



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.579/1
van 14 april 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging
van de VLAREME van 28 oktober 2016, wat betreft de
vrijwillige bemestingsbeperking in het VEN’

Op 20 maart 2025 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 besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van de VLAREME van 28 oktober 2016, wat betreft de vrijwillige bemestingsbeperking in het VEN’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 8 april 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter AERTGEERTS, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 april 2025.

*

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. Het ter advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot wijziging van de VLAREME van 28 oktober 2016¹ teneinde een regeling uit te werken inzake de mogelijkheid, vervat in artikel 41bis, § 5/1, van het Mestdecreet², om tegen vergoeding voor percelen in landbouwgebied gelegen in het Vlaams Ecologisch Netwerk (hierna: VEN)³ vrijwillig te opteren voor een beperking van de bemesting. De voorwaarden worden bepaald, alsook de aanvraag, de behandelings- en beslissingsprocedure, de mogelijkheid om bezwaar in te dienen en de kennisgeving van de beslissing over die bezwaren door het afdelingshoofd van de Mestbank. Daartoe voegt artikel 1 van het ontwerp aan hoofdstuk 3 van de VLAREME van 28 oktober 2016 een afdeling 6 toe, bestaande uit artikel 3.6.1.

RECHTSGROND

3.1.1. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 41bis, § 5/1, van het Mestdecreet.

3.1.2. Daarnaast biedt artikel 4, § 5, van het Mestdecreet rechtsgrond voor het ontworpen artikel 3.6.1, § 5, eerste lid, van de VLAREME van 28 oktober 2016 waar het oplegt dat de communicatie tussen de Mestbank en de landbouwer gebeurt via het internetloket dat de Mestbank ter beschikking stelt.⁴

3.2.1. In zoverre het ontworpen artikel 3.6.1 van de VLAREME van 28 oktober 2016 bepalingen bevat in verband met de verwerking van persoonsgegevens, kan voor artikel 1 van het ontwerp een beroep worden gedaan op artikel 4bis van het Mestdecreet⁵, dat een decretale bepaling vormt die de essentiële elementen regelt van de beoogde verwerking van persoonsgegevens.

¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2016 ‘houdende uitvoering van het Mestdecreet van 22 december 2006’.

² Decreet van 22 december 2006 ‘houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’.

³ Artikel 17 van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’; (VEN kaart van Geopunt) <https://www.geopunt.be/shared/ff808081-4f2b-a538-014f-2c0aafc0007>.

⁴ Zie adv.RvS 77.163/16 van 27 november 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2024 ‘tot wijziging van de VLAREME van 28 oktober 2016, wat betreft een aantal procedurele aspecten’, opmerking 3.

⁵ Ingevoegd bij artikel 8 van het decreet van 20 december 2024 ‘tot wijziging van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, en het Mestdecreet van 22 december 2006’.

In verband met de termijn voor het bewaren van de gegevens bepaalt artikel 4bis van het Mestdecreet:

“§ 5. Met behoud van de toepassing van de noodzakelijke bewaring van de persoonsgegevens voor de latere verwerking met het oog op archivering in het algemeen belang, voor wetenschappelijk of historisch onderzoek of voor statistische doeleinden, vermeld in artikel 89 van de algemene verordening gegevensbescherming, bewaart de Vlaamse Landmaatschappij als verwerkingsverantwoordelijke, de persoonsgegevens gedurende de termijnen die noodzakelijk zijn om de doeleinden, vermeld in paragraaf 1, te vervullen, en dit overeenkomstig de regels voor het beheren, bewaren en vernietigen van bestuursdocumenten die zijn opgenomen in titel 3, hoofdstuk 3, afdeling 5, van het Bestuursdecreet, met dien verstande dat:

1° de maximale bewaartermijn tachtig jaar is;

2° de bestuursdocumenten die betrekking hebben op het behandelen van een klacht of op een aanvraag tot openbaarmaking of hergebruik van een bestuursdocument, en die persoonsgegevens bevatten, maximaal vijf jaar bewaard worden;

3° de bestuursdocumenten die verwerkt worden voor de uitvoering van controletaken als vermeld in artikel 4, § 1, 2°, maximaal dertig jaar bewaard worden;

4° de bestuursdocumenten die verwerkt worden voor de uitvoering van de taak, vermeld in artikel 4, § 2, bewaard worden gedurende de termijn, vermeld in artikel III.87, § 1/1, derde lid, 4°, van het Bestuursdecreet.

De termijn, vermeld in het eerste lid, begint te lopen vanaf het ogenblik dat het bestuursdocument opgemaakt is. In afwijking hiervan begint die termijn, als het bestuursdocument betrekking heeft op een persoon die, overeenkomstig artikel 23, § 1, een aangifte moest doen, te lopen vanaf het ogenblik dat de betrokken persoon niet langer een aangifte moet doen, overeenkomstig artikel 23, § 1.

Als een rechtsmiddel wordt ingesteld tegen een beslissing over de bestuursdocumenten, vermeld in dit artikel, worden de lopende bewaartermijnen geschorst tot er een definitieve, in kracht van gewijsde gegane en uitvoerbare beslissing is genomen over het rechtsmiddel.

(...)

§ 8. De Vlaamse Regering kan de nadere regels vaststellen in uitvoering van dit artikel en kan onder meer:

(...)

7° de bewaartermijn van persoonsgegevens aanvullen of wijzigen en nader bepalen, evenals de verdere modaliteiten ter zake bepalen; (...).”

In de memorie van toelichting wordt over de maximale bewaartermijn in artikel 4bis van het Mestdecreet het volgende toegelicht:

“Paragraaf 5 bepaalt de regels voor de maximale bewaartermijnen die van toepassing zullen zijn op de persoonsgegevens die de VLM verwerkt. Hiervoor wordt in het algemeen verwezen naar de bepalingen van het Bestuursdecreet. Naast deze algemene verwijzing worden er echter ook reeds voor een aantal basistermijnen vastgelegd. Zo onder meer voor de bestuursdocumenten die verwerkt worden voor de uitvoering van controletaken, waarvoor een maximale bewaartermijn van 30 jaar vermeld is. Op te merken valt ook dat de globale maximale bewaartermijn voor bestuursdocumenten in het kader van dit decreet, op 80 jaar vastgelegd is. Hetgeen een ruime termijn is. Dit is echter noodzakelijk

aangezien er een aantal aspecten zijn, binnen de mestregelgeving, die op zeer lange termijn bekeken worden. Zo onder meer wordt in het kader van de ontheffingenregeling, opgenomen in artikel 41bis, voorzien dat een ontheffing éénmalig familiaal overgenomen kan worden. Om dit te kunnen opvolgen dienen deze gegevens quasi gedurende de hele loopbaan van de betrokken landbouwer opgevolgd worden. Vandaar de ruime termijn van 80 jaar.”⁶

3.2.2. In verband met de bewaartermijn van de in het kader van het voorliggende ontwerp te verwerken gegevens verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Voor wat betreft de bewaartermijnen worden deze vastgesteld, zowel op basis van titel 3, hoofdstuk 3, afdeling 5, van het Bestuursdecreet als op basis van artikel 4bis, § 5, van het Mestdecreet.

In casu bedraagt voor de bestuursdocumenten die betrekking hebben op het aanvragen en bekomen van een VEN-vergoeding en die persoonsgegevens bevatten de maximale bewaartermijn, 30 jaar, overeenkomstig artikel III.87, § 1/1, vierde lid, 8° van het Bestuursdecreet (vergoeding ter compensatie van een gebruiksbeperking op een onroerend goed).”

Het bepalen van de bewaartermijn wordt bijgevolg niet overgelaten aan een selectiecommissie die, overeenkomstig artikel III.88, § 1, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 de selectieregels opstelt en actualiseert of goedkeurt, maar vloeit rechtstreeks voort uit artikel III.87, § 1/1, vierde lid, 8°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

VORMVEREISTEN

4.1. Gevraagd of het ontwerp overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) werd aangemeld bij de Europese Commissie in het kader van de Europese staatssteunregeling, antwoordde de gemachtigde:

“Dit besluit werd niet aangemeld.

De in dit besluit vermelde vergoeding maakt ons inziens namelijk geen staatssteun uit, doch is te kwalificeren als een schadeloosstelling voor de betrokken bedrijven. De in te voeren nultbemesting komt er in de feiten immers op neer dat de getroffen bedrijven op de betrokken percelen hun activiteiten niet langer kunnen uitoefenen. De vergoedingsregeling die in dit besluit is vermeld (en die analoog is aan deze opgenomen in artikel 41bis, § 10, tweede lid, 1°, van het Mestdecreet) is dan ook een compensatieregeling, waarmee er een schadeloosstelling aan de betrokkenen wordt toegekend, voor de gedwongen stopzetting van hun activiteiten op de betreffende percelen, en betreft geen staatssteun.”

⁶ Memorie van toelichting bij het decreet van 20 december 2024 ‘tot wijziging van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, en het Mestdecreet van 22 december 2006’ (Parl.St. VI.Parl. 2024-25, nr. 160/1, 18-20).

4.2. Tenzij de regeling in een vrijstellingsregeling kan worden ingepast, dient die overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het VWEU te worden aangemeld bij de Europese Commissie in het kader van de Europese staatssteunregeling.⁷

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5.1. De rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen in de opmerkingen over de rechtsgrond is uiteengezet.

5.2. In de rubriek “Vormvereisten” in de aanhef dient het nummer (nr. 2025/013) en de datum (25 februari 2025) van het advies van de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens te worden aangevuld.

Artikel 1

6.1. Artikel 1 van het ontwerp betreft de vergoeding, vermeld in artikel 41*bis*, § 5/1, tweede lid, van het Mestdecreet, die de landbouwer kan aanvragen om de inkomstenverliezen te compenseren die hij lijdt indien hij vrijwillig op een of meer percelen landbouwgrond die in het VEN liggen en die tot zijn bedrijf behoren, het bemestingsverbod toepast, met uitzondering van bemesting door rechtstreekse uitscheiding bij begrazing, waarbij twee grootvee-eenheden (gve) per hectare op jaarbasis worden toegelaten. Het ontworpen artikel 3.6.1, § 3, tweede lid, 1°, van de VLAREME van 28 oktober 2016 stelt als voorwaarde dat de landbouwer geen overheidsinstelling, erkende terreinbeherende natuurvereniging, universiteit of hogeschool mag zijn.

Gevraagd om deze uitsluiting te verantwoorden antwoordde de gemachtigde:

“De vergoeding die wordt gegeven is er ter compensatie van de schade die betrokkenen leiden doordat ze hun normale landbouwactiviteiten niet langer meer kunnen uitoefenen op de percelen in kwestie ten gevolge van de invoering van de bemestingsbeperking. De betreffende vergoeding is dan ook bedoeld voor landbouwers. In artikel 41*bis* van het Mestdecreet, waarin deze bemestingsbeperkingen worden opgelegd, zijn een aantal milderende maatregelen ingeschreven, zoals onder meer de ontheffingsregeling en de huiskavelregeling. De betreffende bepalingen zijn ook allen gericht op landbouwers. Uit zowel de aard van de maatregel (vergoeding ten gevolge van bemestingsbeperking) als het globale wetgevende kader blijkt dan ook duidelijk dat deze vergoeding bestemd is voor landbouwers. Daarenboven is het ook zo dat ‘overheidsinstellingen, erkende terreinbeherende natuurverenigingen, universiteiten en hogescholen’ veelal geen (of slechts in beperkte mate) landbouwactiviteiten uitoefenen op de betreffende gronden, en bijgevolg ook niet of in veel minder grote mate door de invoering van een bemestingsbeperking getroffen worden.

⁷ Zie adv.RvS 75.177/16 van 22 januari 2024 over de amendementen nrs. 1 tot 10 op een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 26 januari 2024 ‘over de programmatische aanpak stikstof’, opmerking 11; adv.RvS 77.163/16, opmerking 7.2.

Ook voor wat betreft de vergoedingsregeling, opgenomen in artikel 41*bis*, § 10, tweede lid, 1°, van het Mestdecreet, zijn overheidsinstellingen, erkende terreinbeherende natuurverenigingen, universiteiten en hogescholen uitgesloten (cfr. artikel 3.2.7, § 3, eerste lid, 1° van de VLAREME).

De uitsluiting van overheidsinstellingen, erkende terreinbeherende natuurverenigingen, universiteiten en hogescholen, kan dan ook verantwoord worden en is in overeenstemming met de vergoedingsregeling (inclusief dezelfde uitsluiting voor overheidsinstellingen, erkende terreinbeherende natuurverenigingen, universiteiten en hogescholen) opgenomen in artikel 41*bis*, § 10, tweede lid, 1°, van het Mestdecreet.

De in artikel 41*bis*, § 10, tweede lid, 1° van het Mestdecreet opgenomen regeling heeft betrekking op percelen die het voorwerp uitmaken van de zogenaamde versnelde en verruimde invoering van de nultbemesting, [die] door het Stikstofdecreet in het Mestdecreet werd ingevoerd. De percelen die vallen onder de gebieden, vermeld in artikel 41*bis*, § 1, derde lid, vallen hier onder meer onder. Voor dergelijke percelen is er bijgevolg reeds een vergoedingsregeling van toepassing (...). Vandaar dat in het ontworpen artikel 3.6.1, § 3, tweede lid, 6°, opgenomen is dat het perceel niet gelegen mag zijn in Habitatrictlijngebied. Voor percelen gelegen in Habitatrictlijngebied (en die vallen onder het toepassingsgebied van de artikelen 41*bis* en 41*ter* van het Mestdecreet zoals onder meer de percelen die vallen onder het toepassingsgebied van artikel 41*bis*, § 1, derde lid) is dus de (analoge) vergoedingsregeling in uitvoering van artikel 41*bis*, § 10, tweede lid, 1°, van toepassing.

Gelet op dit alles is in het ontworpen artikel 3.6.1, § 3, tweede lid, 1°, opgenomen dat de overheidsinstellingen, erkende terreinbeherende natuurverenigingen, universiteiten en hogescholen van deze vergoeding uitgesloten zijn.”⁸

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC

⁸ Zie ook adv.RvS 77.163/16, opmerking 9.