



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.005/1/V
van 21 augustus 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van 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, wat betreft de toezichtopdrachten voor de personeelsleden van de Mestbank, en tot wijziging van de VLAREME van 28 oktober 2016, wat betreft de oprichting van het opvolgingsorgaan’

Op 17 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 2 september 2025,* een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van 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, wat betreft de toezichtopdrachten voor de personeelsleden van de Mestbank, en tot wijziging van de VLAREME van 28 oktober 2016, wat betreft de oprichting van het opvolgingsorgaan’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 19 augustus 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en David D’HOOGHE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 augustus 2025.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

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 voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot de wijziging van 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’ en van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2016 ‘houdende uitvoering van het Mestdecreet van 22 december 2006’ (hierna: VLAREME).

Het eerstgenoemde besluit wordt gewijzigd om de toezichtsoopdrachten van de toezichthouders van de Mestbank uit te breiden (artikel 1 van het ontwerp).

In VLAREME wordt een achterhaalde definitie opgeheven (artikel 2), wordt de regeling betreffende de compensatievergoeding als flankerend beleid voor de bemestingsverboden gewijzigd (artikel 3) en wordt voorzien in een regeling met betrekking tot het opvolgingsorgaan vermeld in artikel 3, § 9, 4^o/1, van het decreet van 22 december 2006 ‘houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’ (hierna: het Mestdecreet) (artikel 4).

RECHTSGROND

3. Artikel 1 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 16.3.9, § 2, eerste lid, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM).

Voor artikel 2 van het ontwerp, waarbij enkel een definitie wordt opgeheven, is geen specifieke rechtsgrond vereist.

De rechtsgrond voor artikel 3 van het ontwerp wordt geboden door artikel 41*bis*, § 10, vijfde lid, van het Mestdecreet.

Artikel 4 van het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 3, § 9, 4^o/1, van het Mestdecreet. In zoverre wordt voorzien in een vertegenwoordiging van de Vlaamse Landmaatschappij (hierna: VLM) en van de Vlaamse Milieumaatschappij in het opvolgingsorgaan dat bij artikel 4 van het ontwerp wordt opgericht, en in zoverre de VLM wordt aangewezen als beheerder van het secretariaat van het opvolgingsorgaan en als verwerkingsverantwoordelijke, wordt bijkomend rechtsgrond geboden door artikel 4, § 3, van het Mestdecreet van 22 december 2006 en artikel 10.2.4, § 5, van het DABM.

VORMVEREISTEN

4. Artikel 3 van het ontwerp voorziet in vergoedingen voor landbouwers als compensatie voor bemestingsverboden. Op de vraag of die bepaling overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) als staatssteun werd aangemeld bij de Europese Commissie, antwoordde de gemachtigde ontkennend:

“Het artikel 3 van voorliggend besluit heeft wel betrekking op een vergoeding, doch de betreffende vergoeding maakt geen staatssteun uit, doch is te kwalificeren als een schadeloosstelling voor de betrokken bedrijven. De vergoeding is er namelijk ter compensatie van de in te voeren nulbemesting en 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 met voorliggend besluit (beperkt) gewijzigd wordt (en die de nadere uitvoering is van de bepaling opgenomen in artikel 41*bis*, §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. De aanpassing die door artikel 3 van voorliggend besluit wordt doorgevoerd is ook van beperkte aard en is bedoeld om de betreffende compensatieregeling in overeenstemming te brengen met de bepalingen uit het Mestdecreet waaraan nadere invulling gegeven wordt. Voor wat betreft familiale overdrachten en seizoenspacht is immers in artikel 41*bis* van het Mestdecreet ook een afwijkende regeling rond nulbemesting opgenomen, waardoor het aangewezen is om in de compensatieregeling hier ook een afwijking te voorzien.”

Het gegeven dat de vergoeding als een compensatie wordt verleend voor beperkingen inzake bemesting die de betrokken landbouwers ondergaan, neemt niet weg dat het kan gaan om staatssteun, al was het maar omdat niet valt uit te sluiten dat die compensatie groter kan zijn dan het concreet opgelopen economisch verlies.

Zoals de Raad van State reeds eerder heeft opgemerkt,¹ lijkt de ontworpen steun bovendien niet te beantwoorden aan de voorwaarden van artikel 33 van verordening (EU) 2022/2472 van de Commissie van 14 december 2022 ‘waarbij bepaalde categorieën steun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met de interne markt verenigbaar worden verklaard’,² doordat de steunniveaus ver boven de drempelwaarden van die bepaling worden vastgesteld. Tenzij de regeling in een andere vrijstellingsregeling kan worden ingepast, moet ze (en ook de thans ontworpen wijziging ervan) bijgevolg overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU worden aangemeld bij de Europese Commissie.

¹ Zie adv.RvS 75.177/16 van 22 januari 2024 over amendementen op een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 26 januari 2024 ‘over de programmatische aanpak stikstof’, opmerking 11 (*Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1801/8); 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’, opmerkingen 7.1 en 7.2.

² Namelijk steun voor het opvangen van nadelen in verband met Natura 2000-gebieden.

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

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De rubriek ‘Rechtsgronden’ moet in overeenstemming worden gebracht met hetgeen in opmerking 3 is uiteengezet. Er moet dan ook meer precies worden verwezen naar artikel 16.3.9, § 2, *eerste lid*, van het DABM en bijkomend naar artikel 10.2.4, § 5, ervan. Ook moet een verwijzing worden toegevoegd naar de artikelen 4, § 3, en 41*bis*, § 10, vijfde lid, van het Mestdecreet.

6. In de rubriek ‘Vormvereisten’ moet ook de datum van het tweede advies van de inspecteur van Financiën worden vermeld, namelijk 2 juli 2025.

Artikel 3

7. In de inleidende zin van artikel 3, 2°, van het ontwerp schrijve men: “het tweede lid, *dat het derde lid wordt*, wordt vervangen door wat volgt:”, gelet op het tweede lid dat wordt ingevoegd bij artikel 3, 1°, van het ontwerp.

Artikel 4

8. Het ontworpen artikel 12.3.1, § 1, vierde lid, van het VLAREME bepaalt dat een van de vertegenwoordigers van de VLM, vermeld in het tweede lid, 2°, wordt aangewezen als voorzitter van het opvolgingsorgaan. Het ontworpen zesde lid bepaalt dat bij afwezigheid van de vertegenwoordiger, vermeld in het tweede lid, 2°, die aangewezen is als voorzitter, de vertegenwoordiger van de Vlaamse minister bevoegd voor de omgeving en de natuur, vermeld in het tweede lid, 1°, het voorzitterschap op zich neemt.

Deze ontworpen regeling spoort niet met de definitie van het opvolgingsorgaan in artikel 3, § 9, 4°/1, van het Mestdecreet, waarin gewag wordt gemaakt van “het voorzitterschap van een vertegenwoordiger van de Vlaamse minister van Omgeving”. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 20 december 2024⁴ wordt bevestigd dat het voorzitterschap toekomt aan de vertegenwoordiger van de Vlaamse minister bevoegd voor

³ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

⁴ 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’.

Omgeving, en wordt daaraan toegevoegd dat bij diens afwezigheid, een vertegenwoordiger van de VLM als plaatsvervangend voorzitter kan fungeren.⁵

De stelling van de gemachtigde dat “[a]angezien de VLM deel uitmaakt van het beleidsdomein Omgeving (...) de vertegenwoordigers van de VLM ook [kunnen] aanzien worden als vertegenwoordigers van de minister van Omgeving”, kan niet worden bijgetreden. Die vertegenwoordigers worden immers voorgedragen door de VLM zelf.

De ontworpen bepalingen moeten dan ook worden aangepast in het licht van wat voorafgaat.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

⁵ *Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nr. 160/1, 6.