



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.135/1
van 6 november 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van de VLAREME van 28 oktober 2016, wat betreft het gebruik van debietmeters in bewerkings- en verwerkingseenheden’

Op 7 oktober 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme 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 het gebruik van debietmeters in bewerkings- en verwerkingseenheden’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 20 oktober 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 november 2020.

*

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 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 2006, wat de implementatie van het zesde mestactieprogramma betreft’, is het zesde Mestactieprogramma in decretale regelgeving omgezet. Het voornoemde Mestactieprogramma is opgesteld in navolging van de verplichtingen van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 21 december 1991 ‘inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’.

Daarbij is onder meer bepaald dat vanaf 1 januari 2020 de uitbater van een bewerkings- of verwerkingseenheid debietmeters gebruikt ter staving van de werking van de bewerkings- of verwerkingseenheid.

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering geeft uitvoering aan de plicht om die debietmeters te gebruiken (artikelen 1, 2 en 6 van het ontwerp). Daarnaast wordt het systeem van de mestverwerkingscertificaten (artikelen 3 en 4) en de weging van meststoffen bij vervoer ervan (artikelen 5 en 6) gewijzigd.

3.1. Uit de rubriek ‘Rechtsgrond’ van de aanhef blijkt dat voor de ontworpen regeling rechtsgrond wordt gezocht in de artikelen 23, § 7, en 24, § 3, van het decreet van 22 december 2006 ‘houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’ (hierna: het Mestdecreet).

3.2.1. Artikel 1 van het ontwerp ontleent rechtsgrond aan de artikelen 23, § 7, en 24, § 3, van het Mestdecreet.

Artikel 24, § 3, van het Mestdecreet biedt tevens rechtsgrond aan de artikelen 2 en 6 (met uitzondering van de bepalingen betreffende de weging) van het ontwerp.

3.2.2. Gevraagd naar de rechtsgrond biedende bepaling voor de in artikel 2 van het ontwerp geregelde registratie voor de debietmeters en de bezwaarprocedure tegen beslissingen over debietmeters of het gebruik van een weegbrug bij het afdelingshoofd van de Mestbank (ontworpen artikel 2.2.3.4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2016 ‘houdende uitvoering van het Mestdecreet van 22 december 2006’ (VLAREME)), antwoordde de gemachtigde:

“Dit betreft een noodzakelijke regel voor de uitwerking van deze regeling zoals deze voortvloeit uit artikel 24, §3 van het Mestdecreet.

Zo is het nodig dat de betreffende debietmeters geïdentificeerd kunnen worden, opdat de ontvangen meetgegevens aan de correcte debietmeters kunnen gelinkt worden. Het instellen van een bezwaarprocedure is evenzeer nodig om de uitbaters de kans te kunnen geven om aan de Mestbank binnen een afgelijnde procedure te signaleren dat zij menen dat de Mestbank in een bepaald geval de regelgeving foutief zou hebben toegepast, zich op foutieve gegevens gebaseerd zou hebben,..., bij het nemen van bepaalde beslissingen, zonder dat deze uitbaters meteen al tot een jurisdictioneel beroep zouden moeten overgaan.

Aanvullend kan ook gewezen worden op artikel 4, §3 van het Mestdecreet, dat stelt dat de Vlaamse regering de Vlaamse Landmaatschappij bijkomende taken kan geven.

Moest geoordeeld worden dat bovenstaande bepalingen niet volstaan als rechtsgrond kan ook nog verwezen worden naar artikel 20 van de BWHI, aangezien volgens dit artikel de Vlaamse Regering de regels mag opstellen die vereist zijn om uitvoering te geven aan de decreten.”

Voor de in het ontworpen artikel 2.2.3.4 van het VLAREME aan de Mestbank¹ opgedragen taken kan voldoende rechtsgrond worden ontleend aan artikel 4, § 3, van het Mestdecreet dat aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid verleent om de Vlaamse Landmaatschappij met bijkomende taken te belasten in het kader van de doelstellingen van het decreet.

Er is dan ook geen nood om voor de ontworpen bepaling bijkomend een beroep te doen op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering.

3.2.3. Voor de artikelen 3 en 4 van het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 29, § 3, laatste lid, van het Mestdecreet dat de Vlaamse Regering machtigt tot het vaststellen van nadere regels voor het systeem van mestverwerkingscertificaten dat voor de verwerking van stikstof is ingevoerd.

3.2.4. De artikelen 5 en 6 (bepalingen betreffende de weging) van het ontwerp ontleen rechtsgrond aan artikel 49, § 1, achtste lid, van het Mestdecreet, waarbij de Vlaamse Regering de voorwaarden kan bepalen waaraan de weging, als vermeld in het eerste lid, 3°, f), en g), van artikel 49, § 1, van dat decreet moet voldoen.

VORMVEREISTEN

4. Overeenkomstig artikel 5, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’ dient elk ontwerp waarbij een technisch voorschrift wordt vastgesteld “onverwijld” aan de Europese Commissie te worden meegedeeld.

¹ De Mestbank is een afdeling van de Vlaamse Landmaatschappij (artikel 3, § 9, 2°, van het Mestdecreet).

Gevraagd of het ontwerp werd aangemeld bij de Europese Commissie, antwoordde de gemachtigde:

“Deze aanmeldingsprocedure is niet doorlopen. Ons inziens dient voor de bepalingen rond debietmeters en weegbruggen, zoals opgenomen in het voorliggend besluit, geen aanmelding te gebeuren. In de eerste plaats aangezien de bepalingen opgenomen in het voorliggend besluit, zeer algemeen zijn en niet van technische aard. Verder technische voorschriften kunnen nog uitgewerkt worden via ministerieel besluit, waarvoor indien nodig de aanmeldingsprocedure dan wel nog kan gebeuren. Daarnaast is het ook zo dat het gebruiken van debietmeters en weegbruggen vandaag de dag reeds door verschillende andere bepalingen geregeld wordt. Specifiek in het kader van de mestregelgeving zijn er bijvoorbeeld ook bepalingen daaromtrent aangaande de mestverwerkingsplicht en bij het transport van meststoffen. Doch ook in VLAREM (vb. 5.28.3.2.1 i.v.m. weegbruggen) of in de omgevingsvergunning zijn daaromtrent bepalingen opgenomen. Indien er al technische voorschriften gesteld zouden worden door voorliggend besluit (hetgeen ons inziens niet het geval is), zijn deze in lijn met de bestaande wettelijke verplichtingen ter zake (en veelal soepeler cfr. de weegbrug in VLAREM die over een ijking moet beschikken), waardoor het hier in elk geval niet gaat over nieuwe technische voorschriften waarvoor een aanmelding in het kader van richtlijn (EU) 2015/1535 vereist is.”

Artikel 1, lid 1, f), eerste alinea, van voornoemde richtlijn omschrijft een technisch voorschrift als “een technische specificatie of andere eis of een regel betreffende diensten, met inbegrip van de erop toepasselijke bestuursrechtelijke bepalingen die *de jure* of *de facto* moeten worden nageleefd voor de verhandeling, de dienstverrichting, de vestiging van een verrichter van diensten of het gebruik in een lidstaat of in een groot deel van een lidstaat (...)”.

De ontworpen bepalingen voor het gebruik van debietmeters en weegbruggen bevatten technische voorschriften in de zin van die richtlijn, zodat de aanmeldingsprocedure dient te worden doorlopen.²⁻³

Bij die aanmelding overeenkomstig artikel 5, lid 1, van de voormelde richtlijn moet ook rekening worden gehouden met de *standstill*-periode bedoeld in artikel 6 ervan.

De verwijzing van de gemachtigde naar mogelijke technische voorschriften die nog door de minister kunnen worden genomen, doet geen afbreuk aan de voorgaande vaststelling.

² Zie het ontworpen artikel 2.2.3.4, §§ 2, 3, 5 en 6 van het VLAREME voor debietmeters en § 4 voor weegbruggen (artikel 2 van het ontwerp).

³ Deze procedure moet niet worden doorlopen wanneer de regeling valt onder één van de hypothesen vermeld in artikel 7, lid 1, a), van richtlijn (EU) 2015/1535, dat luidt :“De artikelen 5 en 6 zijn niet van toepassing op de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten of op de vrijwillige overeenkomsten waarbij de lidstaten:

a) zich voegen naar bindende handelingen van de Unie die de aanneming van technische voorschriften of regels betreffende diensten tot gevolg hebben; (...).”

Voor meetinstrumenten is er richtlijn 2014/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 februari 2014 ‘betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van meetinstrumenten’. Productnormering en metrologie zijn federale aangelegenheden. Uit het dossier blijkt niet dat dit ontwerp zich voegt naar richtlijn 2014/32/EU. Indien dit niet zo is, moet de meldingsprocedure van richtlijn (EU) 2015/1535 worden doorlopen.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van dit vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, alsnog aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Rekening houdend met hetgeen met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling is opgemerkt *sub* 3.1 tot 3.2.4. dient onder de rubriek “Rechtsgrond” bijkomend te worden verwezen naar de artikelen 4, § 3, 29, § 3, laatste lid, en 49, § 1, achtste lid, van het Mestdecreet.

Artikel 2

6.1. Het ontworpen artikel 2.2.3.4, § 7, eerste lid, van het VLAREME bepaalt dat als de Mestbank vaststelt dat op een bewerkings- of verwerkingseenheid de bepalingen van dat artikel niet zijn nageleefd of dat de gebruikte debietmeters de werking of de notities in het register onvoldoende staven, de Mestbank een of meer maatregelen kan opleggen die met name kunnen bestaan uit de verplichte plaatsing van bijkomende debietmeters op plaatsen die de Mestbank aanwijst en uit een aan- of afvoerverbod van meststoffen.

Dienaangaande werd door de gemachtigde de volgende toelichting gegeven:

“Hierbij is een afweging gemaakt tussen enerzijds de rechtszekerheid en anders de effectiviteit en gelijkheid tussen verschillende uitbaters. Er is immers sprake van een grote diversiteit tussen de verschillende installaties, waardoor de noodzaak zich opdringt tot alternatieve en installatie-specifieke maatregelen die ook in relatie staan met de betreffende niet-naleving. De twee meest courante maatregelen zijn hier vermeld, maar gelet op de noodzaak om ook effectief op te kunnen treden, is het nodig om ook andere maatregelen op te kunnen leggen die aangepast zijn aan de specifieke kenmerken van een installatie.”

Er dient te worden opgemerkt dat de doelstelling van de maatregel niet geheel duidelijk is. Uit de ontworpen bepaling kan niet worden afgeleid of met de maatregel het remediëren van eventuele tekortkomingen dan wel een sanctionerend optreden wordt beoogd. In geval aan de maatregel een sanctionerend karakter wordt toegeschreven dienen de sancties op exhaustieve wijze te worden vermeld.

6.2. Luidens het ontworpen artikel 2.2.3.4, § 10, van het VLAREME kan de Vlaamse minister bevoegd voor leefmilieu (hierna: de minister) nadere regels bepalen voor de uitvoering van dat artikel, onder meer over de wijze waarop de gegevens over wegingen geregistreerd moeten worden en verzonden moeten worden naar het internetloket dat de Mestbank ter beschikking stelt, inzake de technische vereisten van de debietmeters, rekening houdend met de

best beschikbare technieken ter zake, en inzake de wijze waarop de correcte werking van de debietmeter gecontroleerd moet worden, met inbegrip van de mogelijkheid tot gehele of gedeeltelijke automatische controle.

Een minister beschikt enkel over de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden, en niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid zoals de Vlaamse Regering die wel heeft op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

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 op grond van voornoemde bepaling aan de minister toegestane delegatie tot het bepalen van nadere regels beantwoordt niet aan voornoemde criteria, zodat deze machtiging te ruim en te onbepaald is geformuleerd om aanvaardbaar te zijn.

Artikel 6

7. Het ontworpen artikel 13.1.8, § 2, eerste en tweede lid, van het VLAREME bevat een overgangsregeling voor debietmeters die op 1 januari 2021 zijn geïnstalleerd.

Op de vraag wanneer deze debietmeters moeten voldoen aan de voorwaarden van artikel 2.2.3.4 van het VLAREME, antwoordde de gemachtigde:

“Vanaf het moment dat de daar reeds geïnstalleerde debietmeters kapot zijn, en een nieuwe debietmeter moet geïnstalleerd worden. Deze nieuwe debietmeter voldoet dan aan de voorwaarden van artikel 2.2.3.4.”

Vooreerst moet worden benadrukt dat een overgangsbepaling een bepaling is die de overgang van een oude naar een nieuwe regeling mogelijk maakt en dus slechts een in de tijd beperkte reden van bestaan heeft.⁴

Bijgevolg zou het voor een overgangsbepaling meer gebruikelijk zijn indien deze betrekking zou hebben op installaties die reeds bestaan op het ogenblik van de inwerkingtreding van de nieuwe regeling en niet op installaties die, zoals door de ontworpen bepaling wordt beoogd, nog kunnen worden geïnstalleerd.

Bovendien dient te worden opgemerkt dat de ontworpen overgangsregeling bezwaarlijk kan worden opgevat als een in de tijd beperkte maatregel, nu moet worden aangenomen dat de debietmeters die op 1 januari 2021 op de interne overgangen binnen de bewerkings- of verwerkingseenheid zijn geïnstalleerd, nog gedurende een onbeperkte tijdsspanne niet hoeven te voldoen aan de voorwaarden, vermeld in artikel 2.2.3.4, § 2, 4° en 5°, van het VLAREME.

⁴ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 143, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Dit niet in de tijd beperkte karakter van de maatregel komt, gezien het uit de overgangsregeling voortvloeiende verschil in behandeling tussen de uitbaters van een bewerkings- of verwerkingseenheid al naargelang ze al dan niet op 1 januari 2021 een debietmeter hebben geïnstalleerd, als zijnde weinig redelijk⁵ over en staat bijgevolg op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME

⁵ Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet slechts zijn geschonden indien de overgangsregeling tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat (GwH 26 april 2007, nr. 71/2007, B.7.3).