

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 13 oktober 1995 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, 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 op 20 oktober 1995 het volgend advies gegeven :

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"Dit voorontwerp van decreet kende een lange wordingsgeschiedenis waarbij de onderhandelingen zeer lang hebben aangesleept.

Het betreffende voorontwerp werd reeds eerder aan de Raad voorgelegd voor advies. De wijzigingen t.o.v. de vorige versie zijn in de marge aangestreept.

Gelet op de verslechterde milieusituatie is deze nieuwe regelgeving dringend noodzakelijk".

*

*

*

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

*

*

.../...

VOORAFGAANDE OPMERKING.

Zoals wordt aangegeven in de adviesaanvraag, heeft de Raad van State reeds eerder advies gegeven over een eerste versie van het voorontwerp van decreet (advies L. 23.987/8 van 3 februari 1995). De afdeling wetgeving dient haar onderzoek van de thans voorgelegde tekst dan ook te beperken tot de bepalingen ervan die gewijzigd zijn in vergelijking met die van het ontwerp L. 23.987/8.

*

*

*

Artikel 2.

1. In het ontworpen artikel 2, tweede lid, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen worden, onder 4°bis, 4°ter en 4°quater, de definities opgenomen van respectievelijk "nieuwe inrichting", "bestaande landbouwinrichting" en "bestaande veeteeltinrichting".

Het is vanuit formeel legistiek oogpunt af te raden in de oorspronkelijke nummering van de onderdelen van een bepaling gebruik te maken van bis, ter, enz. ... De toepassing van een dergelijk nummersysteem moet beperkt blijven tot bepalingen die later worden ingevoegd. Men vervange derhalve "4°bis", "4°ter" en "4°quater" door "5°",

.../...

"6°" en "7°". De nummering van de daaropvolgende definities moet dienovereenkomstig worden aangepast.

2. In het ontworpen artikel 2, tweede lid, 12°, vervange men de woorden "als hinderlijk zijn opgenomen voor de produktie van meststoffen," door "als hinderlijk zijn opgenomen in de indelingslijst als inrichtingen voor de produktie van meststoffen".

Artikel 3.

1.1. Luidens het ontworpen artikel 2bis, § 2, 1°, b), zesde streepje, is, in het geval dat de producent een rechtspersoon is, voor de notificatie als gezinsveeteeltbedrijf vereist dat ten minste 51 % van de aandelen of deelbewijzen in eigendom toebehoren aan de persoon die belast is met de dagelijkse leiding van het bedrijf of aan leden van zijn gezin, doch "(geldt) deze voorwaarde ... niet voor de landbouwvennootschap opgericht cfr. de wet van 12.07.1979 (BS. 06.09.1979)".

De gemachtigde van de regering heeft, met betrekking tot die uitzonderingsregeling voor de landbouwvennootschappen, de volgende verantwoording verstrekt :

"De voorwaarde dat 51 % van de aandelen of deelbewijzen in eigendom moeten toebehoren aan de persoon die belast is met de dagelijkse leiding van het bedrijf of aan leden van zijn gezin, bemoeilijkt de geleidelijke bedrijfsovername via een landbouwvennootschap.

.../...

Omdat de landbouwvennootschap per definitie een zeer besloten familiaal karakter heeft (stille vennoten met een meerderheid van de aandelen zijn ondergeschikt aan de beherende vennoot die per definitie een landbouwer in hoofdberoep moet zijn) wordt voorgesteld deze voorwaarde te laten vallen voor de landbouwvennootschap".

Op grond van die toelichting kan worden aangenomen dat de verschillende behandeling van de landbouwvennootschappen op een objectief criterium berust en redelijk verantwoord is.

1.2. Gelet op de omschrijving van "landbouwvennootschap" welke in het ontworpen artikel 2bis, § 2, 1^o, b), eerste streepje, wordt gegeven, kunnen in het zesde streepje van die bepaling de woorden "opgericht cfr. de wet van 12.07.1979 (BS. 06.09.1979)" zonder bezwaar worden weggelaten.

2. Het ontworpen artikel 2bis, § 2, 1^o, b), achtste streepje, stelt voor de producent-rechtspersoon als voorwaarde dat hij "in de voorbije 5 jaar geen veroordeling (heeft) opgelopen wegens een valse verklaring in verband met de notificatievoorwaarden van het gezinsveeteeltbedrijf". Die bepaling dient te worden geschrapt : het ontwerp voorziet immers niet in de bestraffing van rechtspersonen; bovendien legt het ontworpen artikel 2bis, § 2, 1^o, b), vijfde streepje, vierde sub-streepje, diezelfde voorwaarde op voor de persoon die met de dagelijkse leiding van de rechtspersoon is belast.

.../...

De gemachtigde van de regering is het met die schrapping eens.

3. In het ontworpen artikel 2bis, § 2, 1^o, c), tweede streepje, en d), tweede streepje, schrijve men telkens "de personen belast met de dagelijkse leiding deel uitmaken ..." in plaats van respectievelijk "... leiding dienen deel uitmaken ..." en "... leiding deel uit te maken ...".

4.1. In het ontworpen artikel 2bis, § 2, 3^o, wordt, als vereiste voor de notificatie als gezinsveeteeltbedrijf, opgelegd dat een gedeelte van de op het bedrijf geproduceerde mest moet kunnen worden opgebracht op de in aanmerking komende tot het bedrijf behorende cultuurgronden.

Wat de melkveesector, de mestveesector en de kalversector betreft, wordt onder a) van de voornoemde bepaling gesteld dat die opbrenging op cultuurgronden 25 % van de produktie van de dierlijke mest moet bedragen. In de bepaling onder c) wordt precies dezelfde voorwaarde gesteld voor de varkenssector. Het zou de duidelijkheid en leesbaarheid van de ontworpen regeling ten goede komen indien beide bepalingen werden samengevoegd; het volstaat daartoe in a) "de varkenssector" toe te voegen.

4.2. Luidens het ontworpen artikel 2bis, § 2, 3^o, b), wordt de voorwaarde in verband met de opbrenging van de geproduceerde mest op tot het bedrijf behorende cultuurgronden niet opgelegd voor de pluimveesector. Die bepaling kan

.../...

als overbodig worden weggelaten. De gemachtigde van de regering is het daarmee eens.

4.3. Luidens het ontworpen artikel 2bis, § 2, 3°, d), wordt de voorwaarde in verband met de opbrenging van mest op eigen cultuurgronden "bij wijze van uitzondering in de varkenssector ... aan een bestaande varkenshouderij ... niet opgelegd ten belope van de produktie t.g.v. dieraantallen zoals aangegeven in 1993".

Op de vraag hoe deze uitzonderingsregeling kan worden verantwoord ten aanzien van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel, heeft de gemachtigde van de regering alleen aangevoerd wat volgt :

"De uitzondering van punt d) voor de varkenssector heeft tot doel de grondjacht te vermijden, zodat een progressieve en sociaal verantwoorde omschakeling naar een zekere grondgebondenheid voor de varkensbedrijven mogelijk is".

Het is de Raad van State niet duidelijk waarom de aangevoerde verantwoording uitsluitend zou gelden voor de varkenssector, en niet voor de andere sectoren.

4.4. Naar gelang van het gevolg dat zal worden gegeven aan de opmerkingen 4.1 tot 4.3, dient inzonderheid het bepaalde onder e) van het ontworpen artikel 2bis, § 2, 3°, te worden aangepast.

.../...

5. In het ontworpen artikel 2bis, § 2, 5°, tweede lid, e), vervange men de woorden "van het KB nr. 22 van 15 september 1970" door "van het koninklijk besluit nr. 22 van 15 september 1970 met betrekking tot de bijzondere regeling voor landbouwondernemers inzake belasting over de toegevoegde waarde".

Artikel 4.

De gemachtigde van de regering heeft voorgesteld de bepaling van het ontworpen artikel 3, § 1, 5°, als volgt te vervangen :

"5° de aanduiding op kartografisch materiaal (1/10.000) van :

- a) de tot de entiteit behorende oppervlakte cultuurgronden, met aanduiding van het eigendoms- of gebruiksstatuut;
- b) de woning, de inrichtingsgebouwen en de daarbij behorende voorzieningen, met opgave van de kadastrale gegevens zoals vermeld in de bijhorende milieuvergunning;
- c) per gebied of per zone, zoals vermeld in artikel 15, de oppervlakte cultuurgrond, met inbegrip van in voorkomend geval de ter zake geldende ontheffingen.

Deze gegevens moeten worden aangegeven voor het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar van aangifte".

Uit het tweede lid van dat tekstvoorstel blijkt dat de bedoelde gegevens betrekking hebben op "het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar van aangifte". Het zou dan ook

.../...

logischer zijn de bepaling van 5° op te nemen in het 2° van het ontworpen artikel 3, § 1. Dat 2° heeft immers specifiek betrekking op de "gegevens met betrekking tot het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar van aangifte".

Artikel 5.

In de inleidende zin van dit artikel dienen de woorden "gewijzigd bij de decreten van 25 juni 1992 en 18 december 1992" te worden geschrapt. Artikel 4 van het decreet van 23 januari 1991 werd immers niet gewijzigd door de vermelde decreten.

Artikel 8.

In het ontworpen artikel 8, § 1, 3°, b), tweede (hoofd)streepje, vervange men de woorden "een termijn van 14 kalenderdagen" en "wordt de overeenkomst geacht te zijn goedgekeurd" door respectievelijk "een termijn van 14 dagen" en "wordt de overeenkomst geacht stilzwijgend te zijn goedgekeurd".

Die laatste toevoeging (in verband met de "stilzwijgende" goedkeuring) maakt het mogelijk in het ontworpen artikel 8, § 1, 3°, b), derde (hoofd)streepje, tweede lid, de niet correcte verwijzing "zoals in vorige alinea bepaald" te schrappen.

.../...

Dezelfde opmerkingen gelden voor het ontworpen artikel 8, § 1, 3°, c), tweede en derde (hoofd)streepje, en d), tweede en derde (hoofd)streepje.

Artikel 10.

In het ontworpen artikel 11, § 1, 13° (artikel 10, 3°, van het ontwerp) is sprake van "de gemeentelijke en gewestelijke produktieniveau's en de maxima bedoeld in artikel 33". In dat artikel 33 (artikel 26 van het ontwerp) wordt weliswaar de term "maxima" gebruikt, doch de term "produktieniveaus" komt er niet als zodanig in voor (wel is er in dat artikel 33 sprake van "produktiedruk" en "produktiehoeveelheden"). De beide bepalingen dienen terminologisch beter op elkaar te worden afgestemd. Eventueel kan overwogen worden, in artikel 2, tweede lid, van het ontwerp een definitie van de bedoelde begrippen op te nemen.

Artikel 13.

1. In het ontworpen artikel 15, § 2, eerste lid, 1°, wordt in fine bepaald dat "de Vlaamse regering ... voor beschermingszones type III waar deze verscherpte normering niet noodzakelijk is, ontheffing (kan) geven van deze bepaling".

Dat voorschrift hoort niet thuis in de opsomming van paragraaf 2, eerste lid, van artikel 15, maar moet in een (nieuw) tweede lid van die paragraaf worden opgenomen.

.../...

Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde van de regering is de mogelijke toekenning van de bedoelde ontheffingen verantwoord doordat "naargelang de geologie en de bodemstructuur ... de toediening van meststoffen in de ... zone (van type III) al dan niet betekenisvol is".

2. In het ontworpen artikel 15, § 2, eerste lid, 3°, behoort te worden verduidelijkt hoe (of door wie) wordt beoordeeld "waar verscherpte normering noodzakelijk is".

3. Luidens het ontworpen artikel 15, § 2, tweede lid (dat het derde lid moet worden - zie opmerking 1 hiervoren) worden, voor de cultuurgronden gelegen in de gebieden en zones opgesomd in deze paragraaf, de inkomstenverliezen die ontstaan ten gevolge van deze bepalingen, "volledig" vergoed. Soortgelijke bepalingen zijn vervat in het ontworpen artikel 15, § 4, vijfde lid, en § 5, zesde lid.

Luidens paragraaf 9 van het ontworpen artikel 15 is het de Vlaamse regering die de bedoelde vergoedingen voor inkomstenverliezen vaststelt en gaat zij "hierbij uit van de doelstellingen en beginselen zoals geformuleerd in hoofdstuk II van titel I van het decreet op de algemene bepalingen van het milieubeleid (lees : van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid) en de verordenende bepalingen inzake ruimtelijke ordening".

.../...

Op de vraag naar de precieze draagwijdte van die bepalingen heeft de gemachtigde van de regering als volgt geantwoord :

"De vergoeding van de inkomstenverliezen moet volledig zijn. Daarom worden in § 9 de zeven elementen vermeld die dienen vergoed te worden.

De verwijzing naar de doelstellingen en de beginselen van het algemeen milieubeleid is een algemene verwijzing die duidelijk maakt dat men zich inschrijft in de algemene principes die o.m. rekening houden met de sociaal-economische aspecten.

De verwijzing naar de ruimtelijke ordening betekent dat men bij de bepaling van de venale waarde zal moeten rekening houden met de bestemming van de gronden zoals vervat in de verschillende bestemmingsplannen".

Een en ander zou duidelijker uit de tekst van het ontwerp of, op zijn minst, uit de memorie van toelichting moeten blijken.

4. De gemachtigde van de regering heeft voorgesteld in het ontworpen artikel 15, § 4, eerste lid, 3°, de woorden "met uitsluiting van de lineaire habitats" te vervangen door "met uitsluiting van de lijnvormige elementen zoals bedoeld in het besluit van de Vlaamse regering van 4 december 1991 tot instelling van een vergunningsplicht voor de wijziging van vegetatie en van lijn- en puntvormige elementen".

.../...

5. Luidens het ontworpen artikel 15, § 5, zevende lid, kunnen gezinsveeteeltbedrijven steeds vragen "volledig onteigend te worden voor die percelen gelegen in de gebieden en zones opgesomd in deze paragraaf". Aan de Vlaamse regering wordt de bevoegdheid opgedragen om de hierbij te volgen "procedure en modaliteiten" te bepalen.

In die bepaling wordt kennelijk niet bedoeld op een "onteigening" in de zin van artikel 16 van de Grondwet of van artikel 79, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, maar wel op een verplichting tot aankoop van de betrokken goederen die op het Gewest rust. Door te verwijzen naar de regeling inzake onteigening hebben de stellers van het ontwerp allicht bedoeld dat de betrokken eigenaars o.m. aanspraak hebben op een billijke vergoeding. De door de Vlaamse regering vast te stellen procedure en modaliteiten zullen dan inzonderheid de toekenning van die billijke vergoeding moeten garanderen. De ontworpen bepaling dient dan ook in die zin te worden aangepast.

Artikel 14.

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. De gemachtigde van de regering heeft voorgesteld paragraaf 4 van het ontworpen artikel 17 als volgt te redigeren :

"§ 4. Binnen de zones vermeld in artikel 1, § 3, van het besluit van de Vlaamse regering van 17 oktober 1988 tot aanwijzing van de speciale beschermingszones in de zin van artikel 4 van de richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, kan de Vlaamse regering gebieden aanduiden waar de bemesting van grasland verboden is van 1 april tot 30 juni, tenzij via een beheersovereenkomst anders wordt overeengekomen".

Artikel 15.

In de inleidende zin van dit artikel dienen de woorden "gewijzigd bij de decreten van 25 juni 1992 en 18 december 1992" te worden geschrapt. Artikel 18 van het decreet van 23 januari 1991 werd immers niet gewijzigd door de vermelde decreten.

Artikel 22.

Men vervange in het ontworpen artikel 27bis de woorden "de in artikel 25, § 2, bedoelde geldboeten" door "de in artikel 25, §§ 2, 3, 4 en 5, bedoelde geldboeten".

.../...

Artikel 23.

In het ontworpen artikel 27ter schrijve men "de in artikel 25, § 6, bedoelde aangetekende brief" in plaats van "de in artikel 25, § 3, bedoelde aangetekende brief".

Artikel 26.

In het ontworpen artikel 33, § 2, tweede lid, tweede streepje, vervange men de woorden "kan doorgevoerd worden voor" door "op grond van".

Artikel 27.

1. In de inleidende zin van het ontworpen artikel 34, § 3, vervange men in fine de woorden "indien het één of een combinatie van één van de volgende gevallen betreft" door "indien het één of een combinatie van verscheidene van de volgende gevallen betreft".

2. Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde van de regering moet, in het ontworpen artikel 34, § 3, 2°, b), onder "ruimtelijke structuurmaatregel" worden verstaan : "een bestemmingsplan, een ruilverkaveling of een landinrichtingsplan". Het verdient aanbeveling die precisering in de tekst op te nemen.

.../...

3. Luidens het ontworpen artikel 34, § 3, 2°, d), moet de producent, in geval van verplaatsing van een bestaande landbouwinrichting, bij de vergunningsaanvraag een ondertekende en gedateerde verklaring voegen waarin hij verklaart, binnen twee jaar na de datum waarop de vergunning werd verleend, de vergunning horende bij de te verplaatsen bestaande landbouwinrichting, "in te trekken". Bedoeld wordt uiteraard, niet dat de producent de vergunning moet "intrekken", doch dat hij zich ertoe verbindt "af te zien" of "afstand te doen" van de bedoelde vergunning. (Het doet er weinig toe dat - zoals de gemachtigde van de regering heeft opgemerkt - ook in artikel 5.9.3.1, § 2, van VLAREM II in dit verband de term "intrekken" wordt gehanteerd.)

Artikel 31.

Volgens dit artikel treedt het ontworpen decreet in werking op 1 januari 1996, "met uitzondering van artikel 17, dat uitwerking heeft met ingang van 1 januari 1995".

Artikel 17 van het ontwerp, dat artikel 21 van het decreet van 23 januari 1991 vervangt, betreft de basisheffing lastens elke producent op wiens bedrijf de gewogen mestproduktie, gedurende het voorbije kalenderjaar, een bepaald maximum overtrof (ontworpen paragraaf 1), de afzetting lastens elke producent die in het voorbije kalenderjaar, met tussenkomst van de Mestbank, dierlijke mest heeft verhandeld (ontworpen paragraaf 4), en de basisheffing lastens elke invoerder van mestoverschotten door invoer (ontworpen paragraaf 5). Het bedrag van de heffingen wordt

.../...

telkens berekend op basis van gegevens van het voorbije kalenderjaar.

Gevraagd naar de bedoeling van de retroactiviteit, heeft de gemachtigde van de regering verklaard dat beoogd wordt "vanaf 1 januari 1996 een volledig nieuw aangifte-systeem mogelijk (te maken)".

Het is niet zeker of de retroactiviteit vereist is om die bedoeling te verwezenlijken. Alles hangt ervan af wie als heffingsplichtige wordt aangemerkt. Indien het de bedoeling is dat de nieuwe heffingsregeling van toepassing is op producenten en invoerders die in 1996 werkzaam zijn, ongeacht of zij in 1995 al dan niet werkzaam waren, dan is er geen sprake van een heffing met terugwerkende kracht, ook al is de regeling gegrond op elementen die betrekking hebben op een vorig kalenderjaar (1); in dat geval mag aan artikel 17 geen terugwerkende kracht verleend worden. Indien het daarentegen de bedoeling is dat de nieuwe heffingsregeling van toepassing is op producenten en invoerders die in 1995 werkzaam geweest zullen zijn, ongeacht of zij in 1996 nog een activiteit uitoefenen, dan is er sprake van een retroactieve onderwerping van een bepaalde handeling aan de nieuwe belastingwet (2); in dat geval moet aan artikel 17

(1) Vgl., i.v.m. een heffing op zandgroeven in verhouding tot het aantal ton dat tijdens het vorige jaar is opgedolven of gestort, R.v.St., 18 oktober 1979, p.v.b.a. Etablissements Canivet, nr. 19.853.

(2) Wanneer een nieuwe belastingwet een nieuwe categorie van handelingen, toestanden of feiten aan belasting onderwerpt, zijn de handelingen, toestanden of feiten die vóór de inwerkingtreding van de nieuwe wet voltrokken

terugwerkende kracht verleend worden, zoals in het ontwerp is bepaald.

Uit de memorie van toelichting blijkt niet welke van de twee situaties de stellers van het ontwerp voor ogen hebben. Indien zij beogen aan de heffingsregeling terugwerkende kracht te verlenen, dient ermee rekening gehouden te worden dat de retroactiviteit het grondbeginsel van de rechtszekerheid aantast. Volgens dat beginsel moet de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk zijn, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien, op het tijdstip dat die handeling wordt verricht (1). Aan de Raad van State zijn geen gegevens bekend, die de aantasting van het beginsel van de rechtszekerheid zouden kunnen verantwoorden.

Het staat aan de regering om haar bedoeling nader uiteen te zetten. Indien er geen reden blijkt te zijn die de retroactiviteit kan verantwoorden, dient het laatste zinsdeel van artikel 31 ("met uitzondering van ...") te worden weggelaten.

waren niet belastbaar, tenzij indien aan de wet terugwerkende kracht is verleend (Cass., 6 mei 1988, Arr. Cass., 1987-88, p. 1161, nr. 557).

- (1) Zie Arbitragehof, 5 juli 1990, nr. 25/90, overw. 8.B.7.2; Arbitragehof, 22 november 1990, nr. 36/90, overw. 2.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : W. DEROOVER, kamervoorzitter,

D. VERBIEST, staatsraden,
P. LEMMENS,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. CLEMENT, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.