



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.163/16
van 27 november 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van de VLAREME van 28 oktober 2016, wat betreft een aantal procedurele aspecten’

Op 28 oktober 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw 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 een aantal procedurele aspecten’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 19 november 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 november 2024.

*

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 actualiseert het besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2016 ‘houdende uitvoering van het Mestdecreet van 22 december 2006’ (hierna: VLAREME van 28 oktober 2016) naar aanleiding van een aantal wijzigingen aan het Mestdecreet van 22 december 2006 door het decreet van 26 januari 2024 ‘over de programmatorische aanpak stikstof’ (hierna: Stikstofdecreet).

Artikel 1 van het ontwerp voegt een nieuw artikel 3.2.6 en een nieuw artikel 3.2.7 in de VLAREME van 28 oktober 2016 in. Het ontworpen artikel 3.2.6 regelt de aanduiding door de Mestbank in zijn databank van de percelen landbouwgrond die onder de nulbemesting vallen, vermeld in de artikelen 41*bis* en 41*ter* van het Mestdecreet. Het regelt verder de kennisgeving van deze aanduidingen aan de landbouwer, de mogelijkheid van een aanvraag tot correctie, de beslissingstermijn en de kennisgeving van de beslissing over die aanvragen door het afdelingshoofd van de Mestbank. Het ontworpen artikel 3.2.7 bevat de bepalingen over de compensatievergoeding die, als flankerend beleid voor de bemestingsverboden, in het kader van de verruimde en versnelde invoering van de nulbemesting door het Stikstofdecreet is ingevoerd in artikel 41*bis*, § 10, van het Mestdecreet. De voorwaarden worden bepaald, alsook de aanvraag, de behandelings- en beslissingsprocedure, de mogelijkheid om bezwaar in te dienen en de kennisgeving van de beslissing over die bezwaren door het afdelingshoofd van de Mestbank.

Artikel 2 vervangt artikel 7.4.2.2 van de VLAREME van 28 oktober 2016. Het ontworpen artikel geeft invulling aan de notie “personenvennootschap”. Het bepaalt in welke hypothesen een maatschap wordt beschouwd als een groepering en in welke hypothesen de wijziging van de leden van zo’n maatschap wordt beschouwd als een overname van nutriëntenemissierechten. Het geldt voor de toepassing van artikel 34 van het Mestdecreet, dat voorziet in een standaardreductie van 25% van de nutriëntenemissierechten bij een overname en geeft de gevallen op waarin deze standaardreductie niet wordt toegepast.

Artikel 3 voegt aan artikel 7.4.3.2 van de VLAREME van 28 oktober 2016 een vijfde paragraaf toe. Artikel 7.4.3.2, § 1, eerste lid, van de VLAREME van 28 oktober 2016 bepaalt dat de Mestbank naar aanleiding van de melding van de overname op grond van artikel 34, § 1, 1°, eerste en tweede lid, van het Mestdecreet, onderzoekt of een reductie van de nutriëntenemissierechten moet worden doorgevoerd op grond van niet-ingevulde nutriëntenemissierechten. De ontworpen paragraaf 5 past de berekening van de niet-ingevulde nutriëntenemissierechten in het kader van een overname als bedoeld in artikel 31 van het Mestdecreet aan. Door de aanpassing wordt vermeden dat de niet-invulling in een bepaald jaar

wordt meegenomen in de berekening van de niet-invulling, in toepassing van de artikelen 34 en 35 van het Mestdecreet.

Artikel 4 neemt artikel 12 opnieuw op in de VLAREME van 28 oktober 2016 en betreft de verwerking van persoonsgegevens.

RECHTSGROND

3. Voor artikel 1 van het ontwerp wordt in de door de gemachtigde meegedeelde rechtsgrondentabel rechtsgrond gezocht in artikel 41*bis*, § 10, vijfde lid, van het Mestdecreet. De bedoelde paragraaf 10 bepaalt dat binnen de perken van de beschikbare begrotingskredieten en overeenkomstig de Europese regels inzake staatssteun, er een flankerend beleid is voor de bemestingsverboden, vermeld in dit artikel en in artikel 41*ter*, die door het Stikstofdecreet verruimd of versneld zijn ingevoerd.

Deze bepaling biedt deels rechtsgrond maar moet worden aangevuld met artikel 41*bis*, § 1, vijfde lid, van het Mestdecreet op grond waarvan de Vlaamse Regering nadere regels kan bepalen. Het vierde lid van artikel 41*bis*, § 1, van het Mestdecreet bepaalt dat de Mestbank in de databank de digitale ruimtelijke inventarisatie opslaat van de landbouwgronden in de gebieden vermeld in het eerste en derde lid.

Artikel 4, § 5, van het Mestdecreet biedt rechtsgrond voor artikel 1, waar het de communicatie tussen Mestbank en landbouwer via het internetloket dat de Mestbank ter beschikking stelt, oplegt (ontworpen artikel 3.2.7, § 4, eerste lid, van de VLAREME van 28 oktober 2016).

4. Artikel 34, § 1, tiende lid, van het Mestdecreet biedt rechtsgrond voor artikel 2 van het ontwerp. Het machtigt de Vlaamse Regering tot het vaststellen van nadere regels met betrekking tot dit artikel, dat de bedrijfsontwikkeling regelt door overname van nutriëntenemissierechten.

5. Artikel 31, § 2, van het Mestdecreet bevat geen delegatie aan de Vlaamse Regering. Het biedt geen rechtsgrond voor artikel 3 van het ontwerp.

Artikel 34, § 5, eerste lid, van het Mestdecreet machtigt de Vlaamse Regering tot het vaststellen van nadere regels met betrekking tot dit artikel, dat de overdracht van nutriëntenemissierechten regelt. Artikel 34, § 5, tweede lid, machtigt de Vlaamse Regering tot het bepalen van de gevallen van overgang van nutriëntenrechten van een landbouwer naar een andere landbouwer die niet beschouwd worden als een overdracht van nutriëntenemissierechten als vermeld in dit artikel. Deze bepalingen bieden wel rechtsgrond voor artikel 3.

6.1. In het ontworpen artikel 12 van de VLAREME van 28 oktober 2016 (artikel 4 van het ontwerp) wordt de VLM aangeduid als de verwerkingsverantwoordelijke, vermeld in artikel 4, 7), van algemene verordening gegevensbescherming,¹ voor de persoonsgegevens die worden verwerkt in uitvoering van dat besluit.² Er worden eveneens verplichtingen van die verwerkingsverantwoordelijke bepaald, met inbegrip van de verplichting om de persoonsgegevens te bewaren “gedurende de termijnen die noodzakelijk zijn om de taken in kwestie te vervullen volgens de selectieregels, opgemaakt ter uitvoering van artikel III.87 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.”

In de door de gemachtigde bezorgde rechtsgrondentabel wordt rechtsgrond gezocht in de artikelen 4, § 3, en 41bis, § 10, vijfde lid, van het Mestdecreet. Hoewel de Vlaamse Regering de VLM naar luid van de eerst vermelde bepaling inderdaad kan belasten met bijkomende taken in het kader van de doelstellingen van het Mestdecreet, brengt de Raad van State de volgende opmerking in herinnering, die de afdeling Wetgeving heeft gemaakt in advies 73.654/1:

“4.5. Het valt geenszins uit te sluiten dat de ontworpen regeling met betrekking tot de registerverplichtingen noopt tot het verwerken van bepaalde persoonsgegevens.”³

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 betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de ‘essentiële elementen’ voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.⁴

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

¹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG’.

² Afgezien van de vraag of de invoeging van artikel 12 in hoofdstuk 12 “Organisatie” van de VLAREME van 28 oktober 2016 een logische plaats is, wars van de onderverdeling van dat hoofdstuk in afdelingen, merkt de Raad van State op dat eenzelfde artikel 12 wordt ingevoegd bij artikel 5 van het eveneens aan de afdeling Wetgeving voorgelegde 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’ (adv.RvS 77.162/16 van 26 november 2024). In elk geval zullen beide ontwerpen dus op elkaar moeten worden afgestemd.

³ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: 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).

⁴ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: 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.

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.⁵

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,⁶ 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.”⁷

In het kader van het voorliggende ontwerp verder bevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“De essentiële gegevens rond de hier vermelde verwerking van gegevens zijn opgenomen in verschillende artikelen van het Mestdecreet. De nadere bepaling van de te verwerken gegevens volgt uit de betreffende inhoudelijke bepalingen van het Mestdecreet (...). Verder kan er ook verwezen worden naar het artikel 4 van het Mestdecreet, dat de verschillende doelstellingen waarmee de VLM in het kader van het Mestdecreet belast wordt, vermeldt en onder meer bepaalt dat de VLM hiervoor de aangegeven gegevens moet registreren en hiervoor een databank moet uitbouwen en beheren, en naar het artikel 4, §4 en artikel 23, §6, van het Mestdecreet, die de personen bepalen die toegang hebben tot de betreffende gegevens. Evenals naar de bepalingen van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 aangaande de termijn voor het bijhouden van gegevens.

Het artikel 4 van het Mestdecreet bevat ook een delegatie voor de Vlaamse Regering om de VLM met bijkomende taken te belasten in het kader van de doelstellingen van dit decreet. Deze delegatie, gelezen in samenhang met de verschillende delegaties opgenomen in de betreffende inhoudelijke bepalingen, biedt rechtsgrond voor artikel 12.”

6.2. Die toelichting doet aan de conclusie van de afdeling Wetgeving in het voormelde advies evenwel niet af. Dat geldt alleszins voor het bepalen van de maximale bewaartermijn.

Een verwijzing naar “selectieregels, opgemaakt ter uitvoering van artikel III.87 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018” volstaat immers niet om te besluiten dat voor de bewaartermijn voor de betrokken persoonsgegevens voldoende decretale grondslag bestaat. Luidens artikel III.87, § 1, eerste lid, 2°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 regelen de selectieregels voor elke categorie van bestuursdocumenten “het administratieve of juridische nut, verduidelijkt door een bewaartermijn met bijbehorende motivering”. Zoals de Raad van State,

⁵ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: 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.

⁶ Voetnoot 10 van het geciteerde advies: 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.

⁷ Adv.RvS 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’.

afdeling Wetgeving, eerder reeds heeft vastgesteld,⁸ is in dat artikel zelf geen bewaartermijn opgenomen. Vermits de bewaartermijn als een essentieel element van de verwerking van persoonsgegevens moet worden beschouwd, kan het bepalen van die termijn niet zonder meer worden gedelegeerd, en al helemaal niet worden overgelaten aan een selectiecommissie die, overeenkomstig artikel III.88, § 1, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, de selectieregels opstelt en actualiseert of goedkeurt.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

7.1. Gevraagd of het ontwerp overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie werd aangemeld bij de Europese Commissie in het kader van de Europese staatssteunregeling, antwoordde de gemachtigde:

“Dit besluit werd niet aangemeld.

De in dit besluit vermelde vergoeding maakt ons inziens namelijk geen staatssteun uit, doch is te kwalificeren als een schadeloosstelling voor de betrokken bedrijven. De in te voeren nultbemesting 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 in dit besluit is vermeld (en die de nadere uitvoering is van de bepaling opgenomen in artikel 41bis, §10, tweede lid, 1°, van het Mestdecreet) is dan ook een compensatieregeling, waarmee er een schadeloosstelling aan de betrokken wordt toegekend, voor de gedwongen stopzetting van hun activiteiten op de betreffende percelen, en betreft geen staatssteun.”

7.2. De Raad van State wijst erop dat het staatssteunvoorbehoud in opmerking 11 van advies 75.177/16⁹ eveneens geldt voor het huidige ontwerp, dat het Mestdecreet, zoals gewijzigd door het Stikstofdecreet, verder uitwerkt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

8. De rubriek ‘Rechtsgronden’ dient in overeenstemming te worden gebracht met de bespreking van de rechtsgrond.

⁸ Zie bv. adv.RvS 71.656/1 van 29 juni 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 10 november 2022 ‘tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Opgroeien regie en het decreet van 7 juli 2017 tot oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid, tot vaststelling van vergunningsnormen voor private uitbetalingsactoren en tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 betreffende de oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin’, opm. 4; adv.RvS 71.887/1/V van 19 september 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 17 februari 2023 ‘tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur’, opm. 4.3.

⁹ Adv.RvS 75.177/16 van 22 januari 2024 dat heeft geleid tot het decreet van 26 januari 2024 ‘over de programmatische aanpak stikstof’, opmerking 11.

De verwijzingen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en naar de artikelen 31 en 41 *ter* van het Mestdecreet moeten worden geschrapt.

Een verwijzing naar artikel 4, § 5, van het Mestdecreet moet worden toegevoegd.

De verwijzingen naar de overige vermelde rechtsgronden in het Mestdecreet dienen als volgt te worden gepreciseerd¹⁰: artikel 34, §§ 1, tiende lid, en 5, eerste en tweede lid, en artikel 41*bis*, §§ 1, vijfde lid, en 10, vijfde lid.

Artikel 1

9. Artikel 1 van het ontwerp betreft de compensatievergoeding bedoeld in artikel 41*bis*, § 10, tweede lid, 1°, van het Mestdecreet. Het ontworpen artikel 3.2.7, § 3, eerste lid, 1°, van de VLAREME van 28 oktober 2016 stelt als voorwaarde dat de landbouwer geen overheidsinstelling, erkende terreinbeherende natuurvereniging, universiteit of hogeschool mag zijn.

Gevraagd om deze uitsluiting te verantwoorden en toe te lichten hoe deze in overeenstemming is met artikel 41*bis*, § 1, derde lid, van het Mestdecreet, antwoordde de gemachtigde:

“De vergoeding die wordt gegeven is er ter compensatie van de schade die betrokkenen leiden doordat ze hun normale landbouwactiviteiten niet langer meer kunnen uitoefenen op de percelen in kwestie ten gevolge van de invoering van de bemestingsbeperking. De betreffende vergoeding is dan ook bedoeld voor landbouwers. In artikel 41*bis* van het Mestdecreet, waarin deze bemestingsbeperkingen worden opgelegd, zijn een aantal milderende maatregelen ingeschreven, zoals onder meer de ontheffingsregeling en de huiskavelregeling. De betreffende bepalingen zijn ook allen gericht op landbouwers. Uit zowel de aard van de maatregel (vergoeding ten gevolge van bemestingsbeperking) als het globale wetgevende kader blijkt dan ook duidelijk dat deze vergoeding bestemd is voor landbouwers. Daarenboven is het ook zo dat, naast het feit dat “overheidsinstellingen, erkende terreinbeherende natuurverenigingen, universiteiten en hogescholen” veelal geen (of slechts in beperkte mate) landbouwactiviteiten uitoefenen op de betreffende gronden (en bijgevolg ook niet of in veel minder grote mate door de invoering van een bemestingsbeperking getroffen worden), zij voor de activiteiten die zij uitoefenen ook reeds overheidsmiddelen (via toelagen, subsidies, vergoedingen, ...) ontvangen. Door hen ook toegang te geven tot dit vergoedingsmechanisme is er een risico op dubbele vergoeding. Gelet op dit alles is in het ontworpen artikel 3.2.7 opgenomen dat de overheidsinstellingen, erkende terreinbeherende natuurverenigingen, universiteiten en hogescholen van deze vergoeding uitgesloten zijn”.

¹⁰ Omzendbrief VR 2019/4 ‘betreffende de wetgevingstechniek’ van 25 oktober 2019, aanwijzing 63.

Artikel 4

10. In de inleidende zin van artikel 4 moet worden verduidelijkt of het te herstellen artikel 12 van de VLAREME van 28 oktober 2016 moet worden ingevoegd in de al bestaande afdeling 1, dan wel of het daaraan voorafgaat. In dat geval wordt het best ook een aparte afdeling 0, met aangepast opschrift, ingevoegd waarin die ontworpen bepaling wordt opgenomen.¹¹

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC

¹¹ In de logica van de nummering van de VLAREME van 28 oktober 2016 zou de betrokken bepaling dan ook moeten worden vernummerd tot artikel 12.0.1.