



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 69.108/1
van 22 april 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Mestdecreet van 22 december 2006, het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, het VLAREL en de VLAREME van 22 oktober 2016’

Op 24 maart 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 dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Mestdecreet van 22 december 2006, het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, het VLAREL en de VLAREME van 22 oktober 2016’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 april 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE 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 22 april 2021.

*

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 strekt ertoe om een aantal wijzigingen aan te brengen in het Mestdecreet van 22 december 2006 en in diverse besluiten van de Vlaamse Regering met het oog op een actualisering van de regelgeving met betrekking tot het mestbeleid en het aanbrengen van een aantal technische correcties op dat vlak. Zo wordt de betrokken regelgeving aangepast in het licht van het stopzetten van het convenant betreffende laag-fosforvoeders en laag-eiwitvoeders en het sluiten van een nieuw samenwerkingsprotocol tussen het Vlaamse en het Waalse Gewest inzake gewestgrensoverschrijdende bedrijven, worden een Wetenschappelijk Comité Luchtemissies Veeteelt en een Administratief Team Luchtemissies Veeteelt opgericht, en worden de handhavingsbevoegdheden van de toezichthouders van de Mestbank gerationaliseerd.

3.1. Voor de ontworpen wijzigingen moet een beroep worden gedaan op een gediversifieerde rechtsgrond. Wat dat betreft, kan worden verwezen naar de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp, met dien verstande dat in dat verband het hierna volgende moet worden opgemerkt.¹

3.2. Na het eerste gedachtestreepje in de rubriek “Rechtsgronden” wordt melding gemaakt van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ waaruit de Vlaamse Regering de algemene bevoegdheid put om de decreten uit te voeren. Het is evenwel niet noodzakelijk om op deze bepaling een beroep te doen aangezien – de opmerking onder randnummer 3.5 niet te na gesproken – voor alle bepalingen van het ontwerp een voldoende rechtsgrond kan worden gevonden in een specifieke decretale bepaling.²

De verwijzing naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dient wel te worden vervangen door een verwijzing naar artikel 87 van die wet, dat rechtsgrond biedt voor de oprichting van het Administratief Team Luchtemissies Veeteelt.

3.3. Na het tweede gedachtestreepje in de rubriek “Rechtsgronden” dient de opsomming van bepalingen van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen

¹ De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft voor het onderzoek van de rechtsgrond mee gebruik gemaakt van de rechtsgrondtabel die hem door de gemachtigde is meegedeeld.

² Dit is ook het geval voor de bepalingen van het ontwerp waarvoor in de door de gemachtigde meegedeelde rechtsgrondtabel naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt verwezen. Zo kan voor artikel 2 van het ontwerp geen rechtsgrond worden gevonden in het voornoemde artikel 20 gelezen in samenhang met artikel 5.4.1 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (zie opmerking 3.5), vindt artikel 11 van het ontwerp rechtsgrond in de artikelen van het Mestdecreet die rechtsgrond bieden voor sommige van de overige bepalingen van het ontwerp, en kan voor artikel 22 van het ontwerp als rechtsgrond een beroep worden gedaan op artikel 14, § 11, van het Mestdecreet.

inzake milieubeleid' (hierna: DABM), te worden aangevuld met de vermelding van artikel 5.6.3 van dat decreet, dat rechtsgrond biedt voor artikel 4 van het ontwerp.³

3.4. Na het derde gedachtestreepje in de rubriek "Rechtsgronden" wordt op algemene wijze verwezen naar het Mestdecreet van 22 december 2006. Diverse bepalingen van het ontwerp vinden evenwel rechtsgrond in specifieke bepalingen van het Mestdecreet.

Om te beginnen vindt de Vlaamse Regering voor de in artikel 1 van het ontwerp ontworpen wijziging van het Mestdecreet rechtsgrond in artikel 27, § 3, van dat decreet, dat haar bevoegd maakt om de lijst, vermeld in artikel 27, § 1, van het decreet, aan te vullen of te wijzigen.

Voorts vinden diverse andere bepalingen van het ontwerp rechtsgrond in de artikelen 8, § 9, 13, § 10, 14, §§ 2 en 11, 22, § 3, 23, § 7, 25, 26, 27, § 5, 49, § 1, achtste lid, 52, 2°, a), en 59, vierde lid, van het Mestdecreet.

3.5. In het ontworpen hoofdstuk 2.17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 'houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne' (ontworpen artikel 2.17.1; artikel 2 van het ontwerp), wordt een onafhankelijk Wetenschappelijk Comité Luchtemissies Veeteelt opgericht.

Artikel 5.4.1 van het DABM, dat mede in de door de gemachtigde meegedeelde rechtsgrondtabel als rechtsgrond voor artikel 2 van het ontwerp wordt vermeld, houdt voor de Vlaamse Regering geen uitdrukkelijke machtiging in om dergelijk onafhankelijk wetenschappelijk comité op te richten. Weliswaar wordt aangenomen dat op grond van de bepalingen die haar belasten met de uitvoerende macht (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) en met de organisatie van haar diensten (artikel 87, § 1, van diezelfde bijzondere wet), de Vlaamse Regering commissies of adviesorganen kan oprichten, maar dan wel op voorwaarde dat deze enkel tot taak hebben haar bij de uitoefening van haar uitvoeringsopdrachten voor te lichten of niet-bindende adviezen of voorstellen te doen en op voorwaarde dat de raadpleging van die organen niet verplicht is.

Uit het ontworpen artikel 2.17.1 blijkt onvoldoende duidelijk wat de juridische aard is van het Wetenschappelijk Comité Luchtemissies Veeteelt, uit hoeveel leden dat comité zal bestaan en wat hun hoedanigheid is. Uit de ontworpen bepaling lijkt te moeten worden afgeleid dat de raadpleging van het Wetenschappelijk Comité Luchtemissies Veeteelt een louter facultatief karakter heeft. Ook wordt voorzien in het toekennen van presentiegelden en een terugbetaling van reiskosten.

De gemachtigde werd om bijkomende toelichting verzocht met betrekking tot het op te richten Wetenschappelijk Comité Luchtemissies Veeteelt en deelde mee dat het betrokken comité vermoedelijk bij het Departement Omgeving zal worden opgericht en dat dit, gelet op de doelstelling en de wijze waarop het comité gevormd wordt, zal gebeuren in de vorm van een adviesorgaan zoals bedoeld in artikel I.3, 3°, b), van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

³ In tegenstelling tot wat in de aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, meegedeelde rechtsgrondtabel wordt vermeld, strekt artikel 5.6.2 DABM artikel 4 van het ontwerp niet tot rechtsgrond.

Tevens deelde de gemachtigde mee dat het precieze aantal leden nog niet vaststaat, aangezien deze zullen worden aangeduid omwille van hun specifieke expertise binnen een bepaalde, nog door de minister te preciseren materie, al wijst hij erop dat “[o]p basis van de huidige kennis (...) er wel vermeld [kan] worden dat de minister dit maximumaantal nog zal bepalen, en dat dit waarschijnlijk 15 zal bedragen” en dat “[n]aast een paar leden die lid zijn van de Vlaamse administratie, (...) er ook personen zetelen die geen lid zijn van de Vlaamse administratie”. Ook deelde de gemachtigde mee dat op basis van de ontworpen bepaling het aanvragen van het advies van het comité facultatief is, maar dat “echter niet uitgesloten [kan] worden dat later in andere regelgeving bepaald wordt dat het inwinnen van het advies van dit comité verplicht zou worden”.⁴

Afgezien van de vaststelling dat de ontworpen regeling nog zou moeten worden aangevuld op een aantal van de voornoemde punten, kan er – mede in het licht van de door de gemachtigde verstrekte toelichting – bezwaarlijk worden van uitgegaan dat het voor de oprichting van het Wetenschappelijk Comité Luchtemissies Veeteelt, zoals dit blijkbaar wordt geconcipieerd, zou volstaan om daarvoor een beroep te doen op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met artikel 5.4.1 van het DABM. In het licht van onder meer de samenstelling van het betrokken comité en de gevallen van verplichte advisering die blijkbaar niet vallen uit te sluiten, dient daarvoor op een meer uitdrukkelijke rechtsgrondbepaling beroep te worden gedaan die de Raad van State, afdeling Wetgeving, evenwel niet ziet.⁵

