



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.476/1
van 6 maart 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van de VLAREME van 28 oktober 2016, wat betreft de goede bodem-, teelt- en bemestingspraktijken’

Op 10 februari 2025 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 de goede bodem-, teelt- en bemestingspraktijken’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 februari 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurens LAVRYSEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 maart 2025.

*

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 om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de lijst met goede bodem-, teelt- en bemestingspraktijken die in aanmerking komen voor een verlaging van de in artikel 14, § 4, eerste lid, 1°, van het decreet van 22 december 2006 ‘houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’ (hierna: Mestdecreet) voorziene bemestingsvermindering aan te vullen. Hiertoe wordt het besluit van 28 oktober 2016 van de Vlaamse Regering ‘houdende uitvoering van het Mestdecreet van 22 december 2006’ (hierna: VLAREME van 28 oktober 2016) gewijzigd.

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in het in de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef vermelde artikel 14bis, § 3 en § 6, van het Mestdecreet.

Er kan in de aanhef meer precies worden verwezen naar artikel 14bis, § 3, tweede lid, en § 6, eerste lid, van het Mestdecreet.

De Vlaamse regering kan naar luid van deze bepalingen:

- de nadere regels bepalen voor de in het eerste lid van paragraaf 3 van voormeld artikel 14bis bedoelde toepassing van de goede bodem-, teelt- en bemestingspraktijk als vermeld in paragraaf 2, eerste lid, 1° en 2°, van dezelfde decretale bepaling;
- de lijst aanvullen met goede bodem-, teelt- en bemestingspraktijken die in aanmerking komen voor een verlaging van de bemestingsvermindering als vermeld in paragraaf 2 van voormeld artikel 14bis.

ALGEMENE OPMERKING

4.1. Artikel 14bis, § 6, tweede lid, 3°, van het Mestdecreet bepaalt dat voor elke nieuwe goede bodem-, teelt- en bemestingspraktijk die in aanmerking komt voor een verlaging van de bemestingsvermindering minstens een nadere omschrijving zal gegeven worden van de praktijk in kwestie en van de wijze waarop de praktijk in kwestie aangevraagd en gestaafd moet worden.

Bevraagd over de vaststelling dat het ontwerp geen omschrijving bevat van de wijze waarop de praktijk in kwestie aangevraagd en gestaafd moet worden, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

“De in voorliggend besluit opgenomen praktijken zijn allen landbouwpraktijken die reeds gekend zijn en waarvan de opvolging en staving reeds verzekerd is via bestaande regelgevende bepalingen.

Meer bepaald is reeds in het Mestdecreet (art. 14bis, §4) opgenomen dat de landbouwer de praktijken die hij toepast in de verzamelaanvraag moet toepassen. De nadere regels over hoe de aangifte via de verzamelaanvraag moet gebeuren, is reeds afdoende in de regelgeving opgenomen (cfr. onder meer de artikelen 2.1.2.1. e.v. VLAREME, het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007 houdende bepalingen tot inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid en het ministerieel besluit van 11 mei 2023 tot vaststelling van de verzamelaanvraag en de nadere regels voor de gemeenschappelijke identificatie van percelen, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid).

Voor praktijken die ook voorwaarden rond het gebruik of de opbrenging van meststoffen bevatten, gebeurt de staving ook mede via de generieke bepalingen ter zake, zoals onder meer de bepalingen rond het transport van meststoffen (cfr. de artikelen 9.5.1.1. e.v. VLAREME) en rond het kunstmestregister (art. 2.2.4.1. e.v. VLAREME). Voor de praktijk “bijbemesting na advies” zijn er dan weer bepalingen opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering van 25 januari 2013 betreffende de bemestingsadvisering voor groenteteelten en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2008 betreffende nadere regels rond tuinbouw ter uitvoering van het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen en van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 juli 2011 betreffende de maatregelen bij een overschrijding van de nitraatresidudrempelwaarde, als vermeld in artikel 14 van het Mestdecreet van 22 december 2006 en gelden daarnaast, voor wat betreft de stikstofanalyse die voor het bekomen van het advies uitgevoerd moet worden, de voorwaarden opgenomen in het ‘methodenboek met bemonsterings- en analysemethodes voor meststoffen, bodem en diervoeders in het kader van het Mestdecreet’, vermeld in artikel 61, §8, van het Mestdecreet.

In de VLAREME zijn daarnaast ook, zowel bij de aangiftes als bij de registers, als meer generiek (de artikelen 1.3.1 e.v.) bepalingen opgenomen rond de administratieve verplichtingen en het bijhouden van stavingsstukken. Deze generieke bepalingen zijn ook van toepassing voor de administratieve verplichtingen en de staving van de in voorliggend uitvoeringsbesluit uitgewerkte praktijken.

Ten slotte bevat artikel 3.5.2., dat met voorliggend ontwerp van besluit wordt vervangen, ook een delegatie naar de minister. In het kader van deze delegatie kan de minister, indien nodig, onder meer bijkomende bepalingen opnemen rond het aanvragen en staven van de in voorliggend besluit opgenomen praktijken.

Gelet op dit alles is het ons inziens dan ook niet nodig om in voorliggend ontwerp van besluit, bovenop al de hoger vermelde reeds bestaande bepalingen, nog bijkomende bepalingen op te nemen rond de aanvraag en staving van de in voorliggend ontwerp van besluit vermelde praktijken.”

4.2. Hiermee kan niet worden ingestemd. Het feit dat de opvolging en staving van de in het ontwerp opgenomen praktijken reeds verzekerd zouden zijn door bestaande regelgeving, doet immers geen afbreuk aan de vaststelling dat de decreetgever de Vlaamse Regering niet louter de mogelijkheid, maar de opdracht heeft gegeven om deze aspecten nader te omschrijven.¹ Rekening houdend met de krachtens artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ op de Vlaamse Regering rustende verplichting, moet er over worden gewaakt dat het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering geen onvolkomen uitvoering vormt van de machtiging aan de Vlaamse Regering in voormeld artikel 14bis, § 6, tweede lid, van het Mestdecreet. Het ontwerp moet bijgevolg op dit punt aan een bijkomend onderzoek worden onderworpen en worden aangevuld. In de mate dat deze aspecten daadwerkelijk afdoende zouden geregeld zijn in bestaande regelgeving, kan dit desgevallend door de relevante bepalingen “van overeenkomstige toepassing” te verklaren,² of te bepalen dat moet worden gehandeld “overeenkomstig” die specifieke bepaling.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5.1. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hierboven werd opgemerkt over de rechtsgrond.

5.2. De rubriek ‘Vormvereisten’ van de aanhef dient aangevuld te worden met de voorlegging van de nieuwe goede bodem-, teelt- en bemestingspraktijken aan het opvolgingsorgaan.³

Artikel 1

6.1. In het ontworpen artikel 3.5.2, eerste lid, 1°, van het te wijzigen besluit, wordt verwezen naar “de voorwaarden, vermeld in artikel 14bis van het voormelde decreet”. Aangezien artikel 14bis zowel betrekking heeft op de decretaal bepaalde goede bodem-, teelt- en bemestingspraktijken⁴ als op de krachtens artikel 14bis, § 6, van het Mestdecreet door de Vlaamse Regering bepaalde goede bodem-, teelt- en bemestingspraktijken, dient specifiekier te worden verwezen naar de voorwaarden uit artikel 14bis van het Mestdecreet die relevant zijn voor de toepassing van de in de ontworpen bijlage bepaalde praktijken.

De gemachtigde bevestigde in dit verband dat het niet de bedoeling is om de bepalingen uit artikel 14bis die specifiek betrekking hebben op de reeds decretaal vermelde praktijken (§ 2 en 3) van toepassing te verklaren op de in de ontworpen bijlage bepaalde praktijken.

¹ Zie omzendbrief VR 2019/4 ‘betreffende de wetgevingstechniek van 25 oktober 2019, aanwijzing 125, 3).

² Omzendbrief VR 2019/4 betreffende de wetgevingstechniek, aanwijzing 143.

³ Zoals bedoeld in artikel 3, § 9, 4°/1, van het Mestdecreet.

⁴ Zoals bepaald in artikel 14bis, § 2, van het Mestdecreet.

6.2. Het ontworpen artikel 3.5.2, tweede lid, van het te wijzigen besluit machtigt de minister om “de nadere regels” te bepalen voor de decretaal bepaalde en de in ontworpen bijlage vermelde goede bodem-, teelt- en bemestingspraktijken. Volgens de vaste adviespraktijk van de Raad van State kan een delegatie aan een minister enkel betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden.

Gevraagd welke soort van “nadere regels” worden beoogd en of dit binnen de grenzen van een toelaatbare delegatie aan een minister valt, antwoordde de gemachtigde:

“De delegatie aan de minister is onder meer bedoeld om desgewenst enkele praktische detailsaspecten te regelen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het nader omschrijven van de voorwaarden die gelden voor bepaalde praktijken. Zo bijvoorbeeld kan, voor praktijken die verwijzen naar een bepaalde teelt, bepaald worden dat er een minimale zaaidichtheid vereist is of dat ook zaadmengsels met een beperkte hoeveelheid zaaigoed van een andere teelt toegestaan zijn (cfr. in het Mestdecreet de definitie van vanggewas, vermeld in artikel 3, §6, 22°, waar ook mengsel van minimaal 75% in rekening gebracht worden), kan er een nadere omschrijving gegeven worden van hetgeen begrepen moet worden onder de verschillende bemestingsmethodes, vermeld in artikel 8, 6°, van de bijlage,

De delegatie aan de minister moet ook toelaten om, wanneer er nieuwe wetenschappelijke inzichten zijn, die een aanpassing van de opgenomen goede bodem-, teelt- en bemestingstechnieken vereisen, deze nieuwe inzichten ook snel vertaald te zien in de lijst van goede bodem-, teelt- en bemestingspraktijken.

Hoewel de delegatie een zeker onbepaald karakter heeft, betreft het hier wel degelijk een delegatie die betrekking heeft op maatregelen van bijkomstige of detailmatige aard. Dit ten gevolge van het gedetailleerde wetgevende kader, opgenomen in het Mestdecreet en in voorliggend ontwerp van besluit, waarbinnen deze delegatie uitgewerkt is. De mestregelgeving in Vlaanderen kenmerkt zich door een grote mate van detaillering op decretaal niveau. De beleidsruimte die de Vlaamse Regering zelf, via de aan haar verleende delegaties in het Mestdecreet heeft, is daardoor al grotendeels beperkt tot maatregelen van bijkomstige of detailmatige aard. Dit geldt des te meer voor eventuele verdere delegaties die de Vlaamse Regering vervolgens aan de minister zou verlenen.

In casu gaat het hier om een delegatie in het kader van de goede bodem-, teelt- en bemestingspraktijken. Dergelijke praktijken zijn een alternatief op een specifieke maatregel, opgenomen in het Mestdecreet (de bemestingsvermindering voor werkzame stikstof), die enkel in bepaalde gebiedstypes van toepassing is (de gebiedstypes 2 en 3 en in beperktere mate ook in gebiedstype 1, met name voor nitraatgevoelige teelten). Voor die maatregel (die reeds een selectief toepassingsgebied heeft), heeft de landbouwer de mogelijkheid om, mits naleving van een zogenaamde goede bodem-, teelt- en bemestingspraktijk, een lagere bemestingsreductie te hebben. Met dien verstande dat de decreetgever reeds een aantal belangrijke uitgangspunten voor deze praktijken bepaalt, zoals bijvoorbeeld de bepaling dat de bemestingsreductie in de gebiedstypes 2 en 3 steeds respectievelijk minimaal 5% en 10% bedraagt (cfr. art. 14bis, §1). De door de decreetgever aan de Vlaamse Regering in dit kader verleende delegatie is decretaal dan ook heel sterk begrensd. De verder delegatie die de Vlaamse Regering in voorliggend besluit aan de minister verleent, kadert binnen de grenzen van de delegatie die ter zake aan de Vlaamse Regering wordt verleend, en is de facto hierdoor dan ook beperkt tot maatregelen van bijkomstige en detailmatige aard.”

De Raad van State herinnert eraan dat de belangrijkste elementen van de beoogde nadere regels in het ontwerp zelf dienen te worden geregeld zodat enkel de nadere uitwerking daarvan aan de minister hoeft te worden gedelegeerd.

Artikel 2

7. Artikel 2, tweede lid, van het ontwerp voorziet in de inwerkingtreding van de praktijk, vermeld in artikel 2, 15°, van de bijlage bij het ontwerp “nadat een gehomologeerd en gestandaardiseerd systeem door het ILVO is gevalideerd en gepubliceerd” en dit na goedkeuring door de Vlaamse regering.

Deze bepaling creëert een probleem van rechtszekerheid omdat de datum van inwerkingtreding van de praktijk niet eenduidig is. Een rechtszekere oplossing zou erin bestaan dat de datum van inwerkingtreding van deze praktijk zich situeert na de bekendmaking van het besluit van de Vlaamse Regering tot goedkeuring van dit “gehomologeerd en gestandaardiseerd systeem”, en van de goedgekeurde validatiebeslissing van het ILVO als bijlage.

Bijlage

8.1. In het licht van de bewoordingen van artikel 14, § 3, tweede lid, van het Mestdecreet (dat van een einddatum en niet van een periode spreekt) is het aangewezen om in artikel 4, 2°, van de ontworpen bijlage de woorden “gedurende de periode, vermeld in artikel 14, §3, tweede lid, van het Mestdecreet van 22 december 2006, aangehouden” te vervangen door de woorden “aangehouden tot de data vermeld in artikel 14, § 3, tweede lid, van het Mestdecreet van 22 december 2006”.⁵

8.2. Artikel 9, 2°, van de ontworpen bijlage verwijst naar “de termijn die relevant is om de oogstresten nog op een oordeelkundige wijze te kunnen afvoeren”. Gevraagd wat hieronder begrepen moet worden, antwoordde de gemachtigde:

“Hiermee wordt bedoeld dat dit moet gebeuren binnen een termijn die het mogelijk maakt om de oogstresten nog effectief af te voeren. Oogstresten die op een perceel achter blijven, gaan immers langzaam composteren en vergisten. De snelheid waarmee dit gebeurt hangt af van verschillende aspecten. Sommige aspecten zijn teeltspecifiek, bijvoorbeeld de aard van de oogstrest, of hangen af van de wijze waarop de betreffende teelt geoogst wordt. Doch ook de weersomstandigheden spelen ter zake een grote rol (vochtigheid, temperatuur, ...). Voor de toepassing van deze maatregel dienen de oogstresten dus tijdig afgevoerd te worden, vooraleer het composterings- en vergistingsproces al te zeer ingezet is. Aangezien de verschillende factoren die hier een rol in spelen maken dat hier een grote variatie van termijn zich kan voordoen, kan dit niet verder gedetailleerd worden en is hiervoor dan ook gekozen voor een functionele omschrijving van de termijn waarbinnen de oogstresten afgevoerd dienen te worden.”

⁵ Naar analogie met artikel 8, 4°, a), van de ontworpen bijlage.

Ter wille van de rechtszekerheid strekt het niettemin tot aanbeveling om in het dispositief te verduidelijken dat de oogstresten afgevoerd dienen te worden vooraleer dit ingevolge het composterings- en vergistingsproces niet meer op “een oordeelkundige wijze” kan gebeuren.

8.3. Artikel 13, 3°, c), van de ontworpen bijlage bepaalt dat de hoeveelheid meststoffen die in het bemestingsadvies worden geadviseerd niet mag worden overschreden. Deze bepaling dient te worden gelezen in samenhang met de bepalingen uit het Mestdecreet die voorzien in de maximale jaarlijkse hoeveelheid werkzame N voor het perceel in kwestie.

Deze bepaling dient bovendien ofwel volledig in het enkelvoud (“wordt geadviseerd” in plaats van “worden geadviseerd”) of volledig in het meervoud (“worden overschreden” in plaats van “wordt overschrede”) te worden geredigeerd. In elk geval moet het woord “overschrede” vervangen worden door het woord “overschreden”.

8.4. Gevraagd wat onder “rekening houdend met” de hoeveelheid meststoffen die voorafgaand aan het advies al op het perceel werd opgebracht, wordt bedoeld in artikel 13, 3°, d), van de ontworpen bijlage, antwoordde de gemachtigde dat deze term voor de duidelijkheid vervangen kan worden door de term “verhoogd met”.

Hiermee kan worden ingestemd.

8.5. In de formule onder de bijlage dient de datum van het te nemen besluit te worden vermeld.⁶

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

⁶ Omzendbrief VR 2019/4 betreffende de wetgevingstechniek, aanwijzing 267.