

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 22 december 1994 door de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Leefmilieu en Huisvesting verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot wijziging van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen" heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zitting van 24 januari 1995 en na vanwege de betrokken minister op 1 februari 1995 mededeling te hebben gekregen van het door artikel 6 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 voorgeschreven akkoord van de minister van Begroting, op 3 februari 1995 het volgend advies gegeven :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Luidens de memorie van toelichting strekt het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet ertoe het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen "aan te passen aan de nieuwe inzichten enerzijds en de milieubeleidsdoelstellingen anderzijds".

De belangrijkste wijzigingen welke daartoe in het decreet van 23 januari 1991 zouden worden aangebracht, kunnen in grote lijnen als volgt worden omschreven.

1.1. De begripsomschrijvingen van "bedrijf" (ontworpen artikel 2, tweede lid, 7°) en "producent" (ibidem, 25°), gecombineerd met de definities van de nieuwe begrippen "inrichting" (4°) en "entiteit" (5°), hebben tot gevolg dat voortaan niet meer de "houder" van de dieren, maar de "eigenaar" ervan wordt aangewezen als de verantwoordelijke voor de geproduceerde mest.

1.2. Er wordt een onderscheid ingevoerd tussen "gezinsveeteeltbedrijven" en andere (industriële) veeteeltbedrijven. In het ontworpen artikel 2bis (artikel 3 van het ontwerp) worden, met het oog op de kwalificatie van een bedrijf als gezinsveeteeltbedrijf, criteria gehanteerd die verband houden met de producent, het aantal dieren op het bedrijf, de tewerkstelling van extern personeel en de economische zelfstandigheid van het bedrijf. Met het invoeren van het begrip gezinsveeteeltbedrijf wordt volgens de memorie van toelichting een "positieve discriminatie"

.../...

beoogd van bedrijven die inzake omvang, beheer, kapitaal-structuur en financiële verantwoordelijkheid, een familiaal karakter hebben (zie hieromtrent, *infra* 3).

1.3. Het ontworpen artikel 5, § 1, tweede en derde lid, (artikel 6 van het ontwerp) voorziet in de mogelijkheid om, bij de forfaitaire berekening van de mestproduktie, rekening te houden met "voedertecnische maatregelen" welke, volgens de memorie van toelichting, "de dierlijke mestproduktie (uitgedrukt in stikstof en difosforpentoxyde) aan de bron reduceren".

Ook wat de in het ontworpen artikel 33, § 4, (artikel 27 van het ontwerp) bedoelde "geactualiseerde produktiedruk" betreft, wordt rekening gehouden met dergelijke voedertecnische maatregelen.

1.4. Ten gevolge van de in het ontworpen artikel 2, tweede lid, 8°, (artikel 2 van het ontwerp) opgenomen definitie van "de in aanmerking komende tot het bedrijf behorende oppervlakte cultuurgronden (lees : cultuurgrond)" wordt, voor de berekening van het mestoverschot als bedoeld in het ontworpen artikel 6 (artikel 7 van het ontwerp), niet langer rekening gehouden met de totale tot het bedrijf behorende oppervlakte cultuurgrond. De in aanmerking te nemen oppervlakte wordt immers begrensd tot bepaalde plafonds.

1.5. De in de artikelen 3 tot 9 en 17 van het decreet van 23 januari 1991 vastgestelde controlemaatregelen op de produktie, de verhandeling, het vervoer, de in- en uitvoer,

.../...

de opslag, de afname en de verwerking van meststoffen en het opbrengen ervan op cultuurgrond worden verscherpt (ontworpen artikelen 4 tot 10 en 15). Bovendien zullen die maatregelen niet alleen betrekking hebben op dierlijke mest, maar ook op "chemische meststoffen" en "andere meststoffen" als gedefinieerd in het ontworpen artikel 2, tweede lid, 12° en 13°. De ontworpen regeling maakt het aldus mogelijk "om in de toekomst, naast de stromen van dierlijke mest, ook de stromen van andere meststoffen op te volgen en zo nodig bij te sturen" (memorie van toelichting bij artikel 8).

1.6. Het ontworpen artikel 14 (artikel 13 van het ontwerp) beoogt het "gefaseerd" invoeren van maximum bemestingshoeveelheden. De eindbemestingsnormen moeten op 1 oktober 2002 worden bereikt.

De ontworpen artikelen 15 en 18 (artikelen 14 en 16 van het ontwerp) strekken er volgens de memorie van toelichting toe "een gebiedsgericht beleid (te voeren) dat tot doel heeft in bepaalde gebieden die kwetsbaar zijn bijzondere maatregelen op te leggen om het milieu en de natuur te beschermen. In waterwingebieden en beschermingszones type II en III, subhydrografische bekkens van oppervlaktewater, valleigebieden, ecologisch waardevolle agrarische gebieden, gebieden in het kader van de vogelrichtlijn en de nitraatgevoelige gronden gelden onmiddellijk de eindbemestingsnormen. Deze gelden ook voor de natuurontwikkelingsgebieden in het kader van de Groene Hoofdstructuur, van zodra deze definitief worden afgebakend. In bosgebieden, natuurgebieden of -reservaten en de beschermingszone type I van de waterwingebieden geldt een

.../...

bemestingsverbod. Ook in natuurkerngebieden zal, na de definitieve afbakening, een bemestingsverbod gelden. Voor fosfaatverzadigde percelen werden specifieke bepalingen vastgesteld".

1.7. De in artikel 21 van het decreet van 23 januari 1991 bedoelde basisheffing zal niet langer meer berekend worden op het "mestoverschot", maar, volgens getrapte heffingsvoeten, op de "gewogen mestproduktie" van het betrokken bedrijf, als die produktie voor een bepaald kalenderjaar meer bedraagt dan 1.500 kg difosforpentoxyde (artikel 18 van het ontwerp) (1).

1.8. De ontworpen artikelen 33 en 34 (artikelen 27 en 28 van het ontwerp) strekken er volgens de memorie van toelichting toe "een vergunningenbeleid (mogelijk te maken) dat tot doel heeft de nutriëntproduktie en het aantal dieren op Vlaams niveau niet te laten stijgen boven het niveau van 15 mei 1992. De vergunningsvoorwaarden verschillen volgens de fosfaatproduktiedruk per hectare cultuurgrond in de gemeente. Door het koppelen van de VLAREM-reglementering en het Mestdecreet zal duidelijkheid worden geschapen voor de

(1) Hoewel de berekening van het mestoverschot derhalve geen belang meer vertoont voor de bedoelde heffing, moet de desbetreffende regeling volgens de gemachtigde van de regering toch behouden blijven, gelet op het voorschrift van het ontworpen artikel 9, § 1, derde lid, (artikel 10 van het ontwerp) luidens hetwelk de producent moet kunnen bewijzen dat "de berekende bedrijfsmatige mestoverschotten ... hetzij op een ecologisch verantwoorde wijze werden afgevoerd ..., hetzij werden verhandeld ... of overgedragen ..., hetzij in zijn eigen bedrijf werden opgeslagen".

landbouwers die in de veehouderij willen ondernemen of blijven ondernemen".

De ontworpen bepalingen strekken er met andere woorden toe uitdrukkelijk een verband te leggen tussen de decretale regeling inzake meststoffen, enerzijds, en die inzake milieuvergunningen, anderzijds, zodat vergunningen voortaan geweigerd zullen kunnen worden wegens het niet aangetoond zijn van de mogelijkheid tot ecologisch verantwoorde mestafzet.

2. Zoals de Raad van State onder meer heeft opgemerkt in zijn advies L. 20.033/8 van 6 juli 1990 over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 23 januari 1991, behoort het nemen van maatregelen om de lucht- en waterverontreiniging te bestrijden welke het gevolg is van overbemesting van cultuurgronden, eensdeels, en van het lozen of dumpen van 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 Gewesten werden toegewezen, meer bepaald tot de bevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu in het algemeen (artikel 6, § 1, II, 1^o, van de bijzondere wet) en tot de bevoegdheid inzake het afvalstoffenbeleid (artikel 6, § 1, II, 2^o).

Wat de incidenties van het thans voorgelegde ontwerp op de federaal gebleven aspecten van het landbouwbe-

.../...

leid betreft, kan eveneens worden herhaald wat reeds in het voornoemde advies L. 20.033/8 werd gesteld, namelijk dat de omstandigheid dat inzonderheid het opleggen van bemestingslimieten een repercussie heeft op de landbouw - aan aangelegenheid waarvan de residuaire bevoegdheid federaal is gebleven (1) (2) - 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.

Er kan in dat verband eveneens worden verwezen naar het arrest van het Arbitragehof, nr. 55/92, van 9 juli 1992 :

"Volgens de verzoekers schendt het decreet (van 23 januari 1991) de bevoegdheid van de nationale wetgever inzake landbouw.

Het bestreden decreet beoogt de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen. Een doelmatig milieubeleid impliceert noodzakelijkerwijze dat activiteiten die milieuhinder veroor-

(1) Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558/1, p. 23.

(2) Over de bevoegdheidsverdeling inzake de aangelegenheid landbouw, zie artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

zaken worden gecontroleerd en gereglementeerd. De omstandigheid dat de door het decreet opgelegde verplichtingen repercussies hebben voor de landbouwsector betekent evenwel niet dat de decreetgever zijn bevoegdheid heeft overschreden. Dit zou slechts het geval zijn indien de opgelegde beperkingen van die aard zouden zijn dat het voor de nationale wetgever niet langer mogelijk zou zijn om een doeltreffend beleid te voeren in een aangelegenheid die tot zijn bevoegdheid behoort, met name het landbouwbeleid.

Weliswaar kent artikel 33 van het bestreden decreet aan de Vlaamse Executieve de bevoegdheid toe om - «in geval er een reëel risico dreigt dat de in het Vlaamse Gewest door bedrijven geproduceerde dierlijke mest niet meer in zijn totaliteit op een ecologisch verantwoorde wijze kan worden afgezet» - beperkingen op te leggen met betrekking tot de hoeveelheid dierlijke mest die maximaal per bedrijf en per kalenderjaar mag worden geproduceerd.

Die maatregelen kunnen een directe weerslag hebben op de uitbating van industriële veeteeltbedrijven.

Het Hof stelt vast dat de bevoegdheid van de Vlaamse Executieve door bedoeld artikel 33 van het bestreden decreet zelf is beperkt tot maatregelen die de exploitatie van landbouwbedrijven «niet buiten iedere redelijke proportie» hinderen (1), enerzijds, en dat een eventuele bevoegdheidsoverschrijding niet in de bestreden decreetsbepaling is vervat, maar slechts zal kunnen voorkomen in de door de Vlaamse Executieve genomen uitvoeringsbesluiten, waarover het Hof niet vermag te oordelen, anderzijds" (overweging 5.B.7).

(1) Dezelfde beperking werd opgenomen in het ontworpen artikel 34, § 1 (artikel 28 van het ontwerp).

3.1. De in het ontwerp opgenomen maatregelen ten voordele van de gezinsveeteeltbedrijven (1) kunnen als volgt summier worden omschreven.

3.1.1. De voor de berekening van het mestoverschot "in aanmerking komende tot het bedrijf behorende oppervlakte cultuurgrond" wordt voor de niet-gezinsveeteeltbedrijven beperkt tot 75 ha, enerzijds, en tot de - per hypothese kleinere - oppervlakte cultuurgrond zoals opgegeven in de aangifte met betrekking tot de bedrijfssituatie 1993, anderzijds (ontworpen artikel 2, tweede lid, 8°, eerste streepje).

Voor de gezinsveeteeltbedrijven wordt voorzien in de volgende uitzonderingen op die regeling :

- de bevriezing van de oppervlakte cultuurgrond tot de oppervlakte "opgegeven in de aangifte met betrekking tot de bedrijfssituatie 1993" geldt niet voor de gezinsveeteeltbedrijven, wat met andere woorden betekent dat het voor die bedrijven, in tegenstelling tot de niet-gezinsveeteeltbedrijven, mogelijk blijft hun in aanmerking komende oppervlakte cultuurgrond - ten opzichte van de bedrijfssituatie 1993 - uit te breiden;

(1) Hoewel die maatregelen in de memorie van toelichting worden gekwalificeerd als "positief discriminerend", gaat het in werkelijkheid niet om het invoeren van een "corrigerende ongelijke behandeling of positieve discriminatie" in de betekenis die aan dat begrip wordt gegeven in het arrest van het Arbitragehof, nr. 9/94, van 27 januari 1994, met name het toepassen van een ongelijke behandeling in de gevallen waarin een kennelijke - te corrigeren - ongelijkheid bestaat.

- bij overgangsmaatregel - tot 31 december 1999 - wordt voor alle gezinsveeteeltbedrijven waarvan de veebezetting, bepaald overeenkomstig artikel 2bis, § 2, 2º, c), gelegen is tussen één en anderhalf, het voornoemde plafond inzake de in aanmerking te nemen oppervlakte cultuurgrond bepaald, niet op 75 ha, maar op 112,5 ha;
- vanaf 1 januari 2000 blijft datzelfde plafond van 112,5 ha gelden voor de gezinsveeteeltbedrijven die voldoen aan de hiervoren bedoelde voorwaarde inzake veebezetting en die bovendien onder de toepassing vallen van de bepalingen van artikel 2bis, § 2, 1º, c) en d);
- voor de andere gezinsveeteeltbedrijven geldt weliswaar het plafond van 75 ha, maar, zoals hiervoren werd gesteld, kunnen de bedrijven die dat plafond nog niet hebben bereikt hun in aanmerking komende oppervlakte cultuurgrond tot 75 ha uitbreiden.

3.1.2. Luidens het ontworpen artikel 8, § 1, 2º en 3º, (artikel 9 van het ontwerp) zijn de voorschriften van het ontworpen artikel 7 in verband met het vervoer van meststoffen, onder bepaalde voorwaarden, niet van toepassing onder meer op het vervoer van op een gezinsveeteeltbedrijf geproduceerde dierlijke mest of andere meststoffen, hetzij naar cultuurgrond van gebruikers gelegen in dezelfde gemeente of in aangrenzende gemeenten (2º), hetzij naar een verzamelpunt, een bewerkings- of een verwerkingseenheid gelegen in dezelfde gemeente of in een aangrenzende gemeente (3º).

.../...

3.1.3. Luidens het ontworpen artikel 9, § 2, (artikel 10 van het ontwerp) kan de Vlaamse regering de afzet van mestoverschotten voor bepaalde producenten beperken tot bepaalde gemeenten of arrondissementen en kan zij de voorwaarden daartoe bepalen. Die beperking kan niet worden opgelegd aan producenten van wie het bedrijf genotificeerd is als gezinsveeteeltbedrijf (artikel 9, § 2, 1°).

3.1.4. Het in het ontworpen artikel 34, § 4, (artikel 28 van het ontwerp) bedoelde verbod om een veeteeltbedrijf van een bepaalde omvang te veranderen of te exploiteren, geldt niet voor gezinsveeteeltbedrijven.

3.1.5. Luidens het ontworpen artikel 34, § 5, (artikel 28 van het ontwerp) kan de Vlaamse regering een maximale bedrijfsgrootte opleggen wanneer de "stand-still" doelstelling bepaald in het ontworpen artikel 33, § 1, niet wordt gehaald. Die mogelijkheid heeft de Vlaamse regering niet ten aanzien van de gezinsveeteeltbedrijven.

3.2. Ter verantwoording van die gedifferentieerde behandeling van gezinsveeteeltbedrijven ten overstaan van grotere of geïntegreerde industriële bedrijven wordt in de memorie van toelichting aangevoerd :

- dat ze berust op "zowel sociale als milieu-technische oorzaken";
- dat, meer bepaald, is gebleken "dat de gezinsveeteeltbedrijven voor 70 % van de fosfaatproduktie instaan, daar waar zij slechts verantwoordelijk zijn voor 50 % van de

.../...

mestoverschotten, (terwijl) de niet-gezinsveeteelt-bedrijven ... met slechts 30 % van de produktie verantwoordelijk (zijn) voor 50 % van de overschotten en ... dus potentieel grotere vervuilers (zijn)";

- dat gezinsveeteeltbedrijven voor een groter deel instaan voor de winning van eigen voedermiddelen en hiervoor gebruik maken van eigen cultuurgrond, zodat ze beter beantwoorden aan de voorwaarden van een duurzame landbouw die uitgaan van gemengde landbouwbedrijven;
- dat de grotere niet-gezinsveeteeltbedrijven meestal behoren tot de sectoren van de varkens- en pluimveehouderij die door de concentratie van dieren verantwoordelijk zijn voor lokale hogere ammoniakemissies, geurhinder, geluidshinder en aan- en afvoer van vrachtwagens met voeder, mest en dieren; en
- dat de gezinsveeteeltbedrijven waar varkens worden gehouden, vooral "gesloten bedrijven" zijn die een betere rentabiliteit hebben, onder betere sanitaire voorwaarden werken en met gunstiger voederconversie, waardoor de uitstoot van fosfaat gevoelig minder is.

3.3. Zoals uit de constante rechtspraak van het Arbitragehof blijkt, sluiten de grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld

.../...

rekening houdend met het doel en de gevolgen van de overwogen maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk evenredigheidsverband bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel (1).

De ontworpen regeling beoogt de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging als gevolg van de produktie en het gebruik van meststoffen (ontworpen artikel 2, eerste lid).

Ter verantwoording van de gedifferentieerde behandeling die erin bestaat dat de hiervoren sub 3.1. vermelde maatregelen tot bescherming van het leefmilieu geen toepassing vinden op de gezinsveeteeltbedrijven, gaat de Vlaamse regering uit van een aantal algemene vaststellingen omtrent de kenmerkende eigenschappen van de gezinsveeteeltbedrijven waaruit moet blijken dat de exploitatie van die bedrijven minder milieubelastend is dan die van de grotere of geïntegreerde veeteeltbedrijven. In zoverre die vaststellingen aan de realiteit beantwoorden en aangetoond is dat de gereleveerde karakteristieken voor al de bedoelde bedrijven gelden, kan bezwaarlijk betwisting rijzen over het objectieve, relevante en legitieme karakter van het aangewende criterium van onderscheid.

De vraag naar de toelaatbaarheid van het procédé dat erin bestaat een ongelijke behandeling in te voeren ten

(1) Zie onder meer Arbitragehof, 22 december 1994, nr. 90/94, overweging B.5.6.

aanzien van een op algemene wijze omschreven categorie van personen - en daarbij abstractie te maken van individuele verschillen die onvermijdelijk tussen de betrokkenen bestaan - werd door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in positieve zin beantwoord (1). Overeenkomstig die rechtspraak kunnen de ontworpen begunstigende maatregelen in beginsel op de in artikel 2bis omschreven gezinsveeteeltbedrijven worden toegepast, zonder dat voor ieder particulier bedrijf hoeft te worden nagegaan of het ten volle beantwoordt aan ieder van de karakteristieken die in aanmerking genomen werden als criterium van onderscheid.

Bij gebrek aan een voldoende inzicht in de ter zake dienstige feitelijke gegevens, kan de Raad van State zich echter niet uitspreken over de vraag of de door de stellers van het ontwerp aangewezen karakteristieken van de gezinsveeteeltbedrijven beantwoorden aan de realiteit en een voldoende algemene gelding hebben, noch over de vraag of de mate waarin de exploitatie van die bedrijven minder milieubelastend is, de ontworpen ongelijke behandeling (inzonderheid de maatregelen vermeld sub 3.1.4. en 3.1.5. hiervoren) kan verantwoorden.

4. In een aantal bepalingen van het ontwerp wordt aan de Vlaamse regering de bevoegdheid opgedragen om (nadere)

(1) E.H.R.M., 21 februari 1986, James e.a., Publ. Cour, reeks A, vol. 98, p. 41, § 68, en p. 45, § 76; E.H.R.M., 8 juli 1986, Lithgow e.a., Publ. Cour, reeks A, vol. 102, p. 56, § 139, a), p. 58, § 143, p. 65, § 172, en p. 68, § 183.

regelen ter uitvoering van het ontworpen decreet vast te stellen (zie de ontworpen artikelen 3, §§ 7, 8 en 10; 4, § 4; 7, §§ 1, tweede lid, 2, eerste lid, en 3; 9, §§ 2 en 3; 11, § 7; 14, § 8, tweede lid; 15, §§ 3, 5 en 6; 17, §§ 5 en 6, tweede lid; 18; 21, § 5; 25, § 6, derde lid; 33, §§ 6, 7 en 8; en 36, § 1, 1^o, d)) of om de voorwaarden te bepalen waaronder zij afwijkingen van de ontworpen regeling kan toestaan (ontworpen artikel 8, §§ 2 en 3).

Om verenigbaar te zijn met de beginselen inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de gewestwetgever en de regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), behoren in de regel de essentiële elementen van de ontworpen regeling zoveel mogelijk in het decreet zelf te worden opgenomen en dient, in geval van delegatie van verordenende bevoegdheid, op zijn minst in grote lijnen te worden aangegeven waaruit de vast te stellen regelen kunnen bestaan. Dat geldt des te meer wanneer het erom gaat voorwaarden te bepalen waaronder mag worden afgeweken van een door de decreetgever vastgestelde regeling.

De bepalingen van het ontwerp voldoen niet altijd aan dat vereiste. Dat geldt inzonderheid voor de ontworpen artikelen 9, §§ 2 en 3, en 33, § 8, tweede lid.

5. Luidens het ontworpen artikel 15, § 1, (artikel 14 van het ontwerp) kan de Vlaamse regering "bij gemotiveerd besluit" aan gebruikers beperkingen opleggen in verband met het opbrengen van mest op cultuurgrond.

.../...

Het ontworpen artikel 17, § 6, (artikel 15 van het ontwerp) machtigt de Vlaamse regering om "bij met redenen omklede beslissing" afwijkingen toe te staan op een aantal verbodsbepalingen.

Met betrekking tot die bepalingen moet erop worden gewezen dat de algemene verplichting om eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking uitdrukkelijk te motiveren reeds volgt uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en uit artikel 13 van het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse regering.

Gelet op die algemeen geldende verplichting is het vanuit wetgevingstechnisch oogpunt af te raden in het ontwerp een formele motiveringsplicht op te leggen, tenzij het de bedoeling zou zijn ter zake een verderreikende verplichting op te leggen dan die voorgeschreven door de wet van 29 juli 1991.

Dit geldt des te meer daar de omstandigheid dat slechts voor bepaalde beslissingen de formele motivering wordt opgelegd, aanleiding zou kunnen geven tot onterechte a contrario-redeneringen volgens welke beslissingen, waarvoor in het ontwerp geen motiveringsverplichting wordt opgelegd (zie bijvoorbeeld het ontworpen artikel 34, §§ 1 en 3), niet formeel zouden moeten worden gemotiveerd.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN.Indieningsbesluit.

Het ontwerp dient te worden opgenomen in een besluit waarbij de Vlaamse regering de bevoegde minister gelast het ontwerp bij de Vlaamse Raad in te dienen.

Artikel 1.

De woorden "gewijzigd bij de decreten van 25 juni 1992, 18 december 1992 en 22 december 1993" moeten worden geschrapt : de wijzigingen welke die decreten hebben aangebracht in het decreet van 23 januari 1991 hebben immers geen betrekking op artikel 1 van dat decreet.

Artikel 2.

1. In de definities opgenomen in de bepalingen van het tweede lid, 7°, enerzijds, en 12° en 21°, anderzijds, wordt verwezen naar respectievelijk het koninklijk besluit van 8 oktober 1976 met betrekking tot de jaarrekeningen van de ondernemingen en het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 (VLAREM I). Het verdient om wetgevings-technische redenen geen aanbeveling in een hogere regeling (het ontworpen decreet) te verwijzen naar lagere regelingen

.../...

(de voormelde besluiten) (1). Dat geldt a fortiori voor de verwijzing in een decreet naar een lagere regeling van de federale overheid.

2. In de bepaling van het tweede lid, 7°, laatste streepje, dient te worden gepreciseerd welke "bindingen (in rechte of in feite)" bedoeld zijn.

3. Het zou de voorkeur verdienen de in het tweede lid, 8°, opgenomen "definitie" van "de in aanmerking komende tot het bedrijf behorende oppervlakte cultuurgrond" - welke bepaling verband houdt met de berekening van het mestoverschot - om te werken tot een afzonderlijk artikel, dat in hoofdstuk II van het decreet van 23 januari 1991 kan worden ingevoegd.

4. De in het tweede lid, 19° en 20°, opgenomen begripsomschrijvingen van "verwerken" en "bewerken" behoren te worden verduidelijkt aan de hand van de in de memorie van toelichting verstrekte gegevens.

5. In de definitie van "producent", opgenomen in het tweede lid, 25°, schrappe men de woorden "en uit die hoofde

(1) Overigens is aan de Raad van State een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering voorgelegd dat strekt tot wijziging van het voormelde besluit van 6 februari 1991.

verantwoordelijk is voor de geproduceerde mest". Die verantwoordelijkheid volgt uit de bepalingen van het decreet en moet niet als een element van de definitie worden beschouwd.

Voorgesteld kan worden de bepaling als volgt te redigeren :

"producent : eigenaar van het vee dat op een bedrijf wordt gehouden. Indien verschillende personen eigenaar zijn van het vee van één bedrijf, worden zij als één producent beschouwd".

Artikel 3.

1. In de inleidende zin van dit artikel behoort te worden gepreciseerd in welk hoofdstuk van het decreet van 23 januari 1991 het ontworpen artikel 2bis wordt opgenomen, hetzij in hoofdstuk I dat de "algemene bepalingen" bevat, hetzij in een nieuw hoofdstuk Ibis, wat wellicht de voorkeur verdient. Artikel 2bis, dat betrekking heeft op de gezinsveeteeltbedrijven, kan immers bezwaarlijk geacht worden thuis te horen in hoofdstuk II, dat betrekking heeft op de "inventarisatie".

2. Aangezien in de ontworpen bepaling van paragraaf 2, 1°, b), eerste streepje, allicht niet wordt bedoeld alleen de vennootschapsvorm in aanmerking te nemen waarin het

.../...

gezinsveeteeltbedrijf werd "opgericht", redigere men die bepaling beter als volgt :

"- de rechtspersoon heeft de vorm van een landbouwvennootschap als bedoeld in de wet van 12 juli 1979 ..., een personenvennootschap, een eenpersoonsvennootschap met beperkte aansprakelijkheid of een burgerlijke vennootschap als bedoeld ... Burgerlijk Wetboek;".

3. In paragraaf 2, 1^o, b), vijfde streepje, wordt als voorwaarde gesteld dat de persoon die door de rechtspersoon-producent met de dagelijkse leiding is belast, "niet meer dan één maal een administratieve geldboete zoals bedoeld in artikel 25, § 5, (heeft) opgelopen", dit wil zeggen een boete voor onjuiste verklaringen in verband met de notificatie als gezinsveeteeltbedrijf. Uit het ontworpen artikel 25, § 5, (artikel 22 van het ontwerp) blijkt echter dat het de producent is die de geldboete oploopt, niet de persoon die met de dagelijkse leiding belast wordt. De ontworpen voorwaarde zou, gelet op dat laatste voorschrift, dan ook slechts zin hebben indien bedoeld zou zijn dat een producent-natuurlijke persoon die vroeger in die hoedanigheid beboet werd, niet mag belast worden met de dagelijkse leiding van het bedrijf. De vraag rijst of dat strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, eensdeels, en of niet moet worden voorzien in een regeling krachtens welke een rechtspersoon met betrekking tot welke de bedoelde geldboete werd opgelegd, ook niet meer in aanmerking kan komen om als gezinsveeteeltbedrijf genotificeerd te worden, anderdeels.

.../...

4. Gelet op het bepaalde in paragraaf 2, 2°, b), luidens hetwelk de veebezetting "op geen enkel ogenblik" hoger mag zijn dan de in die bepaling vastgestelde maxima, dient de bepaling sub 2°, c), als volgt te worden geredigeerd : "de som van ... dient «op ieder ogenblik» kleiner te zijn ...". De gemachtigde van de regering is het daarmee eens.

Met betrekking tot die bepalingen van b) en c) rijst overigens de vraag of het voor de toepassing ervan ook "de bedrijfssituatie 1993" is welke moet worden in aanmerking genomen, zoals is bepaald in d) en e) van paragraaf 2, 2°.

5. In de memorie van toelichting wordt omstandig uiteengezet wat moet worden verstaan onder het begrip "volwaardige arbeidskracht", dat in de ontworpen paragraaf 2, 3°, wordt gehanteerd. Het ware nuttig die preciseringen in de tekst zelf van de ontworpen bepaling op te nemen.

6. De bepaling van paragraaf 2, 4°, eerste lid, is onduidelijk geformuleerd. De term "dragen" komt in een ongebruikelijke betekenis voor. Het zou wenselijk zijn dat de bedoeling van de stellers van het ontwerp gepreciseerd wordt.

.../...

7. In de bepaling van paragraaf 2, 4^o, tweede lid, a), dienen de woorden "artikel 1801 B.W." te worden vervangen door "hoofdstuk IV van titel VIII van het Burgerlijk Wetboek".

8. Wat de bepaling van paragraaf 2, 4^o, tweede lid, d), betreft, behoort te worden verduidelijkt wat bedoeld is met "de rubrieken - 13.4. vetmesten van kalveren - 13.5. fokken van dieren <in pension>".

Artikel 4.

1. Men redigere de inleidende zin van dit artikel als volgt :

"Artikel 3 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 25 juni 1992 en 18 december 1992, wordt vervangen door de volgende bepaling :".

2. In het ontworpen artikel 3, § 4, 1^o, c), c.3., schrijve men "de naam en het adres ..." in plaats van "het adres ...".

3. In paragraaf 6 van dat artikel schrappe men de woorden "alsmede van alle andere gegevens die nodig worden geacht inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen". Paragraaf 8 van artikel 3

.../...

voorziet immers reeds in de verplichting om de aanvullende gegevens mee te delen welke door de Vlaamse regering worden geëist.

4. In paragraaf 7 schrijve men "de modellen" in plaats van "het type van de formulieren".

Artikel 6.

In het huidige artikel 5 van het decreet van 23 januari 1991 zijn de mestproduktiehoeveelheden vastgesteld. Deze normen blijven in de ontworpen regeling gehandhaafd (ontworpen artikel 5, § 2) voor zover de Vlaamse Raad voor het betrokken jaar geen andere "maximale produktiehoeveelheden" en eventueel "forfaitaire verminderingen" vaststelt.

Volgens de memorie van toelichting "kunnen de wijzigingen jaarlijks vastgelegd worden voor het jaar dat volgt op de goedkeuring en tot een nieuwe verandering wordt goedgekeurd". Dat stemt niet helemaal overeen met de tekst van het ontwerp, die eerder lijkt aan te geven dat de Vlaamse Raad (lees : de decreetgever) afwijkende normen kan vaststellen die slechts één jaar geldig blijven. Om beter in overeenstemming te zijn met de bedoeling van de Vlaamse regering, verdient het aanbeveling artikel 5 van het meststoffendecreet niet te wijzigen en de verplichting om het advies van de Stuurgroep Vlaamse Mestproblematiek in te winnen vooraleer nieuwe normen vast te stellen (ontworpen

.../...

artikel 5, § 1, derde lid), op te nemen in het ontworpen artikel 31 van het decreet (artikel 25 van het ontwerp). De normen bepaald in artikel 5 van het meststoffendecreet blijven dan van toepassing tot de decreetgever nieuwe normen vaststelt en artikel 5 formeel wijzigt - en dat blijkt precies de bedoeling te zijn. Indien nieuwe normen worden vastgesteld, dan dienen die bij voorkeur in werking te treden op 1 januari van het daaropvolgende jaar.

Artikel 6 kan dus beter uit het ontwerp worden weggelaten.

Artikel 7.

1. Men vervange de inleidende zin van dit artikel als volgt :

"Artikel 6 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 25 juni 1992, wordt vervangen door de volgende bepaling :".

2. Men redigere de inleidende zin van paragraaf 1 van het ontworpen artikel 6 als volgt :

"Voor het kalenderjaar 1995 wordt het mestoverschot van een bedrijf als volgt berekend :".

.../...

Artikel 8.

1. Men vervange de inleidende zin van dit artikel als volgt :

"Artikel 7 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 25 juni 1992, wordt vervangen door de volgende bepaling :".

2. Zoals werd gesteld in de algemene opmerking 4, verdient het aanbeveling de basiscriteria en -voorwaarden voor de erkenning van de mestvoerders in het decreet zelf op te nemen.

3. In het ontworpen artikel 7, §§ 1, 2 en 3, schrappe men telkens de overbodige woorden "Behoudens de uitzonderingsgevallen vermeld in artikel 8".

Artikel 9.

1. Men vervange de inleidende zin van dit artikel als volgt :

"Artikel 8 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 25 juni 1992, wordt vervangen door de volgende bepaling :".

.../...

2. De voorwaarden tot afwijking van de mestvervoerregeling waarin paragraaf 2 van het ontworpen artikel 8 voorziet, verschillen slechts op één punt van die bepaald in paragraaf 1 : in paragraaf 1 gaat het om mestvoerders "die noch door de Mestbank erkend (zijn), noch in opdracht (rijden) van een erkend mestvoerder", terwijl paragraaf 2 betrekking heeft op vervoer dat gebeurt "door een erkend mestvoerder of in opdracht van een erkend mestvoerder".

Het is de Raad van State niet duidelijk waarom de Vlaamse regering moet optreden om de afwijkingen bedoeld in paragraaf 2 toe te staan, noch waarin de voorwaarden kunnen bestaan die zij ter zake kan opleggen.

Artikel 10.

1. Men vervange de inleidende zin van dit artikel als volgt :

"Artikel 9 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 25 juni 1992, wordt vervangen door de volgende bepaling :".

2. Het tweede lid van het ontworpen artikel 9, § 1, ("De Mestbank is gemachtigd elk transport te weigeren indien ...") wekt de indruk dat die instelling voor elk vervoer een vergunning zou moeten afgeven. Uit het ontworpen artikel 7, § 3, blijkt dat mesttransporten door erkende

.../...

mestvoerders slechts gemeld moeten worden aan de Mestbank, zodat men in dit lid beter kan schrijven :

"De Mestbank verbiedt het transport indien blijkt dat de dierlijke mest of andere meststoffen zullen worden afgezet in strijd met de bepalingen van dit decreet".

3. Luidens het ontworpen artikel 9, § 1, derde lid, moet de producent, wat de berekende bedrijfsmatige mestoverschotten voor een bepaald jaar betreft, kunnen bewijzen dat die overschotten, hetzij op een ecologisch verantwoorde wijze werden afgevoerd naar een gebruiker, hetzij werden verhandeld met of overgedragen aan een exploitant van een verzamelpunt, een bewerkingseenheid of een verwerkings-eenheid, hetzij in zijn eigen bedrijf werden opgeslagen.

Uit de gecombineerde bepalingen van de ontworpen artikelen 2, 8°, en 6, §§ 1 en 2, (artikelen 2 en 7 van het ontwerp) blijkt dat voor de berekening van het mestoverschot niet wordt rekening gehouden met de totale tot het bedrijf behorende oppervlakte cultuurgrond, maar alleen met de "in aanmerking komende" oppervlakte cultuurgrond, welke, wat de niet-gezinsbedrijven betreft, beperkt is hetzij tot 75 ha, hetzij tot de oppervlakte opgegeven in de aangifte met betrekking tot de bedrijfssituatie 1993 (als die kleiner is dan 75 ha).

De vraag rijst of bij de redactie van het ontworpen artikel 9, § 1, derde lid, geen rekening moet worden gehouden met de hypothese dat een bedrijf beschikt over meer

.../...

dan de overeenkomstig artikel 2, 8°, begrensde oppervlakte cultuurgrond; meer bepaald of niet moet worden voorzien in de mogelijkheid om de berekende bedrijfsmatige mestoverschotten af te zetten op die gronden. Inzonderheid uit de bepaling van het ontworpen artikel 14 (artikel 13 van het ontwerp) volgt immers dat mest mag worden opgebracht op alle cultuurgronden - en niet alleen op "in aanmerking komende" gronden.

4. Wat de paragrafen 2 en (a fortiori) 3 betreft, wordt verwezen naar de algemene opmerking 4.

Het is, in het belang van de rechtszekerheid, onontbeerlijk dat de decreetgever grenzen stelt aan de aan de regering gedelegeerde bevoegdheden.

Er dient overigens te worden opgemerkt dat in de memorie van toelichting, in verband met paragraaf 3, wordt gesteld dat die bepaling "aan de Vlaamse regering toe(laat) bepaalde bedrijven te verplichten hun mestoverschot te verwerken of te exporteren, teneinde de afzetmogelijkheden op Vlaamse cultuurgronden te kunnen voorbehouden voor de andere bedrijven". In de memorie ontbreekt evenwel iedere toelichting omtrent de criteria op grond waarvan die bedrijven zullen worden aangewezen, wat het meteen onmogelijk maakt de ontworpen bepaling te toetsen aan het gelijkheidsbeginsel. Uit een ontwerp-besluit houdende uitvoering van het hier bedoelde artikel 9, §§ 2 en 3, dat samen met het voor advies voorgelegde ontwerp ter informatie aan de Raad van State werd toegezonden, kan worden opgemaakt

.../...

dat bedoeld wordt een onderscheid te maken tussen bedrijven gevestigd in gemeenten met een hoge produktiedruk, enerzijds, en die gevestigd in gemeenten met een lage produktiedruk, anderzijds. Op zijn minst die precisering dient in de tekst zelf van het ontwerp te worden opgenomen.

Artikel 11.

Men vervange de inleidende zin van dit artikel als volgt :

"Artikel 11 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 25 juni 1992, wordt vervangen door de volgende bepaling :".

Artikel 13.

1. In dit artikel worden de "gefaseerde" normen vastgesteld met betrekking tot de hoeveelheid meststoffen die jaarlijks op cultuurgrond mag worden opgebracht.

Zoals de regeling thans is geconcipieerd, worden voor de periode van 1 januari 1999 tot 30 september 2002 nog geen normen vastgesteld. Die moeten, luidens het bepaalde in de ontworpen paragraaf 6, na evaluatie en op voorstel van de Stuurgroep Vlaamse Mestproblematiek, nog bij decreet bepaald worden. Indien dit om een of andere reden niet zou kunnen

.../...

gebeuren vóór 1 januari 1999 (1), zullen er dus geen normen zijn in die tussenfase. Een dergelijk systeem is af te raden : de decreetgever zou nu reeds moeten aangeven welke normen tijdens die tussenperiode zullen gelden voor het geval dat de nieuwe normen niet tijdig zouden bepaald zijn.

Men zou er bijvoorbeeld voor kunnen opteren in die hypothese de normen vastgesteld in paragraaf 5 ook voor de bedoelde tussenperiode te behouden. Het volstaat daartoe paragraaf 6 aan te vullen met een nieuw lid, dat als volgt zou kunnen luiden :

"Bij ontstentenis van door de decreetgever overeenkomstig het eerste lid vastgestelde normen, blijven de bemestingsnormen vastgesteld in § 5 van toepassing".

2. De afkorting "BATNEEC" die voorkomt in paragraaf 6 staat voor 'best available technology not entailing excessive costs'.

Men vervange de term "het BATNEEC-principe" door "het principe dat toepassing moet worden gemaakt van de best beschikbare schone technologieën die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen".

(1) Bijvoorbeeld omdat in de voornoemde Stuurgroep niet de door het ontworpen artikel 32, § 5, (artikel 26 van het ontwerp) vereiste tweederde meerderheid kan worden bereikt voor het voorstel dat de Stuurgroep ter zake moet doen (zie opmerking bij artikel 26 van het ontwerp).

Artikel 14.

1. In het ontworpen artikel 15, § 1, schrappe men, rekening houdend met de algemene opmerking 5, de woorden "bij gemotiveerd besluit".

2. In de ontworpen paragraaf 2 is sprake van "ecologisch waardevolle agrarische gebieden en agrarische gebieden met bijzondere waarde zoals aangeduid op de plannen van aanleg in toepassing van de wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw".

In de artikelen 11 en 15 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen is er evenwel sprake van "agrarische gebieden" en "landschappelijk waardevolle gebieden", wat in combinatie tot het begrip "landschappelijk waardevolle agrarische gebieden" aanleiding geeft.

Het verdient aanbeveling in het ontwerp de terminologie van het koninklijk besluit van 28 december 1972 te hanteren. Als met "ecologisch waardevolle agrarische gebieden en agrarische gebieden met bijzondere waarde" iets anders is bedoeld dan "landschappelijk waardevolle agrarische gebieden", moet in het ontwerp nader worden gepreciseerd wat daaronder dient te worden verstaan.

.../...

3. Door de paragrafen 3 en 5 wordt een toelageregeling ingesteld. De inkomstenverliezen die het gevolg zijn van de opgelegde beperkingen, zullen worden vergoed. De bevoegdheid om de nadere regelen voor de berekening en de uitkering van deze vergoeding vast te stellen, wordt aan de Vlaamse regering overgelaten. Zoals werd gesteld in de algemene opmerking 4 verdient het aanbeveling dat de decreetgever de ter zake geldende algemene regels zou vaststellen, onder meer in verband met wie recht heeft op deze toelage, wat de voorwaarden zijn en welke de basisregels voor de berekening ervan zijn.

4. In paragraaf 4, 2°, vermeldde men het correcte opschrift van de wet van 26 maart 1971.

5. De bepaling van paragraaf 10 luidens welke de gebruiker de indeling van de percelen in bepaalde gebieden voor de bevoegde rechtbank kan betwisten, kan als overbodig worden geschrapt.

Het tweede lid is een loutere bevestiging van het geldend recht en dient eveneens te worden geschrapt.

Nieuw in te voegen artikel.

Artikel 31, 7°, van het ontwerp strekt ertoe artikel 37, § 3, 3°, van het decreet van 23 januari 1991 te wijzigen in die zin dat ook straffen kunnen worden opgelegd

.../...

aan wie "met overtreding van artikel 16 dierlijke mest «of andere meststoffen» in openbare rioleringen en ... loost ...".

Gelet op die ontworpen bepaling dient in het ontwerp een artikel te worden opgenomen waarbij in het voornoemde artikel 16 het verbod tot lozen ... wordt uitgebreid tot "andere meststoffen".

Artikel 15.

1. Men vervange de inleidende zin van dit artikel als volgt :

"Artikel 17 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 25 juni 1992 en 22 december 1993, wordt vervangen door de volgende bepaling :".

2. Paragraaf 7 voorziet in de mogelijkheid voor de Mestbank om uitzonderingen toe te staan op een aantal verbodsbepalingen.

De Raad van State wijst erop dat, onder meer gelet op het bepaalde in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de bedoelde bepaling in die zin moet geïnterpreteerd worden dat zij enkel bevoegdheid verleent tot het nemen van individuele beslissingen, niet van besluiten met verordenend karakter.

.../...

Artikel 18.

1. Men vervange de inleidende zin van dit artikel als volgt :

"Artikel 21 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 25 juni 1992 en 18 december 1992, wordt vervangen door de volgende bepaling :".

2. De bepalingen van de paragrafen 2 en 3 van het ontworpen artikel 21 zouden beter aansluiten bij het bepaalde in paragraaf 1 van dat artikel indien ze als volgt werden geformuleerd :

"§ 2. De in § 1 bedoelde basisheffing wordt vastgesteld op basis van de gewogen mestproducties GPp en GPn, die als volgt worden berekend :

... (verder zoals in paragraaf 2 van het ontwerp).

§ 3. De basisheffing wordt door middel van volgende formule berekend :

$$1,25(GPp1+GPn1) + 1,75(GPp2+GPn2) + 2,25(GPp3+GPn3) + 3(GPp4+GPn4)$$

waarbij betekenen :

GPp1 : ... (verder zoals in paragraaf 3 van het ontwerp)..."

.../...

3. De verwijzing, in de ontworpen paragraaf 5, naar "§ 3" berust op een vergissing. Bedoeld wordt te verwijzen naar "§ 4".

Die paragraaf 5 kan overigens geredigeerd worden als een tweede lid van de ontworpen paragraaf 4, in welk geval de woorden "de in § 3 (lees : § 4) bedoelde" kunnen wegvallen.

Artikel 22.

1. In de ontworpen paragrafen 3, 4 en 5 van artikel 25 wordt voorzien in de mogelijkheid om voor bepaalde overtredingen van het decreet administratieve geldboeten op te leggen, onverminderd de toepassing van de in hoofdstuk XI opgenomen strafbepalingen. Voor de overtreding van de bepalingen inzake de notificatie als gezinsveeteeltbedrijf wordt aldus voorzien in zowel een administratieve geldboete van 100.000 frank (ontworpen artikel 22, § 5), als in een eventuele strafrechtelijke boete van 100 tot 100.000 frank (ontworpen artikel 37, § 3, 4°).

.../...

Zoals de Raad van State reeds herhaaldelijk heeft doen opmerken (1), dient met betrekking tot de vraag of de Gewesten bevoegd kunnen worden geacht om administratieve geldboeten op te leggen, voorbehoud te worden gemaakt, althans in zoverre die geldboeten - wegens het bedrag ervan - met straffen moeten worden gelijkgesteld.

In die hypothese moet het opleggen van de administratieve geldboeten immers kunnen worden ingepast in de bevoegdheid welke de Gewesten ontleen aan artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

In dat verband kan worden gewezen op het bepaalde in het tweede lid van dat artikel 11, zoals het werd gewijzigd door de bijzondere wet van 16 juli 1993, luidens hetwelk "het eensluidend advies van de Ministerraad is

(1) Vergelijk de adviezen van de Raad van State nrs. L. 15.650/9 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. 15.929/9 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"; L. 16.478/8 van 8 juni 1988 over een voorontwerp van "bosdecreet" van de Vlaamse Executieve; L. 19.098/9 van 29 mei 1989 over een voorontwerp van wet "houdende bepalingen betreffende het leefmilieu voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest"; L. 19.137/9 van 14 juni 1989 over een voorontwerp van decreet van de Waalse Gewestexecutieve "modifiant le décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets" en L. 19.371/1/8 van 6 oktober 1989 over een voorontwerp van decreet "houdende bepalingen tot uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap".

vereist voor iedere beraadslaging in de Gemeenschaps- of Gewestregering over een voorontwerp van decreet waarin een straf of een strafbaarstelling is opgenomen waarin Boek I van het Strafwetboek niet voorziet".

In de mate dat de ontworpen regeling voorziet in de cumulatie van administratieve geldboeten en strafrechtelijke veroordelingen en voor zover de administratieve geldboeten met straffen moeten worden gelijkgesteld, dient erop te worden gewezen dat het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten - een hogere internationale norm met rechtstreekse werking - in zijn artikel 14.7. elke cumulatie van straffen verbiedt.

2. In de ontworpen paragraaf 3 vervange men de vermelding "artikel 25, § 1" door "§ 1".

Artikel 24.

Luidens het ontworpen artikel 27ter, § 3, worden de verzoeken tot kwijtschelding, vermindering of uitstel van betaling van administratieve geldboeten geacht afgewezen te zijn bij gebreke van een beslissing van de bevoegde ambtenaar binnen de in paragraaf 2 bepaalde termijn.

Die bepaling welke aan het stilzitten van de overheid de verwerping van het door de betrokkene ingestelde administratieve beroep verbindt, komt erop neer dat het door het decreet verleende recht om beroep in te stellen grotendeels wordt uitgehold.

.../...

Er kan ter zake, bij wijze van vergelijking, verwezen worden naar het bepaalde in het ontworpen artikel 22, § 7, derde lid, (artikel 19 van het ontwerp) naar luid waarvan "bij gebreke van kennisgeving van een beslissing ... binnen de ... gestelde termijn, ... het bezwaarschrift als ingewilligd wordt beschouwd".

Artikel 26.

Volgens het ontworpen artikel 32, § 5, dienen de voorstellen van de Stuurgroep met een tweederde meerderheid te worden goedgekeurd.

De Raad van State vestigt er de aandacht op dat dit vereiste ertoe kan leiden dat geen meerderheid gevonden kan worden, noch in de ene, noch in de andere zin. Het risico bestaat dan ook dat de Vlaamse regering, in de gevallen waar een voorstel van de Stuurgroep vereist is, geen beslissing zal kunnen nemen.

Artikelen 27 en 28.

1. Zoals reeds werd aangegeven bij de uiteenzetting over de strekking van het ontwerp (algemene opmerking 1.8.) wordt met de ontworpen artikelen 33 en 34 beoogd de vereiste decretale basis te leggen voor het voeren van een beleid inzake de milieuvergunningen voor veeteeltbedrijven.

.../...

2. Artikel 33 voert voor vergunningverlenende overheden twee toetsstenen in bij het beoordelen van een vergunningsaanvraag :

- de "stand-still"-quota (P205- en stikstofproduktie, vee-stapel) mogen niet worden overschreden (1);
- de maximale gemeentelijke produktiedruk mag niet stijgen boven een bepaalde grens (2).

De enige zinvolle uitleg van artikel 33 - welke uitleg trouwens ook het best aansluit bij de bewoordingen gehanteerd in de paragrafen 1 en 5 - is dan ook dat een vergunningverlenende overheid een milieuvergunning moet weigeren indien zij aan de hand van de overeenkomstig de paragrafen 7 en 8 gepubliceerde gegevens vaststelt, hetzij dat de stand-still-quota zullen worden overschreden, hetzij

(1) Het tekstontwerp van paragraaf 1 stelt immers, met betrekking tot de volledige veestapel in het Vlaamse Gewest, dat de P205- en stikstofproduktie "niet groter (mag) zijn of worden" dan de produktie gekend op 15 mei 1992, en dat het aantal dieren, behorend tot een van de vermelde categorieën "niet groter (mag) zijn" dan de in de tabel vermelde aantallen.

(2) In paragraaf 5 worden de bewoordingen "mag niet stijgen boven" gehanteerd.

dat de maximale gemeentelijke produktiedruk zal worden overschreden (1).

In de hiervoren geschetste optiek valt het tweede lid van paragraaf 8 dan ook niet goed te begrijpen, waar het stelt dat, "indien de in § 1 vastgestelde maxima worden overschreden ... het vergunningenbeleid (door de Vlaamse regering wordt) verstrengd". Immers, indien de in paragraaf 1 gestelde stand-still-quota reeds zijn overschreden, of indien zij ten gevolge van het inwilligen van een milieuvergunningaanvraag overschreden zullen worden, moet de milieuvergunning in principe geweigerd worden door om het even welke vergunningverlenende overheid (college van burgemeester en schepenen, bestendige deputatie, Vlaamse regering). Wat bedoeld wordt met "een verstrenging van het vergunningenbeleid door de Vlaamse regering" is dan ook volstrekt onduidelijk.

Als met de verstrenging van het vergunningenbeleid door de Vlaamse regering zou worden bedoeld dat de Vlaamse regering reglementaire besluiten in die zin zou moeten vaststellen, moet de tekst in elk geval worden gepreciseerd. Wel valt in die hypothese niet direct in te zien wat de Vlaamse regering meer kan doen dan vaststellen dat vergunningen moeten worden geweigerd als de stand-still-quota

(1) De dubbele toetsing zal dus vooral aan de orde zijn bij vergunningaanvragen voor nieuwe inrichtingen, en voor uitbreidingsaanvragen, vermits een loutere hernieuwing van een reeds bestaande vergunning in principe niet zal leiden tot een grotere P205- en stikstofproduktie of tot een verhoging van het aantal dieren.

worden overschreden, iets wat ook al voortvloeit uit het decreet.

De bepaling van paragraaf 8, tweede lid, moet derhalve grondig worden omgewerkt, zo al niet volledig worden weggelaten.

3. Het ontworpen artikel 34 (artikel 28 van het ontwerp) opent voor de Vlaamse regering onder meer de mogelijkheid om beperkingen op te leggen op het vlak van de geproduceerde mesthoeveelheden, de wijze van mestafvoer en de grootte van de veestapel.

Indien de Vlaamse regering dergelijke beperkende regels zou vaststellen, hebben zij normalerwijze een dubbel effect : enerzijds mogen de vergunningverlenende overheden geen vergunningen afgeven die zouden indruisen tegen de aldus vastgestelde regels, anderzijds kunnen ook bestaande bedrijven, die dus reeds over een vergunning beschikken, aan beperkingen onderworpen worden (1). Dit betekent bijvoorbeeld dat wie over een vergunning beschikt voor het houden van een bepaald aantal dieren, ingevolge de genomen maatregelen, gedwongen kan worden minder dieren te houden, en aldus misschien zelfs een gedeelte van zijn infrastructuur onbenut te laten. Uit paragraaf 2 blijkt te kunnen worden opgemaakt dat de in paragraaf 1 bedoelde maatregelen moeten worden genomen ten aanzien van bepaalde "categorieën" van

(1) De tekst maakt in elk geval geen duidelijk onderscheid tussen reeds bestaande bedrijven en bedrijven die nog een vergunning moeten verkrijgen.

bedrijven of ten aanzien van bedrijven gevestigd in bepaalde gebieden. Die bepaling doet dan weer de vraag rijzen of inderdaad bedoeld is in te grijpen in bestaande vergunningen. Het ontwerp zou ter zake duidelijkheid moeten creëren.

4. In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot paragraaf 3 van het ontworpen artikel 34 gesteld wat volgt :

"In § 3 wordt bepaald dat de Vlaamse regering bevoegd wordt om beperkende maatregelen op te leggen aan het exploiteren van inrichtingen waar vee gehouden wordt, indien hierdoor de maximale produktiedruk in een gemeente overschreden wordt".

Het is niet duidelijk welke beperkingen de stellers van het ontwerp voor ogen hebben : als men beperkingen bedoelt in de zin van paragraaf 1 - en in het licht van de doelstellingen van het meststoffendecreet valt niet in te zien welke andere beperkingen beoogd worden -, dan verdient het aanbeveling dit in de tekst ook met zoveel woorden te preciseren; indien men andere, of bijkomende beperkingen dan die bedoeld in paragraaf 1 voor ogen heeft (1), verdient het aanbeveling in de tekst, of op zijn minst in de memorie van toelichting, enige verduidelijking te verschaffen.

(1) Het gebruik van de zinsnede "onverminderd de beperkingen in § 1, 2 en 4" lijkt erop te wijzen dat zulks inderdaad het geval is.

Voorts is het niet geheel duidelijk of de Vlaamse regering verplicht is beperkingen op te leggen indien de maximale gemeentelijke produktiedruk overschreden wordt. De ontwerp-tekst lijkt weliswaar in die richting te wijzen, maar kan op dit punt nog verduidelijkt worden.

5. Met betrekking tot paragraaf 4 van het ontworpen artikel 34 moet worden opgemerkt dat, wanneer men die bepaling letterlijk neemt, het vanaf de datum van de inwerkingtreding van de ontworpen regeling voor heel wat veeteeltbedrijven, met name alle veeteeltbedrijven die niet tot de kleinere gezinsbedrijven behoren, niet meer mogelijk zou zijn nog verder te exploiteren. In paragraaf 4 wordt immers uitdrukkelijk bepaald dat het "verboden" is bepaalde inrichtingen "te veranderen of te exploiteren".

De letterlijke toepassing van die bepaling betekent dat de erin bedoelde grotere veeteeltbedrijven van de ene dag op de andere zonder meer de deuren zouden moeten sluiten, vermits zij niet meer mogen "exploiteren". Het is wellicht niet de bedoeling van de stellers van het ontwerp om tot dergelijke drastische ingrepen over te gaan, enerzijds, omdat vele andere bepalingen van het ontwerp die precies op de niet-gezinsveeteeltbedrijven betrekking hebben, dan omzeggens alle betekenis zouden verliezen, anderzijds, omdat het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel zich verzet tegen dergelijke drastische maatregelen.

.../...

De hiervoren bedoelde letterlijke interpretatie sluit overigens niet aan bij de memorie van toelichting bij paragraaf 4, waarin gesteld wordt wat volgt :

"§ 4 stelt dat alleen gezinsveeteeltbedrijven die kleiner zijn dan een bepaalde grootte nog in aanmerking komen voor het uitbreiden van hun veestapel. Andere bedrijven (grotere gezinsveeteeltbedrijven en niet-gezinsveeteeltbedrijven) kunnen alleen nog hun bestaande vergunning hernieuwen, zonder uitbreiding".

Voortgaande op die toelichting blijkt paragraaf 4 dus betrekking te hebben op het toekomstige vergunningenbeleid, en is het in essentie de bedoeling om, behoudens de gevallen van een loutere hernieuwing van de vergunning, geen nieuwe vergunningen of veranderings- of uitbreidingsvergunningen meer toe te staan, tenzij het gaat om een gezinsveeteeltbedrijf dat bovendien qua dierenaantallen bepaalde maxima niet overschrijdt. Als dat de werkelijke bedoeling van de stellers van het ontwerp zou zijn, moet de bepaling van paragraaf 4 worden verduidelijkt en vereenvoudigd. Die paragraaf zou bijvoorbeeld als volgt kunnen worden geredigeerd :

"§ 4. Voor de inrichtingen ..., kan geen milieuvergunning worden afgegeven, behalve in de volgende gevallen :

1° het betreft de hernieuwing van een milieuvergunning;

.../...

2° de milieuvergunningsaanvraag gaat uit van een gezinsveeteeltbedrijf zoals bepaald in artikel 2bis, waarbij bovendien wat de veebezetting betreft volgende maxima gelden :

(...) (opsomming van de maxima zoals in het ontwerp)".

6. Paragraaf 5 opent voor de Vlaamse regering de mogelijkheid om, indien de stand-still-quota niet worden gehaald, een maximale bedrijfsgrootte op te leggen aan niet-gezinsveeteeltbedrijven.

Ook met betrekking tot deze bepaling rijst de vraag naar de precieze draagwijdte ervan en meer bepaald of bedoeld wordt in te grijpen in bestaande vergunningen.

7. Wanneer men de principes van de ontworpen artikelen 33 (vooral de paragrafen 1 en 5) en 34 (vooral paragraaf 4) naast elkaar zet, kunnen enkel nog milieuvergunningen afgegeven worden mits voldaan is aan de volgende voorwaarden :

- 1° de stand-still-quota voor het gehele Vlaamse Gewest mogen niet worden overschreden;
- 2° de maximale gemeentelijke produktiedruk mag niet worden overschreden;

- 3° er kunnen enkel nog milieuvergunningen worden verleend in geval van hernieuwing of wanneer de aanvraag uitgaat van "kleine" gezinsveeteeltbedrijven.

Blijkens een ter informatie toegezonden ontwerp van uitvoeringsbesluit (1), lijkt de Vlaamse regering echter voor een vergunningenbeleid te opteren dat aan striktere normen is onderworpen dan de hiervoren aangegeven grenzen.

Het uitvoeringsbesluit inzake het vergunningenbeleid hanteert een reeks (bijkomende) criteria, waarvan ernstig kan worden betwijfeld of zij een voldoende rechtsgrond vinden in de artikelen 27 en 28 van het ontwerp-decreet.

Bij wege van voorbeeld kan erop worden gewezen :

- dat een regeling wordt uitgewerkt waarbij de vrijgekomen produkties in de zogenaamde donkergrijze en zwarte gemeenten ten dele worden overgedragen naar reserves, en binnen die reserves een vergunningenbeleid gevoerd kan

(1) "Ontwerp-besluit van de Vlaamse regering tot uitvoering van (de) art(ikelen) 33 en 34 van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen".

- worden (artikel 3, §§ 3 en 4, van het ontwerp van uitvoeringsbesluit) (1);
- dat het verboden is nieuwe veeteeltinrichtingen te exploiteren (artikel 4, § 1, van het ontwerp van uitvoeringsbesluit) (2);
 - dat voor het al of niet verlenen van vergunningen in bepaalde gevallen rekening zou worden gehouden met de beschikbare oppervlakte cultuurgrond (zie bijvoorbeeld artikel 5, § 3, van het ontwerp-besluit);
 - dat in bepaalde gevallen rekening zou worden gehouden met "grondgebonden" en "grondverbonden" afzet (met maximale grenzen) (zie bijvoorbeeld de artikelen 6, 7, en 9 van het ontwerp-besluit);
 - dat vereist wordt dat mestafzetdocumenten worden voorgelegd (zie bijvoorbeeld artikel 10 van het ontwerp-besluit).

(1) Doordat slechts een deel van de vrijgekomen produkties wordt overgedragen naar een reserve, komt dit op termijn erop neer dat de "maximale gemeentelijke produktiedruk" (cf. artikel 27, § 5, van het ontwerp-decreet) in de donkergrijze en zwarte gemeenten niet alleen niet verder zal stijgen, maar ook zal dalen. Dit gaat verder dan wat artikel 27, § 5, van het ontwerp-decreet vooropstelt, zodat een decretale basis voor een dergelijk systeem zich opdringt.

(2) Het ontwerp van decreet laat, zij het binnen strikte marges, nog de mogelijkheid open om vergunningen af te geven aan nieuwe veeteeltinrichtingen.

Als de stellers van het ontwerp een vergunningen-beleid willen voeren zoals dat tot uiting komt in het voorgelegde ontwerp van uitvoeringsbesluit van de artikelen 33 en 34 van het decreet, dringt zich bijgevolg een aanpassing en aanvulling van de decretale basis op.

Artikel 30.

Met betrekking tot het ontworpen artikel 36, § 4, moet erop worden gewezen dat, indien het de bedoeling is dat de Mestbank het initiatief kan nemen om de milieuvergunning te doen schorsen of opheffen, het aanbeveling verdient paragraaf 2 aan te passen in die zin dat de processen-verbaal van overtreding waarin wordt vastgesteld dat de vergunninghouder de milieuvergunningsvoorwaarden niet naleeft, stelselmatig aan de Mestbank worden bezorgd.

Overgangsregeling.

In het ontwerp is geen bijzondere bepaling betreffende de inwerkingtreding opgenomen; evenmin is in een algemene overgangsregeling voorzien (in bepaalde artikelen is wel in regelen voorzien betreffende de inwerkingtreding en in overgangsmaatregelen).

Bij ontstentenis van een bijzondere bepaling zal het ontwerp dus in werking treden de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 56 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

.../...

De vraag rijst of de ontstentenis van een overgangsregeling niet voor problemen zal zorgen. Zo worden bijvoorbeeld verplichtingen opgelegd aan producenten en gebruikers (inzonderheid in verband met het bijhouden van registers); zo ook worden bijvoorbeeld strengere bemestingsnormen opgelegd in bepaalde gebieden (met als gevolg dat zij op het ogenblik van de inwerkingtreding misschien reeds overschreden zijn), enz.

Het verdient aanbeveling dat de stellers van het ontwerp systematisch nagaan of voor een aantal bepalingen geen overgangsregeling noodzakelijk is.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	D. VERBIEST,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	J. GIJSSELS,	assessoren van de
	A. ALEN,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. J. BAERT en E. LANCKSWEERDT, auditeurs. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. CLEMENT, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.