

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 1 maart 1990 door de Staatssecretaris voor Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot vaststelling van de voorwaarden waaraan een aanvraagdossier voor de vergunning voor de vestiging van industriële veeteeltbedrijven moet voldoen om volledig te zijn en tot vaststelling van de landbouw- economische en diergeneeskundige criteria krachtens dewelke de vergunning al dan niet verleend wordt", heeft op 15 mei 1990 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, le 1er mars 1990, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "fixant les conditions auxquelles un dossier de demande d'autorisation, pour l'établissement des élevages industriels, doit satisfaire pour être complet et les critères relevant de l'économie agricole et de la médecine vétérinaire qui régissent l'octroi ou le refus de l'autorisation", a donné le 15 mai 1990 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

Luidens artikel 2 van de wet van 4 februari 1987 betreffende de vestiging van industriële veeteeltbedrijven is "een voorafgaande vergunning ... vereist voor de vestiging van industriële veeteeltbedrijven waarvan het aantal dieren groter is dan een door de Koning, op voorstel van de Minister van Landbouw, vastgestelde grens".

Over de vergunningaanvragen wordt, in eerste aanleg, beslist door de bestendige deputatie van de provincieraad (artikel 7, eerste lid, van de wet van 4 februari 1987), op advies van de provinciale commissie van advies voor de industriële veeteeltbedrijven (artikelen 3 en 5 van de wet).

Luidens de artikelen 4, tweede lid, en 6 van dezelfde wet bepaalt de Minister van Landbouw aan welke voorwaarden een dossier moet voldoen om volledig te zijn en stelt hij de landbouw-economische en diergeneeskundige criteria vast krachtens welke de vergunning al dan niet verleend wordt.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan de laatstvermelde wetsbepalingen.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST.Aanhef.

In de eerste aanhefverwijzing schrijve men "inzonderheid op de artikelen 4, tweede lid, en 6" in plaats van "inzonderheid het artikel 4, tweede lid en het artikel 6".

In de derde aanhefverwijzing van de Franse tekst schrijve men "l'avis" in plaats van "l'accord".

Artikel 1.

Het verdient aanbeveling de in dit artikel opgesomde "documenten en gegevens" te laten voorafgaan door 1E, 2E, 3E, ... in plaats van alleen maar door een streepje.

Dezelfde opmerking geldt mutatis mutandis voor artikel 2.

*

In de aldus sub 1E op te nemen bepaling dient te worden verduidelijkt wat precies moet worden verstaan onder "de aanvrager", enerzijds, en "de producent die het vee-teeltbedrijf zal uitbaten (lees : exploiteren)", anderzijds.

Naar analogie met de Franse tekst, vervange men in de Nederlandse tekst de woorden "en indien het rechtspersonen

.../...

zijn de statuten" door "Indien de aanvrager of de producent een rechtspersoon is, dienen de statuten bij de aanvraag te worden gevoegd".

*

In de sub 2E op te nemen bepaling vervange men het woord "situatietekening" door "situatieplan".

Luidens de tweede volzin van deze bepaling "zal (lees : moet)" een gelijkaardig situatieplan eveneens bij het dossier gevoegd worden voor "elke bestaande of op te richten produktie-eenheid welke zich op andere plaatsen bevindt". Er behoort te worden verduidelijkt om welke produktie-eenheden het gaat. Bedoeld worden allicht alleen produktie-eenheden van dezelfde aanvrager of geëxploiteerd door dezelfde "producent".

Artikel 2.

Dit artikel somt de criteria op die moeten worden in aanmerking genomen bij de beoordeling van de vergunning-aanvragen.

Die criteria zijn :

"(1E) -het familiale karakter van de geplande uitbating (lees : exploitatie);

.../...

- (2E) -het hoofdberoep van de aanvrager;
- (3E) -de verhouding tussen het aantal arbeidskrachten tewerkgesteld op het bedrijf en hun familiale bindingen enerzijds en de omvang van het geplande bedrijf anderzijds;
- (4E) -de gevolgen van de geplande produktie op het marktevenwicht;
- (5E) -de inplanting ten opzichte van andere bedrijven en de reeds aanwezige concentratie in de streek in het licht van de sanitaire risico's;
- (6E) -de aanwezige en geplande gezondheidsvoorzieningen voor de dieren binnen het bedrijf".

Met betrekking tot de precieze betekenis van die criteria en hun onderlinge verhouding en inzonderheid met betrekking tot de vraag in welke mate de bestendige deputatie (en de provinciale commissie van advies) bij de toetsing van de vergunningaanvragen aan die criteria over een discretionaire appreciatiebevoegdheid beschikt, heeft de Staatssecretaris voor Landbouw volgende toelichting verstrekt :

"De wet van 4 februari 1987 betreffende de vestiging van industriële veeteeltbedrijven beoogt de bescherming van het familiale landbouwbedrijf. Deze achtergrond is duidelijk tot uiting gekomen bij de bespreking van de wet in Kamer en Senaat.

Het is dan ook vanzelfsprekend dat het eerst vermelde criterium, met name "het familiaal karakter van de geplande uitbating" inhoudt dat dit aspect het eerste en voornaamste is dat moet beoordeeld worden. Het brengt met zich mee dat indien afgeweken wordt van het familiale karakter een ongunstige beslissing zich opdringt.

Het tweede criterium ("het hoofdberoep van de aanvrager") en het derde criterium ("de verhouding tussen het aantal arbeidskrachten tewerkgesteld op het bedrijf en hun

.../...

familiale bindingen enerzijds en de omvang van het geplande bedrijf anderzijds") verduidelijken het eerste criterium en zijn vereist om dat familiaal karakter te kunnen inschatten. Het familiaal karakter neemt af indien de aanvrager geen landbouwer in hoofdberoep is en naarmate het aantal tewerkgestelde arbeidskrachten toeneemt.

De beoordeling van de draagkracht van het zesde criterium ("de aanwezige en geplande gezondheidsvoorzieningen voor de dieren binnen het bedrijf") gebeurt op dezelfde wijze.

Een ongunstige beslissing dringt zich op indien geen enkele of quasi geen van dergelijke voorzieningen voorhanden of gepland is, ook al zou aan het eerste criterium in combinatie met het tweede en het derde voldaan zijn.

Het vierde criterium ("de gevolgen van de geplande produktie op het marktevenwicht") en het vijfde criterium ("de inplanting ten opzichte van andere bedrijven en de reeds aanwezige concentratie in de streek in het licht van de sanitaire risico's"), brengen appreciatieve elementen aan die een mogelijks gunstige beslissing op grond van het eerste, tweede, derde en zesde criterium in een ongunstige beslissing kunnen ombuigen. Dit betekent concreet dat indien economisch en sanitair op macroschaal in een bepaalde streek een verzadigingsgrens werd bereikt, de aanvraag dient te worden afgewezen. De opgegeven criteria kwantificeren heeft geen zin daar hun definitie in tijd en ruimte sterk kan verschillen. Indien zij kwantificeerbaar waren, zou trouwens het door de wet van 4 februari 1987 in voege gebracht vergunningsstelsel overbodig zijn en zou het volstaan hebben een normatief uitsluitingsstelsel uit te werken".

Uit die toelichting blijkt dat, naar de bedoeling van de Staatssecretaris voor Landbouw, de opgesomde criteria een verderreikende betekenis hebben dan uit de lezing van het ontworpen artikel 2 valt op te maken en dat, gelet inzonderheid op hun bindend karakter, de bestendige deputatie bij de toetsing van de vergunningaanvragen aan die criteria slechts over een beperkte appreciatiebevoegdheid beschikt.

.../...

De vergunning kan, volgens de verstrekte toelichting, immers slechts worden verleend als tegelijk voldaan is aan vier voorwaarden :

1Ehet moet gaan om een familiale exploitatie (eerste criterium gecombineerd met het tweede en het derde criterium welke t.a.v. het eerste een "verduidelijkende" functie hebben);

2Ehet bedrijf moet over de vereiste gezondheidsvoorzieningen (vgl. artikel 1, 3E, in fine, van het ontwerp ?) beschikken (zesde criterium);

3Ede geplande produktie mag "het marktevenwicht" niet in het gedrang brengen (vierde criterium);

4Ede exploitatie mag niet tot gevolg hebben dat in een bepaalde "streek" (provincie ?) de sanitaire risico's de "verzadigingsgrens" overschrijden (vijfde criterium).

De Raad van State kan niet anders dan vaststellen dat het ontworpen artikel 2 op een weinig adequate manier de aldus geëxpliciteerde bedoelingen van de Staatssecretaris voor Landbouw weergeeft. Het behoort dan ook grondig te worden omgewerkt, aangevuld en verduidelijkt.

Artikel 3.

Zoals blijkt uit de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar, zijn er geen specifieke redenen voorhanden om af te wijken van de normale regelen inzake de inwerkingtreding van reglementaire besluiten.

.../...

Dit artikel kan dus beter worden weggelaten.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET.

Aux termes de l'article 2 de la loi du 4 février 1987 relative à l'établissement d'élevages industriels, "une autorisation préalable est requise pour établir des élevages industriels dont le nombre d'animaux excède une limite fixée par le Roi sur proposition du Ministre de l'Agriculture".

La députation permanente du conseil provincial statue sur la demande d'autorisation en première instance (article 7, alinéa 1er, de la loi du 4 février 1987), sur avis de la commission consultative provinciale des élevages industriels (articles 3 et 5 de la loi).

Aux termes des articles 4, alinéa 2, et 6 de la même loi, le Ministre de l'Agriculture détermine les conditions auxquelles un dossier doit satisfaire pour être complet et les critères relevant de l'économie agricole et de la médecine vétérinaire qui régissent l'octroi ou le refus de l'autorisation.

Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis vise à exécuter les dispositions légales précitées.

EXAMEN DU TEXTE.

Préambule.

A l'alinéa premier, il convient d'écrire "notamment les articles 4, alinéa 2, et 6" au lieu de "notamment l'article 4, deuxième alinéa et l'article 6".

.../...

Au troisième alinéa du texte français, il y a lieu de remplacer "l'accord" par "l'avis".

Article 1er.

Il est recommandé de faire précéder les "documents et les informations", énumérés dans cet article, de 1E, 2E, 3E, ... au lieu d'un simple tiret.

Cette observation s'applique également mutatis mutandis à l'article 2.

*

Dans la disposition qui figurera par conséquent sous le 1E, il convient de préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par "le demandeur", d'une part, et par le "producteur qui exploitera l'élevage", d'autre part.

Par analogie avec le texte français, il convient de remplacer dans le texte néerlandais les mots "en indien het rechtspersonen zijn de statuten" par "Indien de aanvrager of de producent een rechtspersoon is, dienen de statuten bij de aanvraag te worden gevoegd".

*

Dans la disposition qui figurera sous le 2E, il y a lieu de remplacer dans le texte néerlandais, le mot "situatietekening" par "situatieplan".

.../...

Aux termes de la seconde phrase de cette disposition, un plan de situation semblable "sera (lire : doit être)" également joint au dossier pour "chaque unité de production existante ou à établir se situant à des endroits différents".

Il convient de préciser de quelles unités de production il s'agit. Les auteurs du projet ne visent certainement que les unités de production du même demandeur ou celles exploitées par le même "producteur".

Article 2.

Cet article énumère les critères qui doivent être pris en considération lors de l'examen des demandes d'autorisation.

Ces critères sont les suivants :

- "(1E) -le caractère familial de l'exploitation projetée;
- (2E) -la profession exercée à titre principal par le demandeur;
- (3E) -le rapport entre le nombre d'unités de travail occupées dans l'exploitation et leurs liens familiaux d'une part et la dimension de l'exploitation projetée d'autre part;
- (4E) -les conséquences de la production sur l'équilibre du marché;
- (5E) -l'implantation vis-à-vis (lire : "par rapport à") d'autres exploitations et la concentration déjà présente dans la région à la lumière des risques sanitaires;

.../...

- (6E) -les dispositions sanitaires pour les animaux, déjà présentes et projetées au sein de l'exploitation".

A propos de la signification précise de ces critères et de leur rapport mutuel, et notamment à propos de la question de savoir dans quelle mesure la députation permanente (et la commission consultative provinciale) dispose d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation lors des examens des demandes d'autorisation à la lumière de ces critères, le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture a apporté les éclaircissements suivants :

"La loi du 4 février 1987 relative à l'établissement d'élevages industriels vise à protéger l'exploitation agricole familiale. Cet objectif est apparu clairement lors de la discussion de la loi par la Chambre et le Sénat.

Il est dès lors évident que le premier critère cité, à savoir "le caractère familial de l'exploitation projetée" implique que cet aspect soit le premier et le plus important qui doit être examiné. Cela emporte que si le caractère familial n'est pas présent, une décision défavorable s'impose.

Le deuxième critère ("la profession exercée à titre principal par le demandeur") et le troisième ("le rapport entre le nombre d'unités de travail occupées dans l'exploitation et leurs liens familiaux d'une part et la dimension de l'exploitation projetée d'autre part") précisent le premier critère et s'imposent pour pouvoir apprécier ce caractère familial. Le caractère familial décroît si le demandeur n'est pas agriculteur à titre principal et selon le nombre d'unités de travail occupées.

L'appréciation de l'importance du sixième moyen ("les dispositions sanitaires pour les animaux, déjà présentes et projetées au sein de l'exploitation") s'opère de la même manière. Une décision défavorable s'impose si aucune ou quasi aucune de ces dispositions n'est présente ou projetée, même s'il était satisfait au premier critère en combinaison avec les deuxième et troisième critères.

.../...

Le quatrième critère ("les conséquences de la production sur l'équilibre du marché") et le cinquième ("l'implantation vis-à-vis d'autres exploitations et la concentration déjà présente dans la région à la lumière des risques sanitaires") apportent des éléments d'appréciation pouvant transformer en une décision défavorable, une décision éventuellement favorable sur la base des premier, deuxième, troisième et sixième critères. Concrètement, cela signifie que si, globalement, sur le plan économique et sanitaire, une limite de saturation est atteinte dans une région déterminée, la demande doit être refusée. Quantifier les critères énumérés n'a aucun sens étant donné que leur définition peut considérablement varier dans le temps et dans l'espace. S'ils étaient quantifiables, le régime d'autorisation instauré par la loi du 4 février 1987 serait d'ailleurs superflu et il suffirait d'élaborer un système d'exclusion normatif".

Il ressort de ces éclaircissements que, dans l'optique du Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, les critères énumérés ont une signification plus ample que celle qui se dégage de la lecture de l'article 2 en projet et que, vu notamment leur caractère obligatoire, la députation permanente ne disposera que d'un pouvoir d'appréciation limité dans l'examen des demandes d'autorisation à la lumière de ces critères.

Selon les informations fournies, l'autorisation ne peut en effet être accordée que si les quatre conditions suivantes sont simultanément remplies :

1Eil doit s'agir d'une exploitation familiale (premier critère combiné avec le deuxième et le troisième critère qui ont pour fonction de préciser le premier);

2El'exploitation doit disposer des équipements sanitaires requis (cf. article 1er, 3E, in fine, du projet ?) (sixième critère);

.../...

3El la production projetée ne peut porter préjudice à "l'équilibre du marché" (quatrième critère);

4El l'exploitation ne peut avoir pour conséquence que dans une "région" (province ?) déterminée, les risques sanitaires dépassent la "limite de saturation" (cinquième critère).

Le Conseil d'Etat ne peut que constater que l'article 2 en projet reproduit de manière peu adéquate les intentions du Secrétaire d'Etat à l'Agriculture ainsi précisées. Il convient dès lors de le revoir en profondeur, de le compléter et de le préciser.

Article 3.

Les déclarations du fonctionnaire délégué font apparaître qu'aucun motif spécifique ne justifie de s'écarter des règles normales applicables à l'entrée en vigueur des arrêtés réglementaires.

Il serait donc préférable d'omettre cet article.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : P. VERMEULEN,
Messieurs :

eerste voorzitter,
premier président,

J. NIMMEGEERS,
W. DEROOVER,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

J. GIJSSELS,

assessoren van de
afdeling wetgeving,

J. HERBOTS

assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst werd
nagezien onder toezicht van de H.
W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. D. ALBRECHT, auditeur.

La concordance entre la version
néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté par
M. D. ALBRECHT, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

P. VERMEULEN.