



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 76.898/1/V

van 31 juli 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van bijkomende ammoniakemissiereducerende maatregelen, als vermeld in artikel 9, § 2, vijfde lid, van het decreet van 26 januari 2024 over de programmatische aanpak stikstof’

Op 19 juni 2024 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, van rechtswege verlengd tot 5 augustus 2024,^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van bijkomende ammoniakemissiereducerende maatregelen, als vermeld in artikel 9, § 2, vijfde lid, van het decreet van 26 januari 2024 over de programmatische aanpak stikstof’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 25 juli 2024. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Toon MOONEN, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 juli 2024.

*

^{*} 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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de verkiezingen van 9 juni 2024 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. In het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wordt bepaald voor welke andere ammoniakemissiereducerende technieken of maatregelen dan de reeds in artikel 9, § 2, vijfde lid, van het decreet van 26 januari 2024 ‘over de programmatische aanpak stikstof’ (hierna: PAS-decreet) vermelde maatregel van beweiden, de meldingsprocedure, geregeld in hoofdstuk 10 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’, in afwijking van artikel 82/1 van het laatstgenoemde decreet, op overeenkomstige wijze kan worden toegepast.

4.1. Onder voorbehoud van hetgeen onder randnummer 4.2 wordt opgemerkt, kan voor de ontworpen regeling rechtsgrond worden gevonden in artikel 9, § 2, vijfde lid, van het PAS-decreet, zoals ingevoegd bij artikel 203, 1^o, van het decreet van 17 mei 2024 ‘tot wijziging van de regelgeving betreffende de omgevingsvergunning wat betreft de invoering van een modulaire omgevingsvergunningsprocedure en het omgevingsbesluit’,¹ en in artikel 9, § 3, van het PAS-decreet.²

¹ Het nieuwe artikel 9, § 2, vijfde lid, van het PAS-decreet, luidt: “Als de exploitant voor de toepassing van het vierde lid gebruik wil maken van beweiden als ammoniakemissiereducerende maatregel, wordt in afwijking van artikel 82/1 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning voor deze bijstelling van de milieuvoorwaarden, de meldingsprocedure, vermeld in hoofdstuk 10 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, op overeenkomstige wijze toegepast. De Vlaamse Regering zal bijkomende ammoniakemissiereducerende maatregelen vaststellen die onder de toepassing van dit lid vallen.”

² Artikel 9, § 3, van het PAS-decreet, maakt de Vlaamse Regering bevoegd om nadere regels te bepalen voor de toepassing van artikel 9 van het decreet.

Artikel 203, 1°, van het decreet van 17 mei 2024, dat in artikel 9, § 2, van het PAS-decreet een nieuw vijfde lid heeft ingevoegd dat het ontworpen besluit tot rechtsgrond strekt, treedt luidens artikel 207 van het eerstgenoemde decreet pas in werking op de dag die volgt op de bekendmaking van het betrokken decreet in het *Belgisch Staatsblad*. Het tot stand te brengen besluit zal derhalve pas in werking kunnen treden eenmaal de rechtsgrond biedende bepaling van het nieuwe artikel 9, § 2, vijfde lid, van het PAS-decreet in werking zal zijn getreden, zijnde op de dag die volgt op de bekendmaking van het decreet van 17 mei 2024 in het *Belgisch Staatsblad*.

4.2. In het nieuwe artikel 9, § 2, vijfde lid, van het PAS-decreet en, bij uitbreiding, de gehele paragraaf 2 van dat artikel,³ wordt blijkbaar uitsluitend de “exploitant van een rundveehouderij” beoogd en niet tevens exploitanten van varkens- en pluimveehouderijen. Nochtans lijken bijvoorbeeld de maatregelen in de zin van artikel 1, eerste lid, 16°, van het ontwerp, ook betrekking te kunnen hebben op varkens en pluimvee en wordt in artikel 2, eerste lid, van het ontwerp, melding gemaakt van “de exploitant van een varkens-, pluimvee- of rundveehouderij”. Aan de gemachtigde werd gevraagd of het ontwerp op dat punt in overeenstemming is met het nieuwe artikel 9, § 2, vijfde lid, van het PAS-decreet. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“De rechtsgrond voor het vaststellen van bijkomende ammoniakemissiereducerende maatregelen waarvoor de meldingsprocedure van hoofdstuk 10 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, op overeenkomstige wijze kan worden toegepast, in afwijking van artikel 82/1 van dat decreet, werd opgenomen in artikel 9, §2, vijfde lid, van het Stikstofdecreet door artikel 203 van het decreet van 17 mei 2024 tot wijziging van de regelgeving betreffende de omgevingsvergunning wat betreft de invoering van een modulaire omgevingsvergunningsprocedure en het omgevingsbesluit. De Memorie van Toelichting bij artikel 203 geeft enkele voorbeelden van technieken die mogelijk in aanmerking komen voor bepaling door de Vlaamse Regering als technieken en maatregelen waarvoor een meldingsprocedure volstaat om ze in een bestaande omgevingsvergunning op te nemen. De vermelde voorbeelden zijn de volgende: het reinigen van de loopvloer met mestschuif en mestrobot en drijvende ballen in het mestoppervlak (Parl. St. VI. Parl. 2023-2024, 2176, nr. 1, p. 190). Deze laatste techniek is vermeld onder titel 6.2.1. van de lijst van ammoniakemissiereducerende maatregelen (bijlage bij het decreet van 19 april 2024 over ammoniakemissiereducerende maatregelen) en kan enkel ingezet worden voor diverse categorieën van varkens, maar dus niet voor rundvee. Het was dan ook duidelijk de bedoeling van de decreetgever om de Vlaamse Regering niet enkel de bevoegdheid te geven maatregelen aan te duiden die ingezet kunnen worden in rundveehouderijen, maar ook in andere veehouderijen, ook al valt artikel 9 onder de subafdeling met de generieke bronmaatregelen voor rundveehouderijen.

Het is overigens zo dat krachtens artikel 9, §2, tweede lid, van het PAS-decreet de exploitant van een gemengde veehouderij zijn PAS-referentie 2030 kan realiseren binnen het geheel van de diersoorten runderen, varkens of pluimvee van zijn veehouderij. Bijgevolg, als de exploitant van een rundveehouderij, waar tevens varkens of pluimvee worden gehouden, er voor kiest om zijn PAS-referentie 2030 te realiseren via de diergroep varkens of pluimvee, dan is het logisch dat hij daarvoor ook gebruik kan maken van de meldingsprocedure voor ammoniakemissiereducerende maatregelen die volgens het besluit van de Vlaamse Regering in aanmerking komen om via meldingsprocedure toegevoegd te

³ Artikel 9, § 2, eerste lid, van het PAS-decreet, vangt aan met de woorden “De exploitant van een rundveehouderij realiseert tegen ...”.

worden aan de omgevingsvergunning. Het besluit mag zich ook om die reden niet beperken tot ammoniakemissiereducerende maatregelen voor rundvee.”

Met de gemachtigde kan worden aangenomen dat met toepassing van artikel 9, § 2, tweede lid, van het PAS-decreet, de door een exploitant van een rundveehouderij genomen bijkomende ammoniakemissiereducerende maatregelen in de zin van artikel 9, § 2, vierde en vijfde lid, van het PAS-decreet, betrekking kunnen hebben op maatregelen voor varkens of pluimvee in de mate dat de exploitant van de rundveehouderij een gemengde veehouderij heeft met ook varkens of pluimvee.

Uit artikel 9, § 2, eerste lid, van het PAS-decreet, en uit de onderafdeling waarvan die bepaling deel uitmaakt, blijkt evenwel duidelijk dat de voor het ontwerp ingeroepen rechtsgrond enkel toepassing kan vinden op exploitanten van een rundveehouderij die in voorkomend geval weliswaar de vorm van een gemengde veehouderij kan aannemen.

Het voorbeeld dat de gemachtigde put uit de memorie van toelichting bij het ontwerp dat het decreet van 17 mei 2024 is geworden, kan uiteraard niet opwegen tegen de duidelijke tekst van het betrokken decreet zelf. Bovendien bevestigt het gegeven dat de ammoniakemissiereducerende maatregel “drijvende ballen in het mestoppervlak” volgens punt 6.2.1 van de bijlage bij het decreet van 19 april 2024 ‘over ammoniakemissiereducerende maatregelen’ thans enkel toepasselijk is op varkens, de interpretatie volgens welke exploitanten van rundveehouderijen met een gemengde veehouderij van deze maatregel gebruik kunnen maken overeenkomstig artikel 9, § 2, vierde en vijfde lid, van het PAS-decreet, maar kan er geenszins worden uit afgeleid dat de decreetgever in die bepalingen tevens exploitanten van louter een varkens- of pluimveehouderij zou hebben beoogd.

Hieruit volgt dat, wil artikel 2, eerste lid, van het ontwerp, kunnen worden ingepast in het nieuwe artikel 9, § 2, vijfde lid, van het PAS-decreet, erin uitsluitend van “de exploitant van een rundveehouderij” en niet van “de exploitant van een varkens-, pluimvee- of rundveehouderij” melding mag worden gemaakt.

VORMVEREISTEN

5. De inspectie van Financiën heeft op 24 mei 2024 een advies gegeven over een tekst van het ontwerp die evenwel afwijkt van de tekst die om advies aan de afdeling Wetgeving is voorgelegd. Aan de gemachtigde werd gevraagd of de inspectie van Financiën niet om een nieuw advies moet worden verzocht over de aldus gewijzigde versie van het ontwerp.

De gemachtigde wijst erop dat, in vergelijking met de eerder aan de inspectie van Financiën voorgelegde tekst, enkel wijzigingen werden aangebracht in artikel 1 van het ontwerp die bovendien het initiële advies van de inspectie “nooit ... hebben kunnen beïnvloeden, alleen maar bevestigen”. De gemachtigde vervolgt:

“De enige wijzigingen zitten immers op niveau van bijkomend vastgestelde of nog vast te stellen ammoniakemissiereducerende systemen. Daarover heeft IF al gesteld dat ze betwijfelt of dit geen budgettaire impact heeft voor de Vlaamse Overheid: ‘Het is immers zo dat er via het VLIF een subsidie kan aangevraagd worden voor ammoniak reducerende

maatregelen voor zover ze over een passende omgevingsvergunning beschikken. De opgesomde technieken in voorliggend besluit worden nu in de omgevingsvergunning opgenomen via een melding i.p.v. via een zwaardere procedure van een vergunning. Dit kan dus budgettaire gevolgen hebben voor de subsidie-aanvragen via het VLIF’.

Om die reden heeft IF in zijn advies van 24 mei 2024 al besloten dat voor dit dossier het gemotiveerd akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, vereist is. Het toevoegen van bijkomende ammoniakemissiereducerende maatregelen zou IF hooguit bevestigd hebben in zijn vermoeden dat dit ontwerpbesluit budgettaire gevolgen kan hebben voor de subsidie-aanvragen via het VLIF en dus een budgettaire impact voor de Vlaamse overheid. Zoals reeds vermeld, heeft IF precies omwille van die reden al beslist dat het begrotingsakkoord nodig was. Het aangepaste ontwerp zou IF dus tot geen andere conclusie meer hebben kunnen brengen.

Er is bijgevolg (...) geen tweede IF-advies gevraagd of verleend over het ontwerpbesluit in kwestie. Artikel 43 van het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (BVCO), noch een andere bepaling uit de BVCO, impliceren overigens de verplichting om wijzigingen aan een ontwerpbesluit na een (eerder) gunstig advies van IF, opnieuw voor advies aan IF voor te leggen.”

De beoordeling of de wijzigingen die werden aangebracht aan de initieel aan de inspectie van Financiën voorgelegde tekst van het ontwerp al dan niet een budgettair effect hebben, komt in de eerste plaats toe aan de voornoemde inspectie. In overeenstemming met het bepaalde in artikel 43, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 ‘ter uitvoering van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019’ is derhalve een nieuw advies van de inspectie van Financiën vereist om te kunnen beoordelen of de betrokken wijzigingen al dan niet een bijkomend budgettair effect hebben.

Over de toegevoegde of gewijzigde bepalingen zal bijgevolg alsnog het advies van de inspectie van Financiën moeten worden ingewonnen.

6. Aan de gemachtigde werd gevraagd of er met betrekking tot het ontworpen besluit enige aanmelding bij de Europese Commissie is gebeurd in het kader van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015.⁴ De gemachtigde antwoordde:

“Alle in het ontwerp vermelde ammoniakemissiereducerende maatregelen zijn geselecteerd uit de lijst gevoegd als bijlage bij het decreet van 19 april 2024 over ammoniakemissiereducerende maatregelen. Dat decreet, inclusief voormelde bijlage, werd aan de Europese Commissie meegedeeld (TRIS-aanmelding) in het kader van de informatieprocedure van richtlijn 2015/1535, vooraleer het (ongewijzigd) door het Vlaams Parlement werd goedgekeurd na het verstrijken van de wachttermijn van drie maanden voorzien in artikel 6, lid 1, van de richtlijn. Een TRIS-aanmelding van huidig ontwerpbesluit is bijgevolg niet vereist.”

⁴ 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’.

Het door de gemachtigde in zijn antwoord voorgestane standpunt staat er niet aan in de weg dat, ter vervollediging of aanvulling van de eerdere aanmelding van het decreet van 19 april 2024 en bijhorende bijlage, ook de tekst van het voorliggende ontwerp van besluit en de erin doorgevoerde selectie van ammoniakemissiereducerende maatregelen, aan de Europese Commissie zou worden meegedeeld.

7. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst in het licht van wat voorafgaat nog wijzigingen zou ondergaan,⁵ 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 eveneens aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKING

8. Gelet op de feitelijke aannames bij het ontwerp die kennelijk gebaseerd zijn op bijzonder technische kennis waarover de Raad van State niet beschikt, is het aanbevelenswaardig om de in de nota aan de Vlaamse Regering en de door de gemachtigde verleende nadere toelichting bij dit ontwerp om te werken tot een verslag aan de Vlaamse Regering, dat samen met het advies van de Raad van State over het ontwerp en het besluit zelf in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt. Deze nadere duiding en toelichting van de ontworpen regeling verhogen de leesbaarheid van het te nemen besluit voor de rechtzoekenden, en in het bijzonder voor de exploitanten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

9. Men passe de verwijzing naar het PAS-decreet in de rubriek “Rechtsgrond”, in de aanhef van het ontwerp, aan als volgt:

“Dit besluit is gebaseerd op:

- het decreet van 26 januari 2024 over de programmatische aanpak stikstof, artikel 9, § 2, gewijzigd bij het decreet van 17 mei 2024, en artikel 9, § 3”.

10. Met de ontworpen regeling wordt aangesloten bij het decreet van 19 april 2024 ‘over ammoniakreducerende maatregelen’. Het valt bijgevolg te overwegen om in de aanhef van het ontwerp een rubriek “Juridisch kader” toe te voegen waarin de samenhang tussen het ontworpen besluit en het voornoemde decreet tot uitdrukking wordt gebracht.⁶

⁵ 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.

⁶ Zie i.v.m. dergelijk “Juridisch kader”, Omzendbrief Wetgevingstechniek VR 2019/4, aanwijzingen 85 en 86.

Artikel 1

11. Zoals door de gemachtigde werd beaamd, zou het ter wille van de duidelijkheid van de ontworpen bepaling aanbeveling verdienen om in de inleidende zin van artikel 1, eerste lid, van het ontwerp, te expliciteren dat maatregelen worden beoogd uit de lijst die bij het voornoemde decreet van 19 april 2024 is gevoegd.⁷

12. De inleidende zin van artikel 1, eerste lid, van het ontwerp, bevat de volgende zinsnede: “niet gepaard gaan met vergunningsplichtige handelingen, inrichtingen of activiteiten”. In artikel 1, tweede lid, van het ontwerp, komt de volgende omschrijving voor: “niet gepaard gaan met vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen, het systeem of onderdelen ervan niet leiden tot bijkomende rubrieken of uitbreiding binnen bestaande rubrieken die in de indelingslijst van bijlage 1 bij titel II van VLAREM zijn ingedeeld als klasse 1 of 2”. Aan de gemachtigde werd gevraagd of met deze verschillende formulering effectief andere hypothesen worden beoogd. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Met beide zinsneden wordt hetzelfde bedoeld. Het gaat er zowel in het eerste als in het tweede lid om dat de ammoniakemissiereducerende maatregelen noch gepaard mogen gaan met stedenbouwkundig vergunningsplichtige handelingen, noch met vergunningsplichtige ingedeelde inrichtingen of activiteiten, d.w.z. inrichtingen of activiteiten die in de indelingslijst van bijlage 1 bij titel II van het VLAREM zijn ingedeeld als klasse 1 of als klasse 2.”

Rekening houdend met het door de gemachtigde verstrekte antwoord zal de redactie van de inleidende zin van artikel 1, eerste lid, in overeenstemming moeten worden gebracht met die van artikel 1, tweede lid, van het ontwerp, zoals dit om advies is voorgelegd.⁸

13. In artikel 1, tweede lid, van het ontwerp, wordt aan de Vlaamse minister, bevoegd voor de omgeving en de natuur (hierna: de minister), de bevoegdheid verleend om andere ammoniakemissiereducerende maatregelen aan te duiden die overeenkomstig artikel 9, § 2, vijfde lid, van het PAS-decreet, in aanmerking komen om via meldingsprocedure aan de vergunning te worden toegevoegd. Daartoe dient te worden voldaan aan een aantal inhoudelijke voorwaarden die volgens de nota aan de Vlaamse Regering aansluiten bij die waaraan de in artikel 1, eerste lid, van het ontwerp, bedoelde lijst dient te voldoen. Aan de gemachtigde werd dan ook gevraagd of de bevoegdheid die in artikel 1, tweede lid, van het ontwerp, aan de minister wordt verleend, louter neerkomt op de bevoegdheid om de in artikel 1, eerste lid, van het ontwerp, omschreven lijst van maatregelen aan te vullen. De gemachtigde antwoordde:

“Het tweede lid geeft inderdaad delegatie aan de minister om bijkomende erkende technieken aan te duiden die eveneens onder de toepassing van art. 9, §2, vijfde lid van het Stikstofdecreet vallen en die dus in aanmerking komen om via meldingsprocedure aan de vergunning toegevoegd te worden. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 1, kan de minister dit evenwel enkel onder dezelfde voorwaarden als deze die geleid hebben tot de oplijsting in het eerste lid van artikel 1. De maatregelen die de minister kan aanduiden

⁷ Ter wille van de leesbaarheid van dezelfde inleidende zin dient bovendien het woord “vallen” te worden geschrapt na de vermelding van het opschrift van het PAS-decreet.

⁸ Zie immers de opmerking onder randnummer 13.

mogen immers niet gepaard gaan met vergunningsplichtige (stedenbouwkundige) handelingen, of met vergunningsplichtige ingedeelde inrichtingen of activiteiten (conform VLAREM ingedeeld als klasse 1 of 2) en ze mogen geen inhoudelijke afweging in het kader van een ander omgevingsaspect dan stikstofemissie vereisen. Het kader waarbinnen de minister de lijst in artikel 1, eerste lid, verder kan aanvullen, is bijgevolg zeer precies bepaald. De bevoegdheid van de minister is bovendien beperkt tot erkende maatregelen.”

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan een delegatie aan een minister enkel betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden.

Wat dat betreft, kan worden betwijfeld of de in artikel 1, tweede lid, van het ontwerp, aan de minister toegekende bevoegdheid op een bijkomstige of detailmatige aangelegenheid betrekking heeft rekening houdend met, eensdeels, de zwaarwichtige gevolgen van de betrokken beslissing van de minister waardoor de handeling in kwestie meldingsplichtig in plaats van vergunningsplichtig zou worden en, anderdeels, het feit dat die bevoegdheid kan impliceren dat moet worden nagegaan of er niet tevens een inhoudelijke afweging vereist is in het kader van een ander omgevingsaspect dan stikstof, hetgeen dan veeleer zaak van de Vlaamse Regering zelf dient te blijven. Om deze redenen lijkt het tweede lid van artikel 1 niet als zodanig in het ontwerp te kunnen worden behouden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME