



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.654/1
van 26 mei 2023

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 17 mei 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen 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 23 mei 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 mei 2023.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag gemotiveerd door het gegeven dat

“de vernietiging van het oorspronkelijke uitvoeringsbesluit van 19 maart 2021 door de Raad van State in haar arrest nr. 256.326 van 24 april 2023, zorgt voor onduidelijkheid en rechtsonzekerheid aangaande de registratieverplichtingen rond het gebruik en de verhandeling van kunstmest. De vernietiging van het uitvoeringsbesluit zorgt dat er geen nadere regels zijn over hoe het kunstmestregister voor landbouwers bijgehouden moet worden en over de wijze waarop kunstmesthandelaren hun register digitaal moeten bijhouden. De opvolging van de kunstmeststromen komt hierdoor in het gedrang.

Als er niet wordt geopteerd voor een snelle behandeling van dit besluit en het juridisch vacuüm, veroorzaakt door het vernietigingsarrest, niet zo snel mogelijk wordt opgevangen dan zal dit leiden tot een grote en aanzienlijke rechtsonzekerheid en zal dit de kwaliteit van de kunstmestopvolging ernstig in gevaar brengen.

De noodzaak voor een snelle behandeling moet ook gezien worden in het licht van de ingebrekestelling door de Europese Commissie van 15 februari jongstleden, wegens het uitblijven van verscherpte maatregelen tegen nitraatverontreiniging. De Commissie dringt erop aan om onmiddellijk actie te nemen. In dat kader wordt er momenteel volop gewerkt aan de opmaak van een zevende Mestactieplan. In het ontwerp van MAP 7, wordt momenteel voorzien dat er verder ingezet wordt op een effectieve digitale kunstmestregistratie.

Het is bijgevolg dringend noodzakelijk rekening houdend met alle hoger vermelde redenen om zo snel mogelijk een nieuw uitvoeringsbesluit in het leven te roepen.”

*

2. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot 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

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de rechtssituatie te herstellen op het vlak van de digitale registerverplichtingen rond het gebruik en de verhandeling van kunstmest¹, zoals deze bestonden vooraleer het besluit van de

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 van 22 december 2006. De registerplicht voor kunstmest voor landbouwers is opgenomen in artikel 24, § 6, van het Mestdecreet. Deze aangifte- en registerplichten zijn opgenomen in het Mestactieplan 6 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

Vlaamse Regering van 19 maart 2021² werd vernietigd bij arrest nr. 256.326 van 24 april 2023 van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.³ Het ontwerp herneemt de artikelen 1 tot 4 van het vernietigde besluit, stelt een overgangsregeling vast voor het jaar 2023 (artikel 5) en voorziet in een inwerkingtreding van de ontworpen regeling op 1 juni 2023 (artikel 6).

4.1. Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in de bepalingen van het Mestdecreet van 22 december 2006 (hierna: het Mestdecreet) die worden vermeld in de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef⁴ met dien verstande dat moet worden gewezen op wat hierna volgt.

4.2. Het ontworpen artikel 2.2.1.4, achtste lid, 2°, van VLAREME (artikel 1 van het ontwerp), heeft betrekking op de in het register voor producenten, verdelers, importeurs of exporteurs van kunstmest te noteren gegevens met betrekking tot de leveringen aan particulieren van maximaal 100 kg kunstmest per levering. Voor dergelijke bepaling is evenwel geen rechtsgrond voorhanden wat het opnemen van gegevens betreft met betrekking tot leveringen aan particulieren. In artikel 24, § 2, van het Mestdecreet wordt immers enkel een registerplicht ingesteld voor leveringen aan verdelers of landbouwers. Het bepaalde in het ontworpen artikel 2.2.1.4, achtste lid, 2°, van VLAREME, kan derhalve niet ongewijzigd in het ontwerp worden behouden.

4.3. In het ontworpen artikel 2.2.1.4, achtste lid, 3°, van VLAREME (artikel 1 van het ontwerp), worden nadere regels vastgesteld met het oog op het uitvoeren van artikel 14 van het Mestdecreet, zodat ervoor als rechtsgrond tevens een beroep moet worden gedaan op de machtigingsbepaling van artikel 14, § 11, derde lid, van dat decreet.

In zover in het ontworpen artikel 2.2.1.4, achtste lid, 3°, van VLAREME, evenwel wordt bepaald dat de vrijstelling vermeld in artikel 14, § 6, van het Mestdecreet, kan worden aangevraagd door elke landbouwer tot wiens bedrijf er landbouwgrond behoort en dit ongeacht het gebiedstype waarbinnen de percelen van de landbouwer gelegen zijn, moet worden

door nitraten uit agrarische bronnen’. Voor meststoffen geldt op Europees niveau Verordening (EU) 2019/1009 van het Europees parlement en de Raad van 5 juni 2019 ‘tot vaststelling van voorschriften inzake het op de markt aanbieden van EU-bemestingsproducten en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 1069/2009 en (EG) nr. 1107/2009 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2003/2003’. De gemachtigde deelde in verband met de verhouding van de ontworpen regeling tot deze laatste verordening onder meer het volgende mee: “De registerplicht die door voorliggend ontwerp van besluit verder uitgewerkt wordt, staat los van de verplichtingen, opgenomen in verordening (EU) 2019/1009. De verplichtingen die door voorliggend ontwerp van besluit worden uitgewerkt betreffen het noteren en bijhouden van bepaalde gegevens over de verhandeling en het gebruik van kunstmest, en houden geen verband met de normering of kwaliteitscontrole van deze producten (...) De verplichtingen [ter] uitvoering van het Mestdecreet, voor wat betreft de digitale registratie van kunstmest, [staan] los van de verplichtingen, opgenomen in verordening 2019/1009”.

² Besluit van de Vlaamse Regering van 19 maart 2021 ‘tot wijziging van de VLAREME van 28 oktober 2016, wat betreft de aangifte en het register voor kunstmest en bemesting’.

³ Het besluit van de Vlaamse Regering van 19 maart 2021 werd nietig verklaard omwille van het ontbreken van het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit. Zoals door de gemachtigde werd bevestigd, heeft de Gegevensbeschermingsautoriteit over het thans voorliggende ontwerp een standaardadvies uitgebracht.

⁴ Er dient daarbij geen beroep te worden gedaan op de algemene bevoegdheid waarover de Vlaamse Regering op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ beschikt om de decreten uit te voeren.

opgemerkt dat het voornoemde artikel 14, § 6, verwijst naar de vrijstelling van de maatregelen vermeld in artikel 14, § 4, eerste lid, 2° (verlaagde bemestingsnormen), 3° (plicht tot het telen van vanggewassen of laag-risico nateelten) en 4° (verplichting om voor het bemesten met vloeibare mest na 1 augustus gebruik te maken van de diensten van een erkende mestvoerder) mits het uitvoeren van een nitraatresiduevaluatie, en dat deze maatregelen gelden voor de gebiedstypes 2 en 3⁵. Op dat punt zou de ontworpen bepaling derhalve moeten worden beperkt tot die twee gebiedstypes.

4.4. Het ontworpen artikel 2.2.4.1, van VLAREME (artikel 3 van het ontwerp), vindt rechtsgrond in artikel 24, § 6 van het Mestdecreet.⁶ Deze bepaling verplicht enkel tot een registratie op perceelsniveau van het gebruik van de kunstmest en regelt niet het noteren van de overdracht aan een derde. Evenmin wordt voor een uitbreiding van de notities in het kunstmestregister een delegatie verleend aan de Vlaamse Regering. Bijgevolg is de rechtsgrond voor de registratieplicht met betrekking tot de overdracht van kunstmest aan een derde problematisch en kan het ontworpen artikel 2.2.4.1, van VLAREME, niet ongewijzigd worden behouden, wat dit aspect betreft. Om dezelfde reden lijkt dan ook de draagwijdte van het ontworpen artikel 2.2.1.4., zevende lid, van VLAREME (artikel 1 van het ontwerp), te moeten worden ingeperkt tot de ontvangst.

4.5. Het valt geenszins uit te sluiten dat de ontworpen regeling met betrekking tot de registerverplichtingen noopt tot het verwerken van bepaalde persoonsgegevens.⁷

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en

⁵ Niet in gebiedstypes 0 en 1.

⁶ Deze paragraaf is toegevoegd aan artikel 24 bij artikel 13, 3°, van 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’. In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot die bepaling het volgende verduidelijkt: “Het punt 3° van voorliggend artikel voert een registerplicht in voor landbouwers die percelen landbouwgrond gebruiken. Deze landbouwers dienen een register bij te houden waarin ze het gebruik en de ontvangst van kunstmest registreren. Deze aanpassing kadert in de intensivering van de opvolging van het kunstmestgebruik. Hierbij wordt ook expliciet voorzien dat vanaf de zomer van 2020 dit register op een digitale wijze bijgehouden wordt waarbij de gegevens automatisch doorgegeven worden. Dit digitaal bijhouden en doorgeven wordt ook ingevoerd voor het register dat de kunstmesthandelaren moet[en] bijhouden (punt 1°). Voor beide registers is ook een delegatie naar de Vlaamse Regering voorzien om extra maatregelen te nemen mocht blijken dat deze digitale werkwijze niet uiterlijk op 1 juli 2020 operationeel zou zijn” (Parl.St. VI.Parl. 2018-19, nr. 1938/1, 24).

⁷ Zo worden met artikel 2, 1° en 3°, van het ontwerp, persoonsgegevens toegevoegd welke in de registers moeten worden opgenomen, maar in voorkomend geval zouden ook bepaalde, ruime delegaties van bevoegdheden aan de minister tot een verwerking van persoonsgegevens kunnen nopen (zie wat dat betreft de ontworpen artikelen 2.2.1.4, zevende en negende lid, en 2.2.4.1, § 2, vijfde lid, van VLAREME; resp. artikelen 1 en 3 van het ontwerp).

betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.⁸

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wet – of *in casu* het decreet – zelf worden vastgelegd. In dat verband zijn de Raad van State, afdeling Wetgeving, en het Grondwettelijk Hof van oordeel dat, ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.⁹

Het Mestdecreet bevat zeer zeker bepalingen die kunnen worden geacht een decretale basis te bevatten voor een nadere regeling van bepaalde aspecten inzake de verwerking van persoonsgegevens,¹⁰ maar hieruit kan niet worden afgeleid dat in dat decreet alle voornoemde “essentiële elementen” inzake gegevensverwerking zouden worden geregeld die het de Vlaamse Regering nu mogelijk zouden maken om al deze elementen zonder andere, specifieke decretale basis te regelen in het voorliggende ontwerp van besluit. Dergelijke regeling ontbeert in die mate de vereiste decretale grondslag.

VORMVEREISTEN

5. In de rubriek “Vormvereisten” van de aanhef van het ontwerp wordt, wat het advies van de inspectie van Financiën en de mededeling aan de Europese Commissie met toepassing van artikel 5 van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015¹¹ betreft, verwezen naar vormvereisten die werden nagekomen naar aanleiding van de totstandkoming van het vernietigde besluit van de Vlaamse Regering van 19 maart 2021. Afgezien nog van de vraag of bijvoorbeeld het destijds door de inspectie van Financiën verleende advies nog voldoende actueel kan worden geacht, moet worden vastgesteld dat de tekst waarop de eerder nagekomen vormvereisten betrekking hadden, verschilt van de tekst zoals die nu voorligt.¹² Om die reden lijkt niet te kunnen worden volstaan met een loutere verwijzing naar de

⁸ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

⁹ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1 en GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2.

¹⁰ Zo bepaalt artikel 24, § 4, van het Mestdecreet dat de registers gedurende vijf jaar op de plaats van uitbating ter inzage worden gehouden van de met het toezicht op de naleving van het decreet belaste ambtenaren.

¹¹ 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’.

¹² Zo maakte het bepaalde in het ontworpen artikel 2.2.1.4, achtste en negende lid, van VLAREME (artikel 1 van het ontwerp), niet het voorwerp uit van de mededeling aan de Europese Commissie. Afzien van het eraan klevende rechtsgrondprobleem, worden in het ontworpen artikel 2.2.1.4, achtste lid, 2°, van VLAREME, registratieregels vastgelegd met betrekking tot leveringen aan particulieren. Vergeleken met de aan de Europese Commissie

voornoemde vormvereisten die eerder naar aanleiding van de totstandkoming van het vernietigde besluit werden nagekomen, maar dient om een nieuw advies van de inspectie van Financiën te worden verzocht en zal een aangepaste mededeling aan de Europese Commissie moeten gebeuren.

ALGEMENE OPMERKING

6. In sommige bepalingen van het ontwerp wordt aan de minister de bevoegdheid verleend om “nadere regels” te bepalen betreffende het doorgeven van gegevens die een registerplichtige noteert (ontworpen artikel 2.2.1.4, zevende lid, van VLAREME; artikel 1 van het ontwerp), betreffende het noteren van bepaalde gegevens in het register (ontworpen artikel 2.2.1.4, negende lid, van VLAREME; artikel 1 van het ontwerp), en in verband met de toestemming aan landbouwers om bepaalde percelen te bemesten of te laten bemesten (ontworpen artikel 4.5.1, derde lid, van VLAREME; artikel 4 van het ontwerp). In het ontworpen artikel 2.2.4.1, § 2, vijfde lid, van VLAREME (artikel 3 van het ontwerp), wordt aan de minister de bevoegdheid verleend om, in afwijking van het ontworpen artikel 2.2.4.1, § 2, eerste tot derde lid, te bepalen op welke wijze het gebruik van kunstmest op permanent overkapte landbouwgronden in het gebruiksregister genoteerd moet worden.

Er dient mee rekening te worden gehouden dat, opdat een delegatie van verordenende bevoegdheid aan een minister toelaatbaar zou kunnen zijn, deze delegatie enkel betrekking kan hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden. Omdat sommige van de voornoemde delegaties op een vrij onbepaalde wijze zijn omschreven, valt niet uit te sluiten dat deze betrekking hebben op andere aangelegenheden dan die welke als bijkomstig of detailmatig kunnen worden beschouwd (zie vooral het ontworpen artikel 2.2.1.4, zevende lid, tweede volzin, en het ontworpen artikel 2.2.1.4, negende lid, van VLAREME). Dergelijke delegaties kunnen uiteraard evenmin worden aangegrepen om, zonder voldoende decretale basis, aspecten van de verwerking van persoonsgegevens te regelen (zie in dat verband de opmerking onder randnummer 4.5).

ONDERZOEK VAN DE TEKSTAanhef

7. Rekening houdend met hetgeen over de rechtsgrond is opgemerkt onder de randnummers 4.1 tot 4.5, schrappe men in de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef van het ontwerp de verwijzing naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en naar artikel 23, § 7, van het Mestdecreet. Tevens dient een verwijzing naar artikel 14, § 11, van dat decreet, te worden toegevoegd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME