KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 28 december 1998 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 en tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning", heeft op 7 januari 1999 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2˚, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

> "Het voorontwerp van decreet kadert in de dringende implementatie van de maatregelen voorzien in de EG-richtlijn 91/676/EEG van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen".

*

* *

Met toepassing van artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan. Binnen de uiterst korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zelfs dat beperkte onderzoek niet kunnen uitvoeren met de vereiste grondigheid, gelet o.m. op de omvang en het technisch karakter van de ontworpen bepalingen en op de omstandigheid dat samen met het onderhavige ontwerp nog een aantal ontwerpen werden voorgelegd waarvoor eveneens de spoedbehandeling wordt gevraagd. In de gegeven omstandigheden kan de Raad van State dan ook niet garanderen dat hem,

zelfs binnen het kader van het summiere onderzoek waartoe hij zich noodgedwongen heeft moeten beperken, geen problemen zijn ontgaan.

*

* *

1. Blijkens de notificatie van de beslissing van de Vlaamse regering van 27 oktober 1998 werd de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu gemachtigd het voorontwerp aan de Raad van State voor te leggen "op voorwaarde dat de adviezen ... (van de Stuurgroep Vlaamse Mestproblematiek, van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (MiNa-raad) geen aanleiding geven tot wijziging van de ... door de Vlaamse regering principieel goedgekeurde tekst".

Hoewel in het advies van de MiNa-raad van 12 november 1998 verscheidene opmerkingen worden gemaakt (1), blijkt de Vlaamse minister van Leefmilieu te hebben beslist geen wijzigingen aan te brengen in de tekst van het voorontwerp. Het zou aanbeveling verdienen in de memorie van toelichting uiteen te zetten waarom de regering de suggesties van de MiNa-raad niet volgt.

---

(1) Inzonderheid in verband met de overeenstemming van de ontworpen regeling met richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (zie hierna, opmerking 4) en in verband met de bestaanbaarheid van de ontworpen bepalingen met het beginsel "de vervuiler betaalt".

2. Overeenkomstig artikel 6, § 3bis, 5˚, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moet er over de ontworpen regeling overleg gepleegd worden tussen de betrokken gewestregeringen en de federale overheid.

Te dezen blijkt dat het ontwerp besproken is in de Permanente Werkgroep van de Interministeriële Conferentie Landbouw. Zoals door de gemachtigde van de regering is verklaard, is het ontwerp nog niet voorgelegd aan de Interministeriële Conferentie zelf. Ter voldoening aan het voorschrift van de genoemde wetsbepaling dient dit alsnog te gebeuren.

3. Het Vlaamse Gewest vindt in beginsel de bevoegdheid voor het vaststellen van de ontworpen regeling in artikel 6, § 1, II, 1˚ en 2˚, van de genoemde bijzondere wet. Luidens die bepalingen zijn de gewesten immers bevoegd voor "de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting ... (en voor) het afvalstoffenbeleid".

Met betrekking tot een paar bepalingen van het ontwerp rijst terzake evenwel een probleem.

3.1. Luidens het ontworpen artikel 15septies, § 2 (artikel 20 van het ontwerp) kan de indeling van percelen in gebieden waar de toegelaten hoeveelheden meststoffen

gemoduleerd verstrengd worden (1), door de gebruiker worden betwist "voor de bevoegde rechtbank".

De beslissingen van de Vlaamse regering tot aanduiding van de bedoelde gebieden, zijn "akten van administratieve overheden" in de zin van artikel 14, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De rechter die bevoegd is om kennis te nemen van de betwistingen omtrent die beslissingen, is derhalve de afdeling administratie van de Raad van State.

Het bepalen van de bevoegdheid van de rechtbanken en van de Raad van State is een aan de federale overheid voorbehouden aangelegenheid (2). Het Vlaamse Gewest zou met betrekking tot die aangelegenheid slechts normerend kunnen optreden indien het zich zou kunnen beroepen op de in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde impliciete bevoegdheden. Daartoe moet worden aangetoond dat het normerend optreden met betrekking tot de aan de federale overheid voorbehouden aangelegenheid "noodzakelijk" is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest, eensdeels, en dat voldaan is aan de door de rechtspraak van het Arbitragehof gestelde dubbele voorwaarde dat de bedoelde aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent

---

(1) Bedoeld zijn door de Vlaamse regering aan te duiden gebieden in "kwetsbare zones water", "kwetsbare zones ecologisch waardevolle agrarische gebieden" of "kwetsbare zones natuur", als bedoeld in respectievelijk artikel 15, artikel 15bis en artikel 15ter van het decreet van 23 januari 1991 (artikelen 19 en 20 van het ontwerp).

(2) Artikelen 146 en 160 van de Grondwet.

en dat de weerslag op de betrokken aangelegenheid slechts marginaal is, anderdeels (1).

De gemachtigde van de regering heeft verklaard dat het niet de bedoeling is om met de bepaling van artikel 15septies, § 2, af te wijken van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Het valt dan ook niet in te zien waarom de ontworpen regeling "noodzakelijk" zou zijn in de zin van artikel 10 van de bijzondere wet.

De bedoelde bepaling dient derhalve uit het ontwerp te worden weggelaten.

3.2. Luidens het ontworpen artikel 15octies, § 3, derde lid, kan de aanvrager van een vergoeding voor patrimonium-verlies slechts in drie gevallen een betwisting aanhangig maken bij de bevoegde rechtbank.

Op grond van artikel 144 van de Grondwet heeft ieder het recht om elke betwisting over burgerlijke rechten bij de rechtbanken aanhangig te maken. Het komt het Vlaamse Gewest niet toe dit recht te beperken. Die beperking is bovendien strijdig met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag over de rechten van de mens, luidens hetwelk eenieder recht heeft op de behandeling, door een onafhankelijke en rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld, van betwistingen over het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen.

---

(1) Zie onder meer het arrest nr. 32/92 van 23 april 1992, overweging B.3.6.

Artikel 15octies, § 3, derde lid, dient derhalve eveneens uit het ontwerp te worden weggelaten.

4. Wat de bemestingsnormen betreft, bepaalt het ontworpen artikel 13bis, § 1 (artikel 15 van het ontwerp) als "algemene norm" dat "de hoeveelheid nutriënten die met meststoffen per jaar op cultuurgrond mag opgebracht worden, met inbegrip van de uitscheiding door dieren bij beweiding, ... zodanig (moet) worden beperkt dat de verontreiniging door nitraten uit de percelen cultuurgrond zowel in grond- als in oppervlaktewater kleiner blijft dan 50 mg nitraat per liter en verdere verontreiniging van die aard voorkomt".

Luidens het ontworpen artikel 20bis, § 1 (artikel 25 van het ontwerp) kan elke producent en gebruiker, voor het realiseren van de algemene norm bedoeld in artikel 13bis opteren, hetzij voor het forfaitaire stelsel omschreven in hoofdstuk V, afdeling II, hetzij voor het nutriëntenbalansstelsel omschreven in hoofdstuk VIbis. Dat nutriëntenbalansstelsel kan, overeenkomstig het ontworpen artikel 20quater, 3°, d, eveneens in het kader van een milieubeleidsovereenkomst worden toegepast.

In het advies van de MiNa-raad wordt betwist dat die ontworpen bepalingen kunnen volstaan om de doelstellingen te bereiken van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, eensdeels (zie inzonderheid paragraaf 8 van dat advies), en wordt de vraag opgeworpen of via een milieubeleidsovereenkomst kan worden voorzien in een volwaardige implementatie

van die richtlijn, anderdeels (zie inzonderheid paragraaf 37 van het advies).

De gemachtigde van de regering heeft daaromtrent de volgende toelichting verstrekt :

> "De doelstelling van de nitraatrichtlijn wordt vertaald in het mestdecreet door het niet overschrijden van de algemene norm van 50mg nitraat/l water (artikel 13bis). Deze algemene norm is de overkoepelende norm van het mestdecreet.
>
> De bemestingsnormen, hetzij de forfaitaire, hetzij de bemesting via de beleidsovereenkomst of de individuele nutriëntenbalans, (dienen) ten allen tijde deze algemene norm te respecteren. Met andere woorden de bemestingsnorm is ondergeschikt aan de algemene norm. De bemestingsnormen zijn maximale waarden die niet mogen overschreden worden, ook al realiseert men een residuwaarde die lager is dan 50 mg nitraat/l water. Is de residuwaarde hoger, dan mag de bemestingsnorm niet maximaal ingevuld worden, maar moet men de bemesting optimaliseren naar het niet overschrijden van de 50 mg nitraat/l".

Uitgaande van die interpretatie lijkt te kunnen worden aangenomen dat het ontworpen artikel 13bis het mogelijk maakt dat de voorschriften van richtlijn 91/676/EEG worden nageleefd, eensdeels, en dat de bezwaren tegen de regeling via de milieubeleidsovereenkomsten worden opgevangen, anderdeels.

5. Luidens artikel 36 van het ontwerp zouden de ontworpen bepalingen uitwerking hebben met ingang van 1 januari 1999.

In zoverre die terugwerkende kracht ook geldt voor de wijzigingen welke artikel 32 van het ontwerp beoogt aan te brengen in de strafbepalingen vervat in artikel 37 van het decreet van 23 januari 1991, is het ontwerp strijdig met het verbod van terugwerking van de strafwet gewaarborgd o.m. bij artikel 7 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens en bij artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
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. E. VANHERCK, referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

F. LIEVENS W. DEROOVER