



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.139/1
van 27 april 2026

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 14 juni 2023 tot het verlenen van subsidies voor beheerovereenkomsten die worden gefinancierd via het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling, wat betreft het opheffen van combinaties met NPE en het invoegen van de regels voor combinaties met beschermingsstroken’

Op 31 maart 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 14 juni 2023 tot het verlenen van subsidies voor beheerovereenkomsten die worden gefinancierd via het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling, wat betreft het opheffen van combinaties met NPE en het invoegen van de regels voor combinaties met beschermingsstroken’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 april 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 april 2026.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2.1. Het wettelijk kader voor het verlenen van subsidies voor beheerovereenkomsten wordt gevormd op grond van het goedgekeurd Strategisch GLB-plan¹ voor Vlaanderen voor de periode 2023-2027. De beheerovereenkomsten zijn als interventie opgenomen in dit plan en kunnen hierdoor rekenen op Europese cofinanciering vanaf 2023. De nadere regels voor het verlenen van subsidies voor beheerovereenkomsten in de periode 2023-2027 vormen het voorwerp van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023 ‘tot het verlenen van subsidies voor beheerovereenkomsten die worden gefinancierd via het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling’. Het ministerieel besluit van 14 juni 2023 ‘tot het verlenen van subsidies voor beheerovereenkomsten die worden gefinancierd via het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling’ beoogt verdere uitvoering te geven aan het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023 en bevat een aantal bepalingen met betrekking tot de duur van de beheerovereenkomsten, de overname, de omzetting, de uitbreiding, de vervanging en de afwijking van beheerovereenkomsten, de beheergebieden en de beheerpakketten.

2.2. Het ontwerp van ministerieel besluit van de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw strekt tot de wijziging van het vermelde ministerieel besluit van 14 juni 2023.

Behalve een toevoeging van een definitie van ‘beschermingsstrook’ en een schrapping van de definitie van ‘NPE’ (artikel 1 van het ontwerp), voert het ontwerp in hoofdzaak wijzigingen door aan de basisnormen van verschillende beheerpakketten² die kunnen worden ingezet voor de beheerdoelstelling ‘soortenbescherming’ (artikelen 2 tot 14), de beheerdoelstelling ‘botanisch beheer’ (artikelen 15 tot 19) of de beheerdoelstelling ‘botanisch bufferen en verbinden’ (artikelen 20 tot 24). Daarnaast worden ook de combinatiemogelijkheden tussen de beheerpakketten en beschermingsstroken vastgelegd en de daarbij horende verlaagde beheervergoeding conform de wijziging aan het GLB-Strategisch Plan (artikelen 25 tot 27).

RECHTSGROND

3.1. De rechtsgrondentabel bezorgd door de gemachtigde vermeldt artikel 7, § 4, tweede en derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023 als directe rechtsgrond voor de artikelen 25 tot 27 van het ontwerp en artikel 13 voor de artikelen 1, 25 en 26.

¹ Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB).

² Een beheerpakket is “een geheel van basisnormen, instapvoorwaarden en beheervoorwaarden die tegemoetkomen aan een specifieke beheerdoelstelling” (artikel 1, 6°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023).

Luidens artikel 7, § 3, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023 beslist de Vlaamse Regering welke combinaties van areaalgebonden maatregelen en beheerovereenkomsten³ en van beheerovereenkomsten met andere beheerovereenkomsten als bedoeld in het eerste en tweede lid van die bepaling, mogelijk zijn.

De minister wordt gemachtigd om:

- nadere regels vast te stellen voor de verlaging of niet-uitbetaling van beheervergoedingen om zo een dubbele financiering te vermijden (artikel 7, § 3, derde lid, van hetzelfde besluit);
- te bepalen welke beheerpakketten kunnen worden gebruikt om te voldoen aan artikel 7, § 4, tweede lid, van hetzelfde besluit dat bepaalt dat percelen waarvoor een beheerovereenkomst is gesloten gebruikt kunnen worden om te voldoen aan de in die laatste bepaling bedoelde normen voor een goede landbouw- en milieuconditie van grond (artikel 7, § 4, tweede lid, van hetzelfde besluit);
- de nadere regels vaststelt voor de verlaging van de beheervergoedingen als een perceel waarvoor een beheerovereenkomst is gesloten, gebruikt wordt om te voldoen aan de voormelde normen voor een goede landbouw- en milieuconditie (artikel 7, § 4, derde lid, van hetzelfde besluit);
- te bepalen welke elementen en welke natuur vermeld in het eerste lid van artikel 13 van hetzelfde besluit in het kader van de beheerdoelstelling bufferen of verbinden, kwetsbaar zijn (artikel 13, tweede lid, van hetzelfde besluit);
- de beheervergoedingen voor elk beheerpakket te bepalen (artikel 17, tweede lid, van hetzelfde besluit).

3.2. Artikel 1 van het ontwerp heft het begrip NPE op en voegt het begrip beschermingsstrook in zoals gedefinieerd in artikel 1.3.2.2 van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’, gecoördineerd op 15 juni 2018, dat luidt als volgt:

“De beschermingsstrook als vermeld in het derde lid is een strook die onderdeel is van of gelegen is langs een perceel landbouwgrond en dat vanaf de bovenste rand van het talud van een waterloop opgenomen in de Vlaamse Hydrografische Atlas:

1° minimaal 3 meter is;

2° in afwijking van punt 1° is de beschermingsstrook minimaal 5 meter voor percelen:

a) hetzij gelegen in de gebieden, vermeld in artikel 10, § 1, 7°, c), van het Pachtdecreet van 13 oktober 2023;

b) hetzij gelegen in gebiedstype 2 of gebiedstype 3 en waarop als hoofdteelt een nitraatgevoelige teelt wordt verbouwd.”

³ “Een beheerovereenkomst is een overeenkomst tussen de maatschappij en een landbouwer waarbij de landbouwer zich er vrijwillig toe verbindt om gedurende een bepaalde termijn een of meer beheerpakketten uit te voeren tegen betaling van een vooraf bepaalde vergoeding, binnen de perken van de begrotingskredieten” (artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering).

Artikel 25 van het ontwerp vervangt het opschrift van hoofdstuk 5/1 van het te wijzigen ministerieel besluit in “De combinatie van beheerpakketten met beschermingsstroken”. Artikel 26 vervangt artikel 108/1 van hetzelfde ministerieel besluit waarin wordt bepaald voor welke bestaande beheerpakketten een combinatie met beschermingsstroken mogelijk is en de daarbij horende verlaagde beheervergoeding. Artikel 27 vervangt bijlage 11 bij hetzelfde ministerieel met de lijst van de beheerpakketten waarvoor een combinatie met beschermingsstroken mogelijk is en de daarbij horende verlaagde beheervergoedingen.

3.3. Artikel 7 noch artikel 13 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023 verlenen machtiging aan de minister om de combinaties voor beheerpakketten vast te stellen. Het komt dan ook aan de Vlaamse Regering toe om dit te bepalen.

Er is bijgevolg geen rechtsgrond voor de artikelen 25, 26 en 27 van het ontwerp in de mate de combinatie tussen de bestaande beheerpakketten met in artikel 1 van het ontwerp vermelde beschermingsstroken wordt mogelijk gemaakt dan wel wordt uitgesloten.

3.4. De artikelen 7 en 17, tweede lid van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023 kunnen rechtsgrond bieden aan de artikelen 25 tot 27 van het ontwerp in de mate deze betrekking hebben op het bedrag van de verlaagde beheervergoeding.

Aangezien echter de verlaagde beheervergoedingen bedoeld zijn voor de combinaties van bestaande beheerpakketten met beschermingsstroken, en er geen rechtsgrond is voor het bepalen van die combinaties, kan de bepaling van de verlaagde beheervergoedingen nog geen doorgang vinden. Het komt immers aan de Vlaamse Regering toe om eerst deze combinaties vast te stellen.

3.5. Uit wat voorafgaat volgt dat de artikelen 25 tot 27 van het ontwerp dienen te worden weggelaten.

4.1. Artikel 16, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023 kan in beginsel rechtsgrond bieden aan de artikelen 2 tot 24 van het ontwerp die wijzigingen aanbrengen aan de basisnormen van de verschillende beheerpakketten. Eerstgenoemde bepaling stelt dat de minister voor elk beheerpakket de basisnormen, instapvoorwaarden en beheervoorwaarden bepaalt.

4.2. Echter, in zoverre er basisnormen worden opgelegd voor combinaties met beschermingsstroken is er geen rechtsgrond voorhanden bij gebrek aan combinaties die zijn vastgesteld door de Vlaamse Regering.

Dit is het geval voor de artikelen 11, 2°, 12, 2°, 13, 2°, 14, 2°, 15 – ontworpen punt 2°, 16 – ontworpen punt 2°, 17 – ontworpen punt 2°, 18 – ontworpen punt 2°, 19 – ontworpen punt 2°, 20 tot 22, 23, 2°. Deze basisnormen kunnen door de minister worden bepaald nadat de Vlaamse Regering heeft vastgelegd welke combinaties mogelijk zijn.

5. Gelet op het vastgestelde rechtsgrondprobleem ziet de Raad van State af van verder onderzoek van het ontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC