



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 76.646/16
van 3 juli 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de
toewijzing van diercategorieën bij de vaststelling van de
PAS-referentie 2030’

Op 3 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de toewijzing van diercategorieën bij de vaststelling van de PAS-referentie 2030’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 25 juni 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 juli 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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de verkiezingen van 9 juni 2024 tot gevolg hebben dat de Vlaamse 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 Vlaamse Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde besluit vormt een nadere uitvoering van het decreet van 26 januari 2024 ‘over de programmatorische aanpak stikstof’ (hierna: PAS-decreet). Om de “referentiesituatie 2021”, bedoeld in artikel 5, vierde lid, van het PAS-decreet te bepalen, worden de overeenstemmende diercategorieën aangeduid (artikel 1 van het ontwerp). Het te nemen besluit treedt in werking op de dag die volgt op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 2).

Tegen het PAS-decreet werd een beroep tot vernietiging en een vordering tot schorsing ingediend bij het Grondwettelijk Hof, er gekend onder het rolnummer 8221.

RECHTSGROND

4. Voor de bronmaatregelen voor de varkens-, pluimvee- of veehouderij wordt in artikel 5 van het PAS-decreet in een “PAS-referentie 2030” voorzien die een doelstelling vormt voor een door een exploitant te behalen ammoniakemissiereductie.

Overeenkomstig artikel 5, derde en vierde lid, van het PAS-decreet wordt de PAS-referentie 2030 in beginsel als volgt bepaald:

“De PAS-referentie 2030 wordt bepaald aan de hand van de ammoniakemissies in de referentiesituatie 2021 waarop de reductiedoelstellingen en de vrijstellingen, vermeld in dit decreet, worden toegepast.

De referentiesituatie 2021 wordt bepaald door de gemiddelde veebezetting van de IIOA in kwestie, gespecificeerd per stalsysteem waarin de dieren in kwestie gehouden werden, overeenkomstig de gegevens van de Mestbankaangifte voor het productiejaar 2021, te vermenigvuldigen met de relevante ammoniakemissiefactoren en in voorkomend geval te verhogen met de leegstandspercentages die opgenomen zijn in de lijst die als bijlage 1 bij dit decreet is gevoegd.”

In het voorliggende ontwerp wordt een verband gelegd tussen de diercategorieën van de Mestbank en de diercategorieën van de bijlage 1 bij het PAS-decreet.

Hiervoor wordt in beginsel rechtsgrond gevonden in artikel 5, negende lid, 4°, van het PAS-decreet, dat de Vlaamse Regering machtigt nadere regels te bepalen voor de toepassing van dat artikel en voor de toewijzing van dieren aan een welbepaalde diercategorie overeenkomstig de gegevens van de Mestbankaangifte.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. 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 verhoogt de leesbaarheid van het te nemen besluit voor de rechtzoekenden, en in het bijzonder voor de exploitanten, die het te nemen besluit immers zelfstandig moeten kunnen toepassen.¹

6. Aan de gemachtigde werd de volgende vraag gesteld:

“Artikel 1, zesde lid: wie bepaalt de PAS-referentie 2030? (Het PAS-decreet bepaalt dit niet duidelijk, maar uit samenlezing van artikel 5 en 58 van het PAS-decreet en artikel 20 BWHI lijkt dit de Vlaamse Regering op voorstel van de VLM te zijn? In blz. 4 van de nota VR lijkt daarentegen te worden gesuggereerd dat de exploitant dit eigenhandig doet: ‘kan de exploitant zo gemotiveerd afwijken van?’”

¹ Zie daarover ook opmerkingen 6 en 7.

De gemachtigde antwoordde:

“Uit artikel 58 van het PAS-decreet blijkt dat de VLM de informatie noodzakelijk in het kader van de vaststelling van de PAS-referentie 2030 verwerkt. Dit betekent echter niet dat de VLM ook de PAS-referentie 2030 bepaalt.

Het is de exploitant zelf die zijn PAS-referentie 2030 berekent. Dit blijkt zowel uit artikel 5, zesde lid van het PAS-decreet als uit de toelichting bij het op 12 december 2023 ingediende amendement 1 op het voorstel van decreet over de programmatische aanpak (*Parl. St. Vl. Parl. 2022-2023, 1801, nr. 5*) betreffende artikel 5.

In artikel 5, zesde lid van het PAS-decreet staat vermeld: ‘De Mestbank stelt de gegevens van de Mestbankaangifte voor het productiejaar 2021 ter beschikking van de exploitant’. Op die manier beschikt de exploitant over de nodige gegevens om zelf tot berekening van de PAS-referentie 2030 over te kunnen gaan. In de toelichting bij het amendement op het voorstel van PAS-decreet staat vermeld bij artikel 5: ‘De Vlaamse Regering kan een online toepassing ter beschikking stellen om de PAS-referentie 2030 of de referentiesituatie 2021 te bepalen.’ De Vlaamse Regering kan met andere woorden een hulpmiddel voorzien, een online toepassing, zodat de exploitant zelf zijn PAS-referentie 2030 kan bepalen. De Vlaamse Overheid beoogt ook daadwerkelijk de ontwikkeling van een ondersteunende tool waarbij eenduidige en verifieerbare basisgegevens ter beschikking worden gesteld aan de exploitant van een varkens-, pluimvee- of rundveehouderij.”

7. Aan de gemachtigde werd tevens de volgende vraag gesteld:

“Hoe zal het toezicht door de overheid gebeuren op de al dan niet correcte vaststelling van de PAS-referentie 2030 door de exploitant?”

De gemachtigde antwoordde:

“De exploitant van een varkens-, pluimvee- of rundveehouderij berekent zelf zijn PAS-referentie 2030 via een manuele berekening of gebruik makend van de ondersteunende tool, van zodra deze beschikbaar is.

Het toezicht op de al dan niet correcte vaststelling van de PAS-referentie 2030 gebeurt door de vergunningverlenende overheid. Naast de eigen beoordeling zal deze zich ook beroepen op de adviezen van de desbetreffende adviesinstanties (ANB, afdeling GOP).”

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

8. Aan de gemachtigde werd de volgende vraag gesteld:

“Artikel 1, zesde lid – ‘gemotiveerde diercategorie’ en ‘op voorwaarde dat de exploitant schriftelijke bewijsstukken aanbrengt’: we veronderstellen dat de motivering en de bewijsstukken ook ‘pertinent’ moeten zijn?”

De gemachtigde antwoordde:

“Het klopt dat de motivering en de bewijsstukken voor de afwijking pertinent moeten zijn. De aangehaalde motivering en bewijsstukken moeten kunnen volstaan om de gevraagde afwijking te staven. Deze term kan aan de tekst in artikel 1, zesde lid worden toegevoegd.”

Hiermee kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC