



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.702/1
van 26 januari 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van de VLAREME van 28 oktober 2016, wat betreft de vaststelling van de lijst van equivalente maatregelen’

Op 19 januari 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van de VLAREME van 28 oktober 2016, wat betreft de vaststelling van de lijst van equivalente maatregelen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 januari 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Bert THYS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 januari 2021.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd door de omstandigheid dat:

“dit de invoering van equivalente maatregelen voor het jaar 2021 mogelijk moet maken. De voorgestelde equivalente maatregelen kunnen ingrijpen op de teelten die de landbouwers gaan zetten, de hoeveelheid meststoffen die ze mogen gebruiken en de wijze waarop ze die meststoffen mogen gebruiken. Het is noodzakelijk dat de equivalente maatregelen zo snel mogelijk van kracht worden, zodat de landbouwers nog de mogelijkheid hebben om voor die maatregelen te kiezen. Het was niet mogelijk om dit besluit sneller op te maken doordat de beoordelingscommissie voor equivalente maatregelen pas in januari haar adviezen kon geven.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot 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

3. Met het decreet van 24 mei 2019 ‘houdende wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van het Mestdecreet van 22 december 2006¹, wat de implementatie van het zesde mestactieprogramma betreft’, is het zesde Mestactieprogramma², dat opgesteld is in navolging van de verplichtingen van de richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 ‘inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’, in decretale regelgeving omgezet.

Met de hoger vermelde wijziging van het Mestdecreet werd Vlaanderen ingedeeld in vier verschillende gebiedstypes, op basis van de waterkwaliteit. Wat betreft de gebieden met de slechtste waterkwaliteit, zijnde de gebiedstypes 2 en 3, gelden er een aantal standaardmaatregelen. In het Mestdecreet is voorzien dat voor een aantal van de standaardmaatregelen die in de gebiedstypes 2 en 3 moeten nageleefd worden, equivalente maatregelen kunnen vastgelegd worden die de landbouwers als alternatief voor deze standaardmaatregelen kunnen uitvoeren.

¹ Decreet van 22 december 2006 ‘houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’.

² Zesde Mestactieplan in uitvoering van de nitraatrichtlijn 2019-2022 – punt 7.3.2.5. Equivalente maatregelen in gebiedstype 2 en 3 pag. 55 <https://www.vlm.be/nl/SiteCollectionDocuments/Mestbank/Algemeen/6de-actieprogramma-Vlaanderen.pdf>.

Met het besluit van de Vlaamse Regering van 8 januari 2021 ‘tot wijziging van de VLAREME van 28 oktober 2016, wat betreft de equivalente maatregelen’, werd geregeld op welke wijze deze equivalente maatregelen vastgelegd kunnen worden en werden een aantal nadere regels vastgelegd omtrent de werking van de Beoordelingscommissie equivalente maatregelen (BEM), die ter zake een adviserende rol heeft. Overeenkomstig de bepalingen van dit besluit heeft de BEM een aantal adviezen uitgebracht over mogelijke equivalente maatregelen.

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit bevat de equivalente maatregelen die toegepast kunnen worden vanaf 2021.

Hiertoe wordt aan artikel 3.5.2, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2016 ‘houdende uitvoering van het Mestdecreet van 22 december 2006’ (VLAREME) een derde lid toegevoegd, dat bepaalt dat de equivalente maatregelen zijn vastgesteld in de lijst die opgenomen is in bijlage 8 van dat besluit (artikel 1 van het ontwerp).

De ontworpen bijlage 8 – Lijst van equivalente maatregelen als vermeld in artikel 3.5.2, § 1, derde lid, VLAREME – is bij het te nemen besluit gevoegd.

4. Voor de ontworpen regeling wordt rechtsgrond gezocht in artikel 14, § 5, van het Mestdecreet, waaraan wordt gerefereerd in de rubriek “Rechtsgrond” van de aanhef.

Artikel 12, tweede lid, van de ontworpen bijlage, voert de e-mail in als communicatiemiddel tussen de landbouwer en de Mestbank³. Hiervoor kan rechtsgrond worden ontleend aan artikel 4, § 5, van het Mestdecreet⁴ op grond waarvan de Vlaamse Regering, in afwijking van de bepalingen van dit decreet, voor onder meer bepaalde communicatie tussen de Vlaamse Landmaatschappij en de betrokken burgers, kan bepalen dat deze communicatie mag of moet gebeuren via e-mail.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

5. Artikel 14, § 5, derde lid, van het Mestdecreet bepaalt dat een lijst wordt opgemaakt van de equivalente maatregelen die mogelijk zijn, waarbij voor elke in de lijst opgenomen maatregel:

1° een nadere omschrijving wordt gegeven van de maatregel;

2° in voorkomend geval de randvoorwaarden worden bepaald die van toepassing moeten zijn opdat de betreffende maatregel als een equivalente maatregel beschouwd kan worden;

³ De Mestbank is een afdeling van de Vlaamse Landmaatschappij (artikel 3, § 9, 2°, van het Mestdecreet).

⁴ Zie memorie van toelichting, artikelsgewijze bespreking van artikel 4 van het decreet van 12 juni 2015 ‘tot wijziging van het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’. *Parl.St.* VI.Parl., 2014-15, 372/1 p. 11 en 12.

3° het gewicht van de maatregel in kwestie wordt vermeld, met name voor welke maatregel of deel van een maatregel als vermeld in paragraaf 4 men, mits naleving van de equivalente maatregel in kwestie, wordt vrijgesteld en gedurende welke periode.

In de opgemaakte lijst van de equivalente maatregelen wordt, wat de in artikel 14, § 5, derde lid, 3°, van het Mestdecreet bepaalde modaliteit betreft, voor geen enkele maatregel onder de afdeling “gewicht” van de hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 van de ontworpen bijlage de periode van vrijstelling vermeld.

De gemachtigde gaf dienaangaande de volgende duiding:

“De periode van vrijstelling blijkt uit het geheel van de formulering van de betreffende equivalente maatregelen. Elk van de opgenomen equivalente maatregelen heeft op basis hiervan maar een effect voor het jaar waarin deze toegepast wordt. In de praktijk zal dit voor de meeste maatregelen steeds het geval zijn. Het valt niet uit te sluiten dat in de toekomst er zeer ingrijpende equivalente maatregelen vermeld zullen worden, die gedurende verschillende jaren (of permanent) een effect hebben op de reductie van de stikstofverliezen. Wat dit betreft kan bijvoorbeeld gedacht worden aan bepaalde structurele ingrepen of infrastructuurwerken, zoals de aanleg van bufferbekkens, die eens aangelegd, hun effect jaar na jaar ressorteren.

In casu zijn al de vermelde maatregelen echter maatregelen die ingrijpen op het teeltplan, de teelttechniek of de bemestingstechniek en hebben deze enkel een gevolg voor het jaar waarin ze toegepast worden, hetgeen voor elk van de betreffende maatregelen blijkt uit de formulering van het gewicht van de betreffende equivalente maatregel.”

Om aan te sluiten bij het bepaalde in artikel 14, § 5, derde lid, 3°, van het Mestdecreet verdient het aanbeveling in de afdeling “gewicht” van de hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 van de ontworpen bijlage telkenmale de vrijstellingsperiode te vermelden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

6. Rekening houdend met hetgeen met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling is opgemerkt *sub* 4 dient onder de rubriek “Rechtsgrond” in de aanhef van het ontwerp, een verwijzing naar artikel 4, § 5, van het Mestdecreet te worden toegevoegd.

Bijlage

Artikelen 10 en 13

7. Artikel 3.5.1, § 3, tweede lid, VLAREME bepaalt dat “[o]pdat een of meer equivalente maatregelen die een landbouwer in een bepaald kalenderjaar toepast, minstens equivalent zijn aan de vanggewasverplichting, is de reductie van de stikstofverliezen, uitgedrukt in kilogram stikstof, die met de equivalente maatregelen in kwestie, gerealiseerd wordt, minstens gelijk aan veertig vermenigvuldigd met het doelareaal van de betrokken landbouwer, vermeld in

artikel 14, § 8, derde lid, van het Mestdecreet van 22 december 2006, uitgedrukt in hectare, van het kalenderjaar in kwestie”.

Bijgevolg wordt voor de reducties van stikstofverliezen waaraan equivalente maatregelen voor de vanggewasverplichting minimaal moeten voldoen, de formule gebruikt van “minstens gelijk aan veertig vermenigvuldigd met het doelareaal”.

In artikel 10, tweede lid, van de ontworpen bijlage wordt bepaald dat voor elk tot het bedrijf behorend perceel bouwland dat in gebiedstype 2 of gebiedstype 3 ligt, waarop de landbouwer al de voorwaarden, vermeld in de artikelen 2, 8 en 9, naleeft, de reductie van de stikstofverliezen, uitgedrukt in kilogram stikstof, die met equivalente maatregel 3 gerealiseerd wordt, de oppervlakte van het perceel in kwestie, uitgedrukt in hectare, en vermenigvuldigd met zes bedraagt.

In artikel 13, tweede lid, 1°, van de ontworpen bijlage wordt bepaald dat voor elk tot het bedrijf behorend perceel bouwland dat in gebiedstype 2 of gebiedstype 3 ligt, waarop de landbouwer al de voorwaarden, vermeld in de artikelen 2, 11 en 12, naleeft, de reductie van de stikstofverliezen, uitgedrukt in kilogram stikstof, die met equivalente maatregel 4 gerealiseerd wordt, de oppervlakte van het perceel in kwestie, uitgedrukt in hectare, en vermenigvuldigd met twintig bedraagt voor de percelen waarop chrysanten, sla, spinazie, schorseneren, witloof, andijvie, koolraap, veldsla, raketsla of wortelen, is geteeld.

In het belang van de rechtszekerheid dienen de in de artikelen 10, tweede lid, en 13, tweede lid, 1°, van de ontworpen bijlage gebruikte formules voor de reducties van stikstofverliezen waaraan equivalente maatregelen voor de vanggewasverplichting minimaal moeten voldoen en waarbij respectievelijk vermenigvuldigd wordt met zes en met twintig, in overeenstemming te worden gebracht met de in artikel 3.5.1, § 3, tweede lid, VLAREME gebruikte formule.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME