

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 29 juni 1990 door de Gemeenschapsminister van Leefmilieu, Natuurbehoud en Landinrichting verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen", heeft op 6 juli 1990 het volgend advies gegeven :

Gelet op de uiterst korte termijn die hem voor het geven van zijn advies werd toegemeten, heeft de Raad van State aan het ontwerp geen grondig onderzoek kunnen wijden.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Luidens zijn artikel 2 heeft het voorontwerp van decreet tot doel "de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging als gevolg van de produktie en het gebruik van meststoffen".

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

-Er wordt een algemeen verbod ingevoerd om dierlijke mest op te brengen op gronden die geen cultuurgrond zijn en om dergelijke mest te lozen in openbare rioleringen en in oppervlaktewateren of te storten op openbare wegen, bermen en alle plaatsen andere dan cultuurgronden (artikel 16 van het ontwerp); bovendien mag de hoeveelheid dierlijke en andere meststoffen die op cultuurgrond mag worden opgebracht de bemestingslimieten niet overschrijden welke zijn vastgesteld in artikel 14 van het ontwerp. Wanneer uit de ontleding van grondstalen blijkt dat bepaalde cultuurgronden overbemest zijn, kan de Vlaamse Executieve de opbrenging van mest op die gronden nog verder beperken of helemaal verbieden (artikel 15).

.../...

- Met het oog op inzonderheid het beperken van reukhinder en luchtverontreiniging wordt de opbrenging van dierlijke mest op cultuurgrond verboden tijdens bepaalde periodes of wanneer de grond overstroomd, bevroren of met sneeuw bedekt is (artikel 17, § 1) en wordt de principiële verplichting opgelegd de opgebrachte mest binnen 24 uur onder te werken (artikel 17, § 2).
- Gelet op het verhoogde risico voor verontreiniging van de oppervlaktewateren door de opbrenging van dierlijke mest op hellingen, drassige gronden en op cultuurgrond die grenst aan oppervlaktewateren, wordt de Executieve gemachtigd ter zake "bijkomende naders regels" vast te stellen (artikel 18).
- Luidens de artikelen 33 en 34 kan de Executieve, ter bescherming van het leefmilieu, aan bepaalde bedrijven beperkingen opleggen met betrekking tot de hoeveelheid dierlijke mest die maximaal per bedrijf en per kalenderjaar mag worden geproduceerd.
- Aan de exploitant van een bedrijf (de "producent") waar meer mest wordt geproduceerd dan op de tot dat bedrijf behorende cultuurgronden mag worden opgebracht, rekening houdend met de bemestingslimieten, wordt een "basisheffing" opgelegd berekend op het mestoverschot (1). Een gelijkaardige basisheffing wordt opgelegd aan de invoerder van dierlijke mest die afkomstig is van buiten het Vlaamse Gewest, tenzij de mest bestemd is voor cultuurgronden die behoren tot het

(1)Artikel 6 van het ontwerp regelt de wijze waarop het mestoverschot wordt berekend.

bedrijf waarvan de mest afkomstig is (artikel 21, §§ 1 en 3).

-Bovendien wordt een "afzetheffing" (artikel 21, §§ 2 en 4) opgelegd aan de producent die dierlijke mest heeft verhandeld met tussenkomst van de Vlaamse Landmaatschappij, waaraan de taak van "mestbank" wordt opgedragen (artikel 11) (2).

-Met het oog op o.m. het vaststellen van de verschuldigde basisheffing wordt aan de producent en aan de invoerder de verplichting opgelegd aangifte te doen van al de ter zake dienende gegevens (veebezetting van het bedrijf, oppervlakte cultuurgrond, teeltplan ...) (artikel 3).

-Het ontwerp bevat verder een aantal voorschriften die de controle moeten mogelijk maken op de aanwending, het verhandelen en het vervoeren van meststoffen : zo legt artikel 4 aan de gebruikers en aan de producenten de verplichting op registers bij te houden respectievelijk met betrekking tot het gebruik van meststoffen en de tot het bedrijf behorende oppervlakte cultuurgrond en met betrekking tot de veestapel en de tot het bedrijf behorende oppervlakte

(2)In de memorie van toelichting (p. 7, artikel 11) wordt het opdragen van die taak aan de Vlaamse Landmaatschappij o.m. hierdoor verantwoord dat die instelling krachtens artikel 6, § 4, van het oprichtingsdecreet van 21 december 1988 belast is met de verdere uitbouw en het beheer van een "grondatabank", welke een belangrijk instrument is voor de controle op de ecologische afzet van mestoverschotten.

.../...

cultuurgrond; artikel 7 bepaalt dat in beginsel het vervoer van dierlijke mest uitsluitend mag gebeuren door daartoe door de mestbank erkende vervoerders en dat voorafgaandelijk aan elk vervoer daarvan melding moet worden gedaan aan de mestbank; artikel 8 legt het opmaken van vervoerdocumenten op.

- Aan de mestbank wordt in de ontworpen regeling een belangrijke rol toebedeeld. Luidens artikel 11 van het ontwerp zijn haar voornaamste taken :
- het bemiddelen in de verhandeling en/of het afnemen, vervoeren en het verwerken van dierlijke mest;
- het stimuleren van de vraag naar ecologisch gebruik van dierlijke mest, waarvoor zij toelagen kan verlenen aan gebruikers, producenten en vervoerders;
- het participeren in en het nemen van initiatieven tot uitbouw en exploitatie van centrale mestverwerkingseenheden;
- het innen en invorderen van de mestheffingen;
- het toezicht op en de controle van de naleving van het ontworpen decreet;
- het erkennen van vervoerders van dierlijke mest;
- het sluiten van overeenkomsten met vervoerders voor het vervoer van mestoverschotten;

.../...

- de verplichte afname van mestoverschotten aangeboden door producenten en de verkoop ervan aan gebruikers.
- Het ontwerp voorziet bovendien in de oprichting van een stuurgroep "Vlaamse Mestproblematiek" die de Vlaamse Executieve zal adviseren en voorstellen voorleggen m.b.t. de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging als gevolg van de produktie, het gebruik en de opslag van meststoffen (artikelen 31 en 32).
- Tenslotte voorziet het ontwerp in een aantal toezichts-en strafmaatregelen (artikelen 25 en 35 tot 38).

2.1. Zoals de Raad van State heeft opgemerkt in zijn advies L. 18.188/8 van 14 juni 1989 over een voorontwerp van decreet "betreffende de maatregelen inzake het gebruik van dierlijke mest en de afvoer van mestoverschotten" (3), behoort het nemen van maatregelen om de lucht- en waterverontreiniging te bestrijden welke het gevolg is van overbesteding van cultuurgronden, eensdeels, en van het lozen of dumpen van dierlijke mest, anderdeels, en inzonderheid het reglementeren van het gebruik van dierlijke mest en het organiseren van de verwerking of de vernietiging van de mestoverschotten, ongetwijfeld tot de bevoegdheden welke door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de

(3) Het thans voorgelegde ontwerp is blijkbaar het resultaat van een grondige omwerking van dat eerste ontwerp, bij welke omwerking in belangrijke mate rekening blijkt te zijn gehouden met de opmerkingen die de Raad van State in het advies L. 18.188/8 heeft gemaakt.

.../...

Gewesten werden toegewezen, meer bepaald tot de bevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu in het algemeen (artikel 6, § 1, II, 1E, van de bijzondere wet) en tot de bevoegdheid inzake het afvalstoffenbeleid (artikel 6, § 1, II, 2E).

In dat advies werd meer bepaald gesteld dat

"de omstandigheid dat inzonderheid het opleggen van bemestingslimieten een repercussie heeft op de landbouw - een aangelegenheid die grotendeels (4) tot de nationale bevoegdheidssfeer is blijven behoren - ... ter zake geen probleem (doet) 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".

Wat het onderhavige ontwerp-decreet betreft, zouden op dat vlak alleen moeilijkheden kunnen rijzen m.b.t. de besluiten die zullen worden vastgesteld ter uitvoering van de artikelen 33 en 34 luidens welke de Executieve, "ter bescherming van het leefmilieu (en) op voorstel van de in artikel 31 bedoelde stuurgroep", aan bedrijven behorend tot één of meer

(4)Luidens artikel 6, § 1, VI, 4E, 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.

.../...

door haar te bepalen categorieën en aan bedrijven gevestigd in één of meer door haar te bepalen gemeenten, arrondissementen of provincies "beperkingen (kan) opleggen met betrekking tot de hoeveelheid dierlijke mest die maximaal per bedrijf en per kalenderjaar mag worden geproduceerd".

2.2. De principiële bevoegdheid om heffingen op te leggen aan de "producenten" van mestoverschotten en aan de invoerders van dierlijke mest van buiten het Vlaamse Gewest, vindt de decreetgever in de artikelen 110, § 2, (belastingen) en 113 (retributies) van de Grondwet.

2.2.1. Hoewel die grondwetsbepalingen een optreden van de decreetgever vereisen voor het invoeren zowel van belastingen als van retributies, vertonen beide soorten heffingen zodanig belangrijke verschillen dat voor ieder specifiek geval moet worden uitgemaakt om welke soort heffing het gaat (5).

(5) 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 annali-teitsbeginsel;
- d) tenslotte 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.

.../...

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 retributie : bij gemis van een zodanige verhouding zou de retributie haar vergoedend karakter verliezen en van fiscale aard worden (6).

De in artikel 21 van het ontwerp bedoelde "basis-heffing", welke verschuldigd zal zijn zodra bij een bedrijf mestoverschotten worden vastgesteld of zodra dierlijke mest van buiten het Vlaamse Gewest wordt ingevoerd en zonder dat enige prestatie van de overheid ten voordele van de heffingplichtigen wordt verricht, kan kennelijk niet als een retributie worden aangemerkt en is derhalve een belasting.

Of de in hetzelfde artikel 21 bedoelde "afzetheffing" als een belasting dan wel als een retributie moet worden aangemerkt, is minder duidelijk. Die heffing zal immers worden opgelegd aan elke producent die in het voorbije kalenderjaar dierlijke mest heeft verhandeld "met tussenkomst van de

(6) Zie o.m. de reeds vermelde studie van ALLEN 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.

mestbank" en het bedrag ervan zal worden vastgesteld op grond van de hoeveelheid verhandelde mest. Aan één van de voorwaarden om die heffing als een retributie aan te merken is derhalve voldaan : ze is bedoeld als een vergoeding voor een prestatie van de mestbank ten voordele van de heffingsplichtige. Aangezien evenwel in het ontwerp niet de bedragen van de heffing zijn ingevuld, kan niet worden uitgemaakt of ook de tweede voorwaarde waarvan hiervoren sprake vervuld is, nl. het bestaan van een redelijke verhouding tussen de waarde van de bewezen dienst, enerzijds, en het bedrag van de heffing, anderzijds.

2.2.2. Wat inzonderheid de bepaling van artikel 21, § 1, 2E, van het ontwerp betreft, luidens welke de meervermelde basisheffing ook wordt opgelegd aan "elke invoerder van dierlijke mest van buiten het Vlaamse Gewest" (7), dient te worden gewezen op de beperkingen welke inzake de fiscale bevoegdheid van de Gewesten volgen uit de beginselen van zowel de Europese als de Belgische economische unie.

2.2.2.1. Wanneer de bedoelde heffing alleen zou worden geheven op uit andere Lid-Staten van de E.E.G. geïmporteerde goederen, volgens specifieke maatstaven die niet kunnen worden vergeleken met die welke worden toegepast ter vaststelling van heffingen op soortgelijke nationale produkten, dan gaat het om een door

(7) Uit het bepaalde in artikel 21, § 3, 2E, blijkt te mogen worden afgeleid dat die heffing niet verschuldigd is als de ingevoerde mest bestemd is voor in het Vlaamse Gewest gelegen cultuurgronden die behoren tot een - buiten het Gewest gevestigd - bedrijf waarvan de mest afkomstig is.

het E.E.G.-verdrag (artikelen 9 e.v.) verboden heffing van gelijke werking als een douanerecht (8).

Gaat het integendeel om een heffing die zowel op nationale als op geïmporteerde produkten rust, dan dient ze te worden getoetst aan het discriminatieverbod van artikel 95 van het E.E.G.-verdrag, luidens welke bepaling de Lid-Staten op produkten van de overige Lid-Staten, al dan niet rechtstreeks, geen hogere binnenlandse belastingen van welke aard ook mogen heffen dan die welke, al dan niet rechtstreeks, op soortgelijke nationale produkten worden geheven.

Om aan het verbod van heffingen van gelijke werking als invoerrechten te kunnen ontsnappen en voor toepassing van artikel 95 in aanmerking te kunnen komen, moet een heffing bij invoer deel uitmaken van een algemeen stelsel van binnenlandse heffingen waardoor nationale produkten en ingevoerde produkten volgens dezelfde criteria stelselmatig worden belast (9). Het belastbare feit en het stadium van verhandeling waarin wordt belast, moeten identiek zijn (10). Dit geldt ook voor de heffingsmodaliteiten (11). Hoewel verschillen in behandeling

(8)Mr. J.H. JANS, Europeesrechtelijke grenzen aan nationaal milieubeleid, in S.E.W., april 1989, p. 228.

(9)Hof van Justitie E.G., 14 december 1972, zaak 29/72 (Marimese), Jurispr. 1972, p. 1318-19.

(10)Hof van Justitie E.G., 31 mei 1979, zaak 132/78 (Denkavit/Frankrijk), Jurispr. 1979, p. 1934-35.

niet helemaal uitgesloten worden, dient de belastingdruk op het ingevoerde en het binnenlandse produkt identiek te zijn.

Eventuele belastingvrijstellingen of andere faciliteiten moeten zonder onderscheid aan het ingevoerde produkt ten goede komen (12).

Wat de in artikel 21 van het ontwerp bedoelde basisheffing betreft, kan de Raad van State alleen vaststellen dat de wijze van berekening ervan verschilt naargelang ze zal worden gevorderd van een "producent" of van een "invoerder" (zie artikel 21, § 3, 1E en 2E). Bij ontstentenis van enige aanwijzing omtrent de toe te passen tarieven en de daaraan ten grondslag liggende berekeningen (13), kan niet worden uitgemaakt of dat verschil in de wijze van berekening van de basisheffing al dan niet aanleiding zal geven tot een door artikel 95 van het E.E.G.-verdrag verboden verschil in belastingdruk op de ingevoerde en de binnenlandse meststoffen.

(11) Hof van Justitie E.G., 27 februari 1980, zaak 55/79 (Commissie/Ierland), Jurispr. 1980, p. 481.

(12) Hof van Justitie E.G., 10 oktober 1978, zaak 148/77 (Hansen), Jurispr. 1978, p. 1807.

(13) Niet alleen wordt daaromtrent in de memorie van toelichting niets vermeld, maar bovendien is er in de aan de Raad van State meegedeelde versie van die memorie sprake van een "dossierheffing", en niet van een "basisheffing".

2.2.2.2. Bij de uitoefening van zijn eigen fiscale bevoegdheid, mag een Gewest ook geen afbreuk doen aan de Belgische economische en monetaire unie die interne douanerechten en alle heffingen van gelijke werking verbiedt.

Daarop werd een eerste maal gewezen in het arrest van het Arbitragehof nr. 47 van 25 februari 1988 (14) waarin werd gesteld dat de uitoefening van de eigen fiscale bevoegdheid door een Gemeenschap of een Gewest geen afbreuk mag doen aan de begrenzing die inherent is aan de globale staatsopvatting en derhalve niet het vrij verkeer van goederen en produktiefactoren tussen de deelgebieden van de Staat mag belemmeren. Het vermelde arrest beschouwt de bij het decreet van het Waalse Gewest van 7 oktober 1985 ingestelde waterbelasting als een intern douanerecht dat strijdig is met het vrij verkeer van goederen binnen een geïntegreerde markt en dat niet bestaanbaar kan worden geacht met de door de hervorming der instellingen beoogde economische unie.

De verplichting van de deelgebieden om de bedoelde beginselen van het vrije verkeer en de Belgische economische en monetaire unie (E.M.U.) in acht te nemen werd uitdrukkelijk ingeschreven in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988. Luidens die bepaling oefenen de Gewesten, "in economische aangelegenheden, ... hun bevoegdheden uit met inachtneming van de beginselen van het vrije verkeer van

(14) Zie ook het arrest van het Arbitragehof nr. 12/89 van 31 mei 1989, considerans B.4.

personen, goederen, diensten en kapitalen en van de vrijheid van handel en nijverheid, alsook met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid, zoals vastgesteld door of krachtens de wet, en door of krachtens de internationale verdragen".

Hoewel in die bepaling alleen sprake is van de gewestelijke bevoegdheden "in economische aangelegenheden" en er daaromtrent tijdens de parlementaire voorbereiding uiteenlopende verklaringen werden afgelegd (15), wordt, gelet vooral op de vermelde rechtspraak van het Arbitragehof, vrij algemeen aangenomen dat de verplichting om de beginselen van het vrije verkeer en de E.M.U. in acht te nemen eveneens geldt voor de andere bevoegdheden van de Gewesten (en de Gemeenschappen) dan de louter economische (zie, naast de reeds vermelde studie van B. HAUBERT en P. VANDERNOOT, ook A. ALEN, De bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten - Enkele algemene bedenkingen na de derde staatshervorming, T.B.P., 1989, speciaal nummer, p. 50; en B. JADOT, La Communauté économique européenne, l'Etat, La Région et la protection de l'environnement, J.T., 1988, p. 728, noot 53, en p. 729).

Ook bij het invoeren van milieuheffingen zijn de Gewesten er derhalve toe gehouden de vermelde beginselen in acht te nemen.

(15) Zie in dat verband B. HAUBERT en P. VANDERNOOT, La nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1988, A.P.T. 1988, p. 241 en 242.

Er kan ernstig worden betwijfeld of een heffing op de "invoer" van mest, als bedoeld in artikel 21, § 1, 2E, van het ontwerp, wanneer die uit een ander Gewest afkomstig is, verenigbaar kan worden geacht met de bedoelde beginselen van het vrij verkeer van goederen en de Belgische economische unie, zelfs als zou worden aangenomen dat de bedoelde basisheffing "zonder onderscheid" van toepassing is op binnen het Gewest geproduceerde en op "geïmporteerde" mest.

Het is immers niet vanzelfsprekend dat t.a.v. de Belgische geïntegreerde markt - zoals die werd opgevat door het Arbitragehof en door de bijzondere wetgever van 8 augustus 1988 - een analoge redenering aanvaardbaar is als die welke op basis van artikel 95 van het E.E.G.-verdrag kan worden gehouden m.b.t. het vrij verkeer van goederen binnen de E.E.G. (supra 2.2.2.1.).

De mate waarin het vrij verkeer van goederen en produktiefactoren gerealiseerd is binnen de Belgische geïntegreerde markt, is immers niet helemaal vergelijkbaar met wat ter zake op het vlak van de E.E.G. geldt.

Er kan dan ook op goede grond worden voorgehouden dat t.a.v. belemmeringen van het vrij verkeer van goederen tussen de deelgebieden van de Belgische Staat, uit de vermelde rechtspraak van het Arbitragehof en uit de voornoemde bijzondere wetsbepaling strengere restricties volgen dan die welke gelden voor belemmeringen van het goederenverkeer tussen de Lid-Staten van de E.E.G.

.../...

2.2.3. In artikel 29 van het ontwerp wordt voorzien in de mogelijkheid voor de heffingplichtige om bij de rechtbank van eerste aanleg verzet aan te tekenen tegen het dwangbevel en in de mogelijkheid voor de met de invordering belaste ambtenaar om een procedure in kort geding in te leiden teneinde de heffingplichtige te doen veroordelen tot betaling van een provisie op het bij het dwangbevel gevorderde bedrag.

Met betrekking tot die regeling, die grotendeels overeenstemt met het bepaalde in artikel 47decies, §§ 2 en 4, van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, kan worden verwezen naar het advies dat de afdeling wetgeving over die laatste bepaling heeft gegeven (advies L. 19.371/1/8 van 5 en 6 oktober 1989 over een voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap, pp. 7 tot 9) (16).

2.3. Met betrekking tot de cultuurgronden behorend tot gewestgrensoverschrijdende bedrijven, bepalen de artikelen 19 en 20 van het ontwerp wat volgt :

"Art. 19. De bepalingen van onderhavig decreet zijn onverminderd van toepassing op elk bedrijf gevestigd in het Vlaamse Gewest waarvan een gedeelte van de tot het bedrijf behorende oppervlakte cultuurgrond buiten het Vlaamse Gewest is gelegen. In dit geval dient in de in artikel 3 bedoelde aangifte evenwel tevens opgave gedaan van de buiten het Vlaamse Gewest gelegen cultuurgronden samen met het daarop van toepassing zijnde teeltplan.

Art. 20. § 1. Elke producent met een bedrijf gevestigd buiten het Vlaamse Gewest waarvan een gedeelte van de tot het

(16)St. Vl. R., 265 (1989-1990) , nr. 1, pp. 27-28, punt 2.

bedrijf behorende cultuurgrond binnen het Vlaamse Gewest is gelegen, dient de in artikel 3 bedoelde aangifte aan de mestbank te doen voor wat de in het Vlaamse Gewest gelegen cultuurgronden betreft.

§ 2. De bepalingen van onderhavig decreet met betrekking tot de regels betreffende een doelmatige afvoer van mestoverschotten evenals deze met betrekking tot de opbrenging van dierlijke mest op het land zijn in dit geval onverminderd van toepassing voor wat de in het Vlaamse Gewest gelegen cultuurgronden betreft. Ook de bepalingen van onderhavig decreet met betrekking tot de invoer van dierlijke mest van buiten het Vlaamse Gewest, inzonderheid van artikel 3, § 2, en artikel 21, zijn in dit geval onverminderd van toepassing".

Ten aanzien van die bepalingen rijst de vraag of de ontworpen regeling geen inbreuk pleegt op het beginsel van de "exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling", welk beginsel volgens de rechtspraak van het Arbitragehof vereist dat het onderwerp van iedere regeling welke een decreetgever uitvaardigt, moet kunnen worden gelokaliseerd binnen het gebied waarvoor hij bevoegd is, zodat iedere concrete verhouding en situatie slechts door één enkele wetgever wordt geregeld (zie A. ALEN, Algemene beginselen en grondslagen van het Belgisch Publiek recht. Boek I. De instellingen, Brussel, Story-Scientia, 1988, pp. 297-298, en de verwijzingen naar de rechtspraak van het Arbitragehof).

De aangehaalde bepalingen van het ontwerp kunnen slechts in overeenstemming worden geacht met het voornoemde beginsel van de exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling indien ze zo, ' moeten worden begrepen :

-dat, wat betreft de in het Vlaamse Gewest gelegen cultuurgronden die behoren tot een buiten het Gewest gevestigd

.../...

bedrijf, inzonderheid de verplichting geldt om de bemestingslimieten in acht te nemen en dat aan de buiten het Vlaamse Gewest gevestigde bedrijven alleen verplichtingen kunnen worden opgelegd met het oog op het naleven van bepalingen die uitsluitend op die gronden betrekking hebben;

-dat met de buiten het Vlaamse Gewest gelegen cultuurgronden alleen rekening zal worden gehouden voor de berekening van de mestoverschotten van de in het Gewest gevestigde bedrijven waaraan die gronden toebehoren en dat het bijvoorbeeld niet de bedoeling is de in het ontwerp vastgestelde bemestingslimieten toepasselijk te verklaren op die gronden.

2.4. Artikel 25 van het ontwerp voorziet in de mogelijkheid om administratieve geldboeten op te leggen.

Met betrekking tot die regeling kan worden verwezen naar de opmerking die de Raad van State in zijn eerderevermeld advies L. 19.371/8 heeft gemaakt met betrekking tot een analoge bepaling van het ontwerp van decreet houdende bepalingen tot uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap (17).

2.5. Ook wat de bepaling van artikel 30 van het ontwerp betreft waarbij wordt voorzien in een algemeen voorrecht en in de mogelijkheid tot het vestigen van een wettelijke hypotheek op de goederen van de heffingplichtigen, kan worden verwezen naar de opmerking die in het meervermelde advies L. 19.371/8 (pp. 10-11) werd gemaakt over de analoge bepaling van

(17)St. Vl. R., 265 (1989-1990), nr. 1, p. 28, punt 2.3.

artikel 47undecies van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen (18).

2.6. Luidens artikel 7, § 2, van het ontwerp kan de mestbank de erkende vervoerders de verplichting opleggen mestoverschotten bij bedrijven op te halen en te vervoeren naar door haar aangeduide gebruikers, verzamelpunten en/of verwerkingseenheden.

In zoverre die bepaling zo moet worden begrepen dat ze een machtiging tot opeising inhoudt, dient, wat de bevoegdheid van het Gewest betreft om een dergelijke regeling in te voeren, het voorbehoud te worden herhaald dat de Raad van State daaromtrent heeft gemaakt in zijn advies L. 15.650/9 van 14 mei 1984 over een ontwerp dat het decreet van 5 juli 1985 "relatif aux déchets" is geworden (Doc. C.R.W., 113 (1983-1984), nr. 1, pp. 54-55).

2.7. Artikel 39 van het ontwerp strekt ertoe in het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij een bepaling in te voegen luidens welke die instelling wordt gemachtigd contractueel personeel aan te werven met het oog op de uitvoering van de taken die haar door onderhavig ontwerp-decreet zullen worden opgedragen.

Met betrekking tot die bepaling dient erop te worden gewezen dat uit de combinatie van, enerzijds, de artikelen 9, 13, § 6, 87, § 4, en 96 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd door die van 8 augustus 1988, en van,

(18)St. Vl. R., 265 (1989-1990), nr. 1, p. 29, punt 2.4.

anderzijds, artikel 11, § 1, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut - welke wet krachtens artikel 3 van het eerderevermelde decreet van 21 december 1988 van toepassing is op de Vlaamse Landmaatschappij - volgt dat de Gewesten en de Gemeenschappen weliswaar bevoegd zijn om de rechtspositieregeling vast te stellen van het personeel van de openbare instellingen die van hen afhangen, doch dat daarvoor nog steeds het akkoord vereist is van de nationale Minister tot wiens bevoegdheid het Openbaar Ambt behoort.

Zoals de Raad van State heeft gesteld in zijn advies L. 19.193/8 van 14 november 1989 over een voorontwerp van decreet houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de sociale integratie van personen met een handicap (19), is dit akkoord vereist, ook wanneer de bedoelde regeling niet door de Executieve, maar door het wetgevend orgaan wordt vastgesteld.

Aan de Raad van State is meegedeeld dat omtrent de hier besproken bepaling van artikel 39 van het ontwerp het akkoord van de nationale Minister van Openbaar Ambt niet werd gevraagd.

3. Artikel 37 van het ontwerp luidt als volgt :

"Met gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en met geldboete van honderd frank tot honderdduizend frank of met één van die straffen alleen, wordt gestraft :

(19)St. Vl. R., 1989-1990, nr. 318/1, pp. 58 en 59.

1Ehij die de voorschriften, vastgesteld door of krachtens dit decreet of de voorschriften van de verleende vergunning overtreedt;

2Ehij die het krachtens dit decreet geregelde toezicht verhindert".

Ter voldoening aan de inzake strafbepalingen geldende grondwettelijke en verdragsrechtelijke voorschriften (20), dient de wetgever of de decreetgever met grote nauwkeurigheid de gedragingen aan te wijzen welke strafbaar worden gesteld en de straffen te bepalen die kunnen worden opgelegd voor de overtreding van ieder van de aldus aangewezen gebods- of verbodsbepalingen.

De aangehaalde bepaling van het ontwerp voldoet kennelijk niet aan die fundamentele vereisten, doordat zij de overtreding van om het even welke bepaling van het ontworpen decreet en zelfs van de besluiten die ter uitvoering ervan zullen worden vastgesteld of van de voorschriften van de verleende vergunning als een misdrijf kwalificeert en voor al die misdrijven een eenvormige strafmaat vaststelt.

Artikel 37 behoort derhalve grondig te worden omgewerkt.

(20) Inzonderheid artikel 9 van de Grondwet en artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

4. In een aantal bepalingen van het ontwerp wordt aan de Executieve de bevoegdheid opgedragen om (nadere) regelen ter uitvoering van het ontworpen decreet vast te stellen of om afwijkingen van de ontworpen bepalingen toe te staan.

Om verenigbaar te zijn met de beginselen die inzake dergelijke delegaties van bevoegdheid gelden, behoren de grenzen van de bevoegdheidsopdracht zoveel mogelijk in het decreet zelf te worden vastgesteld. Dit dient te gebeuren door concreet aan te geven in welke omstandigheden van de opgedragen bevoegdheid mag worden gebruik gemaakt en door - op zijn minst in grote lijnen - te bepalen waaruit de te nemen maatregelen kunnen bestaan en welke de concrete (21) doeleinden zijn waartoe de bevoegdheid mag worden gebruikt.

De bepalingen van het ontwerp voldoen niet altijd aan die vereisten. Dit geldt bijvoorbeeld voor de artikelen 3, § 5, 10, 12, 17, § 3, en 33.

5. De mestoverschotten, die de grondslag vormen voor de in artikel 21 van het ontwerp bedoelde basisheffing die aan de exploitant van een bedrijf wordt opgelegd, worden vastgesteld aan de hand van de gemiddelde veebezetting van het bedrijf (22) en van de in artikel 5 van het ontwerp forfaitair

(21) Het volstaat inzonderheid niet, zoals bijvoorbeeld in artikel 33, te stellen dat de te nemen maatregelen moeten strekken tot "bescherming van het leefmilieu".

(22) Luidens artikel 6, § 1, van het ontwerp moet onder "gemiddelde veebezetting" worden verstaan, "de gemiddelden

.../...

bepaalde produktiehoeveelheden per dier en per jaar (zie artikel 6 van het ontwerp).

5.1. Wat de forfaitaire vaststelling van de belastbare grondslag van dergelijke heffingen betreft, werd er reeds in het eerderevermelde advies L. 18.188/8 op gewezen dat, volgens de doctrine, het toepassen van forfaits aan een dubbele beperking behoort te worden onderworpen, nl.

-dat in principe de belasting op reële waarden moet worden gevestigd (23) en het aanwenden van forfaits voor het bepalen van de grondslag van de belasting en voor het schatten van de belastbare grondslag, er niet mag toe leiden dat het vermelde principe wordt uitgehold;

-en bovendien dat "forfaitaire bepalingen ... voor de belastingplichtige in de regel nooit bindend" zijn en hem de gelegenheid moet worden gegeven van die forfaitaire regeling af te wijken "mits het nodige bewijs te leveren" (2).

Ook met betrekking tot het onderhavige ontwerp rijst de vraag of de geschetste forfaitaire regeling, die uitgaat van de gemiddelde veebezetting als bedoeld in artikel 6, § 1, voldoende aansluit bij de realiteit en niet neerkomt op het

van de aantallen van elk van de beschouwde diersoorten die op de eerste dag van de 4 kwartalen van het voorbije kalenderjaar in het bedrijf werden gehouden".

(23) VAN HOUTTE, "Beginselen van het Belgisch belastingrecht", 1979, p. 406.

.../...

bepalen van een fictieve - en wellicht manipuleerbare - grondslag.

De vraag rijst ook of de door artikel 6, § 3, van het ontwerp aan de producent geboden mogelijkheid om aan de hand van een "nutriëntenbalans" het werkelijk geproduceerde mestoverschot te bewijzen, een reëel alternatief is voor de forfaitaire aanslag.

5.2. Luidens artikel 2, tweede lid, 3E, van het ontwerp moet onder "vee" worden verstaan, "alle voor gebruiks- of winstdoeleinden gehouden dieren, inzonderheid herkauwende en éénhoevige dieren, varkens, kippen, kalkoenen, parelhoenders, eenden, ganzen en fazanten".

Doordat evenwel in artikel 5 van het ontwerp de voor de berekening van de mestoverschotten in aanmerking te nemen mestproduktie alleen wordt bepaald voor runderen, varkens en pluimvee, rijst de vraag of voor de mestoverschotten "geproduceerd" door andere "voor gebruiks- of winstdoeleinden gehouden dieren" dan runderen, varkens of pluimvee (bijvoorbeeld voor paarden) geen basisheffing zal worden geheven.

6. Het ontwerp draagt belangrijke nieuwe taken op aan de Vlaamse Landmaatschappij, die immers luidens artikel 2, tweede lid, 19E, als mestbank zal fungeren.

Binnen de hem toegemeten tijd heeft de Raad van State niet kunnen nagaan of die belangrijke uitbreiding van de taken

.../...

van de Vlaamse Landmaatschappij geen verderreikende aanpassing van het decreet van 21 december 1988 vereist dan de invoeging van een paragraaf 5 in artikel 6 van dat decreet door artikel 39 van het ontwerp.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 2.

In het tweede lid van dit artikel wordt de definitie gegeven van een twintigtal in het ontwerp te gebruiken begrippen, blijkbaar vooral omdat die techniek het verkorten van regels mogelijk maakt en dus tekstbesparend werkt (24).

Van die mogelijkheid tot tekstverkorting wordt evenwel niet altijd consequent gebruik gemaakt :

-Het is bijvoorbeeld niet nodig in het 5E te bepalen dat in de "tot het bedrijf behorende cultuurgronden" niet begrepen is "de oppervlakte waarop zich de bedrijfsgebouwen en daarbij behorende voorzieningen bevinden", aangezien in het 2E wordt gesteld dat onder "cultuurgrond" moet worden begrepen "grond in vaste ligging die wordt gebruikt of bestemd is als voedingsbodem voor de land-, tuin- en bosbouwgewassen", dus duidelijk niet het gedeelte van de bodem waarop bedrijfsgebouwen staan.

(24) Begripsomschrijvingen kunnen ook worden aangewend wanneer de in de regeling gehanteerde terminologie afwijkt van het normale spraakgebruik.

.../...

- De bepaling van artikel 3, § 1, 3E, luidens welke in de aangifte van de kadastrale gegevens en grootte van de tot het bedrijf behorende oppervlakte "cultuurgrond" ook moet vermeld worden "de oppervlakte van de woning en de bedrijfsgebouwen ...", is zelfs strijdig met de in artikel 2, tweede lid, 2E, opgenomen definitie van "cultuurgrond".
- Het in artikel 2, tweede lid, 12E, gedefinieerde begrip "mestoverschot door invoer" waaronder moet worden begrepen "de hoeveelheid dierlijke mest die van buiten het Vlaamse Gewest wordt ingevoerd naar niet tot het bedrijf waarvan de dierlijke mest afkomstig is behorende cultuurgronden", wordt zelfs helemaal niet gebruikt in artikel 21, § 1, 2E, en § 3, 2E : in die laatste bepaling wordt integendeel nog eens verduidelijkt dat de heffing alleen verschuldigd is op ingevoerde dierlijke mest wanneer ze bestemd is voor gronden "die niet kunnen beschouwd worden als tot het bedrijf behorende oppervlakte cultuurgronden van het bedrijf waarvan de dierlijke mest afkomstig is".
- Een gelijkaardige opmerking geldt voor het in artikel 2, tweede lid, 10E, gedefinieerde begrip "bemestingsnorm" : in artikel 14 dat ertoe strekt de bemestingsnormen vast te stellen komt die term niet voor.
- Hoewel luidens artikel 2, tweede lid, 7E, dierlijke mest moet worden geacht begrepen te zijn onder de term "meststof", wordt bijvoorbeeld in artikel 3, § 1, 4E, gesteld dat het teeltplan de opgave moet bevatten van "de aard en de hoeveelheden dierlijke mest, kunstmest en/of andere meststoffen die

.../...

hierbij worden opgebracht op het land (lees : op de cultuurgrond ?)".

Uit de hiervoren gegeven voorbeelden blijkt dat het ontwerp, wat de erin gebruikte terminologie betreft, nog eens grondig behoort te worden nagezien.

Het is bijvoorbeeld opvallend dat wel een definitie wordt gegeven van "meststof" en niet van "mest", terwijl die laatste term nochtans herhaaldelijk voorkomt.

*

Het lijkt tenslotte aanbeveling te verdienen ook het in artikel 6, § 3, gehanteerde begrip "nutriëntenbalans" in artikel 2, tweede lid, te omschrijven.

Artikel 3.

Luidens paragraaf 2 van dit artikel dient elke invoerder van dierlijke mest elk jaar aan de mestbank aangifte te doen van de in het voorbije kalenderjaar ingevoerde hoeveelheid dierlijke mest "onverminderd de bepalingen van de artikelen 8, 9 en 10".

Aangezien de gezamenlijke bepalingen van het ontwerp als één geheel moeten worden toegepast, zonder voorrang van sommige artikelen op andere, is het meestal overbodig te bepalen dat een artikel geldt "onverminderd" een ander artikel. De

.../...

uitdrukking "onverminderd het bepaalde in artikel ..." of "in afwijking van artikel ..." gebruike men dan ook alleen als anders echt onduidelijk is hoe de ene en de andere bepaling zich tot elkaar verhouden.

In de aangehaalde bepaling is het overbodig te benadrukken dat de verplichting voor de invoerder om de bedoelde jaarlijkse aangifte in te dienen hem niet ervan ontslaat de in artikel 8 bedoelde vervoerdocumenten op te stellen. Bepalen dat die verplichting geldt "onverminderd de artikelen 9 en 10" heeft helemaal geen zin, aangezien die artikelen niet eens betrekking hebben op de invoerder van dierlijke mest.

*

Luidens dezelfde paragraaf 2 moeten in de jaarlijkse aangifte welke de invoerder dient te doen onder meer vermeld worden "de kadastrale percelen waarop de mest opgebracht werd".

De verplichting om die vermelding op te nemen in de jaarlijkse aangifte, lijkt in redelijkheid hooguit te kunnen worden opgelegd aan een invoerder die tegelijk "gebruiker" is, en niet aan degene die voor rekening van derden invoert.

Artikel 4.

De bepaling van het tweede lid van paragraaf 2, waarbij de Vlaamse Executieve wordt gemachtigd om nadere regels vast te stellen met betrekking tot de in de paragrafen 1 en 2 bedoelde registers, zou logischerwijze in een afzonderlijke paragraaf 3 moeten worden opgenomen.

.../...

Artikel 6.

Het is de Raad van State niet duidelijk wat de bepaling van paragraaf 2 zou toevoegen aan het bepaalde in paragraaf 1. Paragraaf 2 lijkt zonder bezwaar te kunnen worden weggelaten.

Artikel 8.

Luidens paragraaf 1, tweede lid, 2E, van dit artikel dient op het vervoerdocument niet alleen de handtekening voor te komen van degene die de mest verzendt, maar ook die van de bestemming van de mest. Daaruit lijkt te moeten worden opgemaakt dat het vervoerdocument, in tegenstelling tot wat zijn benaming doet vermoeden, niet het transport moet vergezellen. Die interpretatie werd door de gemachtigde van de Executieve bevestigd.

*

In paragraaf 2 moeten de woorden "het in § 2 bedoelde vervoerdocument" kennelijk worden vervangen door "het in § 1 bedoelde vervoerdocument".

Artikel 15.

.../...

Dit artikel machtigt de Executieve om, op basis van de ontledingsresultaten van de stalen van bepaalde cultuurgronden, het opbrengen van mest op die gronden te beperken beneden de in artikel 14 bepaalde bemestingslimieten of zelfs het opbrengen van mest helemaal te verbieden.

Die bevoegdheid wordt aan de Executieve verleend, niet "onverminderd de bepalingen van artikel 14" zoals in de aanvang van artikel 15 wordt gesteld, maar eerder "in afwijking van het bepaalde in artikel 14".

Artikel 22.

Men vervange in paragraaf 2 het woord "mestheffing" door "heffing".

Artikel 31.

Luidens paragraaf 3 van dit artikel dient de Vlaamse Executieve het advies van de stuurgroep in te winnen "over ieder besluit dat in toepassing (lees : met toepassing) van onderhavig decreet (lees : dit decreet) wordt getroffen evenals over elk ontwerp van decreet dat een wijziging van onderhavig (lees : dit) decreet beoogt".

Die verplichting tot raadpleging van de stuurgroep geldt "onverminderd de bepalingen van de artikelen 15 en 33".

.../...

In zoverre in die laatste bepaling wordt verwezen naar artikel 33, wordt klaarblijkelijk bedoeld dat voor besluiten die met toepassing van dat artikel zullen worden genomen een "voorstel" en niet een "advies" van de stuurgroep vereist is, zoals uitdrukkelijk in artikel 33 wordt bepaald (25). Wat evenwel met de verwijzing naar artikel 15 wordt bedoeld is niet duidelijk. Als het in de bedoeling ligt de besluiten die met toepassing van artikel 15 zullen worden genomen te onttrekken aan de adviesverplichting, dient men te schrijven : "Behoudens wat de besluiten betreft die worden genomen met toepassing van artikel 15, wint de Vlaamse Executieve ...".

(25) Zoals hiervoren met betrekking tot artikel 3, § 2, werd opgemerkt, is het in die omstandigheden overbodig te stellen dat het voorschrift van artikel 31, § 3, geldt "onverminderd" het bepaalde in artikel 33.

De kamer was samengesteld uit

de Heer	: J. NIMMEGEERS,	kamervoorzitter,
de Heer	: W. DEROOVER,	staatsraden,
Mevrouw	: S. VANDERHAEGEN,	
Mevrouw	: F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN,
adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.