3.6. Voor artikel 24 van het ontwerp wordt blijkens de meegedeelde rechtsgrondtabel als rechtsgrond een beroep gedaan op artikel 52, 2°, a), van het Mestdecreet. Deze laatste bepaling houdt in dat de Vlaamse Regering, onder de door haar te bepalen voorwaarden, voor het vervoer van dierlijke mest of andere meststoffen, afwijkingen kan toestaan op de beperkingen van artikel 48 van het decreet met betrekking tot het mestvervoer, voor zover het onder meer gaat om “de invoer of uitvoer van dierlijke mest of andere meststoffen vanuit een bepaald bedrijf naar landbouwgronden die behoren tot dat zelfde bedrijf”. Er valt niet in te zien hoe deze bepaling, die uitsluitend betrekking heeft op het transport van dierlijke mest of andere meststoffen, tevens als rechtsgrond kan dienen voor de regeling die onder artikel 24, 1°, van het ontwerp (ontworpen artikel 9.5.10.1, § 1, van de VLAREME van 28 oktober 2016), wordt uitgewerkt met betrekking tot het laten grazen van dieren op eigen landbouw in het Vlaamse Gewest. Aangezien het Mestdecreet geen gewestgrensregeling bevat voor het laten grazen van dieren over de gewestgrens, kan op het eerste gezicht evenmin een andere bepaling van dat decreet worden ingeroepen als rechtsgrond voor het bepaalde onder artikel 24, 1°, van het ontwerp. Het

⁴ De gemachtigde maakt melding van een geval waarin het advies van het betrokken comité verplicht is: “Zo zal alvast in het ministerieel besluit tot wijziging van bijlage I en bijlage II van het ministerieel besluit van 19 maart 2004 houdende vaststelling van de lijst van ammoniakemissiearme stalsystemen in uitvoering van artikel 1.1.2 en artikel 5.9.2.1bis van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, bepaald worden dat het advies van dit comité verplicht moet worden ingewonnen voor het opnemen van nieuwe stalsystemen in de lijst van stalsystemen”.

⁵ Gelet op de samenstelling en de (administratieve) taakomschrijving in het ontworpen artikel 2.17.2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 (artikel 2 van het ontwerp), moet tot een andere conclusie worden gekomen ten aanzien van het Administratief Team Luchtemissies Veeteelt.

desbetreffende onderdeel van de ontworpen regeling kan in de huidige stand van de decreetgeving bijgevolg geen doorgang vinden.⁶

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De verwijzingen in de rubriek “Rechtsgronden” zullen moeten worden aangepast aan hetgeen onder randnummer 3 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling. Dit houdt in dat in de verwijzing na het eerste gedachtestreepje melding moet worden gemaakt van artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en niet van artikel 20 van die wet, dat na het tweede gedachtestreepje de vermelding van artikel 5.4.1 van het DABM wordt weggelaten en dat de vermelding van artikel 5.6.3 van het DABM wordt toegevoegd, en dat na het derde gedachtestreepje de onder randnummer 3.4 opgesomde bepalingen van het Mestdecreet die de ontworpen regeling mede tot rechtsgrond strekken, worden geëxpliciteerd. Daarbij zal in voorkomend geval telkens ook melding moeten worden gemaakt van de nog van kracht zijnde teksten die in het verleden wijzigingen hebben aangebracht in de betrokken rechtsgrondbepalingen.

5. In de rubriek “Vormvereisten” precisere men dat het advies van de Raad van State werd uitgebracht “met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973”.

Artikel 2

6. In de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp dient de zinsnede “, het laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 3 mei 2019,” te worden vervangen door de zinsnede “, het laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 29 januari 2021,”.

7. Het ontworpen artikel 2.17.1 strekt tot het oprichten van het Wetenschappelijk Comité Luchtemissies Veeteelt, in welk verband kan worden volstaan met een verwijzing naar de opmerking onder randnummer 3.5.

Artikel 3

8. In verband met de vermelding van de artikelen 5.28.3.1 en 5.28.3.2 van titel II van het VLAREM, in de opsomming van bepalingen in het ontworpen artikel 29, 6°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 ‘tot uitvoering van titel XVI van het decreet van

⁶ Eenmaal voor de bepalingen onder artikel 24, 1°, van het ontwerp, een deugdelijke decreetale basis zal zijn tot stand gebracht, zal de ontworpen regeling op dat punt ook nog om advies moeten worden voorgelegd aan de bevoegde toezichthoudende autoriteiten op het vlak van de verwerking van persoonsgegevens. Het bepaalde in artikel 24, 1°, van het ontwerp, impliceert immers de verwerking van dergelijke gegevens en voorziet – in tegenstelling tot wat de gemachtigde voorhoudt – wel degelijk in een aantal nieuwe verplichtingen op dat vlak.

5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid' (artikel 3, 1°, van het ontwerp), deelde de gemachtigde het volgende mee:

“Dit betreft een verkeerdelijke overname van de onderafdelingen als artikelen van de betreffende afdeling 5.28.3, de bewerking en verwerking van dierlijke mest. Dit dient vervangen te worden door ‘5.28.3.1.1. tot en met 5.28.3.5.3’.”

De redactie van de ontworpen bepaling dient op de door de gemachtigde aangegeven wijze te worden gecorrigeerd.

Artikel 11

9. De toevoeging die wordt beoogd in artikel 11, 1°, van het ontwerp, betreft – zoals door de gemachtigde werd bevestigd – “punt 1°/1” van artikel 1.1.2 van de VLAREME van 28 oktober 2016 (en niet “punt 1°”). Artikel 1.1.2, 1°, van de VLAREME werd immers bij artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 januari 2021 vernummerd tot een artikel 1.1.2, 1°/1. De redactie van artikel 11, 1°, van het ontwerp, dient, rekening houdend hiermee, te worden aangepast. Tevens moet in de inleidende zin van artikel 11 van het ontwerp ook nog melding worden gemaakt van het voornoemde wijzigende besluit van de Vlaamse Regering van 8 januari 2021.

Artikel 12

10. De redactie van artikel 12, 1°, van het ontwerp, moet worden gecorrigeerd als volgt:

“1° de woorden ‘, 42, en 86’ worden vervangen door de woorden ‘en 42’;”.

Artikel 18

11. Men passe de redactie van artikel 18, 2°, van het ontwerp, aan als volgt:

“2° in het eerste lid worden de woorden ‘of van artikel 8, 14, § 9, of artikel 22,’ vervangen door de woorden ‘of van artikel 8 of artikel 22,’.”

Artikel 24

12. Onder voorbehoud van hetgeen in dit advies wordt opgemerkt onder randnummer 3.6, moet worden vastgesteld dat in de ontworpen bepaling onder artikel 24, 1°, van het ontwerp, melding wordt gemaakt van de begrippen “gewestgrensoverschrijdend bedrijf” en “gewestgrensboer”; van dit laatste begrip wordt ook melding gemaakt in de ontworpen bepalingen onder artikel 24, 2° en 3°, van het ontwerp. De betrokken begrippen worden niet omschreven in het ontwerp, terwijl dergelijke omschrijving nochtans determinerend is voor de omvang van de verplichtingen die door de betrokken bedrijven en boeren moeten worden nageleefd. Nu vallen die verplichtingen uitsluitend af te leiden uit een aan de Raad van State

meegedeeld protocol van samenwerking dat tussen het Vlaamse en het Waalse Gewest op 29 juli 2019 is gesloten met betrekking tot het uitwisselen van informatie en de opvolging van de productie en het spreiden van dierlijke mest binnen gewestgrensoverschrijdende veeteeltbedrijven. Op zijn minst zou in de ontworpen bepalingen onder artikel 24 van het ontwerp moeten worden verwezen naar de in het voornoemde samenwerkingsprotocol omschreven begrippen en overeengekomen verplichtingen. Daartoe is dan wel vereist dat het desbetreffende protocol naar behoren wordt bekendgemaakt, wat evenwel niet is gebeurd.⁷ Om die reden zou in de tekst van het ontwerp zelf duidelijker tot uitdrukking moeten worden gebracht welke precies de erin beoogde bedrijven en boeren zijn en wat de verplichtingen zijn die op hen rusten.

Artikel 25

13. Men late de inleidende zin van artikel 25 van het ontwerp aanvangen als volgt: “In artikel 9.5.10.2, eerste lid, van hetzelfde besluit, ingevoegd bij ...”.

Artikel 28

14. De redactie van artikel 28 van het ontwerp moet worden aangepast als volgt: “De artikelen 1, 16, 19 en 27 hebben uitwerking met ingang van 1 januari 2021.”⁸

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁷ Het betrokken samenwerkingsprotocol bevat tevens een regeling in verband met het verwerken van persoonsgegevens die *materialiter* gesproken evenzeer aanleiding geeft tot een raadpleging van de bevoegde toezichthoudende autoriteiten op het vlak van de verwerking van persoonsgegevens.

⁸ Omzendbrief ‘betreffende de Wetgevingstechniek’ VR 2019/4, aanwijzing 239, 3°.