



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.157/1
van 12 november 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van de VLAREME van 28 oktober 2016, wat betreft de aangifte en het register voor kunstmest en de bemesting’

Op 12 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 de aangifte en het register voor kunstmest en de bemesting’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 29 oktober 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 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. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wijzigt het besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2016 ‘houdende uitvoering van het Mestdecreet van 22 december 2006’ (VLAREME). Het past de bestaande regels rond de aangifte en het register voor kunstmesthandelaren aan en voegt ook de nadere regels toe voor het kunstmestregister voor landbouwers.

Concreet wordt de minister gemachtigd om bepaalde importeurs of exporteurs van kunstmest vrij te stellen van de aangifteplicht vermeld in artikel 23, § 1, eerste lid, 5°, van het decreet van 22 december 2006 ‘houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’ (hierna: het Mestdecreet) en van de registerplicht vermeld in artikel 24, § 2, van het Mestdecreet of ervan af te wijken (artikelen 1 en 4 van het ontwerp). Ook worden de voorschriften die gelden voor het register voor producenten, verdelers, importeurs of exporteurs van kunstmest en voor het kunstmestregister voor landbouwers gewijzigd en wordt hierbij een overgangsregeling uitgewerkt voor de jaren 2021 en 2022 (artikelen 2 en 7). Vervolgens worden de gegevens gewijzigd die genoteerd moeten worden in een meststoffenregister als bedoeld in artikel 24, §§ 2 of 3, van het Mestdecreet (artikel 3) en legt artikel 5 van het ontwerp de regels vast die gelden voor het kunstmestregister voor landbouwers. Artikel 6 voegt ten slotte een regeling toe in verband met de invulling van de bemestingsnormen (artikel 6).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2021.

3. Uit de rubriek ‘Rechtsgrond’ van de aanhef blijkt dat voor de ontworpen regeling rechtsgrond wordt gezocht in de artikelen 23, § 7, en 24, §§ 2, 5 en 6, van het Mestdecreet.

Voor artikel 1 van het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 23, § 7, van het Mestdecreet.

Voor de artikelen 2 tot 5 van het ontwerp kan rechtsgrond worden ontleend aan artikel 24, §§ 2, 5 en 6, van het Mestdecreet.

Voor artikel 6 van het ontwerp dient rechtsgrond te worden gezocht in artikel 13, § 10, eerste lid, van het Mestdecreet, dat de Vlaamse Regering machtigt tot het bepalen van de nadere regels voor de toepassing van dat artikel.

Voor de aan de Mestbank¹ opgedragen taken (artikelen 2 en 5 van het ontwerp) kan 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.

VORMVEREISTEN

4. De ontworpen regeling bevat bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna: AVG), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel door een regering in verband met verwerking van persoonsgegevens.

Op de vraag of, gelet op de artikelen 3 en 5 van het ontwerp die de verwerking van persoonsgegevens betreffen, het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit is ingewonnen, heeft de gemachtigde laten weten dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit niet werd ingewonnen aangezien het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie werd gevraagd.

In advies 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017,² heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving uiteengezet dat noch de AVG,³ noch de bevoegdheidsverdelende regels eraan in de weg staan dat in eenzelfde lidstaat meerdere toezichthoudende autoriteiten worden opgericht. In dat advies wordt gesteld dat de gemeenschappen en gewesten autoriteiten kunnen oprichten die toezicht houden op de naleving van de ‘specifieke’ regels die de deelstaten ter uitvoering van de AVG hebben vastgesteld inzake de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die onder hun bevoegdheid vallen.⁴ Het verlenen van de bevoegdheid aan die autoriteiten om adviezen te geven, teneinde te voldoen aan de verplichting die voortvloeit uit de in opmerking 5.1 aangehaalde verordeningsbepalingen, hoort daar ook onder.

Zoals echter eveneens in het voormelde advies is uiteengezet, is het de Gegevensbeschermingsautoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de “algemene” regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de

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

² *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 103-132.

³ Zie immers artikel 51, lid 1, van de AVG.

⁴ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 115 (opmerking 7.1).

federale overheid ter uitvoering van de AVG heeft vastgesteld.⁵ Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting.

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

5.1. De aangifte- en registerplicht voor producenten, verdelers, importeurs of exporteurs van kunstmest zijn decretaal ingesteld bij de artikelen 23, § 1, eerste lid, 5°, en 24, § 2, van het Mestdecreet. De registerplicht voor kunstmest voor landbouwers is opgenomen in artikel 24, § 6, van het Mestdecreet.

Deze aangifte- en registerplichten zijn opgenomen in het Mestactieplan 6⁶⁻⁷ dat is aangenomen ter uitvoering van artikel 5 van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 ‘inzake de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’.

Voor meststoffen geldt op Europees niveau Verordening (EG) nr. 2003/2003 van het Europees parlement en de Raad 13 oktober 2003 ‘inzake meststoffen’.

5.2. De ontworpen regeling modelleert een aangifte- en registratieplicht voor de *supra* vermelde tussenpersonen in de kunstmeststoffenketen en voor landbouwers.

5.3. 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’ delen de lidstaten, onverminderd artikel 7, de Commissie onverwijld ieder ontwerp voor een technisch voorschrift mee, tenzij het een integrale omzetting van een internationale of Europese norm betreft, in welk geval louter met een mededeling van de betrokken norm kan worden volstaan. Zij geven de Commissie tevens kennis van de redenen waarom de vaststelling van dit technisch voorschrift nodig is, tenzij die redenen reeds uit het ontwerp zelf blijken.

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, alsmede de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, behoudens die bedoeld in artikel 7, van de lidstaten waarbij de vervaardiging, de invoer, de verhandeling of het gebruik van een product dan wel de verrichting of het gebruik van een dienst of de vestiging als dienstverlener wordt verboden”.

⁵ *Ibid.*, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

⁶ Cfr. <https://www.vlm.be/nl/SiteCollectionDocuments/Mestbank/Algemeen/6de-actieprogramma-Vlaanderen.pdf> Pag. 40 en annex 2 pag. 78 van 79.

⁷ De Europese Commissie heeft dit Mestactieplan eind 2018 goedgekeurd.

Artikel 1, lid 1, d), omschrijft een andere eis als “een eis die, zonder een technische specificatie te zijn, ter bescherming van met name de consument of het milieu wordt opgelegd en betrekking heeft op de levenscyclus van het product nadat dit in de handel is gebracht, zoals voorwaarden voor gebruik, recycling, hergebruik of verwijdering van het product, wanneer deze voorwaarden op significante wijze de samenstelling, de aard of de verhandeling van het product kunnen beïnvloeden”.

De ontworpen bepalingen regelen het opleggen van een aangifte- en registerplicht voor kunstmest, die, gezien het risico dat landbouwers voortaan hun kunstmest niet meer in het Vlaamse Gewest maar in een ander gewest of een andere lidstaat (Nederland of Duitsland) zullen aankopen, de verhandeling van kunstmest binnen de Europese Unie kan beïnvloeden. Deze bepalingen kunnen beschouwd worden als “een andere eis”, zoals omschreven in artikel 1, lid 1, d), van richtlijn (EU) 2015/1535 en dienen als technische voorschriften in de zin van artikel 1, lid 1, f), eerste alinea, van voornoemde richtlijn, de aanmeldingsprocedure te doorlopen.

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.

6. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van deze vormvereisten 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

7. Rekening houdend met hetgeen met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling is opgemerkt *sub* 3, dient onder de rubriek “Rechtsgrond” te worden verwezen naar artikel 4, § 3, van het Mestdecreet en dient de verwijzing naar artikel 23, § 5, van hetzelfde decreet te worden geschrapt.

Artikelen 1 en 4

8.1. In het ontworpen artikel 2.1.6.2, eerste lid, VLAREME wordt bepaald dat, ter uitvoering van artikel 23, § 7, van het Mestdecreet, de minister bepaalde types van producenten, verdelers, importeurs of exporteurs van kunstmest, waarvan, op basis van de aard of de grootte van de verpakking van de kunstmest die ze produceren, verdelen, importeren of exporteren, of op basis van het klantenbestand, blijkt dat de kunstmest die ze produceren, verdelen, importeren of exporteren, niet rechtstreeks bestemd is voor landbouwers, kan vrijstellen van de aangifteplicht voor producenten, verdelers, importeurs of exporteurs van kunstmest, vermeld in artikel 23, § 1,

eerste lid, 5^o⁸, van het voormelde decreet, of van die aangifteplicht kan afwijken. In het ontworpen artikel 2.1.6.2, tweede lid, VLAREME wordt de machtiging om af te wijken van de aangifteplicht verder geconcretiseerd (artikel 1 van het ontwerp).

In het ontworpen artikel 2.2.3.3, eerste lid, VLAREME wordt bepaald dat de minister, in afwijking van artikel 2.2.3.1 en 2.2.3.2 van dit besluit, bepaalde types van producenten, verdelers, importeurs of exporteurs van kunstmest, waarvan, op basis van de aard of de grootte van de verpakking van de kunstmest die ze produceren, verdelen, importeren of exporteren, of op basis van het klantenbestand, blijkt dat de kunstmest die ze produceren, verdelen, importeren of exporteren niet rechtstreeks bestemd is voor landbouwers, kan vrijstellen van de verplichting tot het bijhouden van het register, vermeld in artikel 24, § 2, van het Mestdecreet van 22 december 2006, of van die verplichting kan afwijken. In het ontworpen artikel 2.2.3.3, tweede lid, VLAREME wordt de machtiging om af te wijken van de registerplicht verder geconcretiseerd (artikel 4 van het ontwerp).

8.2. De aangifte- en de registerplicht worden opgelegd in het Mestdecreet waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om deze aangifte- en registerplicht te beperken tot bepaalde producenten, verdelers, importeurs of exporteurs van kunstmest. De Vlaamse Regering geeft hieraan *in casu* geen invulling maar subdelegeert de mogelijkheid tot vrijstelling of tot afwijking aan de minister.

8.3. 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.

Met de op grond van de ontworpen artikelen 2.1.6.2, tweede lid, en 2.2.3.3, tweede lid, VLAREME toegekende delegaties geeft de minister invulling aan het toepassingsgebied *ratione personae* voor de decretale aangifte- en registerplicht. Deze delegaties, die verder gaan dan het verlenen van de bevoegdheid tot het nemen van maatregelen van bijkomstige of detailmatige aard, waartoe delegaties aan ministers beperkt dienen te blijven, zijn bijgevolg niet aanvaardbaar. De aangelegenheden waarop die delegaties betrekking hebben, dienen derhalve in het ontwerp zelf te worden geregeld.

Artikel 5

9. In het ontworpen artikel 2.2.4.1, § 2, voorlaatste lid, VLAREME wordt bepaald dat, in afwijking van de eerste drie leden, het gebruik van kunstmest op een teelt op groeimedium niet hoeft genoteerd te worden in het gebruiksregister en dat de minister in afwijking van de

⁸ Het gaat om ‘eenieder die minstens 10.000 kg N per jaar uit kunstmest produceert, verdeelt, importeert of exporteert en die levert aan verdelers of aan landbouwers als vermeld in punt 1^o’.

voormelde vrijstelling kan bepalen dat onder bepaalde voorwaarden het gebruik van kunstmest op een teelt op groeimedium in het register genoteerd moet worden, en daarvoor de nadere regels kan bepalen.

Artikel 24, § 6, van het Mestdecreet bepaalt dat elke landbouwer die percelen landbouwgrond gebruikt een kunstmestregister moet bijhouden.

Artikel 3, § 3, 4° en 6°, van het Mestdecreet omschrijven de begrippen “groeimedium” en “landbouwgrond” respectievelijk als “materiaal in vaste of vloeibare vorm niet zijnde landbouwgrond dat wordt gebruikt of bestemd is om te worden gebruikt als voedingsbodem voor planten” en als “landbouwgrond als vermeld in artikel 2, 12°, van het decreet van 22 december 2006 tot inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid.”

In artikel 2, 12°, van het decreet van 22 december 2006 wordt het begrip “landbouwgrond” omschreven als “grond behorend tot landbouwareaal als vermeld in artikel 4, lid 1, e), van verordening (EU) nr. 1307/2013”. Deze verordeningsbepaling definieert het begrip “landbouwareaal” als “om het even welke grond die wordt gebruikt als bouwland, als blijvend grasland en blijvend weiland, of voor blijvende teelten”.

In de decreetsbepaling die de plicht tot het bijhouden van een kunstmestregister oplegt, worden enkel landbouwers die landbouwgrond gebruiken vermeld.

Op grond van artikel 24, § 5, van het Mestdecreet kan de Vlaamse Regering onder meer het bijhouden van een bemestingsregister opleggen en de decretale plicht tot het bijhouden van een register beperken tot bepaalde registerplichtigen.

In zoverre een groeimedium beschouwd kan worden als landbouwgrond, houdt de afwijking voor teelten op groeimedium een beperking in van de machtiging in artikel 24, § 5, van het Mestdecreet.

In de hypothese dat een groeimedium geen landbouwgrond is⁹, heeft de ontworpen regeling een uitbreiding van het bijhouden van het register tot gevolg.

In beide gevallen gaat de aan de minister toegekende subdelegatie verder dan het verlenen van de bevoegdheid tot het nemen van maatregelen van bijkomstige of detailmatige aard en is ze bijgevolg niet aanvaardbaar.

10. In het ontworpen artikel 2.2.4.1, § 1, tweede lid, VLAREME wordt het kunstmestregister opgedeeld in een gebruiksregister en een verhandelingsregister.

Artikel 24, § 6, van het Mestdecreet bepaalt dat elke landbouwer die percelen landbouwgrond gebruikt, een register bijhoudt met betrekking tot de hoeveelheid kunstmest die

⁹ Zoals artikel 7 van het ontwerp (ontworpen artikel 13.1.7. derde lid, 2°, b), VLAREME) is geformuleerd, wordt er blijkbaar vanuit gegaan dat een groeimedium geen landbouwgrond is.

hij op zijn bedrijf ontvangt en gebruikt en dat het gebruik van de kunstmest wordt geregistreerd op perceelsniveau.

In deze bepaling wordt tevens geregeld dat uiterlijk vanaf 1 juli 2020 het bijhouden van dat register op een digitale wijze moet gebeuren waarbij de geregistreerde gegevens geautomatiseerd doorgestuurd worden naar de Mestbank en dat de Vlaamse Regering hiervoor de nadere regels kan bepalen en, als dit digitaal bijhouden en doorsturen niet uiterlijk vanaf 1 juli 2020 gerealiseerd kan worden, extra maatregelen zal nemen.

In het ontworpen artikel 2.2.4.1, § 3, VLAREME wordt bepaald dat het verhandelingsregister notities bevat over alle kunstmest die op het bedrijf van de landbouwer ontvangen wordt, overgedragen wordt aan een derde of gemengd wordt met andere producten waardoor het mengsel niet langer als kunstmest beschouwd wordt.

Artikel 24, § 6, van het Mestdecreet verplicht enkel een registratie op perceelsniveau van het gebruik van de kunstmest en regelt niet het noteren van de overdracht aan een derde noch van de menging met andere producten. Evenmin wordt voor een uitbreiding van de notities in het kunstmestregister een delegatie verleend aan de Vlaamse Regering.

Bijgevolg dienen deze aspecten van de ontworpen regeling uit het ontwerp te worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME