

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. van 10 september 2026
in de zaak

In zake :

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij:

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 april 2025, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 7 februari 2025 ‘tot wijziging van de VLAREME van 28 oktober 2016, wat betreft de aangifte en het register voor kunstmest en de bemesting’.

Dit besluit is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 27 februari 2025.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Met een verzoekschrift van 18 juli 2025 heeft
gevraagd om in het geding te mogen
tussenkomen.

Auditeur heeft op 13 november 2025 een
verslag opgesteld.

De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben elk een
verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend en daarbij
tevens subsidiair een verzoek tot handhaving van de gevolgen geformuleerd. De
verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

Auditeur heeft op 5 maart 2026 een advies
opgesteld over het verzoek tot handhaving van de gevolgen.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft
plaatsgevonden op 4 juni 2026.

Staatsraad heeft verslag uitgebracht.

Advocaat , die verschijnt voor de verzoekende
partij, en advocaten , die verschijnen voor de
verwerende partij en de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur heeft een met dit arrest andersluidend
advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten en regelgevend kader

3.1. Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 ‘inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’ (hierna: nitraatrichtlijn) heeft tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen.

De omzetting van de nitraatrichtlijn in het Belgisch intern recht is thans onder meer vervat in het decreet van 22 december 2006 ‘houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’ (hierna: mestdecreet) en in het besluit van de Vlaamse regering van 28 oktober 2016 ‘houdende uitvoering van het Mestdecreet van 22 december 2006’ (hierna: Vlareme).

3.2. In uitvoering van de nitraatrichtlijn stelt de Vlaamse overheid om de vier jaar een nieuw mestactieprogramma op waarin verschillende maatregelen worden vastgelegd om eutrofiëring en de verontreiniging van oppervlaktewater en grondwater door nitraten tegen te gaan.

Op 22 mei 2019 heeft het Vlaams parlement het zesde mestactieprogramma (hierna: MAP6) goedgekeurd voor de periode 2019-2022.

Bijlage II bij MAP6 bevat een actieplan voor kunstmest. Dit actieplan voorziet onder meer in een versterking van de kunstmestaangifte en de invoering van een kunstmestregister voor landbouwers, en in een intensivering van de aangifteplicht en registerplicht voor kunstmesthandelaars. Specifiek wordt bepaald dat het kunstmestregister door zowel de landbouwers als de

kunstmesthandelaars op een digitale wijze moet worden bijgehouden, waarbij de gegevens automatisch aan de Mestbank worden doorgegeven.

3.3. MAP6 werd in het mestdecreet geïmplementeerd middels het decreet van 24 mei 2019 ‘houdende wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van het Mestdecreet van 22 december 2006, wat de implementatie van het zesde mestactieprogramma betreft’ (hierna: het wijzigingsdecreet van 24 mei 2019).

Met artikel 13 van het wijzigingsdecreet van 24 mei 2019 werd aan artikel 24, § 2, van het mestdecreet een tweede lid toegevoegd, zodat deze bepaling voortaan als volgt luidt:

“Eenieder die minstens 10 000 kg N per jaar, uit kunstmest produceert, verdeelt, importeert of exporteert en deze levert aan verdelers of landbouwers, is ertoe gehouden een register bij te houden met betrekking tot de hoeveelheden en soorten meststoffen, inzonderheid hun gehalte aan N en P₂O₅ die hij importeert, exporteert, verdeelt of levert aan landbouwers of andere gebruikers.

Uiterlijk vanaf 1 juli 2020 moet het bijhouden van het register, vermeld in deze paragraaf, op een digitale wijze gebeuren waarbij de geregistreerde gegevens geautomatiseerd doorgestuurd worden naar de Mestbank. De Vlaamse Regering kan hiervoor de nadere regels bepalen en zal, als dit digitaal bijhouden en doorsturen niet uiterlijk vanaf 1 juli 2020 gerealiseerd kan worden, extra maatregelen nemen.”

3.4. De nadere uitwerking van de digitale aangifte- en registerplicht voor kunstmesthandelaars en landbouwers werd doorgevoerd in het besluit van de Vlaamse regering van 19 maart 2021 ‘tot wijziging van de VLAREME van 28 oktober 2016, wat betreft de aangifte en het register voor kunstmest en de bemesting’.

Na beroep van de verzoekende partij heeft de Raad van State dit besluit vernietigd bij arrest nr. van 24 april 2023. De Raad stelde daartoe vast dat de Gegevensbeschermingsautoriteit niet werd geraadpleegd, in overtreding van artikel 36, lid 4, van 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 (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna: AVG).

3.5. Op 17 mei 2024 keurt de Vlaamse regering een nieuw ontwerp van besluit ‘tot wijziging van de VLAREME van 28 oktober 2016, wat betreft de aangifte en het register voor kunstmest en de bemesting’ goed. Het ontwerp wordt voorgelegd voor advies aan, onder meer, de Gegevensbeschermingsautoriteit.

3.6. De Vlaamse regering keurt het ontwerp definitief goed op 7 februari 2025. Dit is het bestreden besluit.

3.7. Artikel 1 van het bestreden besluit voegt aan Vlareme een nieuw artikel 2.2.1.4 toe, dat als volgt luidt:

“§1. In afwijking van artikel 2.2.1.1 tot en met 2.2.1.3 zijn de bepalingen van dit artikel van toepassing voor het register voor producenten, verdelers, importeurs of exporteurs van kunstmest, vermeld in artikel 2.2.3.1, en voor het kunstmestregister voor landbouwers, vermeld in artikel 2.2.4.1.

De voormelde registers worden bijgehouden via het internetloket dat de Mestbank ter beschikking stelt.

De stukken voor de staving van het register worden bijgehouden op de plaats waar de registerplichtige activiteit uitgevoerd wordt. Voor bewijsstukken die digitaal worden bijgehouden, wordt onder het bijhouden op de plaats waar de registerplichtige activiteit uitgevoerd wordt, verstaan dat de bewijsstukken consulteerbaar zijn op de plaats waar de registerplichtige activiteit uitgevoerd wordt.

De stukken die nodig zijn voor de staving van het register, worden zo bijgehouden dat duidelijk is op welke notitie in het register het bewijsstuk in kwestie betrekking heeft.

De gegevens, vermeld in artikel 2.2.4.1, § 2, tweede lid, die niet genoteerd zijn door de landbouwer van wie het bedrijf is waartoe het perceel in kwestie behoort, worden door de Mestbank doorgegeven aan de landbouwer van wie het bedrijf is waartoe het perceel in kwestie behoort. De Mestbank geeft de gegevens, vermeld in artikel 2.2.4.1, § 2, tweede lid, door van zodra uit de gegevens van de verzamelaanvraag voor het jaar in kwestie blijkt wie de landbouwer is tot wiens bedrijf het perceel in kwestie behoort.

Met behoud van de toepassing van het vijfde lid, kan de minister bepalen dat voor notities in het register die betrekking hebben op verhandelingen van kunstmest, de Mestbank de gegevens die een registerplichtige noteert,

doorgeeft aan de andere partijen die bij de verhandeling van kunstmest betrokken zijn. De minister kan daarover de nadere regels bepalen.

§2. Het register voor producenten, verdelers, importeurs of exporteurs van kunstmest, vermeld in artikel 2.2.3.1, wordt ingevuld, uiterlijk de tweede dag na de dag waarop de feiten hebben plaatsgevonden die in het register vermeld moeten worden.

In afwijking van het eerste lid wordt het register uiterlijk de maand na de maand waarop de feiten hebben plaatsgevonden die in het register vermeld moeten worden, ingevuld voor wat betreft de in het register voor producenten, verdelers, importeurs of exporteurs van kunstmest, als vermeld in artikel 2.2.3.1, te noteren gegevens met betrekking tot:

1° de export van kunstmest. In afwijking van artikel 2.2.3.1, vierde lid, wordt hierbij per soort kunstmest in het register genoteerd hoeveel kunstmest, uitgedrukt in kg P_2O_5 , in kg N en in ton, in de betreffende maand geëxporteerd werd;

2° de leveringen van maximaal 100 kg kunstmest per levering. In afwijking van artikel 2.2.3.1, eerste lid, wordt hierbij per soort kunstmest in het register genoteerd hoeveel kunstmest, uitgedrukt in kg P_2O_5 , in kg N en in ton, in de betreffende maand geleverd werd via leveringen van maximaal 100kg per levering.

§3. Het kunstmestregister voor landbouwers, vermeld in artikel 2.2.4.1, wordt op de volgende momenten ingevuld:

1° voor wat betreft de in het verhandelingsregister, vermeld in artikel 2.2.4.1, §1, tweede lid, 2°, te noteren gegevens, uiterlijk de zevende dag volgend op de maand waarin de feiten hebben plaatsgevonden die in het verhandelingsregister vermeld moeten worden;

2° voor wat betreft de in het gebruiksregister, vermeld in artikel 2.2.4.1, §1, tweede lid, 1°, te noteren gegevens, uiterlijk de zevende dag na de uiterste indieningsdatum van de verzamelaanvraag. In afwijking hiervan wordt, voor een gebruik van kunstmest dat gebeurt na de uiterste indieningsdatum van de verzamelaanvraag, het gebruik van kunstmest uiterlijk de zevende dag van de maand volgend op de maand waarin de kunstmest gebruikt werd in het gebruiksregister ingevuld.

§4. De minister kan de nadere regels bepalen met betrekking tot de termijnen en de afwijkingen, vermeld in paragraaf 2, tweede lid, en paragraaf 3, kan de situaties waarbij feiten pas in het register vermeld moeten worden, uiterlijk de maand na de maand waarin de feiten hebben plaatsgevonden, als vermeld in paragraaf 2, tweede lid, uitbreiden en kan bepalen welke gegevens hierbij, in afwijking van artikel 2.2.3.1 en artikel 2.2.4.1, in het register genoteerd moeten worden, echter zonder dat dit andere gegevens kan betreffen dan deze die reeds in artikel 2.2.3.1 en 2.2.4.1 zijn vermeld.”

Met artikel 2 van het bestreden besluit worden enkele wijzigingen aangebracht aan de gegevens die elke registerplichtige moet noteren.

Artikel 3 van het bestreden besluit voegt in hoofdstuk 2, afdeling 2, van Vlareme een nieuwe onderafdeling 4 “Het kunstmestregister voor landbouwers” in, bestaande uit het nieuw ingevoegde artikel 2.2.4.1.

Artikel 4 van het bestreden besluit voegt in hoofdstuk 4 van Vlareme een afdeling 5 “De invulling van de bemestingsnormen” in, bestaande uit het nieuw ingevoegde artikel 4.5.1.

Artikel 5 van het bestreden besluit belast ten slotte de Vlaamse minister bevoegd voor omgeving en landbouw met de uitvoering ervan.

IV. Tussenkost

4. De nv van publiek recht Vlaamse Landmaatschappij is overeenkomstig artikel 6, § 1, van het decreet van 21 december 1988 ‘houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij’ belast met de uitvoering van het mestbeleid, als bedoeld in het mestdecreet. Zij staat in die hoedanigheid onder meer in voor de controle van de aangifte- en registratieplichten inzake kunstmest. Zij heeft bijgevolg belang bij de uitkomst van de procedure. Het verzoek tot tussenkost wordt ingewilligd.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

5. De verwerende partij en de tussenkomende partij betwisten dat de verzoekende partij beschikt over het vereiste belang om de vernietiging te vorderen van het bestreden besluit.

Zij wijzen op het maatschappelijk doel dat de verzoekende partij blijkens haar statuten nastreeft: “het vertegenwoordigen, ontwikkelen en beschermen van de belangen van haar leden en van de minerale meststoffen en biostimulanten industrie in het algemeen”. Bij gebreke aan een duidelijke

uiteenzetting met betrekking tot het belang in het verzoekschrift, zou het volgens de verwerende partij en de tussenkomende partij mogelijk zijn dat de verfijning van de registratieplicht die met het bestreden besluit wordt doorgevoerd, niet nadelig is voor alle leden van de verzoekende partij. De registratieplicht zou immers veeleer bijdragen aan de belangen van de producenten van kunstmest: een efficiënt digitaal monitoringsysteem bemoeilijkt clandestiene handel, wat bepaalde handelaars en producenten van kunstmest ten goede kan komen.

Minstens zou volgens de verwerende partij en de tussenkomende partij niet kunnen worden ingezien hoe de verzoekende partij nadelig kan worden geraakt door de artikelen 2 tot en met 5 van het bestreden besluit, zodat zij ondergeschikt vragen het beroep niet ontvankelijk te verklaren in zoverre het tegen die bepalingen gericht is.

Beoordeling

6. Het beroep tot nietigverklaring bedoeld in artikel 14 RvS-wet kan op grond van artikel 19 RvS-wet slechts op ontvankelijke wijze worden ingesteld door een partij die doet blijken van een benadeling of van een belang. Deze vereiste betekent dat de bestreden handeling nadelig moet zijn voor de verzoekende partij, en dat de gevorderde vernietiging aan dat nadeel kan verhelpen.

Een vereniging kan voor de Raad van State optreden ter verdediging van het collectief belang van haar leden. Zij voldoet aan de belangvereiste wanneer blijkt dat zij een bijzonder maatschappelijk doel nastreeft dat onderscheiden is van het algemeen belang, en dat het door haar bestreden besluit aan dat maatschappelijk doel kan raken. Daarbij moet niet aangetoond worden dat alle leden van de vereniging hetzelfde nadeel ondergaan. Het volstaat immers dat kan worden geraakt aan het collectief belang van de vereniging, dat niet de loutere optelsom is van de individuele belangen van haar leden.

7. De verzoekende partij heeft als doel de belangen te behartigen van haar leden, actief in de kunstmestsector, en van de kunstmestindustrie in het

algemeen. Hiermee streeft zij een bijzonder maatschappelijk doel na, dat zich onderscheidt van het algemeen belang.

Het bestreden besluit bevat verplichtingen die specifiek worden opgelegd aan de producenten, verdelers, importeurs of exporteurs van kunstmest, zijnde de leden van de verzoekende partij. Als zodanig kunnen deze regels raken aan het collectief belang van de leden van de verzoekende partij.

De eventuele omstandigheden dat sommige leden van de verzoekende partij minder zouden worden getroffen door de bepalingen van het bestreden besluit dan andere leden, of dat de bepalingen ook gunstige effecten kunnen hebben voor sommige leden, hebben niet tot gevolg dat niet meer aan het collectief belang zou worden geraakt.

De exceptie wordt verworpen.

8. De ondergeschikt geformuleerde exceptie hangt samen met de vraag om de eventuele vernietiging van het bestreden besluit te beperken tot enkele bepalingen ervan. Hierover dient maar uitspraak te worden gedaan indien zou blijken dat er een gegrond middel tot nietigverklaring wordt aangevoerd. Zoals hierna zal blijken, is dit niet het geval.

VI. Onderzoek van de middelen tot nietigverklaring

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

9. De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en van het eruit afgeleide gelijkheidsbeginsel, alsook van het gelijkheidsbeginsel, het materiële motiveringsbeginsel, en het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij stelt vast dat het door artikel 1 van het bestreden besluit in Vlareme ingevoegde artikel 2.2.1.4, § 2, de producenten, verdelers, importeurs en exporteurs van kunstmest verplicht om het register in beginsel in te vullen uiterlijk op de tweede dag na de dag waarop de in het register te vermelden feiten hebben plaatsgevonden. Het eveneens door artikel 1 van het bestreden besluit nieuw ingevoegde artikel 2.2.1.4, § 3, Vlareme verleent verder aan de landbouwers, voor het registreren van feiten in het verhandelingsregister, een termijn tot uiterlijk de zevende dag volgend op de maand waarin de feiten hebben plaatsgevonden die moeten worden vermeld.

10. In het eerste onderdeel van het middel voert de verzoekende partij aan dat producenten, verdelers, importeurs en exporteurs van kunstmest niet behoren tot dezelfde categorie van personen. In de eerste plaats oefenen elk van hen of minstens een paar onder hen fundamenteel andere economische activiteiten uit, die ook onderworpen zijn aan aparte regelgeving. De decreetgever heeft vervolgens van deze verschillende begrippen enkel “exporteren” gedefinieerd, zodat hieruit ook een onderscheid volgt. Ook staan niet alle categorieën in rechtstreeks contact met landbouwers. Ten slotte kan het begrip “kunstmesthandelaars” niet worden gebruikt om er één categorie van te maken omdat het mestdecreet zelf het begrip “verhandelen” definieert, waardoor dat begrip niet tegelijk de producenten, verdelers, importeurs en exporteurs kan omvatten. Door de verschillende categorieën op een niet gerechtvaardigde wijze te onderwerpen aan dezelfde termijn om de feiten te registreren, zou het bestreden besluit het gelijkheidsbeginsel schenden. In zoverre de ongelijkheid zou voortvloeien uit artikel 24, § 2, van het mestdecreet, stelt de verzoekende partij voor dat de Raad van State hierover een prejudiciële vraag zou stellen aan het Grondwettelijk Hof.

11. In het tweede onderdeel van het middel, dat de verzoekende partij ondergeschikt aanvoert, hekelt de verzoekende partij de omstandigheid dat het nieuwe artikel 2.2.1.4, § 2, tweede lid, Vlareme voor bepaalde categorieën een uitzondering voorziet, met name voor de gegevens met betrekking tot de export van kunstmest, en tot de leveringen van maximaal 100 kg kunstmest per levering.

In de nota aan de Vlaamse regering wordt voor deze uitzonderingen gesteld dat het gaat om situaties waarbij de kans klein is dat de notities in het register betrekking hebben op kunstmest die uiteindelijk op een onoordeelkundige wijze gebruikt wordt. Deze rechtvaardiging is volgens de verzoekende partij niet pertinent om een onderscheid te maken tussen verschillende exporteurs of leveranciers, en om een onderscheid te maken met producenten en importeurs. Export heeft immers noodzakelijkerwijze tot gevolg dat de kunstmest niet op Vlaamse landbouwgrond zal terechtkomen. Aangaande de leveringen zou men niet concreet kunnen aantonen of deze op een Vlaamse landbouwgrond gaan terechtkomen. Het zou in die zin logischer zijn dat exporteurs of leveranciers allemaal van de langere termijn kunnen genieten omdat de reden voor het invoeren van een korte termijn hierop niet van toepassing is. Hoe dan ook zou dit ook aantonen dat de termijn van twee dagen niet steunt op motieven die de korte termijn kunnen verantwoorden.

12. Volgens de uiteenzetting in het derde onderdeel van het middel wordt een niet gerechtvaardigd onderscheid gemaakt tussen enerzijds de landbouwers en anderzijds de producenten, verdelers, importeurs en exporteurs van kunstmest. Er zou volgens de verzoekende partij geen enkele pertinente reden bestaan om de termijn voor de registratie voor de producenten, verdelers, importeurs en exporteurs van kunstmest te beperken tot twee dagen, waar de landbouwers beschikken over een veel langere termijn. In de nota aan de Vlaamse regering wordt voor het onderscheid aangevoerd dat niet alle landbouwers even digitaalvaardig zijn. Deze aangevoerde omstandigheid zou volgens de verzoekende partij in 2025 geen rechtvaardiging meer kunnen zijn om een onderscheid te maken. Zij wijst erop dat landbouwers reeds sinds 2021 met de digitale registratieplicht moesten omgaan en hiervoor een oplossing vonden. De verwerende partij stelt bovendien zelf dat het slechts om een minderheid van de landbouwers gaat, en de verzoekende partij merkt op dat niet kan worden uitgesloten dat ook bepaalde verhandelaars niet voldoende digitaalvaardig zijn waardoor zij ook recht zouden moeten krijgen op langere termijnen om te voldoen aan de registratieplichten. Ook buitenlandse exporteurs of éénmanszaken zouden te kampen hebben met de nodige uitdagingen en praktische moeilijkheden. De versoepeling van de administratieve lasten voor landbouwers zou een toezegging

zijn na de boerenprotesten van 2024, en de verzoekende partij stelt vast dat dezelfde gunsten niet werden toegekend aan producenten, verdelers, importeurs en exporteurs van kunstmest. De verschillende behandeling zou volgens de verzoekende partij in geen enkele mate bijdragen tot de doelstelling ervan. De minder digitaalvaardige landbouwer kan immers beroep doen op ondersteuning van een digitaalvaardige kennis of de digitale verplichtingen in handen geven van een derde. Ten slotte wijst de verzoekende partij erop dat het gemaakte onderscheid niet verantwoord wordt rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel. Het doel van het bestreden besluit bestaat er in essentie in een effectievere opvolging mogelijk te maken van kunstmest in Vlaanderen, en verontreiniging van oppervlakte- en grondwater door nitraten tegen te gaan. De registratieplichten dragen, gelet op de vele uitzonderingen en vrijstellingen, niet bij tot het beoogde doel, omdat een groot aandeel niet eens geregistreerd moet worden. De uitermate korte termijn van twee dagen is niet nodig om de doelstellingen te bereiken. Wanneer aan landbouwers een langere termijn kan worden toegekend, kunnen die termijnen ook volstaan voor de producenten, verdelers en importeurs.

13. In de memorie van wederantwoord wijst de verzoekende partij met betrekking tot het eerste middelonderdeel op de verschillende regels waaraan producenten, verdelers, importeurs en exporteurs van kunstmest worden onderworpen. Zo wijst zij onder meer op de definities van fabrikant, importeur en distributeur, die gemaakt worden in de Verordening (EU) 2019/1009 ‘tot vaststelling van voorschriften inzake het op de markt aanbieden van EU-bemestingsproducten [...]’ waaruit blijkt dat de Europese regelgeving verschillende categorieën onderscheidt.

Wat het tweede onderdeel betreft, verduidelijkt de verzoekende partij dat de uitzonderingen enkel gelden voor respectievelijk de exporteurs en de verdelers, en dus niet voor importeurs en producenten, zodat de ongelijkheid erin bestaat dat geen uitzondering bestaat voor alle handelaars.

Met betrekking tot het derde onderdeel, laat de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord nog gelden dat ook landbouwers een

economische activiteit uitoefenen. De omstandigheid dat het een andere activiteit is dan de activiteit van de kunstmesthandelaars, verantwoordt niet het verschil in behandeling op het vlak van de termijn waarin gegevens moeten worden geregistreerd.

14. In de laatste memorie wijst de verzoekende partij aangaande het eerste middelonderdeel op de principiële verplichting van de Raad van State om de opgeworpen prejudiciële vraag te stellen. Wat de gegrondheid van het middelonderdeel betreft, benadrukt zij dat de betrokken categorieën binnen de economische keten van de kunstmest onderscheiden en structureel verschillende functies vervullen.

Met betrekking tot het tweede middelonderdeel wijst de verzoekende partij erop dat de omstandigheid dat de uitzonderingen formeel worden geformuleerd als situaties, zij in werkelijkheid toch categoriegebonden effecten sorteren. De uitzonderingen zouden aldus in werkelijkheid enkel op de exporteurs en de leveranciers betrekking hebben.

Wat het derde onderdeel betreft, benadrukt de verzoekende partij dat de schending van het gelijkheidsbeginsel moet worden onderzocht in het licht van de doelstelling van de maatregel. In het licht van de doelstellingen van het bestreden besluit zou niet worden ingezien waarom producenten, verdelers, importeurs en exporteurs zich zouden bevinden in dezelfde categorie, en landbouwers in een andere categorie.

Beoordeling

Algemeen

15. In de uiteenzetting van het middel beperkt de verzoekende partij zich tot argumenten die volgens haar een schending aantonen van het in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet verkondigde gelijkheidsbeginsel. Zij maakt niet duidelijk dat een gelijkheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur een

andere inhoud zou hebben. Verder zet zij niet uiteen hoe het bestreden besluit, het materiële motiveringsbeginsel, en het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur zou miskennen.

Het middel is slechts ontvankelijk in zoverre de schending wordt aangevoerd van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

16. De in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet verkondigde regels van gelijkheid en non-discriminatie vereisen dat allen die zich in eenzelfde toestand bevinden op gelijke wijze worden behandeld. Deze regels sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en redelijk verantwoord is. Zij verzetten er zich evenmin tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de aangevochten maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op gelijke wijze worden behandeld, wanneer hiervoor een redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van de redelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de genomen maatregel, en met de aard van de ter zake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Eerste onderdeel

17. De verzoekende partij voert aan dat producenten, verdelers, importeurs en exporteurs van kunstmest vier verschillende categorieën van personen uitmaken. Er zou geen redelijke verantwoording bestaan om deze verschillende categorieën te onderwerpen aan dezelfde regel die hen verplicht het kunstmestregister in te vullen uiterlijk de tweede dag na de dag waarop de feiten hebben plaatsgevonden die in het register vermeld moeten worden.

De enkele omstandigheid dat verschillende categorieën van personen aan dezelfde regel worden onderworpen, volstaat echter niet opdat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet worden geschonden. Er kan in dergelijk geval

maar sprake zijn van een miskenning van het gelijkheidsbeginsel wanneer de beschouwde categorieën zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden.

De verzoekende partij maakt niet duidelijk hoe de verschillen die bestaan tussen producenten, verdelers, importeurs en exporteurs van kunstmest zouden kunnen vereisen dat zij aan verschillende termijnen dienen onderworpen te worden voor het invullen van de gegevens in het kunstmestregister. Meer in het bijzonder slaagt de verzoekende partij er niet in aannemelijk te maken dat de beschouwde categorieën met dermate verschillende administratieve of technische taken te maken krijgen dat zij onderworpen zouden moeten worden aan verschillende termijnen om het register in te vullen. De schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet wordt niet aangetoond.

18. De aangevoerde ongrondwettigheid schuilt niet in artikel 24, § 2, van het mestdecreet. De omstandigheid dat deze bepaling een registratieplicht op gelijke wijze oplegt aan eenieder die per jaar minstens 10.000 kg stikstof uit kunstmest produceert, verdeelt, importeert of exporteert, staat niet eraan in de weg dat de Vlaamse regering bij het bepalen van de nadere regels betreffende deze registratie de producenten, verdelers, importeurs en exporteurs aan verschillende procedureregels zou onderwerpen. Het antwoord op de voorgestelde prejudiciële vraag kan dan ook niet bijdragen tot de oplossing van het geschil, zodat deze vraag niet wordt gesteld.

Tweede onderdeel

19. Het door artikel 1 van het bestreden besluit ingevoegde artikel 2.2.1.4, § 2, tweede lid, Vlareme bevat uitzonderingen op de verplichting om het register voor producenten, verdelers, importeurs of exporteurs van kunstmest in te vullen uiterlijk de tweede dag na de dag waarop de feiten hebben plaatsgevonden die in het register vermeld moeten worden. Het register moet namelijk pas worden ingevuld uiterlijk de maand na de maand waarop de feiten hebben plaatsgevonden die in het register vermeld moeten worden, voor wat betreft de gegevens met

betrekking tot (1°) de export van kunstmest, en (2°) de leveringen van maximaal 100 kg kunstmest per levering.

20. In de nota aan de Vlaamse regering die aan het bestreden besluit voorafgaat, wordt gesteld:

“Voor wat betreft opvolging en controleerbaarheid is een snelle registratie essentieel. In artikel 2.2.1.2 van de VLAREME is daarom, als algemene regel opgenomen dat het register ‘uiterlijk de dag na de dag waarin de feiten die in het register vermeld moeten worden, gebeurden’. Doordat de overheid bij een digitaal register de ingevulde gegevens niet alleen veel sneller verkrijgt, doch deze eveneens reeds digitaal verkrijgt, waardoor een eventuele verwerking van de gegevens ook sneller kan verlopen, kan voor het invullen van een digitaal register een langere termijn opgenomen worden, zonder dat dit de controleerbaarheid en de handhaafbaarheid negatief beïnvloedt.

Gelet hierop wordt in paragraaf 2 [van artikel 2.2.1.4 Vlareme] bepaald dat kunstmesthandelaren het register pas op de tweede volgende dag aangevuld moeten hebben. In deze paragraaf zijn twee situaties voorzien waarbij het register op maandbasis ingevuld kan worden.

Het gaat in concreto, om de notities in het register met betrekking tot de export van kunstmest en met betrekking tot de leveringen van maximaal 100 kg kunstmest per levering (hetgeen in essentie neerkomt op leveringen van kunstmest aan particuliere gebruikers aangezien voor professioneel gebruik grotere hoeveelheden vereist zijn). Voor deze situaties kan de registerplichtige tot het einde van de volgende maand wachten om het register aan te vullen. Daarnaast moet voor deze situaties ook niet elke verhandeling of elk gebruik apart genoteerd worden, doch kan volstaan worden met een totaal, voor de hele betrokken maand. Dit betekent dat bijvoorbeeld voor de export van kunstmest, volstaan kan worden met maandelijks, per soort kunstmest, mee te delen hoeveel kunstmest, uitgedrukt in ton, in kg P_2O_5 en in kg N, de voorbije maand geëxporteerd werd. Voor deze situaties is een soepelere registerplicht te verantwoorden aangezien het hier gaat om situaties waarbij de kans klein is dat de notities in het register betrekking hebben op kunstmest die uiteindelijk op een onoordeelkundige wijze gebruikt wordt op Vlaamse landbouwgrond.”

21. De verzoekende partij bekritiseert in het middelonderdeel niet het in deze nota uiteengezette uitgangspunt dat een snelle registratie van gegevens essentieel is voor de opvolging en controleerbaarheid van de verhandeling van kunstmeststoffen. Een goede opvolging en controleerbaarheid van de betrokken gegevens is dan weer van belang in het kader van de bescherming van grond- en oppervlaktewater tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen. Anders dan de verzoekende partij aanvoert, bestaan er aldus wel degelijk motieven

die verantwoorden waarom de gegevens op een korte termijn dienen ingevuld te worden in het register.

22. Op dat principe van de snelle registratie van gegevens wordt voor de twee voormelde categorieën van gegevens een uitzondering gemaakt “aangezien het hier gaat om situaties waarbij de kans klein is dat de notities in het register betrekking hebben op kunstmest die uiteindelijk op een onoordeelkundige wijze gebruikt wordt op Vlaamse landbouwgrond”.

Anders dan de verzoekende partij dit ziet, gaat het hier wel om een pertinent criterium om de registratie van deze gegevens niet te onderwerpen aan de snelle registratie, maar aan een soepeler regime. Kunstmest waarvan mag worden aangenomen dat zij niet op Vlaamse landbouwgrond terechtkomt, moet immers in het licht van de doelstellingen van het mestbeleid in het algemeen, en van het bestreden besluit in het bijzonder, niet even streng worden opgevolgd en gecontroleerd als de kunstmest waarvan mag worden aangenomen dat zij wel op Vlaamse landbouwgrond kan terechtkomen. Met betrekking tot de export van kunstmest, is het vanzelfsprekend dat deze kunstmest normaal niet op Vlaamse landbouwgrond zal terechtkomen. De verzoekende partij legt verder geen enkel gegeven voor waaruit zou blijken dat het onjuist is dat leveringen van maximaal 100 kg kunstmest per levering doorgaans geen professionele agrarische bestemming hebben, maar voor particulier gebruik dienen, en als zodanig veeleer niet op Vlaamse landbouwgrond zullen terechtkomen.

Bovendien mag worden aangenomen dat de omstandigheid dat de hoeveelheden aan geëxporteerde of geleverde kunstmest bij deze maandelijkse registratie mogen worden samengeteld, de opvolging en controle van deze kunstmeststromen - die veeleer niet op Vlaamse landbouwgrond zal terechtkomen - kan vergemakkelijken.

De in artikel 2.2.1.4, § 2, tweede lid, Vlareme gemaakte uitzonderingen op de regel van de snelle registratie, berusten op een objectief

criterium en zijn redelijk verantwoord rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel. Het gelijkheidsbeginsel wordt niet geschonden.

Derde onderdeel

23. In de nota aan de Vlaamse regering wordt volgende verantwoording gegeven voor de termijn die aan landbouwers wordt toegestaan om gegevens te noteren in het kunstmestregister voor landbouwers:

“De langere termijn voor landbouwers is mede ingegeven vanuit de wetenschap dat niet alle landbouwers even digitaalvaardig zijn. Hoewel de meerderheid van de landbouwers wel degelijk voldoende digitaalvaardig is, is er eveneens een groep landbouwers voor wie een digitale werkwijze de nodige uitdagingen met zich meebrengt. Voor hun digitale administratieve verplichtingen doet deze groep vaak beroep op ondersteuning van een meer digitaalvaardige kennis of ze geven hun digitale verplichtingen soms volledig in handen van een derde. Voor deze groep zal het invullen van een register binnen de twee dagen, zoals de kunstmesthandelaren, heel wat praktische moeilijkheden met zich meebrengen. Om deze reden is er dan ook voor gekozen om, voor landbouwers, de termijn voor het invullen van het register op de zevende dag van de volgende maand, te bepalen.”

24. Volgens de verzoekende partij bevinden de landbouwers zich in eenzelfde situatie als de producenten, verdelers, importeurs en exporteurs, zodat zij aan dezelfde termijn zouden moeten worden onderworpen voor het invullen van de gegevens in het register. De aangevoerde omstandigheid dat niet alle landbouwers voldoende digitaalvaardig zijn, zou het verschil in behandeling niet kunnen verantwoorden.

De verzoekende partij gaat echter eraan voorbij dat het mestdecreet voorziet in verschillende digitale registers, met name enerzijds het register voor producenten, verdelers, importeurs of exporteurs van kunstmest (artikel 24, § 2) en anderzijds het kunstmestregister voor landbouwers (artikel 24, § 6). Zij maakt niet aannemelijk dat producenten, verdelers, importeurs en exporteurs van kunstmest zich ten aanzien van de registratieplicht in een dermate gelijke situatie bevinden als de landbouwers dat procedureregels, zoals de termijn

waarbinnen gegevens ingevuld moeten worden, dezelfde zouden moeten zijn voor beide registers.

Nu niet wordt aangetoond dat het om vergelijkbare categorieën van personen gaat, is de kritiek van de verzoekende partij op de verantwoording voor de langere termijn die aan landbouwers wordt toegekend, niet relevant. Het gelijkheidsbeginsel wordt niet geschonden.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

25. De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 34, 35 en 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU), artikel 3 van Verordening (EU) 2019/1009 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 ‘tot vaststelling van voorschriften inzake het op de markt aanbieden van EU-bemestingsproducten en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 1069/2009 en (EG) nr. 1107/2009 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2003/2003’ (hierna: meststoffenverordening), het proportionaliteitsbeginsel als algemeen beginsel van het EU-recht, en het materieel motiveringsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur.

26. Het middel bekritiseert de (digitale) registerplicht die door artikel 24, § 2, van het mestdecreet wordt opgelegd aan eenieder die minstens 10.000 kg stikstof uit kunstmest produceert, verdeelt, importeert of exporteert, en viseert in het bijzonder de door het bestreden besluit ingevoerde regels dat de stukken voor de staving van het register worden bijgehouden op de plaats waar de registerplichtige activiteit uitgevoerd wordt, en dat producenten, verdelers en importeurs deze gegevens moeten invullen uiterlijk op de tweede dag na de dag waarop de feiten hebben plaatsgevonden. Op de niet-naleving van deze verplichtingen staan geldboetes.

Deze verplichtingen houden volgens de verzoekende partij zware bijkomende lasten in, met name voor de buitenlandse producenten, verdelers of importeurs die in Vlaanderen kunstmest verhandelen. De toegang tot het kunstmestregister zou bijzonder complex zijn, waarbij buitenlandse verhandelaars voor een reeks van buitensporige uitdagingen staan die hen ontmoedigen kunstmest te verhandelen in het Vlaamse Gewest, en aldus de handel tussen lidstaten belemmeren. De verzoekende partij verschaft enkele voorbeelden van de bijzondere problemen waarmee buitenlandse verhandelaars zouden te kampen hebben. Zo moeten zij eerst telefonisch contact opnemen met de Mestbank, moeten zij over bepaalde software beschikken, is de helpdesk van de Mestbank slechts beperkt telefonisch bereikbaar, en moeten verhandelaars een reeks gegevens bezorgen die niet dienend zijn voor de vooropgestelde doelstellingen.

Er bestaat volgens de verzoekende partij in het algemeen geen rechtvaardiging voor artikel 24, § 2, van het mestdecreet. Het zou niet pertinent zijn, en bovendien volledig buitensporig, onevenredig en onredelijk zijn, om kunstmest te laten registreren waarvan niet blijkt dat zij effectief op landbouwgronden in Vlaanderen zal worden gebruikt. Dit geldt des te meer nu die gegevens wel blijken uit het kunstmestregister dat landbouwers moeten bijhouden.

Deze regels gaan volgens de verzoekende partij in tegen het verbod op kwantitatieve invoerbeperkingen en maatregelen van gelijke werking (artikel 34 VWEU) en op belemmeringen van het aanbod van bemestingsproducten (artikel 3 van de meststoffenverordening). De regels zouden niet kunnen gerechtvaardigd worden op grond van artikel 36 VWEU, en evenmin als een dwingende maatregel van algemeen belang. Volgens de verzoekende partij bestaat er noch voor de registratieplicht, noch voor de digitale registratieplicht, enige concrete rechtvaardiging, laat staan dat de zware administratieve lasten die ermee gepaard gaan, gerechtvaardigd zouden kunnen zijn. Het bestreden besluit zou aldus steunen op een grondslag, artikel 24, §2, van het mestdecreet, die zelf strijdig is met het EU-recht zodat ook het materieel motiveringsbeginsel wordt miskend.

Zo de Raad van State het antwoord op het middel niet duidelijk vindt, stelt de verzoekende partij voor om hierover een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

27. In de memorie van wederantwoord benadrukt de verzoekende partij dat de verwerende partij niet aantoont dat het opleggen van de registratieplicht enig soelaas brengt voor de doelstellingen die zij nastreeft.

28. De verzoekende partij merkt in de laatste memorie nog op dat het volstaat dat maatregelen de invoer kunnen beperken, of potentiële gevolgen kunnen hebben voor de invoer, opdat sprake zou zijn van maatregelen van gelijke werking in de zin van artikel 34 VWEU. Ook betwist de verzoekende partij dat de registratieplicht gerechtvaardigd kan worden uit hoofde van de bescherming van de gezondheid en het leven van personen, dieren en planten. Het zijn immers de landbouwers, en niet de producenten, verdelers, importeurs en exporteurs, die de kunstmest daadwerkelijk aanwenden waardoor nitraten in het leefmilieu terechtkomen. Door de verschillende uitzonderingen die door het bestreden besluit worden voorzien, leidt de registratieplicht volgens de verzoekende partij ook niet tot een effectieve opvolging van het gebruik van kunstmest.

Beoordeling

29. De verzoekende partij licht niet toe op welke wijze artikel 35 VWEU en het proportionaliteitsbeginsel als algemeen beginsel van het EU-recht worden geschonden. Het middel is in zoverre niet ontvankelijk.

30. Artikel 34 VWEU luidt:

“Kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking zijn tussen de lidstaten verboden.”

Artikel 36 VWEU bepaalt:

“De bepalingen van de artikelen 34 en 35 vormen geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke

gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.”

Artikel 3, lid 1, van de meststoffenverordening verbiedt de lidstaten om het op de markt aanbieden van EU-bemestingsproducten die voldoen aan de verordening, te belemmeren om redenen die verband houden met samenstelling, etikettering of andere onder de verordening vallende aspecten. Volgens artikel 3, lid 3, van de meststoffenverordening belet deze verordening de lidstaten niet om, met het oog op de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu, bepalingen betreffende het gebruik van EU-bemestingsproducten te handhaven of vast te stellen die in overeenstemming zijn met de Europese verdragen, mits deze bepalingen geen modificatie vereisen van EU-bemestingsproducten die in overeenstemming zijn met deze verordening en zij geen invloed hebben op de voorwaarden voor het op de markt aanbieden van die producten. De verzoekende partij licht niet toe welke bijkomende bescherming dit artikel 3 van de meststoffenverordening zou bieden in vergelijking tot artikel 34 VWEU, zodat haar kritiek met betrekking tot de aangevoerde handelsbelemmering enkel onderzocht wordt in het licht van artikel 34 VWEU.

31. De in artikel 34 VWEU bedoelde maatregelen van gelijke werking zijn iedere handelsregeling van een lidstaat die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren. Het is voldoende dat de maatregel indirect of potentieel de intracommunautaire handel kan belemmeren, opdat zij getroffen wordt door het verbod van artikel 34 VWEU. Wanneer de beperking op het vrij goederenverkeer echter te onzeker of te indirect is, gaat het niet om een maatregel van gelijke werking.

Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt verder dat maatregelen die geen onderscheid maken tussen nationale en ingevoerde goederen ook onder het verbod kunnen vallen, wanneer zij een negatieve impact hebben op de concurrentiepositie van de importeurs, en

voorzover zij betrekking hebben op productvereisten, gebruiksvoorschriften of vergunningsplichten. Loutere verkoopmodaliteiten die op gelijke wijze worden opgelegd aan nationale en buitenlandse marktdeelnemers, worden niet beschouwd als maatregelen van gelijke werking in de zin van artikel 34 VWEU.

32. De (digitale) registratieplicht die artikel 24, § 2, van het mestdecreet oplegt aan de producenten, verdelers, importeurs en exporteurs van kunstmest, geldt op gelijke wijze voor de nationale ondernemingen en de in een andere lidstaat gevestigde ondernemingen.

Los van de vraag of deze registratieplicht niet veeleer dient te worden beschouwd als een loutere verkoopmodaliteit voor kunstmest in het Vlaamse Gewest, dient in elk geval te worden vastgesteld dat de verzoekende partij er niet in slaagt aannemelijk te maken dat de maatregel tot een beperking van de handel kan leiden. De door de verzoekende partij aangehaalde administratieve lasten die gepaard gaan met de registratieplicht, gelden op gelijke wijze voor de nationale en de buitenlandse ondernemingen, en de verzoekende partij maakt op geen enkele wijze duidelijk wat de bijkomende hindernissen zouden zijn voor de importeurs waardoor zij - meer dan de nationale ondernemingen - ontmoedigd zouden worden om kunstmest in het Vlaamse Gewest te verhandelen.

Het is te onzeker dat de registratieplicht een negatieve impact kan hebben op de concurrentiepositie van de invoerders van kunstmest. Hetzelfde geldt voor de door het bestreden besluit vastgelegde verplichtingen om de gegevens in te vullen in het register binnen een termijn van twee dagen nadat de feiten hebben plaatsgevonden, en om de stukken voor de staving van het register te bewaren op de plaats waar de registerplichtige activiteit wordt uitgevoerd. Het gaat niet om maatregelen van gelijke werking in de zin van artikel 34 VWEU.

33. Nu het niet gaat om maatregelen van gelijke werking in de zin van artikel 34 VWEU, dient niet verder onderzocht te worden of zij kunnen worden gerechtvaardigd op grond van artikel 36 VWEU of als een dwingende behoefte van algemeen belang.

34. De aangevoerde schending van het materieel motiveringsbeginsel wordt gesteund op het verkeerde uitgangspunt dat artikel 24, § 2, van het mestdecreet strijdig is met het Europees recht, zodat het middel ook niet wordt aangenomen in zoverre de schending van dat beginsel wordt opgeworpen.

35. De verplichting van de Raad van State om aan het Hof van Justitie een opgeworpen prejudiciële vraag te stellen geldt niet wanneer die vraag niet relevant is voor de oplossing van het geschil, wanneer de vraag reeds beantwoord werd door het Hof, of wanneer de juiste uitlegging van het Unierecht zo voor de hand ligt dat redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan.

De uitlegging van artikel 34 VWEU in de zin zoals hiervoor uiteengezet, ligt zo voor de hand dat er redelijkerwijze geen ruimte van twijfel kan bestaan. De door de verzoekende partij voorgestelde prejudiciële vraag wordt niet gesteld.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

36. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM), van de artikelen 12, 14 en 33 van de Grondwet, van het wettigheidsbeginsel en het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel, en van het rechtszekerheidsbeginsel en het materieel motiveringsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

37. Zij voert aan dat een aantal begrippen in artikel 24, § 2, van het mestdecreet en in het bestreden besluit niet duidelijk zijn, zodat producenten, verdelers, importeurs en/of exporteurs niet afdoende zeker weten wanneer zij juist een registratieplicht moeten vervullen en op welke wijze.

Zo zou artikel 24, § 2, eerste lid, van het mestdecreet niet preciseren of de registerplicht in het algemeen enkel kunstmest betreft die uiteindelijk gebruikt zal worden voor landbouw of op percelen in Vlaanderen terecht zal komen. Aangezien het toepassingsgebied van deze bepaling onduidelijk is, zou dit de leden van de verzoekende partij in een onzekere positie plaatsen. Bovendien zou “bijvoorbeeld op grond van artikel 2.2.3.1 Vlareme” niet kunnen worden uitgemaakt welke gegevens een producent moet registreren.

De verzoekende partij vervolgt dat onmogelijk kan worden uitgemaakt wie als een ‘verdeler’ kan worden aangemerkt, omdat dit begrip niet wordt gedefinieerd of toegelicht in artikel 24, § 2, van het mestdecreet, noch in het bestreden besluit en ook niet in Vlareme. Dit zou aanleiding geven tot onduidelijkheden aangaande het toepassingsgebied van de registratieplicht. De verzoekende partij vraagt zich met name af (a) of de entiteit die kunstmest verkoopt aan een andere entiteit, maar deze niet transporteert, die transactie moet registreren, (b) of een entiteit die kunstmest transporteert zonder deze te verkopen, dit transport moet registreren, en (c) of een entiteit die kunstmest verdeelt die niet op Vlaamse akkers terechtkomt, die activiteit moet registreren.

Wat betreft de levering aan landbouwers werpt de verzoekende partij op dat de decreetgever niet vermeldt of deze hun statutaire zetel in Vlaanderen moeten hebben of moeten exploiteren in Vlaanderen, dan wel of men alle landbouwers in Europa of in de wereld viseert. Echter, aangezien de verwerende partij deze praktijk niet op een gelijke wijze voor elke onderneming in dezelfde omstandigheden waarborgt, zou dit juist aantonen dat het begrip ‘landbouwer’ niet afdoende precies is en, enerzijds, aanleiding kan geven tot een willekeurig beleid en, anderzijds, de personen die onderworpen zijn aan de betrokken regeling in onzekerheid plaatst over wanneer zij al dan niet registratieplichtig zijn. Dezelfde argumentatie geldt voor het begrip ‘andere gebruiker’.

Ook de in het nieuwe artikel 2.2.1.4, § 2, Vlareme, zoals ingevoegd door artikel 1 van het bestreden besluit, gebruikte terminologie ‘dag

waarop de feiten hebben plaatsgevonden' is volgens de verzoekende partij onduidelijk, omdat het bestreden besluit nergens uiteenzet welke feiten juist aanleiding geven tot een registratieplicht. Zonder een duidelijke afbakening van dit begrip, kan onmogelijk worden uitgemaakt wanneer entiteiten hun registratieplicht moeten voldoen. Bij wijze van voorbeeld verwijst de verzoekende partij naar de situatie waarin enige tijd verstrijkt tussen de verkoop en de eigenlijk export naar het buitenland, met de mogelijkheid dat de kunstmest tussen de verkoop en de export eerst nog naar een andere opslagplaats, in Vlaanderen of Wallonië, wordt verplaatst.

De verzoekende partij benadrukt dat het hier gaat om bepalingen waarvan de overtreding op grond van artikel 63, § 10, 4°, van het mestdecreet gehandhaafd wordt met een geldboete die een strafrechtelijk karakter heeft. Er moet dan ook voldaan worden aan de waarborgen waaraan een straf moet voldoen, uiteengezet in artikel 7 EVRM en artikel 14 van de Grondwet, alsook aan het legaliteitsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Door de onduidelijkheden die hiervoor werden uiteengezet, miskennen artikel 24, § 2, van het mestdecreet en het bestreden besluit die bepalingen en beginselen.

Ondergeschikt vraagt de verzoekende partij dat volgende prejudiciële vraag zou gesteld worden aan het Grondwettelijk Hof:

“Schendt artikel 24, § 2, van het Mestdecreet in samenhang met artikel 63, § 10, 4° van het Mestdecreet de artikelen 12 en 14 van de Grondwet alleen of in samenhang met artikel 7 van het EVRM, doordat deze bepaling aan de overheid de bevoegdheid geeft een administratieve geldboete op te leggen wanneer eenieder die een register als vermeld in artikel 24, § 2, niet of foutief bijhoudt[?]”

38. In de memorie van wederantwoord wijst de verzoekende partij erop dat de geldboete die voorzien wordt door artikel 63, § 10, 4°, van het mestdecreet wel degelijk een sanctioneringsdoel heeft en erop gericht is recidive tegen te gaan. De boete zou bovendien gelden per foutief aangiftegegeven, zodat zij snel kan oplopen.

Zij wijst er vervolgens op dat de verwerende partij in de memorie van antwoord zelf bevestigt dat de regelgeving onvermijdelijk tot op zekere hoogte vaag is en dat de interpretatie ervan afhangt van de praktijk. Als de interpretatie van strafbare handelingen afhangt van de praktijk volgt hieruit volgens de verzoekende partij dat de decreetgever de strafbaar gestelde handelingen niet heeft gedefinieerd of dat zij onduidelijk zijn.

39. In de laatste memorie benadrukt de verzoekende partij dat de decreetgever heeft nagelaten het materieel aanknopingspunt van de regeling expliciet te preciseren zodat onduidelijk is of de registratieplicht enkel geldt voor kunstmest die bestemd is voor gebruik op landbouwgrond in Vlaanderen, dan wel of elke vorm van levering onder het toepassingsgebied valt. Met betrekking tot de regel dat de registratie moet plaatsvinden binnen de twee dagen nadat de “feiten” zich hebben voorgedaan, voert de verzoekende partij aan dat niet duidelijk is welk concreet juridisch of feitelijk moment bepalend is voor de start van de termijn. Voor de definitie van ‘verdeler’ kan volgens de verzoekende partij vervolgens niet worden volstaan met de spraakgebruikelijke betekenis, omdat het een begrip is dat meerdere economische realiteiten kan omvatten.

Beoordeling

40. In het middel wordt niet uiteengezet hoe het bestreden besluit artikel 33 van de Grondwet schendt. Het middel is in zoverre niet ontvankelijk.

41. De verzoekende partij voert in de aanhef van het middel de schending aan van enerzijds “het wettigheidsbeginsel” en anderzijds “het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel”, maar uit haar uiteenzetting blijkt duidelijk dat zij hiermee telkens het wettigheidsbeginsel in strafzaken bedoelt.

42. De verzoekende partij voert aan dat zowel artikel 24, § 2, van het mestdecreet als het bestreden besluit het wettigheidsbeginsel in strafzaken miskent.

43. Artikel 7.1 EVRM verkondigt het principe dat niemand mag worden veroordeeld voor een handelen of nalaten dat volgens de wet geen strafbaar feit uitmaakt. Artikel 12, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft. Overeenkomstig artikel 14 van de Grondwet kan geen straf worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet. Uit deze bepalingen wordt het wettigheidsbeginsel in strafzaken afgeleid. Artikel 7.1 EVRM heeft als zodanig een draagwijdte die analoog is aan die van de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet, bepalingen die zich in titel II van de Grondwet bevinden.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken gaat uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is en, in voorkomend geval de op te lopen straf kan kennen. Het eist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten. In zoverre valt dit beginsel ook samen met het rechtszekerheidsbeginsel. Deze beginselen staan evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen. Aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven in de wet is voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges, kan weten voor welke handelingen en welke verzuimen hij strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld.

44. Wanneer de schending wordt opgeworpen door een decreet van een grondrecht dat op analoge wijze is gewaarborgd in een bepaling uit titel II van de Grondwet en in een bepaling van het EVRM, dient het rechtscollege eerst aan

het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag te stellen over de verenigbaarheid met de bepaling uit titel II van de Grondwet (artikel 26, § 4, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 ‘op het Grondwettelijk Hof’). De verplichting om een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof geldt evenwel niet wanneer het rechtscollege oordeelt dat de bepaling uit titel II van de Grondwet klaarblijkelijk niet geschonden is (artikel 26, § 4, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 ‘op het Grondwettelijk Hof’).

45. Artikel 24, § 2, eerste lid, van het mestdecreet luidt:

“Eenieder die minstens 10 000 kg N per jaar, uit kunstmest produceert, verdeelt, importeert of exporteert en deze levert aan verdelers of landbouwers, is ertoe gehouden een register bij te houden met betrekking tot de hoeveelheden en soorten meststoffen, inzonderheid hun gehalte aan N en P₂O₅ die hij importeert, exporteert, verdeelt of levert aan landbouwers of andere gebruikers.”

Deze bepaling stelt een verplichting in om een register bij te houden wanneer aan twee cumulatieve voorwaarden zijn voldaan, met name wanneer de betrokkene “minstens 10 000 kg N per jaar, uit kunstmest produceert, verdeelt, importeert of exporteert” en wanneer hij de kunstmest “levert aan verdelers of landbouwers”. Het is aldus voldoende duidelijk bepaald wanneer de verplichting voor het bijhouden van het register van toepassing is. Uit de omstandigheid dat de bepaling niet vermeldt dat het moet gaan om kunstmest die uiteindelijk gebruikt zal worden voor landbouw of op percelen in Vlaanderen terecht zal komen, volgt dat die voorwaarde niet wordt gesteld. De in dit verband aangeklaagde onduidelijkheid doet zich niet voor.

De omstandigheid dat het begrip ‘verdeler’ in de regelgeving niet wordt gedefinieerd of toegelicht, strijdt evenmin met het wettigheidsbeginsel. Het gaat hier om een begrip dat in zijn spraakgebruikelijke betekenis voldoende duidelijk is opdat de personen die kunstmest ‘verdelen’ kunnen vaststellen dat zij aan de registratieplicht zijn onderworpen. Elke tussenpersoon die kunstmest overdraagt in de commerciële keten tussen producent en eindgebruiker, wordt door het begrip ‘verdeler’ gevisieerd. Hierbij mag nog worden opgemerkt dat ‘verdelers’

van kunstmest al minstens sedert het decreet van 11 mei 1999, dat een artikel 4, § 2bis, heeft ingevoegd in het destijds geldend decreet van 23 januari 1991 ‘inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen’, door de decreetgever wordt gehanteerd en dat de verzoekende partij geen enkele concrete onduidelijkheid vermeldt die dat begrip sedertdien zou hebben veroorzaakt bij haar leden. De twee eerste door de verzoekende partij opgeworpen interpretatievragen hebben overigens geen betrekking op de vraag wie een ‘verdeler’ is, maar op de vraag welke gegevens geregistreerd dienen te worden. Met de derde interpretatievraag komt de verzoekende partij terug op de kwestie van de bestemming van de kunstmest, waarvan hiervoor al werd vastgesteld dat er hierover geen onduidelijkheid bestaat.

Waar de verzoekende partij vervolgens hekelt dat niet wordt vermeld of de landbouwers aan wie wordt geleverd hun statutaire zetel in Vlaanderen moeten hebben of exploiteren in Vlaanderen, dan wel of alle landbouwers in Europa of de hele wereld worden gevisieerd, gaat zij voorbij aan de definitie van het begrip ‘landbouwer’ in artikel 3, § 3, 5°, van het mestdecreet, waar wordt verwezen naar artikel 2, 7°, van het decreet van 22 december 2006 ‘tot inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid’, dat op zijn beurt dan weer refereert aan de landbouwer “vermeld in artikel 3, 1), van verordening (EU) 2021/2115”, waar een ‘landbouwer’ wordt omschreven als:

“een natuurlijk of rechtspersoon dan wel een groep natuurlijke of rechtspersonen, ongeacht de rechtspositie van de groep en haar leden volgens het nationale recht, van wie het bedrijf zich bevindt binnen het territoriale toepassingsgebied van de Verdragen als omschreven in artikel 52 van het Verdrag betreffende de Europese Unie in samenhang met de artikelen 349 en 355 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), en die een landbouwactiviteit uitoefent zoals bepaald door de lidstaten overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de onderhavige verordening.”

De “andere gebruikers” die in artikel 24, § 2, eerste lid, van het mestdecreet worden vermeld, zijn dan ook noodzakelijk de andere (groepen van)

natuurlijke of rechtspersonen aan wie wordt geleverd, die niet onder de duidelijke definitie van een landbouwer vallen. In de parlementaire voorbereiding werd in dit verband verduidelijkt dat het gaat om landbouwers “in de brede zin, met dien verstande dat het niet steeds zal gaan over een aangifteplichtige landbouwer in de zin van het Mestdecreet” (*Parl.St.* VI.Parl 2024-25, stuk nr. 160/1, blz. 36).

46. Uit het voorgaande volgt reeds dat artikel 24, § 2, van het mestdecreet het wettigheidsbeginsel in strafzaken klaarblijkelijk niet miskent. De opgeworpen prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof wordt niet gesteld.

47. De aangevoerde schending van de materiële motiveringsplicht, die volledig wordt gesteund op het argument dat artikel 24, § 2, van het mestdecreet het wettigheidsbeginsel in strafzaken zou miskennen, wordt bijgevolg niet aangenomen.

48. In zoverre de verzoekende partij aanvoert dat “bijvoorbeeld op grond van artikel 2.2.3.1 Vlareme” niet kan worden uitgemaakt welke gegevens een producent moet registreren, maakt zij niet duidelijk wat zij hiermee precies bedoelt en hoe deze kritiek in verband gebracht kan worden met de wijzigingen die het bestreden besluit aan artikel 2.2.3.1 Vlareme heeft aangebracht, en wordt die kritiek bijgevolg niet verder onderzocht.

49. Tot slot acht de verzoekende partij ook het begrip ‘dag waarop de feiten hebben plaatsgevonden’, dat wordt gehanteerd in het bestreden besluit, onvoldoende duidelijk, en leidt zij hieruit een schending af van het wettigheidsbeginsel in strafzaken.

Zij kan evenwel niet worden bijgevalen in haar betoog dat de ‘feiten’ die aanleiding geven tot de registratieplicht niet zijn uiteengezet. De verzoekende partij gaat met name voorbij aan artikel 2.2.3.1 Vlareme, waaruit duidelijk blijkt wanneer gegevens in het kunstmestregister moeten worden vermeld, met name wanneer meststoffen “vanuit de uitbating vertrekken”, wanneer meststoffen “op de uitbating worden ontvangen”, bij “elke import van meststoffen”

en bij “elke export van meststoffen”. Aldus is duidelijk welke ‘feiten’ aanleiding geven tot de verplichting om het register in te vullen. Wanneer een meststof vanuit een uitbating vertrekt of erop wordt ontvangen, valt duidelijk vast te stellen. Verder wordt in artikel 3, § 4, 5°, van het mestdecreet omschreven wat ‘exporteren’ is, met name dierlijke mest of andere meststoffen “vervoeren naar een bestemming buiten het Vlaamse Gewest”. Dan is ook duidelijk wat onder ‘export’, een ‘feit’ dat aanleiding geeft tot een vermelding in het register, moet worden begrepen, namelijk het vervoer van meststoffen naar een bestemming buiten het Vlaamse Gewest. Omgekeerd betreft ‘import’ dan, logischerwijze, het vervoer van meststoffen van buiten de grenzen van het Vlaamse Gewest naar een bestemming binnen het Vlaamse Gewest.

Wat relevant is, zijn enkel leveringen van meststoffen waarbij het vertrek of de aankomst van de meststoffen op de uitbating, dan wel het vervoer van de meststoffen over de grenzen van het Vlaamse Gewest heen, bepalende factoren zijn.

50. Het middel is, in zoverre ontvankelijk, ongegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

51. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 36, lid 4, en 57, lid 1, van de AVG, van de artikelen 22 en 33 van de Grondwet, en van het materieel motiveringsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur.

Deze rechtsregels worden volgens de verzoekende partij geschonden doordat het bestreden besluit zijn rechtsgrond zoekt in artikel 24, § 2, tweede lid, van het mestdecreet, en de decreetgever bij het aannemen van deze bepaling niet voorafgaand de Gegevensbeschermingsautoriteit heeft geraadpleegd.

De verzoekende partij wijst erop dat zowel de artikelen 36, lid 4, en 57, lid 1, c), en overweging van 96 van de preambule, van de AVG, als de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’ voorschrijven dat wanneer een wetgever het voornemen heeft een wetskrachtige norm betreffende de verwerking van persoonsgegevens aan te nemen of te wijzigen, een voorafgaand advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit verplicht is.

Artikel 24, § 2, tweede lid, van het mestdecreet legt de producenten, verdelers, importeurs en exporteurs van kunstmest op om een digitaal register bij te houden met betrekking tot de hoeveelheden en soorten meststoffen die zij importeren, exporteren, leveren of verdelen. Daarbij moeten onder meer persoonsgegevens worden ingegeven die worden bezorgd aan een centraal digitaal register, zodat het volgens de verzoekende partij gaat om de verwerking van persoonsgegevens in de zin van de AVG.

Het bestreden besluit zou aldus steunen op een wettelijke bepaling die strijdig is met het Europees Unierecht, wat een motief zou zijn dat rechtens niet aanvaardbaar is, zodat ook een schending zou voorliggen van het materieel motiveringsbeginsel.

Voor het geval de Raad van State zou twifelen aan de aangevoerde miskenning van de AVG, suggereert de verzoekende partij dat hierover een prejudiciële vraag zou gericht worden aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

52. In de memorie van wederantwoord betwist de verzoekende partij de door de verwerende partij en tussenkomende partij opgeworpen exceptie dat het middel niet ontvankelijk is omdat artikel 24, § 2, tweede lid, van het mestdecreet niet de noodzakelijke grondslag zou vormen van het bestreden besluit. Zij merkt op dat die bepaling precies werd ingevoegd om een digitaal kunstmestregister mogelijk te maken. Zonder de delegatie die in deze bepaling werd opgenomen, kon de essentie ervan niet geregeld worden in een uitvoeringsbesluit. De verwerking

van persoonsgegevens maakt immers een aan de wetgever voorbehouden bevoegdheid uit, op grond van artikel 22 van de Grondwet.

Voorts zou volgens de verzoekende partij ook artikel 4, § 5, van het mestdecreet niet kunnen dienen als rechtsgrond. Deze bepaling wordt niet vermeld in de preambule van het bestreden besluit, en zegt ook niets over het creëren of het hanteren van een register, laat staan een digitaal register, maar beperkt zich tot het verlenen van een delegatie voor het vaststellen van modaliteiten.

Met betrekking tot de gegrondheid van het middel betwist de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord de stelling dat de Gegevensbeschermingsautoriteit geen zinnig advies had kunnen geven over het ontwerp van artikel 24, § 2, tweede lid, van het mestdecreet. Die autoriteit had met name erop kunnen wijzen dat de essentiële elementen inzake de bescherming van de persoonsgegevens in het decreet moeten worden opgenomen.

Beoordeling

53. Artikel 24, § 2, van het mestdecreet luidt:

“Eenieder die minstens 10 000 kg N per jaar, uit kunstmest produceert, verdeelt, importeert of exporteert en deze levert aan verdelers of landbouwers, is ertoe gehouden een register bij te houden met betrekking tot de hoeveelheden en soorten meststoffen, inzonderheid hun gehalte aan N en P₂O₅ die hij importeert, exporteert, verdeelt of levert aan landbouwers of andere gebruikers.

Uiterlijk vanaf 1 juli 2020 moet het bijhouden van het register, vermeld in deze paragraaf, op een digitale wijze gebeuren waarbij de geregistreerde gegevens geautomatiseerd doorgestuurd worden naar de Mestbank. De Vlaamse Regering kan hiervoor de nadere regels bepalen en zal, als dit digitaal bijhouden en doorsturen niet uiterlijk vanaf 1 juli 2020 gerealiseerd kan worden, extra maatregelen nemen.”

Het tweede lid van deze bepaling werd ingevoegd bij artikel 13 van het wijzigingsdecreet van 24 mei 2019.

Met het bestreden besluit bepaalt de Vlaamse regering “nadere regels” in de zin artikel 24, § 2, tweede lid, van het mestdecreet. Die bepaling kan als zodanig een wettelijke grondslag vormen voor het bestreden besluit.

54. Artikel 24, § 5, van het mestdecreet bepaalt evenwel reeds in het algemeen dat de Vlaamse regering “nadere regels [kan] vaststellen met betrekking tot de in dit artikel bedoelde registers”. Het in artikel 24, § 2, van het mestdecreet bedoelde register van producenten, verdelers, importeurs en exporteurs van kunstmest, is een “in dit artikel bedoeld” register in de zin van artikel 24, § 5, van het mestdecreet.

In zoverre het bestreden besluit betrekking heeft op het in artikel 24, § 2, van het mestdecreet bedoelde register, vindt het dan ook reeds in artikel 24, § 5, van het mestdecreet een voldoende wettelijke grondslag. Artikel 24, § 2, tweede lid, van het mestdecreet dient dan ook veeleer opgevat te worden als een grondslag voor het vaststellen van die “nadere regels” die moeten verzekeren dat het bijhouden van het register “uiterlijk vanaf 1 juli 2020” op digitale wijze gebeurt. De bepaling staat er echter niet aan in de weg dat nadere regels voor het bijhouden van het digitale register ook reeds op grond van artikel 24, § 5, van het mestdecreet kunnen worden vastgesteld. De Vlaamse regering is bovendien op grond van artikel 4, § 5, van het mestdecreet ertoe gemachtigd te bepalen dat “bepaalde verplichtingen in het kader van dit decreet, zoals onder meer het bijhouden van registers [moeten] gebeuren via e-mail, een internetloket of een andere vorm van gegevensuitwisseling”.

55. Uit het voorgaande volgt dat het bestreden besluit reeds voldoende wettelijke grondslag vindt in de delegaties die de Vlaamse regering werden verleend met de artikelen 4, § 5, en 24, § 5, van het mestdecreet. De omstandigheid dat artikel 4, § 5, van het mestdecreet niet wordt vermeld in de aanhef van het bestreden besluit, staat hieraan niet in de weg.

Nu artikel 24, § 2, tweede lid, van het mestdecreet niet de noodzakelijke wettelijke grondslag vormt voor het bestreden besluit, kan de

eventuele omstandigheid dat de Gegevensbeschermingsautoriteit ten onrechte niet werd geraadpleegd over het ontwerp dat deze bepaling heeft ingevoegd, niet leiden tot de onwettigheid van het bestreden besluit.

Voor zoveel als nodig merkt de Raad van State hierbij nog op dat de artikelen 4, § 5, en 24, § 5, van het mestdecreet werden ingevoerd vóór de inwerkingtreding van de AVG, en dat de Gegevensbeschermingsautoriteit wél geraadpleegd werd over het ontwerp van het bestreden besluit.

56. Het middel is niet ontvankelijk. Het antwoord op de voorgestelde prejudiciële vraag kan niet bijdragen tot de oplossing van het geschil, zodat de vraag niet wordt gesteld.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

57. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 5, lid 1, van 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’ (hierna: richtlijn 2015/1535).

58. Zij zet uiteen dat de verwerende partij bij de mededeling van het ontwerp van bestreden besluit aan de Europese Commissie, heeft nagelaten om de redenen uiteen te zetten voor de vaststelling van het technisch voorschrift, en bovendien niet heeft gewezen op de gevolgen ervan en daarbij ook geen risicoanalyse heeft overgemaakt. Door zo te handelen zou de verwerende partij artikel 5 van richtlijn 2015/1535 hebben miskend. In het geval de Raad van State hieraan zou twifelen stelt de verzoekende partij voor dat een prejudiciële vraag zou worden gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

59. In de memorie van wederantwoord zet de verzoekende partij de redenen uiteen op grond waarvan zij meent dat het bestreden besluit wel degelijk technische voorschriften bevat die op grond van artikel 5 van richtlijn 2015/1535 gemeld moeten worden bij de Commissie. Zij wijst erop dat de zware administratieve verplichtingen ertoe leiden dat kunstmesthandelaars kunstmest eerder zullen aankopen in aangrenzende landen. De Commissie zou bovendien hebben bevestigd dat een aanmelding van het bestreden besluit noodzakelijk was. Vermits het hier niet gaat om een integrale omzetting van een internationale of Europese norm, kon de verwerende partij volgens de verzoekende partij vervolgens niet volstaan met een loutere mededeling en diende zij de Commissie bijkomende informatie te verschaffen.

60. In de laatste memorie sluit de verzoekende partij zich aan bij het standpunt dat de bestreden bepaling in het bestreden besluit een “andere eis” betreft in de zin van artikel 1, lid 1, d), van richtlijn 2015/1535. Vervolgens benadrukt de verzoekende partij dat de Raad van State wel degelijk bevoegd is om *ex post* na te gaan of de voorschriften van artikel 5 van richtlijn 2015/1535 werden nageleefd, en terzake niet louter beschikt over een marginaal toetsingsrecht. Verder meent zij dat de uiterst beknopte toelichting die de verwerende partij aan de Commissie heeft verschaft, niet kan volstaan als de informatie die diende te worden verstrekt.

Beoordeling

61. Artikel 5, lid 1, van richtlijn 2015/1535 luidt:

“Onverminderd artikel 7 delen de lidstaten de Commissie onverwijld ieder ontwerp voor een technisch voorschrift mee, tenzij het een integrale omzetting van een internationale of Europese norm betreft, in welk geval louter met een mededeling van de betrokken norm kan worden volstaan. Zij geven de Commissie tevens kennis van de redenen waarom de vaststelling van dit technisch voorschrift nodig is, tenzij die redenen reeds uit het ontwerp zelf blijken.

[...]

Wanneer met het ontwerp voor een technisch voorschrift in het bijzonder beperking, om redenen van volksgezondheid of bescherming van de consument of van het milieu, van de verhandeling of het gebruik van een stof, preparaat of chemisch product wordt beoogd, delen de lidstaten tevens

mee, hetzij een samenvatting, hetzij de referenties van de relevante gegevens over die stof, dat preparaat of product en verkrijgbare vervangende producten, voor zover deze gegevens beschikbaar zijn, alsmede de verwachte gevolgen van de maatregel voor de volksgezondheid of voor de bescherming van consument en milieu, met, in de geëigende gevallen, een risicoanalyse volgens de beginselen genoemd in het betrokken deel van afdeling II, punt 3, van bijlage XV bij Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad.
[...]"

Het technisch voorschrift dat door een lidstaat wordt aangenomen met miskenning van de plicht tot mededeling aan de Commissie, mag niet aan particulieren worden tegengeworpen (Hof van Justitie, 3 december 2020, *Star Taxi App SRL*, C-62/19, punt 57). Hieruit volgt dat de Raad van State het middel kan onderzoeken waarin wordt aangevoerd dat het bestuur een besluit heeft vastgesteld met overtreding van artikel 5, lid 1, van richtlijn 2015/1535, en kan overgaan tot vernietiging van het aangevochten besluit wanneer zulk middel gegrond is.

62. De verwerende partij betwist dat de bepalingen van het bestreden besluit kunnen beschouwd worden als een “technisch voorschrift” in de zin van richtlijn 2015/1535. Zij heeft evenwel zelf met toepassing van artikel 5, lid 1, van richtlijn 2015/1535 het ontwerp van bestreden besluit aangemeld bij de Commissie.

In deze omstandigheden onderzoekt de Raad van State hierna eerst of bij deze mededeling de informatie werd verschaft die door artikel 5, lid 1, van richtlijn 2015/1535 wordt voorgeschreven. Uit de enkele omstandigheid dat de Commissie geen reactie heeft gegeven op de mededeling volgt niet dat zij in overeenstemming zou zijn met artikel 5, lid 1, van richtlijn 2015/1535.

63. In het meldingsformulier waarmee het ontwerp van bestreden besluit met toepassing van artikel 5, lid 1, van richtlijn 2015/1535 werd aangemeld, heeft de verzoekende partij gesteld:

“Het ontwerp van besluit, dat aangemeld wordt, is genomen in uitvoering van het Mestdecreet van 22 december 2006. Het Mestdecreet van 22 december 2006 is voor Vlaanderen het belangrijkste wetgevend instrument in de uitvoering van de Europese Nitraatrichtlijn. Om de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn te behalen dienen er actieprogramma's opgesteld te worden, die indien nodig bijgestuurd dienen te worden.

Doordat de waterkwaliteit in Vlaanderen niet of onvoldoende verbeterde dienden er in elk actieprogramma extra maatregelen genomen te worden.

In dat kader werden er in het zesde mestactieprogramma (hierna MAP6) een aantal extra bepalingen rond kunstmest opgenomen. Uit de analyses die aan MAP6 voorafgingen bleek namelijk dat indicatoren die geassocieerd werden met druk door bemesting met kunstmest stegen. Het was daarnaast gekend dat er in Vlaanderen een sterke onderaangifte was van het kunstmestgebruik. Bij doorlichtingen van landbouwbedrijven die door de Mestbank uitgevoerd werden bijvoorbeeld had een van de meest voorkomende types van aanpassing van gegevens, betrekking op het kunstmestgebruik. Ook in het algemeen bleek dat het globaal kunstmestgebruik in Vlaanderen, op basis van de data die door de sector gerapporteerd werden, veel hoger was dan het globaal kunstmestgebruik zoals het bleek uit de aangiftes bij de Mestbank. In MAP6 zijn dan ook een aantal maatregelen opgenomen om tot een correctere opvolging van de kunstmeststromen en het kunstmestgebruik te komen. Het digitaal maken van het bestaande register voor kunstmesthandelaars en de invoering van een, eveneens digitaal, kunstmestregister voor landbouwers, is een van de belangrijkste maatregelen om deze doelstelling te bereiken.”

Anders dan de verzoekende partij dit ziet, heeft de verwerende partij hiermee wel degelijk de redenen uiteengezet waarom de vaststelling van dit technisch voorschrift nodig is. Deze redengeving volstaat om te voldoen aan artikel 5, lid 1, eerste lid, van richtlijn 2015/1535.

64. In zoverre met de bepalingen van het bestreden besluit een beperking zou worden beoogd van de verhandeling of het gebruik van kunstmest, blijkt uit voormelde redenen ook dat zij zijn ingegeven “om redenen van milieu”, zodat de melding ook de informatie dient te bevatten, bedoeld in artikel 5, lid 1, derde lid, van richtlijn 2015/1535. De mededeling moet aldus bevatten:

- hetzij een samenvatting, hetzij de referenties van de relevante gegevens over kunststof en verkrijgbare vervangbare producten, voor zover deze gegevens beschikbaar zijn;
- de verwachte gevolgen van de maatregel voor de bescherming van het milieu, met, in de geëigende gevallen, een risicoanalyse volgens de beginselen genoemd

in het betrokken deel van afdeling II, punt 3, van bijlage XV bij Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad.

De verzoekende partij maakt niet concreet aannemelijk dat er relevante beschikbare gegevens zouden zijn over kunstmest en verkrijgbare vervangbare goederen die nuttig hadden kunnen worden bijgebracht. Evenmin verduidelijkt zij waarom het hier om een “geëigend geval” zou kunnen gaan waarvoor een risicoanalyse nodig zou kunnen zijn. Het mag in dit verband worden opgemerkt dat de “technische voorschriften” die hier beschouwd worden, niets meer zijn dan nadere regels betreffende de digitale registratie die moeten bijdragen tot een betere opvolging van de kunstmeststromen en het kunstmestgebruik.

65. Nu uit het voorgaande reeds volgt dat niet blijkt dat de melding van de verwerende partij niet voldeed aan de voorschriften van artikel 5, lid 1, van richtlijn 2015/1535, dient niet verder onderzocht of het hier wel gaat om “technische voorschriften” in de zin van de richtlijn.

66. De uitlegging van artikel 5, lid 1, van richtlijn 2015/1535 in de zin zoals hiervoor uiteengezet, ligt zo voor de hand dat er redelijkerwijze geen ruimte van twijfel kan bestaan. De door de verzoekende partij voorgestelde prejudiciële vraag wordt niet gesteld.

Het middel is ongegrond.

F. Zesde middel

Uiteenzetting van het middel

67. De verzoekende partij voert de schending aan van het redelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het materieel motiveringsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

68. Zij komt in dit middel vooreerst op tegen het door artikel 1 van het bestreden besluit in Vlareme ingevoegde artikel 2.2.1.4, § 2, dat de producenten, verdelers, importeurs en exporteurs van kunstmest verplicht om het register in beginsel in te vullen uiterlijk op de tweede dag na de dag waarop de in het register te vermelden feiten hebben plaatsgevonden. De motieven van de verwerende partij om deze termijn op te leggen zijn volgens de verzoekende partij feitelijk onbestaande of niet aangetoond. Bovendien zouden de motieven niet draagkrachtig zijn en/of zouden ze de termijn van twee dagen niet op een redelijke wijze verantwoorden. Ten slotte meent de verzoekende partij dat een termijn van twee dagen onredelijk is, rekening houdend met de feitelijke elementen die zij uiteenzet.

Zij wijst met name op de omstandigheid dat de realiteit heeft aangetoond dat er geen enkel verband is tussen een registratieplicht en een betere opvolging van de kunstmeststroom. De registratieplichten hebben volgens de verzoekende partij geen directe milieueffecten. Ook voert zij aan dat kunstmest gedurende vijf maanden per jaar niet mag worden toegepast op Vlaamse akkers. Aankoop van kunstmest wordt volgens de verzoekende partij steeds vaker losgekoppeld van het gebruik binnen de 48 uur. Verder wijst zij erop dat landbouwers over een langere termijn beschikken om gegevens in het kunstmestregister te registreren.

In dat verband merkt de verzoekende partij ook op dat de doelstelling van de maatregel erin bestaat het gebruik van kunstmest op te volgen, en verontreiniging van de gronden met nitraten tegen te gaan. Zij ziet niet in hoe de registratieplicht voor producenten, verdelers, importeurs en exporteurs daartoe kan bijdragen.

De aangehaalde beginselen van behoorlijk bestuur zijn volgens de verzoekende partij ook geschonden in zoverre het bestreden besluit de registratieplichten ook oplegt voor kunstmest die niet gebruikt zal worden op landbouwgronden in Vlaanderen. Die lasten zouden immers niet bijdragen tot de doelstelling van de verwerende partij. Kunstmest die in de commerciële keten

wordt geïmporteerd en geëxporteerd, en louter wordt opgeslagen zonder ooit gebruikt te worden op landbouwgronden in Vlaanderen, kan immers niet bijdragen tot nitraten in het grond- en oppervlaktewater.

Ook de afwijking voor de registratie van kunstmest tot 100 kg kan volgens de verzoekende partij niet bijdragen tot de doelstelling om verdere verontreiniging tegen te gaan. Het zou moeilijk kunnen worden ingezien hoe een betere opvolging van de kunstmest kan worden verzekerd wanneer geen opvolging wordt voorzien voor actoren die minder dan 100 kg kunstmest verhandelen.

Ten slotte stelt de verzoekende partij vast dat de registratieplicht wordt opgelegd aan zowel producenten, verdelers, importeurs, exporteurs als landbouwers, wat betekent dat dezelfde kunstmest meerdere malen het voorwerp zal uitmaken van een registratie. Het zou in het licht van de vooropgestelde doelstellingen niet kunnen worden ingezien waarom dergelijke herhaalde registratie nodig zou zijn, en niet een minder verregaande en meer evenredige maatregel zou kunnen volstaan, namelijk dat enkel de levering aan de landbouwer wordt geregistreerd.

69. In de laatste memorie benadrukt de verzoekende partij nog dat de rechtvaardiging dat de korte termijn snel gerichte controles en een tijdig ingrijpen mogelijk maken, kant noch wal raakt nu aan landbouwers een langere termijn wordt toegekend. Nochtans zijn de landbouwers de enigen die kunstmest daadwerkelijk gebruiken op landbouwgrond. Door aan de landbouwers een langere termijn toe te kennen, heeft de verwerende partij toegegeven dat de doelstellingen van het bestreden besluit ook met die langere termijn gehaald kunnen worden.

Beoordeling

70. In het middel voert de verzoekende partij allerlei kritiek tegen het principe dat producenten, verdelers, importeurs en exporteurs van kunstmest worden onderworpen aan de verplichting een register bij te houden. Die kritiek belangt niet het bestreden besluit aan maar artikel 24, § 2, van het mestdecreet. Ook

de omstandigheid dat gegevens geregistreerd moeten worden die betrekking hebben op kunstmest die niet op landbouwgronden in Vlaanderen terechtkomt, is vreemd aan het bestreden besluit en volgt uit artikel 24, § 2, van het mestdecreet dat onder meer de export van kunstmest aan de registratieplicht onderwerpt.

Het middel is slechts ontvankelijk in zoverre hierin kritiek wordt uitgebracht op het door artikel 1 van het bestreden besluit in Vlareme ingevoegde artikel 2.2.1.4, § 2, dat de producenten, verdelers, importeurs en exporteurs van kunstmest verplicht om het register in beginsel in te vullen uiterlijk op de tweede dag na de dag waarop de in het register te vermelden feiten hebben plaatsgevonden.

71. De materiële motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur houdt in dat de bestuurshandeling moet worden gedragen door motieven die in feite juist en in rechte aanvaardbaar zijn, en die daarom, naar aanleiding van het wettigheids toezicht, moeten kunnen worden gecontroleerd aan de hand van de gegevens van het administratief dossier.

In de nota aan de Vlaamse regering die aan het bestreden besluit voorafgaat, wordt gesteld dat “een snelle registratie essentieel” is voor de opvolging en controleerbaarheid van de gegevens die in het register moeten worden ingevuld. Hiermee wordt een aanvaardbare verantwoording gegeven voor het bepalen van een korte termijn tussen de feiten die geregistreerd moeten worden, en het invullen van die feiten in het register.

Er worden op de termijn van twee dagen bovendien uitzonderingen voorzien (export van kunstmest en de leveringen van maximaal 100 kg kunstmest per levering) omdat het - volgens de nota aan de Vlaamse regering - gaat om kunstmest waarvan wordt aangenomen dat zij niet op Vlaamse landbouwgrond zal terechtkomen. De verzoekende partij toont de ondeugdelijkheid van dat motief niet aan.

De materiële motiveringsplicht wordt niet geschonden.

72. Van een schending van het redelijkheidsbeginsel zal sprake zijn wanneer het niet denkbaar is dat een zorgvuldig handelende overheid in dezelfde omstandigheden tot dezelfde inhoudelijke beslissing kan komen. Dit beginsel houdt onder meer in dat tussen de motieven en de inhoud van een maatregel geen wanverhouding mag bestaan, wat ook wordt aangeduid als het evenredigheidsbeginsel.

De verzoekende partij acht een termijn van twee dagen onredelijk kort, maar legt geen concrete gegevens voor waaruit zou blijken dat het voor haar leden zeer moeilijk zou zijn om hieraan te voldoen. Uit de loutere omstandigheid dat de opvolging en controleerbaarheid van de geregistreerde gegevens ook zou gewaarborgd kunnen worden met een langere termijn, zoals de termijn die aan landbouwers wordt toegekend om gegevens in het kunstmestregister voor landbouwers in te vullen, volgt nog niet dat een termijn van twee dagen onredelijk of onevenredig zou zijn. De termijn zal maar onredelijk kort zijn wanneer zou blijken dat het van de registratieplichtigen een onevenredige inspanning zou vragen om hieraan te kunnen voldoen. De verzoekende partij toont dit niet aan.

De verzoekende partij gaat bovendien eraan voorbij dat het bestreden besluit ook in uitzonderingen voorziet op de termijn van twee dagen voor gegevens betreffende kunstmest waarvan wordt aangenomen dat zij niet op Vlaamse landbouwgronden zal terechtkomen, zodat haar kritiek dat de termijn van twee dagen onevenredig kort zou zijn in verhouding met de doelstelling om het gebruik van kunstmest op te volgen en nitraatverontreiniging tegen te gaan, haar doel mist.

Het middel kan bijgevolg evenmin slagen in zoverre een schending wordt aangevoerd van het redelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

73. In zoverre ontvankelijk, is het middel ongegrond.

BESLISSING

**1. Het verzoek van _____ tot
tussenkomsst wordt ingewilligd.**

2. De Raad van State verwerpt het beroep.

**3. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot
nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van
26 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan
de verwerende partij.**

**De tussenkomsstende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomsst,
begroot op 150 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op tien september tweeduizend zesentwintig,
door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

	,	kamervoorzitter,
	,	staatsraad,
		staatsraad,
bijgestaan door		
	,	griffier.

De griffier

De voorzitter