LV.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
-L1 -
10-07-1989
Vandemeulebroeke
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.
KONINKRIJK BELGIE.

L. 18.188/8.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 24 juli 1987 door de Gemeenschapsminister van Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de maatregelen inzake het gebruik van dierlijke mest en de afvoer van mestoverschotten" en op 8 juni 1989 door de Gemeenschapsminister van Leefmilieu, Natuurbehoud en Landinrichting om mededeling van dat advies verzocht, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, heeft op 14 juni 1989 het volgend advies gegeven :

1. Luidens zijn artikel 2 heeft het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet tot doel "de bescherming van de bodem, het grond- en oppervlaktewater en de lucht tegen verontreiniging als gevolg van opslag en gebruik van dierlijke mest".

De met het oog op de verwezenlijking van die doelstelling ontworpen maatregelen, komen in grote lijnen neer op wat volgt.

- Er wordt een principieel verbod ingevoerd om dierlijke mest uit te spreiden op gronden die geen cultuurgrond zijn; bovendien mogen, wat de bemesting van cultuurgrond betreft, de door de Vlaamse Executieve vast te stellen bemestingslimieten (1) niet worden overschreden (artikel 4, §§ 1 en 2).

- Aan de Executieve wordt de bevoegdheid toegekend om "nadere regelen" vast te stellen met betrekking tot het opslaan, vervoeren en gebruiken van mengmest (artikel 4, § 3, en artikel 5).

- Onder meer met het oog op het organiseren van het toezicht op de naleving van de eerdervermelde voorschriften, wordt de Executieve gemachtigd "nadere regelen" vast te stellen met betrekking tot de verplichting van de veebedrijven en de vervoerders, handelaren, verwerkers of afnemers van dierlijke mest om informatie te verstrekken,

.../...

---

(1) Die bemestingslimieten hebben alleen betrekking op dierlijke mest; bij de bepaling van die limieten wordt m.a.w. geen rekening gehouden met de eventuele aanwending van kunstmest.

inzonderheid over de omvang van hun vee- en pluimveestapel, de geproduceerde, in voorraad gehouden, verhandelde en gebruikte dierlijke mest en over de gebruikte oppervlakte cultuurgrond en de erop geteelde gewassen. De Executieve stelt bovendien de "nadere regelen" vast om - op forfaitaire wijze - de omvang van de produktie van dierlijke mest te berekenen (artikel 6). Aan de hand van die gegevens, van die berekeningsregels en van de bemestingslimieten kan dan per bedrijf het mestoverschot worden berekend (artikel 7).

- Mestoverschotten mogen slechts worden verwerkt of vernietigd door één of meer "mestbanken", dit zijn rechtspersonen die door de Executieve worden erkend volgens door haar "nader te bepalen regelen" (artikel 8); bovendien mogen mestoverschotten slechts worden verhandeld hetzij door tussenkomst van de mestbank, hetzij op zijn minst na kennisgeving van de voorgenomen verhandeling aan de mestbank (artikel 9).

De mestbanken zouden in principe privaatrechtelijke rechtspersonen (coöperatieve vennootschappen) zijn, aan de oprichting waarvan de Executieve als zodanig geen deel zou hebben en waarin het Gewest ook geen kapitaalparticipaties zou nemen (1). De Executieve zou desondanks wel ruime toezichtsbevoegdheden t.a.v. die vennootschappen krijgen. Zij zou niet alleen hun statuten en reglementen moeten goedkeuren en kennis krijgen van een jaarlijks activiteitenverslag en van de begroting (artikel 10, § 1, 6° en 7°), maar zou bovendien bij iedere

.../...

---

(1) Luidens artikel 10, § 4, "kan" de Executieve wel, binnen de perken van de beschikbare begrotingsmiddelen, aan de erkende mestbanken subsidies en/of terugvorderbare voorschotten verlenen.

mestbank een afgevaardigde aanwijzen die over uitgebreide controlebevoegdheden beschikt vergelijkbaar met die van de regeringscommissarissen bij de instellingen van openbaar nut (vgl. artikel 9 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut) : de afgevaardigde kan meer bepaald "tegen elke beslissing van de raad van bestuur of de algemene vergadering, die hij strijdig acht met wetten, decreten, besluiten, statuten of het algemeen belang" opschortend beroep instellen bij de Gemeenschapsminister van Leefmilieu die de beslissing kan vernietigen (artikel 11).

Luidens artikel 10, § 3, "kan de Executieve de taak van mestbank toewijzen aan de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij, indien na een door haar vastgestelde termijn geen geldige aanvraag voor erkenning van een mestbank in een gebied is ingediend".

Volgens aan de Raad van State verstrekte toelichtingen, zou de Executieve nog een tweede alternatief overwegen, met name het oprichten van één of meer nieuwe openbare instellingen waaraan de opdrachten van de mestbanken zouden worden toevertrouwd.

- "Om het Vlaamse Gewest toe te laten de activiteiten van de mestbank mede te financieren, wordt een progressieve heffing (op de mestoverschotten) opgelegd" (memorie van toelichting, p. 8). Grondslag voor die heffing is het aantal "mestoverschotplaatsen" die per bedrijf worden

vastgesteld (artikel 12). De vaststelling van dat aantal mestoverschotplaatsen zou - volgens aan de Raad van State verstrekte toelichtingen - als volgt gebeuren (1):

a) op grond van de in het bedrijf beschikbare oppervlakte aan stallen en een door de Executieve forfaitair bepaalde "coëfficiënt dieren/m²" wordt het potentiële aantal dieren bepaald dat in het bedrijf kan worden gekweekt;

b) dat aantal dieren vermenigvuldigd met de door de Executieve forfaitair bepaalde mestproduktie per dier geeft de totale mestproduktie van het bedrijf;

.../...

---

(1) In het hiernavolgend schematisch overzicht werden een aantal elementen buiten beschouwing gelaten, welke de vaststelling van het aantal mestoverschotplaatsen nog komen compliceren.

Zo werd er, gemakshalve, geen rekening mee gehouden dat op één bedrijf verschillende soorten dieren kunnen worden gehouden en dat de "coëfficiënt dieren/m²" en de mestproduktie kan verschillen naargelang van de soort dieren. Zulks bemoeilijkt vanzelfsprekend de berekening van de elementen bedoeld sub litterae a), b) en e).

Evenmin werd in aanmerking genomen dat de bemestingslimiet wellicht zal verschillen naargelang van de te telen gewassen en naargelang van de soort mest waarom het gaat, zodat er eventueel verscheidene bemestingslimieten zullen moeten worden toegepast voor één bedrijf, wat de berekening van het gegeven sub littera c) compliceert.

c) op grond van de door de Executieve vastgestelde bemestingslimiet en de oppervlakte cultuurgrond van het bedrijf wordt vervolgens de maximale hoeveelheid mest vastgesteld die in het bedrijf mag worden gebruikt;

d) de totale mestproduktie (b) van het bedrijf verminderd met de maximaal toegelaten hoeveelheid mest die op het bedrijf mag worden uitgespreid (c) levert het mestoverschot op;

e) door het globale mestoverschot (d) te delen door de mestproduktie per dier (zie onder b) wordt ten slotte het aantal dieren vastgesteld waarvan de mest niet in het bedrijf kan worden aangewend; die "overtallige" dieren worden in het ontwerp blijkbaar als mestoverschot-"plaatsen" bestempeld omdat het niet gaat om actueel aanwezige, maar om potentieel aanwezige dieren (zie onder a).

- De "nadere regelen in verband met de inning, de invordering en de eventuele vermindering van de heffingen" zouden door de Executieve worden vastgesteld (artikel 12, § 5).

- Voor iedere ontduiking of overtreding van de heffingplicht zal een administratieve geldboete worden opgelegd gelijk aan het dubbel van de ontdoken of niet tijdig betaalde heffing, overeenkomstig de door de Executieve vast te stellen "nadere regelen" (artikel 13).

- Ten slotte voorziet het ontwerp in een aantal toezichts- en strafmaatregelen (artikelen 21 tot 23).

2.1. Zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, heeft de - hoofdzakelijk aan de "industriële" veeteeltbedrijven toe te schrijven - overproduktie van dierlijke mest en de daarmee gepaard gaande overbemesting van cultuurgrond, eensdeels, en het dumpen van mest op andere gronden of het lozen ervan in de oppervlaktewateren, anderdeels, bijzonder schadelijke gevolgen voor het leefmilieu en inzonderheid voor de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater en van de lucht.

Het nemen van maatregelen om die lucht- en waterverontreiniging te bestrijden en, inzonderheid, het reglementeren van het gebruik van dierlijke mest en het organiseren van de verwerking of de vernietiging van de mestoverschotten, behoort ongetwijfeld tot de bevoegdheden welke door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de Gewesten werden toegewezen, meer bepaald tot de bevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu in het algemeen (artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet) en tot de bevoegdheid inzake het afvalstoffenbeleid (artikel 6, § 1, II, 2°).

De omstandigheid dat inzonderheid het opleggen van bemestingslimieten een repercussie heeft op de landbouw - een aangelegenheid die grotendeels (1) tot de nationale bevoegdheidssfeer is blijven behoren - doet ter zake geen

.../...

---

(1) Luidens artikel 6, § 1, VI, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de Gewesten bevoegd voor de aanvullende of suppletieve hulp aan landbouwbedrijven en worden ze betrokken bij het beheer van het Landbouwfonds en het Landbouwinvesteringsfonds.

probleem rijzen : milieubeleid impliceert immers noodzakelijkerwijze dat beperkingen kunnen worden opgelegd aan activiteiten die milieuhinder veroorzaken - ook als het beleid inzake die activiteiten niet tot de bevoegdheid van de Gewesten behoort. Er zou zich in dat verband slechts een moeilijkheid voordoen indien de ontworpen bepalingen dermate verregaande beperkingen zouden opleggen dat een doeltreffend landbouwbeleid erdoor onmogelijk wordt gemaakt en bijvoorbeeld de exploitatie van landbouwbedrijven er buiten iedere redelijke proportie zou worden door gehinderd. Zulks is in casu kennelijk niet het geval : zoals blijkt uit aan de Raad van State verstrekte toelichtingen zal integendeel bij de vaststelling van de bemestingslimieten rekening gehouden worden met wat ter zake landbouwkundig verantwoord is - inzonderheid door die limieten te laten variëren naargelang van de geteelde gewassen.

2.2. Luidens artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, "kunnen de Gemeenschappen en de Gewesten (in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren) gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen oprichten of kapitaalparticipaties nemen.

Het decreet kan aan voornoemde organismen rechtspersoonlijkheid toekennen en hun toelaten kapitaalparticipaties te nemen. Onverminderd artikel 87, § 4, regelt het hun oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht".

.../...

In de memorie van toelichting werd deze bepaling als volgt verduidelijkt :

> "Dit artikel breidt de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten uit tot alles wat betrekking heeft op het gedecentraliseerd beheer (dienstgewijze decentralisatie) van de openbare sector, met inbegrip van formules van medebeheer met de private sector.
>
> Zij zullen dus rechtspersonen en publiekrechtelijke organen kunnen oprichten, of samenwerken met de privé-sector voor het oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen; zij zullen ook door hun organen kunnen deelnemen in het kapitaal van privaatrechtelijke rechtspersonen.
>
> Het spreekt vanzelf dat elke Gemeenschap of Gewest de bevoegdheden die hun krachtens dit artikel zijn toegewezen, bij wijze van specifieke decreten voor elk voorkomend geval zal kunnen uitoefenen zonder dat het nodig is dat zij deze aangelegenheid in haar geheel door een enkel decreet regelt.
>
> Het begrip "toezicht", ten slotte, slaat zowel op het hiërarchisch als administratief toezicht op de rechtspersonen en publiekrechtelijke organen, als op het toezicht op de privé-ondernemingen waarin de overheid participeert" (Parl. St., Kamer, 516/1-1988, p. 24).

Voor zover de decreetgever zou opteren voor het oprichten van één of meer nieuwe openbare instellingen waaraan de taken van de mestbank zouden worden opgedragen of voor het toevertrouwen van die taken aan de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (O.V.A.M.), zou hij in het aangehaalde artikel 9 van de bijzondere wet de daartoe vereiste bevoegdheid vinden en inzonderheid ook de bevoegdheid om de in artikel 11 van het ontwerp opgenomen toezichtsregeling vast te stellen.

Zoals blijkt uit de hiervoren aangehaalde passus van de memorie van toelichting betreffende artikel 9 van de bijzondere wet, kan de decreetgever, op grond van dat artikel, in samenwerking met de particuliere sector, privaatrechtelijke rechtspersonen oprichten, waarop hij eveneens een toezicht kan organiseren op voorwaarde - en, logischerwijze, ook in de mate - dat het Gewest daarin "participeert".

Voor het organiseren van een toezicht als bedoeld in artikel 11 van het ontwerp op een louter privaatrechtelijke "mestbank", bij de oprichting waarvan het Gewest niet is betrokken en in het kapitaal waarvan het Gewest evenmin participeert, blijkt de decreetgever zich daarentegen niet te kunnen beroepen op dat artikel 9.

De verantwoording voor het inrichten van enig toezicht op een dergelijke privaatrechtelijke instelling zou alleen kunnen gevonden worden in de subsidiëring van de werking ervan - en de omvang van dat toezicht zou redelijkerwijze moeten worden bepaald door de mate waarin de instelling met aldus verstrekte overheidsgelden functioneert.

De in artikel 11 van het ontwerp opgenomen "voogdij"-regeling (1) - die aan de Executieve dezelfde bevoegdheden verleent als die welke de overheid uitoefent op een onder haar ressorterende openbare instelling - zou dan ook alleen aanvaardbaar kunnen worden geacht indien de

.../...

---

(1) De term "voogdij" wordt in de memorie van toelichting gebruikt om de controlebevoegdheid van de Executieve te karakteriseren (p. 7).

ontworpen regeling derwijze zou zijn geconcipieerd dat de mestbanken uitsluitend - of op zijn minst overwegend - met overheidsgelden zouden werken (1).

Aan die voorwaarde is kennelijk niet voldaan : de weinig concrete bepaling van het ontwerp waarbij wordt voorzien in de mogelijkheid voor de Executieve om subsidies te verlenen aan de mestbank(en), biedt immers inzake de "financiering" door de overheid weinig of geen garanties (2).

2.3. De bevoegdheid om "heffingen" op te leggen aan veeteeltbedrijven met "mestoverschotplaatsen", vindt de decreetgever in de artikelen 110, § 2 (belastingen), en 113 (retributies) van de Grondwet.

2.3.1. Hoewel die grondwetsbepalingen een optreden van de decreetgever vereisen voor het invoeren zowel van belastingen als van retributies, vertonen beide soorten

.../...

---

(1) Men vergelijke met de analoge toezichtsregeling die voor de vrije universiteiten geldt overeenkomstig artikel 45 van de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen.

(2) Artikel 10, § 4, creëert geen recht op subsidies, maar bepaalt alleen dat de Executieve subsidies "kan" verlenen - en dan nog "binnen de perken van de beschikbare begrotingsmiddelen", wat betekent dat ieder jaar opnieuw moet worden beslist of de Executieve van de haar verleende machtiging gebruik zal kunnen maken.

heffingen zodanig belangrijke verschillen dat voor ieder specifiek geval moet worden uitgemaakt om welke soort heffing het gaat (1).

Algemeen wordt aangenomen dat van retributie enkel dan kan sprake zijn, als de heffing verschijnt als de geldelijke vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingplichtige individueel beschouwd. Er moet dus een vergoeding van kosten zijn en die kosten moeten veroorzaakt zijn door een aan de individuele heffingplichtige bewezen dienst. Bovendien moet er een redelijke verhouding bestaan tussen, enerzijds, de waarde van de bewezen dienst en, anderzijds, de gevorderde

.../...

---

(1) Zie A. ALEN en B. SEUTIN, "De fiscale bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten", T.B.P., 1989, p. 275 en 276, die volgende verschilpunten vermelden :

a) in tegenstelling met de eigen fiscale bevoegdheid, moet de retributiebevoegdheid binnen de perken van de materiële bevoegdheid van het Gewest worden uitgeoefend;

b) de retributies zijn niet onderworpen aan de mogelijke "voogdij" van de nationale wetgever;

c) een retributie is niet onderworpen aan het annaliteitsbeginsel;

d) ten slotte moet de bevoegde wetgever, wanneer het om een belasting gaat, zelf in de hoofdzakelijke regelen ervan voorzien, terwijl hij, in geval van retributie, zich ertoe kan beperken te bepalen in welke gevallen deze kan worden geheven, en de bevoegdheid om de nadere modaliteiten van de heffing te bepalen, kan opdragen aan het uitvoerend orgaan.

retributie : bij gemis van een zodanige verhouding zou de retributie haar vergoedend karakter verliezen en van fiscale aard worden (1).

De in het ontwerp-decreet bedoelde heffingen, die verschuldigd zijn zodra bij een bedrijf mestoverschotplaatsen worden vastgesteld en zonder dat enige prestatie van de overheid ten voordele van de heffingplichtige bedrijven wordt verricht (2), kunnen derhalve niet als retributies worden aangemerkt en zijn duidelijk belastingen.

2.3.2. In de eerdervermelde studie van ALEN en SEUTIN (3) wordt erop gewezen dat de autonome fiscale bevoegdheid waarover de Gewesten op grond van artikel 110, § 2, van de Grondwet beschikken, aan een aantal beperkingen onderhevig is.

Vooreerst kan de nationale wetgever steeds bij gewone wet "de uitzonderingen (bepalen) waarvan de noodzakelijkheid blijkt" (artikel 110, § 2, tweede lid, van de Grondwet). Ter uitvoering van die grondwetsbepaling werd bij wet van 23 januari 1989 bepaald dat de Gemeenschappen en de Gewesten geen belastingen mogen heffen ten aanzien van materies die het voorwerp zijn van een nationale belasting.

.../...

(1) Zie o.m. de reeds vermelde studie van ALEN en SEUTIN; J.M. VAN BOL, "L'impôt et la redevance comme instruments des politiques régionales et communautaires. Le cas de la politique de l'environnement", A.P.T., 1986, p. 257 e.v., en Cass., 20 februari 1986, J.T., 1986, p. 455.

(2) Volgens aan de Raad van State verstrekte toelichtingen zullen de prestaties van de mestbanken m.b.t. het bemiddelen in de verhandeling van de mestoverschotten en het eventueel vernietigen ervan afzonderlijk worden aangerekend.

(3) Zie inzonderheid pp. 279 en 280 en de voetnoten 120 tot 127.

De Gewesten beschikken verder slechts over een eigen fiscale bevoegdheid binnen de grenzen van hun territoriale bevoegdheid.

Ten slotte mag de uitoefening van de eigen fiscale bevoegdheid van een Gewest geen afbreuk doen aan de Belgische economische en monetaire unie die interne douanerechten en alle heffingen met gelijke werking verbiedt.

Alleen de laatst vermelde beperking op de fiscale bevoegdheid van de Gewesten kan voor het onderzochte ontwerp-decreet enige relevantie hebben - met name voor de bepaling van artikel 3 luidens welke "met mestoverschot wordt gelijkgesteld dierlijke mest afkomstig van buiten het Vlaamse Gewest". Voor zover met die bepaling zou zijn bedoeld (1) dat bij "invoer" in het Vlaamse Gewest vanuit de andere Gewesten een belasting zou worden geheven, zou ze inderdaad strijdig kunnen zijn met de beginselen van de Belgische economische en monetaire unie (zie, naast de door ALEN en SEUTIN aangehaalde rechtspraak van het Arbitragehof, ook nog het arrest 12/89 van 31 mei 1989, considerans B.4.).

Voor zover die bepaling betrekking zou hebben op mest die zou worden ingevoerd uit Lid-Staten van de E.E.G., moet er bovendien rekening mee worden gehouden dat de beginselen van het vrij verkeer van goederen binnen de Europese markt zich verzetten tegen douanerechten of heffingen van gelijke werking, tegen kwantitatieve beperkingen of maatregelen van gelijke werking en tegen discriminerende belastingheffing ter zake van het intracommunautaire goederenverkeer.

.../...

---

(1) De gemachtigde van de Executieve kon over de precieze draagwijdte van die bepaling geen verduidelijking geven.

2.3.3. Zoals hiervoren (p. 11, voetnoot 1, d) reeds terloops werd aangegeven, volgt uit de vaststelling dat de in het ontwerp bedoelde heffing een belasting is - en niet een retributie -, dat in het decreet zelf de wezenlijke regelingen ervan moeten worden opgenomen. Zulks betekent dat de decreetgever zelf - en niet de Executieve bij delegatie - alle elementen moet vaststellen aan de hand waarvan de belastingschuld van iedere belastingplichtige kan worden bepaald, d.w.z. de grondslag, de aanslagvoet en de eventuele vrijstellingen (1).

De hiervoren (pp. 5 en 6) beschreven forfaitaire berekeningswijze van de belastbare grondslag van de in het ontwerp-decreet bedoelde heffingen en ieder van de voor die berekening noodzakelijke elementen - waarvan het ontwerp de vaststelling aan de Executieve opdraagt -, moeten m.a.w. nauwkeurig in het ontwerp zelf worden bepaald, evenals de regeling inzake de "eventuele vermindering van de heffingen" (2).

Al die bepalingen behoren bovendien op een logische manier te worden samengebracht in het hoofdstuk betreffende de heffingen, in plaats van ze - verspreid en ietwat cryptisch - op te nemen in de definities van de in het ontwerp gehanteerde begrippen en in het hoofdstuk betreffende de "algemene maatregelen".

.../...

---

(1) ALEN en SEUTIN, o.c., p. 272 en voetnoot 15; VAN HOUTTE, "Beginselen van het Belgisch belastingrecht", 1979, p. 116; en TIBERGHIEN, "Inleiding tot het Belgisch fiscaal recht", 1986, nrs. 120, 121 en 131 tot 134.

(2) Artikel 12, § 5, van het ontwerp.

In de rechtsleer wordt aangenomen dat de bevoegde wetgever aan de uitvoerende macht de bevoegdheid kan opdragen om "bepaalde minder belangrijke maatregelen uit te vaardigen die niet van dien aard zijn dat zij een terugslag hebben op de schuld van de belastingplichtige, als daar zijn : de wijze van aangifte van de belastbare ... (grondslag), de kennisgeving van de aanslagen en de maatregelen inzake controle en inning" (1). Dit neemt echter niet weg dat in het decreet zelf ter zake een aantal principiële regelingen behoren te worden opgenomen, zoals de verplichting om aangifte te doen, de wijze waarop de aanslag en de inkohiering gebeurt, de bezwaarprocedure, enz.

2.3.4. Wat ten slotte de forfaitaire vaststelling van de belastbare grondslag van de in het ontwerp bedoelde heffingen betreft, moet erop worden gewezen dat, volgens de doctrine, het toepassen van forfaits aan een dubbele beperking behoort te worden onderworpen.

In principe moet de belasting op reële waarden worden gevestigd (2). Het aanwenden van forfaits voor het bepalen van de grondslag van de belasting en voor het schatten van de belastbare grondslag, mag er niet toe leiden dat het vermelde principe wordt uitgehold.

Bovendien zijn "forfaitaire bepalingen ... voor de belastingplichtige in de regel nooit bindend" en moet hem de gelegenheid worden gegeven van die forfaitaire regeling af te wijken "mits het nodige bewijs te leveren" (3).

.../...

---

(1) ALEN en SEUTIN, o.c., p. 272.

(2) VAN HOUTTE, o.c., p. 406.

(3) VAN HOUTTE, o.c., p. 406.

De vraag rijst of de in het ontwerp opgenomen forfaitaire regeling voor het bepalen van de grondslag voor de heffing, die uitgaat van een permanente optimale bezetting van de stallen (1), voldoende aansluit bij de realiteit en niet neerkomt op het bepalen van een fictieve grondslag.

Bovendien is in het ontwerp geen sprake van een mogelijkheid voor de heffingplichtige om met bewijskrachtige gegevens de gegrondheid van de forfaitaire aanslag te betwisten.

2.4. De in het ontwerp-decreet opgenomen toezichts- en strafbepalingen moeten, op het vlak van de bevoegdheid, worden getoetst aan de artikelen 7 en 9 van de Grondwet en aan de ter zake relevante bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, met name in hoofdorde artikel 11 en in subsidiaire orde de artikelen 10 en 19, § 1.

2.4.1. Met betrekking tot de algemene draagwijdte van de genoemde bepalingen van de bijzondere wet heeft het Arbitragehof, o.m. in de arresten nrs. 44 van 23 december 1987 (consideransen B.4. en B.5.) en 11/89 van 11 mei 1989 (consideransen B.2. en B.3.), overwogen wat volgt :

> "(B.4.) Ten aanzien van de door de Grondwet aan de wet voorbehouden aangelegenheden.
>
> De artikelen 3ter, 59bis, en 107quater van de Grondwet en de artikelen 4 tot 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 hebben aan de decreetgever de bevoegdheid verleend om bij decreet een aantal aangelegenheden te regelen.

.../...

---

(1) Alleen wanneer zich in het veebedrijf gedurende ten minste zes opeenvolgende maanden geen vee bevindt, "kan", luidens artikel 12, § 4, van het ontwerp, een heffingvermindering worden verleend.

Artikel 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt evenwel : "Het decreet regelt de aangelegenheden bedoeld in de artikelen 4 tot 11, onverminderd de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden".

Daaruit vloeit voort dat, behoudens de gevallen waarin een bijzondere en uitdrukkelijke machtiging is gegeven door de bijzondere of de gewone wet tot hervorming der instellingen, een decreetgever de hem toegewezen aangelegenheden slechts kan regelen mits hij op generlei wijze inbreuk maakt op bij de Grondwet voor de wet gereserveerde bevoegdheden.

De mogelijkheid die de Raden krachtens artikel 10 van de bijzondere wet hebben om in de decreten rechtsbepalingen op te nemen m.b.t. aangelegenheden waarvoor zij niet bevoegd zijn, kan geen toepassing vinden op bevoegdheden die de Grondwet aan de wet voorbehoudt.

(B.5.) Ten aanzien van de bevoegdheid in strafzaken.

Artikel 7 van de Grondwet behoudt de nationale wetgever de zorg voor tot het bepalen van de gevallen waarin vervolging kan plaatshebben en tot het regelen van de vorm van die vervolging.

Artikel 9 van de Grondwet bepaalt : "Geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet".
De Gemeenschappen en de Gewesten mogen in die voorbehouden aangelegenheden slechts optreden mits zij daartoe gemachtigd zijn zoals aangeduid onder B.4.

Artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 behelst een dergelijke machtiging : het biedt de decreetgever de mogelijkheid de gevallen te bepalen waarin vervolging mag plaatshebben en de strafmaatregelen te bepalen binnen de grenzen die het stelt. Het biedt de decreetgever echter niet de mogelijkheid de vorm van de vervolging te regelen.

Artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

"Binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gewesten en de Gemeenschappen kunnen de decreten de nietnaleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de

.../...

straffen wegens die niet-naleving bepalen overeenkomstig Boek I van het Strafwetboek, met uitzondering van de criminele straffen bepaald in artikel 7 van dat Wetboek".

Artikel 11 staat de decreetgever evenwel niet toe af te wijken van de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek. De Gemeenschappen en de Gewesten kunnen derhalve geen beroep doen op artikel 100 van het Strafwetboek, ook al is die bepaling ondergebracht in Boek I ervan. De bijzondere wetgever heeft de in Boek I vervatte regels uniform willen houden en heeft gewild dat de Gemeenschappen en Gewesten er niet van afwijken.

Hij heeft dan ook uitdrukkelijk gesteld dat het geheel van de aangelegenheden vervat in Boek I van het Strafwetboek tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoort. Het staat niet aan de decreetgever die aangelegenheden te regelen".

2.4.2. Zich steunend op de hiervoren overgeschreven overwegingen heeft het Arbitragehof, in de voormelde arresten nrs. 44 en 11/89 - die beide betrekking hebben op het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen -, de Gewestwetgever onbevoegd verklaard om een aantal toezichts- en strafbepalingen vast te stellen die een sterke gelijkenis vertonen met sommige bepalingen van het ontwerp.

Gaan, overeenkomstig die rechtspraak, de bevoegdheid van de decreetgever te buiten :

- artikel 22, § 1, 1°, van het ontwerp, in zoverre de in die bepaling bedoelde "gebouwen en ruimten" een woning uitmaken in de zin van artikel 10 van de Grondwet en in

.../...

zoverre de toegang tot de erin bedoelde "bewoonde lokalen" wordt geregeld (vgl. arrest 11/89, considerans B.4.);

- artikel 22, § 3, in zoverre het, met de zinsnede "die bewijskracht hebben tot het tegendeel bewezen is", de bewijskracht van de processen-verbaal regelt (vgl. arrest 11/89, B.5.);

- artikel 23, § 2, dat de herhaling regelt (vgl. arrest 11/89, B.6.);

- artikel 23, § 3, waarin de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek integraal worden van toepassing verklaard (vgl. arrest 11/89, B.10.);

- artikel 23, § 6, waarin wordt bepaald dat de werkgever burgerlijk aansprakelijk is voor de betaling van de geldboeten waartoe zijn aangestelden of lasthebbers zijn veroordeeld (vgl. arrest 11/89, B.8.).

2.4.3. Luidens artikel 13 van het ontwerp "wordt voor iedere ontduiking of overtreding van de heffingplicht, bedoeld in artikel 12, een administratieve geldboete opgelegd gelijk aan het dubbel van de ontdoken of niet tijdig betaalde heffing ...".

.../...

Aangezien administratieve (in casu fiscale) geldboeten sterk verwant zijn met strafrechtelijke boeten (1) en bedoeld zijn als vervanging daarvan, moet, gelet op de restrictieve interpretatie van het Arbitragehof met betrekking tot de bevoegdheid van de Gewesten en Gemeenschappen in strafzaken, ter zake ernstig voorbehoud worden gemaakt : administratieve geldboeten komen immers niet voor onder de straffen waarin Boek I van het Strafwetboek voorziet (2).

2.4.4. Luidens artikel 23, § 4, van het ontwerp kan de rechter, op vordering van de daartoe door de Executieve aangewezen ambtenaar, het verbod uitspreken om de inrichtingen die aan de oorsprong liggen van de inbreuk te gebruiken gedurende de termijnen die hij bepaalt.

.../...

---

(1) In wezen verschillen administratieve geldboeten immers slechts hierin van strafrechtelijke boeten dat ze niet door de strafrechter, maar door het bestuur worden opgelegd.

(2) Zie in die zin : de adviezen van de Raad van State nrs. L. 15.650 van 14 mei 1984 over een voorontwerp van decreet van de Waalse Gewestexecutieve "relatif aux déchets" (Doc. Cons. rég. wallon, 113 (1983-1984) nr. 1, p. 64); L. 15.929 van 15 oktober 1984 over een voorontwerp van decreet van de Waalse Gewestexecutieve "portant réglementation des entreprises de travail intérimaire et de la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs par les services publics d'emploi" en L. 16.478 van 8 juni 1988 over een voorontwerp van "bosdecreet" van de Vlaamse Executieve.

Voor zover de bedoelde bedrijfssluiting een straf - en niet een administratieve veiligheidsmaatregel - is, gaat ook deze bepaling de bevoegdheid van de decreetgever te buiten : niet alleen wordt in Boek I van het Strafwetboek niet in een dergelijke straf voorzien, maar bovendien kan het decreet niet zonder inbreuk te plegen op de aan de nationale wetgever voorbehouden bevoegdheid om de strafrechtelijke vervolging te regelen, een door de Executieve aan te wijzen ambtenaar machtigen om de strafvordering in te stellen.

Dezelfde opmerking geldt mutatis mutandis voor artikel 23, § 5, van het ontwerp.

2.5. Luidens de artikelen 68, 69 en 74 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 regelt elke Executieve haar werkwijze en beraadslaagt ze collegiaal, onverminderd de door haar toegestane delegaties.

Het komt derhalve de decreetgever niet toe bepaalde taken op te dragen aan een lid van de Executieve (zie artikel 11 van het ontwerp) of zelfs te bepalen dat niet de Executieve, als collectief optredend orgaan, maar een door haar aan te wijzen lid bepaalde beslissingen moet nemen (zie artikel 16 van het ontwerp).

.../...

3. In het ontwerp wordt dermate ruim gebruik gemaakt van delegaties aan de Executieve, dat het zich aandient als een ontwerp van "kaderdecreet".

3.1. Hiervoren (sub 2.3.3) is er reeds op gewezen dat die delegaties, op grond van de grondwettelijke regeling inzake belastingen, ontoelaatbaar zijn wanneer ze betrekking hebben op het vaststellen van de elementen aan de hand waarvan de belastingschuld van de veeteeltbedrijven zal worden bepaald. Die opmerking geldt meer bepaald voor :

- artikel 3 (vaststelling van de normen aan de hand waarvan zal worden bepaald hoeveel dieren er op een bedrijf kunnen worden gehouden);

- artikel 4, § 2 (vaststelling van de bemestingslimieten);

- artikel 6, § 2 (berekening van de mestproduktie per dier);

- artikel 7, § 2 (nadere regelen voor het ambtshalve vaststellen van de omvang van het mestoverschot);

- artikel 10, § 3 (vaststelling van de heffingen verschuldigd aan O.V.A.M.);

- artikel 12, § 3 (in zoverre het aan de Executieve wordt overgelaten de wijze van aanpassing aan de evolutie van de index der kleinhandelsprijzen vast te stellen);

- artikel 12, § 5 ("nadere regelen" in verband met de vermindering van de heffingen).

.../...

3.2. Overeenkomstig de inzake delegatie van bevoegdheid geldende algemene beginselen, behoort in het ontwerp-decreet zelf het algemeen kader te worden vastgesteld waarbinnen de Executieve de haar toegewezen bevoegdheid kan uitoefenen. Artikel 4, § 1, van het ontwerp beantwoordt bijvoorbeeld niet aan dat voorschrift, doordat het, zonder enige beperking, aan de Executieve de bevoegdheid toekent om "de uitzonderingen vast te stellen" op het principiële verbod dat door dit artikel wordt ingevoerd.

In een aantal andere artikelen wordt aan de Executieve opgedragen "nadere regelen" vast te stellen met betrekking tot aangelegenheden waarvan in het ontwerp niet eens de fundamentele regeling is opgenomen (bijvoorbeeld de artikelen 4, § 3, 5, 6, 8 en 10, § 2).

Het ontwerp behoort met betrekking tot al die punten te worden aangevuld.

4. Op een aantal punten komt het ontwerp te kort aan de eisen van duidelijkheid, consistentie en eenheid van conceptie waaraan regelgeving wordt geacht te voldoen.

4.1. In dat verband kan er in de eerste plaats worden op gewezen dat de in het ontwerp opgenomen regelingen met betrekking tot de wijze van vaststelling van de omvang van de mestoverschotten blijken uiteen te lopen naargelang het erom gaat de grondslag voor de heffingen te bepalen of de

.../...

naleving te controleren, eensdeels, van het verbod om mest te gebruiken op andere dan cultuurgrond en boven de bemestingslimieten en, anderdeels, van de verplichting om slechts door tussenkomst van de mestbank de mestoverschotten te verhandelen of te laten verwerken of vernietigen. Zoals hiervoren werd uiteengezet, gebeurt die vaststelling forfaitair wanneer het gaat om de bepaling van de grondslag voor de heffingen, terwijl uit de artikelen 6, 7 en 9 van het ontwerp kan worden opgemaakt dat met het oog op de controle van de aanwending van de mest rekening wordt gehouden met de reële hoeveelheden geproduceerde mest (1).

Wanneer aldus voor ieder bedrijf het reële mestoverschot moet worden vastgesteld met het oog op de controle van de naleving van de artikelen 4, 8 en 9 van het ontwerp, lijkt het niet verantwoord - en op zijn minst weinig coherent - de in artikel 12 bedoelde belasting te heffen, niet op basis van de reële omvang van het mestoverschot, maar op een daarvan afwijkende, forfaitair bepaalde hoeveelheid.

4.2. In artikel 3 van het ontwerp, waarin de definities worden opgenomen van de in de ontworpen regeling gehanteerde begrippen, wordt een onderscheid gemaakt tussen "dierlijke mest" en "mengmest".

.../...

---

(1) Het zou overigens geen zin hebben in het laatste geval een forfaitair systeem toe te passen : dat zou er immers kunnen toe leiden dat een bedrijf zou worden verplicht zich te verantwoorden voor de aanwending van mest die er in werkelijkheid nooit werd geproduceerd.

Van "mengmest" is verder in het ontwerp alleen sprake in artikel 4, § 3, en in artikel 5, terwijl in al de andere bepalingen (1) uitsluitend de term "dierlijke mest" wordt gebruikt.

Hoewel mengmest in artikel 3 wordt gedefinieerd als "dierlijke mest in vloeibare vorm ...", zou de gevolgde werkwijze toch aanleiding kunnen geven tot een interpretatie volgens welke praktisch de gehele regeling van het ontwerp (met inbegrip van de heffingen) niet zou gelden voor de mengmest - wat duidelijk niet overeenstemt met de bedoeling van de Executieve.

Die dubbelzinnigheid behoort derhalve te worden weggewerkt.

4.3. Een gelijkaardige moeilijkheid als de zopas gesignaleerde doet zich ook voor met de termen "vee" en "pluimvee" - zij het in minder belangrijke mate : de vraag rijst met name of het bepaalde in artikel 12, § 4, en in artikel 22, § 1, 1°, alleen geldt voor "vee", zoals de tekst laat vermoeden, of ook voor "pluimvee".

4.4. Nog in verband met "pluimvee" dient erop te worden gewezen dat luidens artikel 3 onder die term moet worden begrepen "leg- en slachtkippen, kalkoenen, parelhoenders, eenden, ganzen, fazanten en kwartels", terwijl overeenkomstig artikel 12, § 1, 3°, alleen belastingen worden geheven op mestoverschotten van bedrijven waarin "slachtkuikens" en "leghennen" worden gehouden.

.../...

---

(1) Zie inzonderheid artikel 3 (definitie van "bemestingslimiet" en "mestoverschot"), artikel 4, §§ 1 en 2, en de artikelen 6, 7, 10 en 22.

De vraag rijst of, naar de bedoeling van de Executieve, de andere bepalingen van het ontwerp dan die van artikel 12, § 1, al dan niet toepassing moeten vinden op de mest van kalkoenen, parelhoenders, eenden, ganzen, fazanten en kwartels.

4.5. Ten slotte moet nog worden opgemerkt dat sommige bepalingen zo al niet tegenstrijdig of dubbelzinnig, dan toch overbodig blijken te zijn :

- zo kan de Executieve luidens artikel 4, § 3, nadere regelen (vast)stellen in verband met het uitspreiden van mengmest, terwijl ze, krachtens artikel 5, eveneens een uitgebreide gamma van nadere regelen kan (vast)stellen met betrekking tot mengmest en o.m. betreffende "2° de wijze van uitspreiden op ... de bodem ...";

- luidens artikel 8 kan de Executieve "volgens de door haar nader te bepalen regelen in een door haar aangewezen gebied één rechtspersoon erkennen als mestbank", terwijl ze, overeenkomstig artikel 10, § 2, nadere regelen moet bepalen in verband met de erkenning van de mestbank(en).

5. Uit al de vorenstaande opmerkingen volgt dat het ontwerp grondig behoort te worden omgewerkt en aangepast.

In die omstandigheden acht de Raad van State een artikelsgewijs onderzoek van het ontwerp voorbarig.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	J. NIMMEGEERS,	staatsraad, voorzitter,
	W. DEROOVER, J. VERMEIRE,	staatsraden,
	J. GIJSSELS, J. HERBOTS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

F. LIEVENS. J. NIMMEGEERS.