

DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

- Betreft:**
- Ontwerp besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van de VLAREME van 28 oktober 2016, wat betreft de voorwaarden voor het verkrijgen van een derogatie aan de bemestingsnormen als vermeld in artikel 13 van het Mestdecreet van 22 december 2006
 - Definitieve goedkeuring

Samenvatting

De Vlaamse Regering wijzigt definitief de VLAREME wat betreft de voorwaarden om een derogatie te verkrijgen van de bemestingsnormen zoals vermeld in het Mestdecreet. Het gaat om de omzetting van het Europese uitvoeringsbesluit dat aan België een afwijking toestaat, die door het Vlaamse Gewest was gevraagd, op de Europese Nitraatrichtlijn. Deze afwijking of derogatie laat voor bepaalde teelten een hogere bemesting uit dierlijke mest toe zonder de totale bemestingsnorm te verhogen. Hierdoor wordt het gebruik van kunstmest op derogatiebedrijven verminderd en kunnen ze op een duurzame manier een groter aandeel van de nutriënten uit dierlijke mest hergebruiken. Het verhoogd gebruik van dierlijke mest is gekoppeld aan een aantal voorwaarden, en wordt toegekend voor een periode van vier jaar, van 1 januari 2019 tot en met 31 december 2022.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsdomein: Omgeving
Beleidsveld: Omgeving en natuur

Implementatie van het Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 12 juli 2019 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.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Op 6 september 2019 heeft de Vlaamse Regering het voorliggend ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van de VLAREME van 28 oktober 2016, wat betreft de voorwaarden voor het

verkrijgen van een derogatie aan de bemestingsnormen als vermeld in artikel 13 van het Mestdecreet van 22 december 2006, principieel goedgekeurd met het oog op advies van de Raad van State binnen een termijn van 30 dagen. (VR2019 0609 DOC.1089/1, VR2019 0609 DOC.1089/2 en VR2019 0609 DOC.1089/3)

De Raad van State bezorgde een advies (rolnummer 66.573/1) op 10 oktober 2019. Dit advies is als bijlage 4 bij deze nota gevoegd. In haar advies formuleerde de Raad van State een algemene opmerking en twee bijzondere opmerkingen.

Wat betreft de algemene opmerking, vermeld onder punt 4 van het advies van de Raad van State, merkt de Raad op dat aangezien voorliggend ontwerp van besluit strekt tot het uitvoeren van het Europese derogatiebesluit, de ontworpen tekst zo goed als mogelijk afgestemd moet zijn op de tekst van het Europese uitvoeringsbesluit. De Raad stelt zich de vraag of dit met voorliggend ontwerp van besluit het geval is, en suggereert dan ook om de tekst van het ontwerp aan een bijkomend nazicht te onderwerpen met het oog op een correcte uitvoering van het Europese derogatiebesluit.

Voorliggend ontwerp van besluit geeft uitvoering aan het Europese derogatiebesluit. Tekstueel zijn er inderdaad verschillen tussen de beide teksten, waardoor het kan lijken dat de uitvoering niet op een correcte manier gebeurd is. Deze tekstuele verschillen zijn echter onvermijdelijk aangezien enerzijds de mestregelgeving in Vlaanderen sterk gereguleerd is en anderzijds de Europese derogatiebesluiten, besluiten betreffen die vertrekkend van een meer generiek kader, geïndividualiseerd worden op basis van een specifiek derogatieverzoek. Om het Europese derogatiebesluit correct om te zetten, is het dan ook noodzakelijk om dit in te passen in het bestaande wetgevende kader, gecreëerd door het Mestdecreet van 22 december 2006, diens uitvoeringsbesluiten (waaronder de VLAREME) en de aanverwante regelgeving. Na bijkomend nazicht ben ik dan ook van mening dat voorliggend ontwerp van besluit, samen met het bestaande wetgevend kader, gevormd door onder meer het Mestdecreet en de VLAREME, en de bestaande ambtelijke praktijk, een correcte uitvoering van het Europese derogatiebesluit inhouden.

Zo verwijst de Raad in de tweede alinea van punt 4 naar de wijze waarop de aanvraag tot derogatie wordt ingediend en de manier waarop dit gecontroleerd wordt. Landbouwers die een derogatie wensen dienen dit in te dienen via het Mestbankloket. Er dient een aanvraag ingediend te worden, voor elk jaar dat men derogatie wenst. De landbouwer die voor alle vier de jaren waarop het huidige Europese derogatiebesluit betrekking heeft, een derogatie wenst te bekomen, kan op één moment de aanvraag indienen voor elk van die vier jaren, en dient dus niet elk jaar opnieuw in te loggen op het Mestbankloket om de aanvraag in te dienen. Het betreft aldus wel degelijk een aanvraag per jaar, met dien verstande dat men tegelijk voor meerdere jaren een aanvraag kan indienen en waarbij eveneens de mogelijkheid bestaat om deze eerdere gedane aanvragen later nog in te trekken. Het indienen van aanvragen gebeurt digitaal, net zoals vele andere processen in het kader van de mestregelgeving. Deze deels geautomatiseerde verwerking laat toe dat er een aantal geautomatiseerde controles ingebouwd kunnen worden bij de aanvraag en de verdere verwerking. Dit is echter een evolutief proces, waarbij er omwille van de kostenefficiëntie en de performantie, een tendens is naar meer geautomatiseerde controles. Er gebeurt dus wel degelijk een administratieve controle bij de aanvragen. Er is echter voor geopteerd om dit niet expliciet op te nemen in een uitvoeringsbepaling om zo toekomstige evoluties naar een meer geautomatiseerde controle niet te hinderen.

In de derde alinea van punt 4 stelt de Raad van State de vraag of de sanctionering van de niet naleving van de derogatievoorwaarden op een correcte manier is gebeurd. Zo stelt de Raad dat bij het niet nakomen van de derogatieverplichtingen, niet enkel het verlies van het recht op derogatie mag opgelegd worden, doch dat er eveneens een andere sanctie opgelegd moet worden. Hetgeen, zo stelt de Raad in de ontworpen tekst niet het geval is. Wat dit betreft is het correct dat in de ontworpen tekst er geen bijkomende sancties opgenomen zijn. Echter, dit betekent niet dat er ter zake geen bijkomende sancties zijn. De derogatie en de erin opgenomen voorwaarden zijn onderdeel van de Vlaamse mestregelgeving. Voor de handhaving van de Vlaamse mestregelgeving zijn in het Mestdecreet en het Milieuhandavingsdecreet verschillende maatregelen en sancties opgenomen, die

moeten toelaten de naleving van de wettelijke verplichtingen af te dwingen. Ook voor het afdwingen van de naleving van de derogatievoorwaarden zijn deze, meer generieke sancties, toepasbaar. Zo bijvoorbeeld is er voor het niet gebruiken van een mestanalyse voor het bepalen van de samenstelling van de vervoerde meststoffen, een administratieve geldboete opgenomen in artikel 63, §12, tweede lid, van het Mestdecreet, wordt het bemesten buiten de toegestane periode gesanctioneerd via het Milieuhandhavingsdecreet, worden voor een te hoog nitraatresidu op een derogatieperceel, via artikel 15 van het Mestdecreet, de nodige maatregelen opgelegd, zijn er administratieve geldboetes voor laattijdige aangiftes (artikel 63, §6, van het Mestdecreet), ... Het hele arsenaal van maatregelen opgenomen in het Mestdecreet en het Milieuhandhavingsdecreet kan dan ook gebruikt worden in geval van een niet naleving van derogatievoorwaarden. Omdat het hier echter veelal gaat over administratieve geldboetes of strafrechtelijke sancties kunnen deze sancties niet opgenomen worden in besluit van de Vlaamse Regering en zijn deze dan ook niet vermeld in het voorliggend ontwerp van besluit. Doch, zoals uiteengezet zijn deze bijkomende sancties opgenomen in de decretale regelgeving, en zijn er ter zake dan ook wel degelijk bijkomende sancties in geval van niet naleving van de derogatievoorwaarden.

Wat betreft de in de vierde alinea van punt 4 vermelde aangiftedatum, is het inderdaad zo dat er een verschil bestaat tussen de in het Europese derogatiebesluit opgenomen datum en de in voorliggend ontwerp van besluit vermelde datum. De uiterste indieningsdatum voor 2019 is in voorliggend ontwerp van besluit echter korter dan in het Europese derogatiebesluit en is aldus beperkt strenger dan het Europese derogatiebesluit. Bij de omzetting van Europese regelgeving is het steeds toegestaan om verder te gaan dan de in de Europese regelgeving opgenomen vereisten. In casu is er voor gekozen om de uiterste indieningsdatum voor derogatie voor het jaar 2019 niet op 31 juli 2019 te plaatsen, doch wel op 14 juli. Het jaar 2019 is immers, niet alleen voor de derogatie, maar voor het gehele mestbeleid, een overgangsjaar, waarbij de nieuwe bepalingen uit het zesde mestactieprogramma voor het eerst geïmplementeerd werden. Als gevolg hiervan waren er een aantal aanvragen, die normaliter in het begin van het kalenderjaar dienen te gebeuren, doch die in 2019, uitzonderlijk later op het jaar moesten plaatsvinden. Voor de administratieve eenvoud is er voor gekozen om voor al deze latere aanvragen, voor het jaar 2019, te bepalen dat deze aanvragen uiterlijk op 14 juli ingediend moesten worden. Dit is ook zo uitgebreid gecommuniceerd naar de betrokkenen en ook zo uitgevoerd. Aangezien deze datum ondertussen reeds voorbij is, is het aangewezen dat deze werkwijze ook correct weerspiegeld wordt in de wetgeving. Gelet hierop is het noodzakelijk dat de uiterste datum om derogatie aan te vragen voor het jaar 2019 14 juli 2019 is en niet 31 juli 2019.

Met betrekking tot de vijfde alinea van punt 4 verwijst de Raad naar het feit dat in het ontwerp van besluit, de derogatie niet gekoppeld is aan een "vergunning". In de Nederlandse tekst van het derogatiebesluit vermeldt men inderdaad de term "vergunning". Het betreft hier echter geen formeel vergunningenstelsel. Dit blijkt ook uit de andere taalversies die van het Europese derogatiebesluit bestaan, en waar men het in de Franse versie (die eveneens een officiële versie is) heeft over: "*Les autorisations d'épandre une quantité plus élevée d'azote ...*" en in de Engelse versie over "*Authorisations to apply a higher amount of nitrogen ...*". In het voorliggend ontwerp van besluit wordt er derogatie verleend op basis van een derogatieaanvraag, die voldoet aan de voorgeschreven bepalingen (cfr. artikel 5.1.1, §2, van de ontworpen regeling). Hoewel ter zake de term "vergunning" niet gebruikt wordt, doet dit geen afbreuk aan het feit dat de ontworpen regeling een correcte uitvoering is van het Europese derogatiebesluit.

Rekening houdend met dit alles en na verder nazicht ben ik dan ook van oordeel dat voorliggend ontwerp van besluit een correcte uitvoering van het Europese derogatiebesluit betreft.

In haar advies formuleerde de Raad van State eveneens twee bijzondere opmerkingen. Een eerste opmerking, onder punt 5, betrof de rechtsgronden die in de aanhef van voorliggend ontwerp van besluit vermeld dienen te worden. In haar opmerking onder punt 6 bespreekt de Raad de verschillende hypothesen die in de overgangsregeling aan bod komen. De Raad concludeert dat deze hypothesen behouden kunnen blijven, doch suggereert om voor wat betreft de verwijzing naar de artikelen 14, §1, en 15, tweede lid, van het Mestdecreet, de statische verwijzing, met vermelding van de

decreetswijziging van 12 juni 2015, te schrappen. De tekst van voorliggend ontwerp van besluit is aangepast aan de opmerkingen van de Raad, onder punten 5 en 6.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Het voorliggend ontwerp van besluit gaat als bijlage 1 en is de omzetting van het Europese uitvoeringsbesluit 2019/1205 van 12 juli 2019 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. Het uitvoeringsbesluit van de Europese Commissie gaat als bijlage 2.

De beslissing van de Europese Commissie staat aan het Vlaamse Gewest een afwijking, zoals voorzien in de Nitraatrichtlijn, toe. Deze afwijking, de zogenaamde 'derogatie', laat voor bepaalde teelten een hogere bemesting uit dierlijke mest toe zonder de totale bemestingsnorm te verhogen. Hierdoor wordt het gebruik van kunstmest op derogatiebedrijven verminderd en kunnen ze op een duurzame manier een groter aandeel van de nutriënten uit dierlijke mest hergebruiken.

Dit verhoogd gebruik van dierlijke mest is gekoppeld aan een aantal voorwaarden. Het voorontwerp van besluit omvat alle rechten en plichten die voor de landbouwers van belang zijn. De verplichtingen voor de overheid zijn niet opgenomen in dit besluit. Het uitvoeringsbesluit van de Europese Commissie is immers als dusdanig bindend voor de overheid.

De derogatie wordt, conform de Nitraatrichtlijn, toegekend voor een periode van vier jaar, i.c. van 1 januari 2019 tot en met 31 december 2022. Het ontwerp van besluit is dan ook geschreven vanuit dit vierjarig perspectief.

De nieuwe derogatie is zeer gelijkend aan de derogatie die van toepassing was in de periode van 1 januari 2015 tot en met 31 december 2018. Het ontwerp van besluit is dan ook grotendeels een herneming van de bepalingen die voorheen in hoofdstuk 5 van de VLAREME opgenomen waren en die vanaf 1 januari 2019 opgeheven zijn.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Voorliggend ontwerp van besluit bevat nauwelijks inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van de derogatieregeling die van toepassing was tot 31 december 2018 en betreft in essentie de verderzetting van het beleid ter zake. Bijgevolg vergt dit besluit dan ook geen bijkomende middelen.

Het voorliggend ontwerp van besluit heeft geen weerslag op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap.

Het advies van de Inspectie van Financiën van 19 juni 2019 gaat als bijlage 3 en stelt dat het akkoord van de Vlaamse minister van Begroting niet vereist is.

B. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het ontwerp van besluit heeft geen weerslag op het personeelskader en de personeelsbudgetten van de Vlaamse Gemeenschap, zodat het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de interne dienstverlening van de Vlaamse overheid, niet vereist is.

C. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het ontwerp van besluit heeft geen weerslag op de lokale en provinciale besturen.

4. VERDER TRAJECT

Voorliggend ontwerp van besluit wordt, na de definitieve goedkeuring, meegedeeld aan de Europese Commissie.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar goedkeuring te geven aan het bijgaande ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van de VLAREME van 28 oktober 2016, wat betreft de voorwaarden voor het verkrijgen van een derogatie aan de bemestingsnormen als vermeld in artikel 13 van het Mestdecreet van 22 december 2006;
- 2° de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme te gelasten het voormelde besluit van de Vlaamse Regering in extenso te laten publiceren in het Belgisch Staatsblad.

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhail DEMIR

Bijlagen:

- 1° het definitief goed te keuren ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering;
- 2° het Europese derogatiebesluit;
- 3° het advies van de Inspectie van Financiën van 19 juni 2019;
- 4° het advies van de Raad van State van 10 oktober 2019 (rolnummer 66.573/1).