



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 62.500/1
van 19 december 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Mestdecreet van 22 december 2006 en van diverse besluiten in uitvoering van het Mestdecreet van 22 december 2006’

Op 17 november 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Mestdecreet van 22 december 2006 en van diverse besluiten in uitvoering van het Mestdecreet van 22 december 2006’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 december 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 december 2017.

*

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. Met het besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2016 ‘houdende uitvoering van het Mestdecreet van 22 december 2006’ (hierna: VLAREME) werden alle bepalingen tot uitvoering van het Mestdecreet in één verordenende tekst samengebracht. Het voorliggende ontwerp strekt ertoe om het VLAREME verder aan te vullen.

Bij de opmaak van het ontwerp is uitgegaan van de bestaande regelgeving. Ten gevolge van aanpassingen aan de mestregelgeving dienen enkele wijzigingen aangebracht te worden. Daarnaast is er ook een actualisering van sommige bepalingen doorgevoerd.

Inhoudelijk bevatten de bepalingen van het ontwerp evenwel weinig nieuwigheden.¹

3. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in de bepalingen van het Mestdecreet van 22 december 2006 waarvan melding wordt gemaakt in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp, met uitzondering van de artikelen 38, 41, 69 en 70. Daarnaast wordt rechtsgrond geboden door de artikelen 22 (voor artikel 14 van het ontwerp), 28 (voor artikel 16 van het ontwerp), 29 (voor de artikelen 18, 29 en bijlage 2 van het ontwerp), 39 (voor artikel 17 van het ontwerp) en 48 (voor artikel 20 van het ontwerp) van hetzelfde decreet.

Tot slot biedt ook artikel 16.3.9, § 2, eerste lid, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ rechtsgrond voor artikel 3 van het ontwerp.

Voor de opheffingsbepalingen (artikelen 2, 4, 19, 23 en 31 van het ontwerp) wordt in de door de gemachtigde bezorgde rechtsgrondtabel geen rechtsgrond aangewezen. Aan die bepalingen wordt evenwel rechtsgrond verleend door de artikelen die bij de totstandkoming ervan rechtsgrond boden dan wel door hun rechtsopvolgers.²

¹ Cfr. verslag aan de Vlaamse Regering.

² Wat artikel 31 betreft, ontleent bijvoorbeeld het besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 2007 ‘betreffende de toewijzing, het gebruik en de overname van de nutriëntenemissierechten en betreffende de bedrijfsontwikkeling na bewezen mestverwerking’ ook rechtsgrond aan de artikelen 39 en 88 die niet worden vermeld in de aanhef en het besluit van de Vlaamse Regering van 30 april 2010 ‘betreffende de inventarisatie, de kennisgeving, de aanvraag tot correctie en de oprichting en de werking van de Verificatiecommissie, vermeld in artikel 41bis van het mestdecreet van 22 december 2006, en betreffende wijziging van artikel 13 en 33 van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 2008 betreffende het sluiten van beheersovereenkomsten en het toekennen van vergoedingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling’ ook aan de artikelen 20 en 42 die evenmin worden vermeld in de aanhef.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

4. In het ontwerp zijn op meerdere plaatsen delegaties aan de minister opgenomen.

Een aantal van die delegatiebepalingen kunnen moeilijk als bijkomstig of detailmatig worden beschouwd. Meer in het bijzonder gaat het om de delegaties in het ontworpen artikel 4.3.1, derde lid (artikel 14 van het ontwerp), waarbij als de minister vaststelt dat er uitzonderlijke weersomstandigheden zijn, hij kan bepalen dat de meststoffen op of in de bodem mogen worden gebracht tot en met 10 september en dat de periode voor het inzaaien van een veggewas of specifieke teelt verlengd wordt tot maximaal 10 september; de ontworpen artikelen 6.3.3.2, § 3, en 6.3.4.2, § 3, (artikel 16 van het ontwerp), waarbij de minister bijkomende bewijsstukken kan vragen of nadere regels kan vaststellen over de voor te leggen bewijsstukken en bijlage 3, respectievelijk bijlage 4 en de ontworpen artikelen 10.1.1, laatste lid, 10.2.3.4, § 1, laatste lid, en 10.2.4.1, § 1, laatste lid (artikel 25 van het ontwerp), waarbij de minister nadere regels kan stellen betreffende identificatie van dierlijk mest, betreffende de analyses bedoeld voor de bepaling van de mestsamenstelling en betreffende de bedrijfsspecifieke mestsamenstelling voor varkensmest.

Op zijn minst moeten in de ontworpen bepalingen de grenzen worden vastgelegd waarbinnen, of de criteria op grond waarvan, de minister zijn regelgevende bevoegdheid kan uitoefenen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5.1. In de aanhef moet een nieuw lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 16.3.9, § 2, eerste lid, van het decreet van 5 april 1995.

5.2. De aanhef dient tevens in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen *sub* 3 in verband met de rechtsgrond is vermeld.

Dienvolgens dient, in het bestaande tweede lid, een verwijzing naar de artikelen 22, 28, 29, 39 en 48 van het Mestdecreet te worden toegevoegd en dient de verwijzing naar de artikelen 38, 41, 69 en 70 van datzelfde decreet te worden geschrapt.

Artikel 11

6. Voor de textuuranalyse bedoeld in het ontworpen artikel 3.3.3.2, eerste lid, 3°, van het VLAREME, wordt de pipetmethode van Robinson-Köhn verplicht.

Deze analysemethode is gratis raadpleegbaar in het Nederlands op een website van het VITO.³ Het is aangewezen deze vindplaats te vermelden in de ontworpen bepaling.

Artikel 16

7. In het ontworpen artikel 6.1.8. wordt aan de minister de bevoegdheid verleend om ook de artikelen 6.1.3. tot en met 6.1.7. van het VLAREME te wijzigen. De ontworpen delegatie is evenwel niet toelaatbaar, aangezien zij de grenzen van de mogelijkheid tot het verlenen van een delegatie aan de minister te buiten gaat, zodat bedoelde wijzigingen bij besluit van de Vlaamse Regering moeten worden aangebracht.

Artikel 24

8.1. Dit artikel voegt in hoofdstuk 9, afdeling 5, een onderafdeling 10 ‘Transporten voor gewestgrensboeren’ bestaande uit de artikelen 9.5.10.1 tot en met 9.5.10.3 toe in het VLAREME.

In de ontworpen artikelen 9.5.10.1 en 9.5.10.2 worden taken aan de Mestbank en de bevoegde autoriteit van het Waalse Gewest opgelegd.

Gelet op de autonomie van alle deelgebieden, kan met deze bepaling niet eenzijdig een plicht worden opgelegd aan de bevoegde Waalse autoriteit. Dit kan wel middels een samenwerkingsakkoord. De ontworpen bepaling dient te worden herwerkt tot een bepaling waarbij de Waalse autoriteit op vrijwillige basis de hier bedoelde taken kan opnemen.

8.2. Luidens het ontworpen artikel 9.5.10.3 wordt een raadgevende commissie opgericht die de geschillen behandelt die voortvloeien uit de bepalingen van deze onderafdeling en die een jaarlijkse balans opstelt betreffende de gegevensuitwisseling vermeld in het ontworpen artikel 9.5.10.2.

De Vlaamse Regering beschikt over de bevoegdheid om een louter raadgevende commissie op te richten. Er mag immers worden aangenomen dat op grond van de bepalingen die haar belasten met de uitvoerende macht en met de organisatie van haar diensten, de Vlaamse Regering commissies of adviesorganen kan oprichten, maar dan op voorwaarde dat deze alleen tot taak hebben haar bij de uitoefening van haar uitvoeringsopdrachten voor te lichten of niet-bindende adviezen of voorstellen te doen en op voorwaarde dat de raadpleging van die organen niet verplicht is.

De taak die de commissie in de ontworpen regeling toebedeeld krijgt, is evenwel veel ruimer geformuleerd dan loutere raadgeving, zodat de ontworpen bepaling dan ook dient te worden herwerkt tot een louter raadgevende taak in hoofde van deze commissie.

³ https://esites.vito.be/sites/reflabos/2009/Online%20documenten/CMA_2_II_A.6.pdf

Voor wat de samenstelling van deze commissie betreft dient te worden opgemerkt dat enkel beroep kan worden gedaan op personen die behoren tot de administratie van de Vlaamse Gemeenschap, zoniet zal daartoe een decretale machtiging vereist zijn.

Artikel 27

9.1. In het ontworpen artikel 13.1.2 worden, in afwijking van het ontworpen artikel 3.1.1 van het VLAREME, de focusgebieden voor het kalenderjaar 2017 aangeduid.

Deze bepaling treedt krachtens artikel 32, eerste lid, van het ontwerp in werking op 1 januari 2018. Het vastleggen van de focusgebieden voor het kalenderjaar 2017 in een bepaling die pas in werking treedt op 1 januari 2018 is niet consequent en rechtsonzeker.

Daarnaast dient te worden opgemerkt dat de bedoelde kaart bij het besluit van de Vlaamse Regering van 10 februari 2012 laatst werd gewijzigd bij het op 1 januari 2017 in werking getreden ministerieel besluit van 20 december 2016 ‘tot wijziging van de kaart van de focusgebieden, opgenomen in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 10 februari 2012 tot bepaling van de nitraatresidudrempelwaarde, vermeld in artikel 14, § 1, tweede lid, van het Mestdecreet van 22 december 2006’, waarnaar niet verwezen werd in de ontworpen bepaling.

Door de gemachtigde werd bij de ontworpen bepaling volgende toelichting gegeven:

“De betreffende bepaling werd ingevoerd om te verduidelijken dat er aan de kaart van de focusgebieden voor het kalenderjaar 2017 niets wijzigt. Aangezien de effecten van een ligging in focusgebied in het vorige jaar soms nog doorwerken in het volgende jaar, leek het ons voor de duidelijkheid aangewezen om dit nogmaals expliciet te vermelden. Rekening houdend met de tijdstippen waarop de nieuwe regeling inwerking treedt en de oude regeling opgeheven wordt is dit louter de bevestiging van de opheffing van de oude regeling op 1 januari 2018 en de inwerkingtreding op diezelfde dag van de nieuwe regeling.”

Voor de in 2018 geldende kaart is de ontworpen regeling evenwel rechtsonzeker. De vervanging aangebracht bij ministerieel besluit van 20 december 2016 lijkt ongedaan gemaakt te worden voor 2018 zonder dat dit uitdrukkelijk blijkt uit de tekst. De ontworpen bepaling dient bijgevolg te worden herzien.

9.2.1. In het ontworpen artikel 13.1.3 wordt voor overdrachten van nutriëntenemissierechten waarvoor de aanvraag tot overname uiterlijk op 2 januari 2018 door de Mestbank ontvangen werd, het jaarlijkse aantal te verwerken kilogram N berekend conform de formule vermeld in artikel 22, § 1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 2007 ‘betreffende de toewijzing, het gebruik en de overname van de nutriëntenemissierechten en betreffende de bedrijfsontwikkeling na bewezen mestverwerking’. Voornoemd besluit van 7 september 2007 wordt opgeheven bij artikel 31, 1°, van het ontwerp. Het correcte opschrift van het van toepassing zijnde besluit dient te worden vermeld.

9.2.2. Eenzelfde opmerking geldt voor de ontworpen artikelen 13.1.4 en 13.1.5.

9.3. Voor landbouwers die aan bedrijfsontwikkeling na bewezen mestverwerking doen op basis van een aanvraag, ingediend vóór 1 januari 2018, worden luidens het ontworpen artikel 13.1.5, eerste lid, 2°, de aanvragen van het kalenderjaar 2018 en latere kalenderjaren beoordeeld conform de bepalingen van hoofdstuk 7, afdeling 5.

Aan de gemachtigde werd gevraagd of deze hypothese zich enkel kan voordoen wanneer het systeem toelaat om een aanvraag in te dienen voorafgaand aan 1 januari 2018 betreffende het kalenderjaar 2018, betreffende het kalenderjaar 2019 enz..

De gemachtigde antwoordde:

“Het betreffende artikel heeft betrekking op het systeem van de uitbreiding mits mestverwerking. Een landbouwer die deze vorm van uitbreiding wenst te doen, dient daarvoor een aanvraag in. In principe blijft deze aanvraag onbepert gelden, tenzij de aanvraag, door een gebrek aan mestverwerking, volledig geannuleerd wordt (cfr. hetgeen in het ontwerp van besluit vermeld is in artikel 7.5.3.5), of tenzij de landbouwer zelf vrijwillig een annulering vraagt (cfr. artikel 7.5.4.1 van voorliggend ontwerp van besluit).

Een aanvraag, ingediend in 2015, kan dus nog steeds gelden in 2017, 2018, 2019, ...

Met het artikel 13.1.5 wordt geregeld hoe er met dergelijke aanvragen, ingediend voor 1 januari 2018, dus onder de huidige bestaande regeling, moet omgegaan worden.

Overeenkomstig het 1° worden het kalenderjaar 2017 en eventuele eerdere kalenderjaren beoordeeld overeenkomstig de oude regeling, met dien verstande dat de beslissingen wel reeds op een digitale manier gecommuniceerd worden. Aangezien de beoordeling of er voldoende verwerkt is, geruime tijd in beslag neemt daar de landbouwers eerst de nodige bewijzen van mestverwerking (in de vorm van mestverwerkingscertificaten) dienen te verwerven, zullen er in 2018 nog beoordelingen moeten gebeuren voor dossiers die betrekking hebben op de kalenderjaren 2017 of 2016. Uitzonderlijk kunnen er nog enkele dossiers zijn die betrekking hebben op het kalenderjaar 2015.

Vanaf het kalenderjaar 2018 is de nieuwe regeling van kracht. Aangezien de nieuwe en de oude regeling quasi identiek zijn, is er voor gekozen om voor ‘oude’ aanvragen, die nog doorwerken in 2018 en later, te bepalen dat deze voor de jaren 2018 en later behandeld worden volgens de nieuwe regeling. Inhoudelijk wijzigt er voor de betrokkenen in principe niets, gelet op de gelijke inhoud. Doch voor de administratie is dit een belangrijke vereenvoudiging, bijvoorbeeld aangezien men anders voor elk dossier, bij elke beslissing, zou moeten nagaan of er naar de oude dan wel naar de nieuwe wetgeving verwezen moet worden. Als landbouwers bijvoorbeeld meerdere aanvragen zouden lopende hebben, één onder de oude en één onder de nieuwe regeling, zou het voor de verwijzingen uitermate gecompliceerd worden.

Het 2° bepaalt dat voor deze nog lopende oude aanvragen, de beoordeling voor de jaren 2018 en volgende, zal gebeuren volgens de nieuwe regeling. Het belangrijkste verschilpunt tussen de oude en de nieuwe bepalingen, heeft betrekking op de berekening van de netto-uitbreiding voor landbouwers die uitbreiden met varkens (uitgezonderd biggen). In de voorliggende nieuwe regeling zijn daarvoor andere cijfers bepaald. Hetgeen men dient te verwerken, wordt berekend op het moment dat een aanvraag een eerste maal wordt beoordeeld. Op dat moment wordt nagegaan of men inderdaad voldoet aan de

voorwaarden waaronder dat men in het jaar voorafgaand aan het indienen van de aanvraag 25% van de netto-uitbreiding heeft verwerkt. In de jaren daarna dient men dan de netto-uitbreiding (in de eerste twee jaren ten belope van de gerealiseerde en vervolgens ten belope van de aangevraagde) te verwerken. Voor aanvragen ingediend voor 1 januari 2018 is deze netto-uitbreiding dus al bepaald, en dit op basis van de oude regeling. In principe wordt met deze waarde verder gerekend. Voor landbouwers die uitbreiden met varkens wordt in voorliggend ontwerp van besluit echter een andere berekeningswijze gehanteerd. Het is aangewezen dat deze gewijzigde berekeningswijze ook van toepassing is op de lopende aanvragen. Het tweede lid van het voorliggende artikel 13.1.5 verduidelijkt daarom dat er, voor landbouwers die een lopende aanvraag tot uitbreiding hebben, die betrekking heeft, op varkens (uitgez. Biggen) er een nieuwe berekening zal gebeuren van de netto-uitbreiding, op basis van de nieuwe cijfers, opgenomen in voorliggend ontwerp van besluit.

Het is evenwel begrijpelijk dat in het 1° en 2° de term aanvraag verwarring kan opwekken. In se gaat het hier over de jaarlijkse beoordeling of de landbouwer voldaan heeft aan de voorwaarden die verbonden zijn aan de aanvraag tot bedrijfsontwikkeling na bewezen mestverwerking. De term ‘aanvragen’ zal in het 1° en 2° dan ook vervangen worden door “beoordeling van de aanvragen”

Met dit voorstel van de gemachtigde kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME