

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 17 maart 2000 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot aanwijzing van de gebiedsgerichte verscherpingen zoals bedoeld in (de) artikel(en) 15, 15bis, 15quater en 17 van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen", heeft op 21 maart 2000 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 wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt :

"Overwegende dat het decreet van 11 mei 1999 tot wijziging van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen in werking is getreden op ...;

Overwegende dat door de wijziging van het voornoemde decreet onmiddellijk nieuwe bepalingen inzake de kwetsbare zones worden opgelegd;

Overwegende dat uit fosfaatverzadigde bodems uitgespoeld fosfor een oorzaak is van de uit diffuse bronnen afkomstige verontreiniging van het water in het Vlaamse Gewest en als dusdanig een bijdrage levert aan de eutrofiëring zoals bedoeld in de nitraatrichtlijn (EEG/676/91).

Verder kan deze motivatie van hoogdringendheid worden aangevuld met het feit dat de reeds aangeduide gebieden waar gebiedsgerichte verscherpingen gelden in het meststoffendecreet van 20 december 1995, moeten worden behouden bij invoering van het vernieuwde meststoffendecreet van 11 mei 1999. Er mag absoluut geen vacuüm zijn in de aanduiding van de gebieden."

*

*

*

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.

.../...

STREKKING VAN HET ONTWERP

De regeling welke het voor advies voorgelegde ontwerp beoogt in te voeren, komt in hoofdzaak neer op hetgeen volgt :

- in de hoofdstukken II en III van het ontwerp worden respectievelijk de kwetsbare zones water (sub-hydrografische bekkens van oppervlaktewater bestemd voor de productie van drinkwater, nitraatgevoelige gronden en waterwingebieden en beschermingszones type I, II en III voor grondwater) en de kwetsbare zones ecologisch waardevolle agrarische gebieden aangeduid; voor sommige zones bepaalt het ontwerp de hoeveelheid meststoffen die mag worden toegediend, de uitrijregeling, de ontheffing van verstrengde bemestingsnormen en de bemestingsnormen (artikelen 2 tot 13 van het ontwerp);
- de artikelen 14 tot 18 van het ontwerp bepalen de methodes die moeten worden gebruikt om de fosfaatverzadiging van zandgronden te bepalen, de aanwijzing van fosfaatverzadigde en fosfaatrisicogebieden en de wijze waarop voor een perceel gelegen in een fosfaatverzadigd gebied waarvan op grond van analyse zou blijken dat het niet fosfaatverzadigd is, ontheffing verkregen kan worden van de bemestingsnorm bepaald in artikel 15quater van het decreet van 23 januari 1991 inzake bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen;

.../...

- hoofdstuk V van het ontwerp (artikelen 19 tot 21) heeft betrekking op het inzagerecht bij de Mestbank en de gemeenten m.b.t. de gebiedsgerichte verscherpingen en op het voorschrift dat in deze gebiedsgerichte verscherpingen, wat de toegelaten hoeveelheden meststoffen, uitrijbepalingen of eventuele "andere beperkingen" betreft, altijd de strengste bepalingen gelden.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Sommige bepalingen van het ontwerp nemen letterlijk bepalingen over van het decreet van 23 januari 1991. Dit is het geval met de artikelen 15 (zie artikel 15quater, § 2, eerste lid, 1° en 2°, van het decreet), 16, §§ 3 en 4 (zie artikel 15quater, § 2, eerste lid, 3° en 4°, van het decreet), en 20 (zie artikel 15quinquies, § 1, van het decreet).

De artikelen 3 tot 5, 7 en 8, en 12 en 13 van het ontwerp beperken zich ertoe de toepasselijkheid van een aantal bepalingen van het decreet van 23 januari 1991 te bevestigen. Het enige nieuwe van deze bepalingen van het ontwerp bestaat erin dat uitdrukkelijk verwezen wordt naar gebieden en zones zoals die, ter uitvoering van het decreet, concreet zijn afgebakend in het ontworpen besluit.

Dergelijke bepalingen, die een loutere herhaling zijn van bepalingen van het decreet of die een loutere concretisering van het toepassingsgebied van het decreet inhouden, hebben geen normatieve meerwaarde, en horen

.../...

derhalve niet thuis in een normatieve tekst. Ze dienen dus uit het ontwerp te worden weggelaten. De door de stellers van het ontwerp beoogde verduidelijking kan dan gegeven worden in een verslag aan de regering of via adequate informatie (bijvoorbeeld een omzendbrief).

Indien de stellers van het ontwerp menen dat, ondanks de wetgevingstechnische bezwaren, het toch wenselijk is de hiervóór vermelde bepalingen in het ontwerp te behouden, dan moet daarin uitdrukkelijk verwezen worden naar de decreetsbepaling die ze expliciteren of concretiseren. Die verwijzing kan dan gebeuren op de volgende wijze : "overeenkomstig artikel ... van het decreet, ... (volgt de eigenlijke bepaling)".

RECHTSGROND

Blijkens het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in de artikelen 15, 15bis, 15quater en 17 van het voornoemde decreet van 23 januari 1991.

Indien de artikelen 3 tot 5, 7 en 8, 12 en 13, 15, 16, §§ 3 en 4, en 20, zoals hiervóór is gesuggereerd, uit het ontwerp worden weggelaten, dan moet artikel 17 van het voornoemde decreet niet als rechtsgrond worden vermeld.

Indien de stellers van het ontwerp niet op deze suggestie ingaan, dan dient daarentegen in het eerste lid van de aanhef, naast alle erin vermelde artikelen, ook nog verwezen te worden naar de artikelen 13bis en 15quinquies van het voornoemde decreet.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Onverminderd de opmerking over de rechtsgrond van het ontwerp, moeten in het eerste lid van de aanhef de wijzigende decreten van 20 december 1995, 11 mei 1999 en 3 maart 2000 uitdrukkelijk worden vermeld.

2. In het tweede lid van de aanhef moeten de wijzigingen van het besluit van de Vlaamse regering van 27 maart 1985 eveneens nader gepreciseerd worden.

3. In het vijfde, het zesde en het achtste lid van de aanhef moet niet verwezen worden naar de wijzigende besluiten, doch wel naar de basisbesluiten zelf, telkens met aanduiding van de wijzigingen die ze ondergaan hebben.

4.1. In het veertiende tot het zestiende lid worden de redenen vermeld waarom aan de Raad van State om een advies binnen drie dagen wordt gevraagd. In de adviesaanvraag blijken nog andere redenen te zijn vermeld. Indien de stellers van het ontwerp oordelen dat ook die redenen belangrijk zijn, dan dient de aanhef daarvan blijk te geven en moet hij dus op dit punt worden aangevuld.

.../...

4.2. Het twaalfde tot het zestiende lid dienen bovendien te worden geredigeerd als volgt :

"Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd door de omstandigheid dat (overname van de bijzondere motivering zoals ze voorkomt in de adviesaanvraag);

Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 21 maart 2000, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

Artikel 1

De definitie in 2° kan beter worden weggelaten, omdat alleen in de artikelen 11 en 13 van het ontwerp wordt verwezen naar het besluit van de Vlaamse regering van 17 oktober 1988, en dat artikel 13 bovendien beter weggelaten kan worden (zie voorafgaande opmerking hiervóór).

Artikel 9

In de inleidende zin van dit artikel schrijve men :
"... en de beschermingszones, wordt artikel 4bis, ingevoegd bij het besluit van de Vlaamse regering van 20 december 1995, vervangen als volgt :".

.../...

Artikel 10

Men redigere deze bepaling als volgt :

"Art. Bijlage II bij hetzelfde besluit, toegevoegd bij het besluit van de Vlaamse regering van 20 december 1995, wordt vervangen door bijlage I bij dit besluit.".

Artikel 11

Rekening houdend met de opmerking bij artikel 1 van het ontwerp, zou artikel 11 geredigeerd moeten worden als volgt :

"Art. Voor de zones, vermeld in artikel 1, § 3, van het besluit van de Vlaamse regering van 17 oktober 1988 tot aanwijzing van 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, worden de habitats en de bijhorende bufferzones afgebakend overeenkomstig bijlage 1 bij het besluit van de Vlaamse regering van 20 december 1995 houdende aanvullende bepalingen inzake artikel 15, § 4, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen.".

Artikel 19

Dit artikel strekt ertoe aan eenieder een inkijkrecht te verschaffen in de databank van de Mestbank, wat de gebiedsgerichte verscherpingen betreft. De Mestbank wordt

.../...

bovendien verplicht tegen vergoeding aan elke persoon die erom verzoekt op kaart uittreksels uit de databank te verstrekken.

Voor een dergelijke bepaling kan geen rechtsgrond worden gevonden in het voornoemde decreet van 23 januari 1991. Artikel 19 moet dan ook worden weggelaten.

Artikel 21

Dit artikel verplicht de gemeenten een overzichtskaart van de gebiedsgerichte verscherpingen op het gemeentehuis ter inzage te leggen.

Voor een dergelijke bepaling kan evenmin een rechtsgrond worden gevonden in het voornoemde decreet van 23 januari 1991. Artikel 21 moet dan ook eveneens worden weggelaten.

Artikel 22

In 5° wordt voorzien in de opheffing van een besluit dat uitsluitend bestaat uit wijzigende bepalingen, niet uit autonome bepalingen. Een dergelijk besluit hoeft nooit opgeheven te worden.

Eventueel moeten de bepalingen van het oorspronkelijk besluit, die door dat wijzigend besluit zijn gewijzigd, worden opgeheven. Daartoe bestaat te dezen echter geen behoefte, omdat de bedoelde bepalingen (artikel 4bis van het besluit van 27 maart 1985 en bijlage II bij dat besluit)

.../...

reeds vervangen - niet opgeheven - worden bij de artikelen 9 en 10 van het ontworpen besluit, overeenkomstig de opmerkingen die bij die artikelen zijn gemaakt.

Artikel 22, 5°, dient m.a.w. eenvoudig uit het ontwerp weggelaten te worden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	D. ALBRECHT,	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. T. DE WAELE, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER