



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 59.795/1
van 3 oktober 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende
uitvoering van het Mestdecreet van 22 december 2006’

Op 13 juli 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 29 augustus 2016,^(*) en nogmaals verlengd tot 3 oktober 2016, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende uitvoering van het Mestdecreet van 22 december 2006’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 22 september 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Patricia DE SOMERE, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 oktober 2016.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe alle bepalingen tot uitvoering van het Mestdecreet van 22 december 2006, die thans verspreid zijn over verschillende besluiten, samen te bundelen in één globaal uitvoeringsbesluit, dat wordt aangehaald als “VLAREME”.

Het ontwerp van besluit is onderverdeeld in dertien hoofdstukken, die elk een aspect van de mestregelgeving bevatten, met name de definities en de algemene bepalingen (hoofdstuk 1), de aangiftes en registers (hoofdstuk 2), de gebiedsspecifieke karakteristieken (hoofdstuk 3), de bemesting (hoofdstuk 4), de derogatie (hoofdstuk 5), de dieren (hoofdstuk 6), de nutriëntenemissierechten (hoofdstuk 7), de mestverwerking (hoofdstuk 8), het vervoer (hoofdstuk 9), de analyses (hoofdstuk 10), de voorschriften voor exploitaties (hoofdstuk 11), de organisatie (van de Verificatiecommissie) (hoofdstuk 12), en de slotbepalingen (hoofdstuk 13).

Luidens de nota aan de leden van de Vlaamse Regering bevat het ontwerp van besluit voorlopig alle bepalingen rond het vervoer van meststoffen, mestverwerking en derogatie, en zullen in de toekomst de andere hoofdstukken aangevuld of vervangen worden, zodat ook deze alle bepalingen rond het betreffend aspect zullen bevatten.

Het besluit treedt in werking op 1 januari 2017 (artikel 13.3.1). Hoofdstuk 5 treedt buiten werking op 31 december 2018 (artikel 13.3.2).

3.1. De rechtsgrond voor de meeste bepalingen van het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen van het Mestdecreet die in het eerste lid van de aanhef worden vermeld.

3.2. Voor een aantal artikelen van het ontwerp moet echter rechtsgrond worden gezocht in een andere bepaling van het Mestdecreet dan die welke worden vermeld in de aanhef, of in een andere decretale bepaling.

3.2.1. Luidens artikel 9.5.6.7 van het ontworpen besluit kunnen de personeelsleden van de Mestbank die zijn aangewezen met toepassing van artikel 16.3.1, § 1, 1^o, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’, met toepassing van artikel 16.3.17 van datzelfde decreet transporten van dierlijke mest en andere meststoffen die niet conform het Mestdecreet zijn ingevoerd, terugsturen naar het land van herkomst.

De rechtsgrond hiervoor dient te worden gezocht in de artikelen 16.3.10, tweede lid, en 16.3.17 van het decreet van 5 april 1995, gelezen in samenhang met de algemene

uitvoeringsbevoegdheid zoals vermeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

3.2.2. De ontworpen artikelen 8.2.4.2 en 8.2.5.1 die de gebruiksmogelijkheden voor mestverwerkingscertificaten nader regelen, ontleen mede rechtsgrond aan de artikelen 34 en 35 van het Mestdecreet van 22 december 2006.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op hetgeen in verband met de rechtsgrond van het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerking 3.2.1), dienen in de aanhef twee nieuwe leden te worden ingevoegd, namelijk een nieuw eerste lid waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 en een nieuw tweede lid waarin wordt verwezen naar de artikelen 16.3.10, tweede lid, en 16.3.17 van het voornoemde decreet van 5 april 1995.

5. Rekening houdend met opmerking 3.2.2, dient in het huidige eerste lid van de aanhef (dat het derde lid wordt) ook nog te worden verwezen naar de artikelen 34 en 35 van het Mestdecreet.

Artikel 53 van het Mestdecreet biedt dan weer geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit en moet bijgevolg worden weggelaten.

Hoofdstuk 5

6. Het ontworpen hoofdstuk 5 “Derogatie” betreft grotendeels een herneming van de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 oktober 2015 ‘betreffende de voorwaarden tot het verkrijgen van een derogatie aan de bemestingsnormen als vermeld in artikel 13 van het Mestdecreet van 22 december 2006’.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft over het ontwerp dat heeft geleid tot dit besluit¹ een algemene opmerking geformuleerd in verband met de correcte uitvoering van het besluit EU/2015/1499 van de Europese Commissie van 3 september 2015² dat bindend is voor de overheid. De aldaar gemaakte opmerking dat de ontworpen regeling zo goed als mogelijk dient te zijn afgestemd op die van het uitvoeringsbesluit van de Europese Commissie, en de vraag of dat laatste steeds het geval is in de tekst van het ontwerp, blijft gelden wat het thans om advies voorgelegde ontwerp betreft. De door de gemachtigde verstrekte toelichtingen betreffende de overeenstemming van het ontworpen artikel 5.1.1, §§ 1 en 2, met artikel 4.1 van het

¹ Adv.RvS 57.968/1 van 22 september 2015.

² Uitvoeringsbesluit EU/2015/1499 van de Europese Commissie van 3 september 2015 ‘tot verlening van een door België voor het Vlaamse Gewest gevraagde afwijking krachtens Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’.

uitvoeringsbesluit en van het ontworpen artikel 5.5.1, tweede lid, met de artikelen 11.1 en 11.2 van het uitvoeringsbesluit, overtuigen niet.

De tekst van het ontwerp moet aan een bijkomend nazicht worden onderworpen met het oog op een correcte uitvoering van voornoemd uitvoeringsbesluit van de Europese Commissie.

Artikelen 8.1.2.3 en 8.1.3.1

7. Het ontwerp bevat verschillende delegaties van verordenende bevoegdheid aan de minister, bevoegd voor het leefmilieu.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan één van haar leden, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft. De talrijke vrij ruim omschreven delegaties (“de minister kan nadere regels bepalen ...”)³ dienen in het licht van het zo-even aangehaalde beginsel te worden begrepen en lijken aldus aanvaardbaar.

Wat evenwel de delegaties aan de minister vervat in de ontworpen artikelen 8.1.2.3, § 9, tweede zinsdeel, en 8.1.3.1, § 3, eerste lid, betreft, kan worden betwijfeld of de delegatie wel beperkt blijft tot bijkomstige of detailmatige kwesties, en verdient het aanbeveling de nadere regels in het ontwerp van besluit zelf op te nemen.

Artikelen 9.4.6.3 en 9.5.5.2

8. Artikel 9.4.6.3, § 2, van het ontwerp bevat een regeling waarbij de erkenning als mestvervoerder in beroep stilzwijgend wordt verleend. Artikel 9.5.5.2 bevat een regeling waarbij de registratie als grensboer in eerste aanleg stilzwijgend wordt verleend.

Aldus wordt een beroep gedaan op het procedé van de stilzwijgende beslissing, waaraan een aantal nadelen zijn verbonden. De omstandigheid dat een schriftelijke beslissing ontbreekt, kan tot bewijsproblemen aanleiding geven, en de stilzwijgende beslissing zal in beginsel niet op dezelfde wijze worden meegedeeld of bekendgemaakt als uitdrukkelijk genomen beslissingen,⁴ met alle gevolgen van dien voor de kenbaarheid en de aanvechtbaarheid van dergelijke stilzwijgende beslissingen.

Het procedé van de stilzwijgende beslissing houdt hierdoor ook grotere risico's in voor een schending van de belangen van derden die op een impliciete, doch daarom niet minder verstreckende wijze, in het gedrang kunnen komen.

³ Zie de artikelen 8.1.1.4, § 2, laatste lid, 8.1.2.3, § 9, eerste zinsdeel, 9.1.3, 9.2.6, 9.3.2, 9.3.3, 9.4.2.1, vijfde lid, 9.4.5.6, 9.5.3.7, en 9.5.3.9, § 4 van het ontwerp.

⁴ In het ontworpen artikel 9.4.6.3, § 2, tweede lid, wordt niet uitdrukkelijk bepaald dat ook in geval de inwilliging van het beroep stilzwijgend tot stand komt, deze “beslissing” in minimaal twee vakbladen wordt bekendgemaakt.

Voorts kan het procedé van de stilzwijgende beslissing in strijd komen met het algemeen belang, in zoverre een dergelijk procedé tot gevolg kan hebben dat impliciet beslissingen worden genomen zonder dat daarmee een zorgvuldige voorbereiding en afweging van alle betrokken belangen gepaard gaat.

Ten slotte zijn die beslissingen uiteraard niet formeel gemotiveerd, wat de wettigheidscontrole erop kan bemoeilijken. Wat de registratie als grensboer betreft, blijft de betrokkene in geval van een stilzwijgende beslissing van de Mestbank in het ongewisse wat de duur van zijn registratie betreft, alsook de begin- en einddatum ervan.

De artikelen 9.4.6.3, § 2, en 9.5.5.2 van het ontwerp worden dan ook best herzien.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME