



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.295/1
van 19 april 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van de VLAREME van 28 oktober 2016, wat betreft het opheffen van administratieve beroepsmogelijkheden’

Op 21 maart 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 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 opheffen van administratieve beroepsmogelijkheden’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 april 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 april 2023.

*

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 administratieve beroepsmogelijkheden bij de bevoegde minister in de VLAREME op te heffen en – waar dit nog niet het geval is¹ – te vervangen door een specifieke bezwaarprocedure.

Concreet wordt

- de administratieve beroepsprocedure bij de minister tegen de beslissingen tot toekenning van TNER-D² en tot reductie van TNER-D vervangen door een bezwaarprocedure bij het afdelingshoofd van de Mestbank (artikel 1);
- de administratieve beroepsprocedure bij de minister tegen de beslissingen van de Mestbank in verband met de overname van nutriëntenemissierechten vervangen door een bezwaarprocedure bij het afdelingshoofd van de Mestbank (artikelen 2, 3 en 4);
- de administratieve beroepsprocedure bij de minister tegen de beslissingen van het afdelingshoofd van de Mestbank naar aanleiding van een bezwaar tegen een beslissing over bedrijfsontwikkeling na bewezen mestverwerking opgeheven (artikel 5);
- de administratieve beroepsprocedure bij de minister tegen de aktenaam van de annulatie van de nutriëntenemissierechten vervangen door een bezwaarprocedure bij het afdelingshoofd van de Mestbank (artikel 6);
- de administratieve beroepsprocedure bij de minister tegen de beslissing tot schorsing of intrekking van de erkenning als mestvoerder vervangen door een bezwaarprocedure bij het afdelingshoofd van de Mestbank (artikel 7);
- de administratieve beroepsprocedure bij de minister tegen de beslissing tot schorsing of intrekking van de erkenning als verzender vervangen door een bezwaarprocedure bij het afdelingshoofd van de Mestbank (artikel 8).

Daarnaast worden de artikelen 28 tot 30 van het decreet van 18 juni 2021 ‘tot wijziging van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, het Mestdecreet van 22 december 2006 en het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en

¹ Artikel 5 heft artikel 7.5.6.2 VLAREME op. In dat artikel is het administratief beroep bij de bevoegde minister geregeld tegen een bezwaarbeslissing die is geregeld in artikel 7.5.6.1 VLAREME. Dat laatste artikel wordt niet gewijzigd.

² TNER-D zijn tijdelijke nutriëntenemissierechten.

afvalstoffen, wat betreft het opheffen van administratieve beroepsmogelijkheden' en het ontworpen besluit in werking gesteld (artikel 9).

3.1. De ontworpen regeling vindt in beginsel rechtsgrond in de decretale bepalingen waarnaar wordt verwezen in de rubriek "Rechtsgronden" in de aanhef van het ontwerp. Niettemin moet daaromtrent nog het hiernavolgende worden opgemerkt.³

3.2. Met betrekking tot sommige van de bepalingen waarnaar in de aanhef van het ontwerp wordt verwezen, valt niet in te zien op welke wijze deze de ontworpen regeling tot rechtsgrond strekken. Dit is het geval voor artikel 4, §§ 1 en 3, van het Mestdecreet van 22 december 2006.

3.3. Op de vraag waarom voor artikel 5 van het ontwerp luidens de rechtsgrondtabel ook artikel 84, § 28, van het Mestdecreet als rechtsgrond wordt vermeld, antwoordde de gemachtigde:

"Voor vermeld artikel 5 zijn de rechtsgronden artikel 35, tweede lid (en niet 32, §2 zoals verkeerdelijk werd doorgegeven) en artikel 84, §28 van het Mestdecreet. Met artikel 5 van het voorliggend besluit wordt de beroepsprocedure met betrekking tot beslissingen die genomen worden inzake bedrijfsontwikkeling door mestverwerking geschrapt. Met de decreetswijziging van 27 juli 2022 werden artikelen 35, 36 en 37 van het Mestdecreet opgeheven. Door deze opheffing werd het systeem van bedrijfsontwikkeling door mestverwerking geschrapt, waardoor er, wat betreft dit systeem, geen nieuwe aanvragen konden worden ingediend. Voor landbouwers die reeds nutriëntenemissierechten-mestverwerking (hierna: NER-MVW) hadden bekomen bleef het systeem wel behouden, in die zin dat deze NER-MVW, overeenkomstig artikel 84, §28 van het Mestdecreet, beoordeeld en in voorkomend geval geannuleerd worden overeenkomstig de bepalingen van artikel 35, 36 en 37 en de uitvoeringsbesluiten ervan, zoals die van kracht zijn op 1 januari 2022. Als dusdanig is artikel 84, §28 van het Mestdecreet vereist als rechtsgrond."

Zoals de gemachtigde aangeeft, zijn de artikelen 35 tot 37 van het Mestdecreet opgeheven⁴ en geldt voor de bedrijfsontwikkeling door mestverwerking de regeling van artikel 84, § 28, van het Mestdecreet.⁵

Omdat in dit kader de Mestbank nutriëntenemissierechten toekent of annuleert, kan wel degelijk rechtsgrond worden ontleend aan artikel 32, tweede lid, van het Mestdecreet *juncto* artikel 84, § 28, van het Mestdecreet.

3.4. In zoverre artikel 9 van het ontwerp de inwerkingtreding regelt van drie artikelen van het decreet van 18 juni 2021 wordt rechtsgrond geboden door artikel 33 van dat decreet dat bepaalt dat het decreet in werking treedt op een datum die de Vlaamse Regering vaststelt.

³ Het onderzoek van de rechtsgrond van het ontwerp werd vergemakkelijkt door de rechtsgrondtabel die door de gemachtigde aan de Raad van State werd meegedeeld.

⁴ Meer bepaald door artikel 2 van het decreet van 15 juli 2022 'tot wijziging van het Mestdecreet, wat het invoeren van de mogelijkheid om adviescommissies op te richten en de afschaffing van de nutriëntenemissierechten-MVW betreft'.

⁵ Artikel 84, § 28, van het Mestdecreet luidt als volgt: "De nutriëntenemissierechten-MVW waarover landbouwers op 2 maart 2022 beschikken, blijven behouden en worden beoordeeld en in voorkomend geval geannuleerd overeenkomstig de bepalingen van artikel 35, 36 en 37 en de uitvoeringsbesluiten ervan, zoals die van kracht zijn op 1 januari 2022."

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen hiervoor is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontwerp. Hiertoe dient in de rubriek ‘Rechtsgronden’ enerzijds de vermelding van artikel 4, §§ 1 en 3, en artikel 35, tweede lid, van het Mestdecreet te worden weggelaten en anderzijds bijkomend te worden verwezen naar artikel 33 van het decreet van 18 juni 2021.

Artikel 1

5. In het ontworpen artikel 7.1.4, tweede lid, van de VLAREME (artikel 1 van het ontwerp) wordt bepaald dat het bezwaar bij het afdelingshoofd van de Mestbank ontvankelijk is als het binnen dertig kalenderdagen na het nemen van de beslissing vermeld in artikel 7.1.2, of binnen dertig kalenderdagen na de verzending van de beslissing, vermeld in artikel 7.1.3, met een beveiligde zending wordt ingediend bij het afdelingshoofd van de Mestbank.

Op te merken valt dat het aanvangspunt van de bezwaartermijn tegen de beslissing vermeld in artikel 7.1.2, waarbij verwezen wordt naar de datum van “het nemen van de beslissing” aldus afwijkt van het aanvangspunt van de bezwaartermijn tegen de beslissing vermeld in artikel 7.1.3.

Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Voor wat betreft de door u gestelde vragen, is het zo dat het onderscheid te wijten is aan het feit dat in de artikelen 7.1.2 en 7.1.3 van de VLAREME een verschillende methode vermeld is voor het meedelen van de beslissing.

Meer bepaald is het zo dat de beslissing, vermeld in artikel 7.1.2, meegedeeld wordt via het door de Mestbank ter beschikking gestelde internetloket, terwijl dat voor de beslissing, vermeld in artikel 7.1.3, via een beveiligde zending is (hetgeen conform de definitie opgenomen in artikel 1.1.2, 1°/1, de plaatsing van een bericht op het Mestbankloket kan zijn, doch ook vb. een klassieke aangetekende zending of een afgifte tegen ontvangstbewijs).

In de praktijk wordt er bijna steeds gebruik gemaakt van communicatie via het Mestbankloket. In een dergelijk geval zijn de dag van de beslissing, de dag van de verzending van de beslissing en de dag dat de betrokkene kennis neemt van de beslissing, allen dezelfde dag. Het beslissingsproces is daarbij zo uitgewerkt (en gebeurt ook deels geautomatiseerd) dat het nemen van de beslissing en de verzending (= het opladen naar het Mestbankloket) na elkaar op dezelfde dag gebeuren. Van zodra de beslissing opgeladen is op het loket, kan de betrokkene het daar consulteren en er kennis van nemen.

Voor wat betreft de beslissing, vermeld in artikel 7.1.3, is het zo dat deze beslissing gebeurt via een beveiligde zending.

Zoals hoger reeds vermeld, is de plaatsing van een bericht op het Mestbankloket een vorm van beveiligde zending en wordt in de praktijk ook quasi uitsluitend van deze verzendmethode gebruik gemaakt. In de praktijk zal dit tekstueel verschil dan ook quasi nooit een inhoudelijk verschil met zich meebrengen.

De mogelijkheid bestaat echter om ook een andere vorm van beveiligde zending te gebruiken. Voor die andere vormen van verzending kan er potentieel een verschil zijn tussen de dag waarop de beslissing genomen is en de dag waarop deze verzonden wordt. Om deze reden is voor de beslissingen, vermeld in artikel 7.1.3. van de VLAREME, het aanknopingspunt van de dag van verzending van de beslissing genomen.

Voor wat betreft het tijdstip waarop de betrokkene kennis neemt van de beslissing, vermeld in artikel 7.1.3, is het zo dat dit afhankelijk is van het gekozen type van beveiligde zending. Voor een plaatsing op het internetloket is dit, zoals hoger gesteld, de dag waarop het bericht op het internetloket geplaatst is, bij een afgifte tegen ontvangstbewijs, is dit de dag van afgifte, en voor een verzending via een aangetekend schrijven, gelden de algemene regels aangaande het tijdstip waarop een aangetekend schrijven geacht wordt ontvangen te zijn.”

Een verschillende wijze van kennisgeving kan een verklaring bieden voor een verschil in aanvangspunt van een bezwaartermijn.

Niettemin dient te worden vastgesteld dat de ontworpen regeling op dit punt ook afwijkt van de huidige regeling waar voor de beroepen tegen de beslissing vermeld in artikel 7.1.2 van de VLAREME als aanvangspunt wordt verwezen naar de datum van “de plaatsing van de beslissing, vermeld in artikel 7.1.2 van dit besluit, op het door de Mestbank ter beschikking gestelde internetloket”. Ook in het door de gemachtigde aangehaalde artikel 1.1.2, 1°/1, d), van de VLAREME wordt als één van de betekeningswijzen verwezen naar “de plaatsing van een bericht op het Mestbankloket”. Hoewel uit de verklaring van de gemachtigde blijkt dat het nemen van de beslissing en de verzending (zijnde het opladen naar het Mestbankloket) in principe na elkaar op dezelfde dag gebeuren, valt niet geheel uit te sluiten dat deze keten wordt doorbroken.

Het verdient in het licht van de rechtszekerheid dan ook aanbeveling om in het ontworpen artikel 7.1.4, tweede lid, van de VLAREME de zinsnede “binnen dertig kalenderdagen na het nemen van de beslissing” te vervangen door “binnen dertig kalenderdagen na de plaatsing van de beslissing, vermeld in artikel 7.1.2 op het door de Mestbank ter beschikking gestelde internetloket”.

Daarbij dient er tevens over gewaakt te worden dat de bezwaartermijn pas begint te lopen op een ogenblik dat de geadresseerden kennis konden hebben van de inhoud van de beslissing.

Artikel 9

6. In artikel 9 van het ontwerp wordt gerefereerd aan een datum die nog moet worden ingeschreven in die bepaling. Er wordt in dit verband aan herinnerd dat ontwerpen die worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, in beginsel definitief moeten zijn. Hierop zal in de toekomst moeten worden toegezien.

Ondervraagd over de beoogde datum van inwerkingtreding, verklaarde de gemachtigde:

“Dit dient nog nader bepaald te worden, afhankelijk van de termijn waarbinnen de wetgevende procedure kan afgerond worden.”

Aldus blijkt dat het niet de bedoeling is om aan de ontworpen regeling terugwerkende kracht te verlenen.

Voorts verdient het in beginsel aanbeveling om de datum van inwerkingtreding van een regeling zo te bepalen dat de rechtzoekenden over voldoende tijd beschikken om van de nieuwe regeling kennis te nemen en er zich naar te richten.

Slotopmerking

7. Een aantal artikelen heft op het niveau van het uitvoeringsbesluit de beroepsmogelijkheden op die al zijn opgeheven bij het decreet van 18 juni 2021. Artikel 32 van dat decreet stelt dat de administratieve beroepen die voor de datum van inwerkingtreding van het decreet zijn ingediend, worden afgehandeld overeenkomstig de procedurele bepalingen die van toepassing waren op het ogenblik dat de voormelde administratieve beroepen werden ingediend.

Dit is anders voor het administratieve beroep dat wordt opgeheven bij artikel 5 van het ontwerp in de mate dat het geldt voor de bedrijfsontwikkelingen na mestverwerking bedoeld in artikel 84, § 28, van het Mestdecreet. De stellers van het ontwerp dienen dan ook na te gaan of ook voor die hypothese een overgangsregeling vereist is. In voorkomend geval dient het ontwerp met een overgangsregeling te worden aangevuld.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME