

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 18 april 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 "houdende uitvoering van artikel 9 van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen", heeft op 25 april 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

"door de omstandigheid dat

- het decreet van 3 maart 2000 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 1 januari 2000 en dat er duidelijkheid dient te komen inzake de afzetbeperkingen zoals bedoeld in art. 9 § 2 van het decreet voor bepaalde producenten met een mestoverschot of een productie boven een bepaalde grenswaarde;
- er in de gemeenten met een hoge productiedruk meer mest geproduceerd wordt dan er binnen die gemeenten oordeelkundig kan aangewend worden op cultuurgronden; dat het, gelet op de beperkte afzetmogelijkheden binnen die gemeenten, wenselijk is dat bepaalde categorieën van de aldaar gevestigde inrichtingen of delen van inrichtingen, verplicht worden ten minste een bepaald deel van hun mestoverschotten af te voeren naar mestverwerkingsinstallaties en ten hoogste het overblijvende deel van het overschot oordeelkundig aan te wenden of te laten aanwenden op cultuurgronden conform de bemestingsnormen zoals bepaald in het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen;
- het niet aanvaardbaar is dat in de gemeenten met een hoge productiedruk, dierlijke mest of andere meststoffen aangewend worden op cultuurgronden, die afkomstig zijn van buiten het Vlaamse gewest; en dat eveneens tot op bepaalde hoogte, vermeden

.../...

moet worden dat dierlijke mest vanuit gemeenten met een lage productiedruk, aangewend wordt op cultuurgronden in gemeenten met een hoge productiedruk;

- de bovenvermelde afzetbeperkingen en verplichtingen, om sociale redenen in de eerste plaats niet op de kleine bedrijven gelegd mogen worden;
- toepassing van de bepalingen van dit besluit, ingeval van overmachtsituaties ingevolge ernstige veeziekten soms noch mogelijk, noch wenselijk is".

*

* *

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe het afzetten van bedrijfsmatige mestoverschotten en mestoverschotten door invoer via langeafstandstransport te regelen.

.../...

Wat de mestoverschotten betreft die overeenkomstig artikel 9 van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen verwerkt of geëxporteerd moeten worden, wordt dergelijke afzet verboden (artikel 2, § 1, van het ontwerp).

Bedrijfsmatige mestoverschotten die niet verwerkt of geëxporteerd moeten worden, moeten via langeafstands-transport worden afgezet op cultuurgronden (artikel 2, § 2), rekening houdend evenwel met de productiedruk in de gemeenten van herkomst en bestemming (artikel 3, § 1). De afzet van die mestoverschotten via langeafstandstransport kan vervangen worden door mestverwerking of mestexport (artikel 3, § 2).

De afzet van mestoverschotten door invoer (van buiten het Vlaamse Gewest) wordt eveneens beperkt, rekening houdend met de productiedruk in de gemeenten van bestemming (artikel 5).

De afzet van beide soorten mestoverschotten wordt verder ingeperkt wanneer voor de betrokken cultuurgronden bepaalde gebiedsgerichte verscherpingen gelden (kwetsbare zones water, kwetsbare zones ecologisch waardevolle agrarische gebieden en kwetsbare zones natuur) (artikel 6).

De bepalingen van de artikelen 3 en 6 zijn, wat het jaar 2000 betreft, niet van toepassing op producenten van mestkalveren (artikel 4).

.../...

In geval van bepaalde dierenziekten kan de Mestbank afwijkingen toestaan van de bepalingen in verband met het langeafstandsvervoer van bedrijfsmatige mestoverschotten (artikel 7).

De ontworpen regeling lijkt bedoeld te zijn om in de plaats te komen van die van het besluit van de Vlaamse regering van 20 december 1995 houdende uitvoering van artikel 9, § 2 en § 3, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen.

2. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel 9, § 2, van het mestdecreet van 23 januari 1991, welke bepaling luidt als volgt :

"De Vlaamse regering kan de afzet van dierlijke mest door invoer, of de afzet van andere meststoffen evenals de afzet van mestoverschotten van producenten, waarvan één of meer landbouw- en/of veeteeltinrichtingen gelegen is in een gemeente met een oorspronkelijke gemeentelijke productiedruk hoger dan 100 kg difosforpentoxyde, beperken tot bepaalde gemeenten of arrondissementen. Deze beperking kan opgelegd worden aan :

- 1° (opgeheven);
- 2° invoerders van mestoverschotten door invoer;
- 3° producenten met een mestoverschot of een productie boven een bepaalde grenswaarde.

De Vlaamse regering kan producenten, waarvan geen enkele landbouw- en/of veeteeltinrichting gelegen is in een gemeente met een gemeentelijke productiedruk hoger dan 100 kg difosforpentoxyde, verbieden hun mestoverschotten af te zetten in deze gemeenten. Deze beperking kan opgelegd worden aan :

.../...

- 1° (opgeheven);
- 2° producenten met een mestoverschot of een productie boven een bepaalde grenswaarde".

Wat artikel 4 van het ontwerp betreft, waarbij wordt voorzien in een tijdelijke afwijking voor de producenten van mestkalveren, vindt het ontwerp bovendien rechtsgrond in artikel 36 van 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 en tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, zelf gewijzigd bij het decreet van 3 maart 2000. De bepaling sub 7° van dat artikel 36 machtigt de Vlaamse regering om voor de sector van de kalvermesterij een tijdelijke regeling te treffen die afwijkt van o.m. artikel 9 van het mestdecreet van 23 januari 1991, voor een overgangsperiode die maximaal tot 31 december 2000 duurt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Aangezien het ontwerp inzonderheid de uitvoering beoogt van paragraaf 2 van artikel 9 van het decreet van 23 januari 1991, kan worden overwogen in het opschrift de woorden "artikel 9 van het decreet van 23 januari 1991" te vervangen door "artikel 9, § 2, van het decreet van 23 januari 1991".

.../...

Aanhef

1. Rekening houdend met de opmerking die hiervoren werd gemaakt met betrekking tot de rechtsgrond van het ontwerp, kan de verwijzing in het eerste lid van de aanhef worden beperkt tot paragraaf 2 van artikel 9 van het decreet van 23 januari 1991. Men schrijve dan in fine van het eerste lid : "inzonderheid op artikel 9, § 2, gewijzigd bij de decreten van 20 december 1995 en 11 mei 1999;".

Bovendien moet een nieuw tweede lid in de aanhef worden opgenomen, dat luidt als volgt :

"Gelet op 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 en tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, inzonderheid op artikel 36, gewijzigd bij het decreet van 3 maart 2000;".

2. De verwijzing in het tweede lid van de aanhef (dat het derde lid zou worden) moet maar behouden blijven indien het ontwerp wordt aangevuld met een bepaling tot opheffing van het in dat lid vermelde besluit van de Vlaamse regering van 20 december 1995 (zie de slotopmerking, hierna). In fine van die aanhefverwijzing dienen de woorden "gewijzigd bij besluit van 17 oktober 1997" dan te worden vervangen

.../...

door "gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse regering van 15 juli 1997" (1).

Artikel 2

1. Paragraaf 1 van dit artikel zou duidelijkheidshalve moeten worden geredigeerd als volgt :

"§ 1. De bedrijfsmatige mestoverschotten die krachtens artikel 9 van het decreet verwerkt of geëxporteerd dienen te worden, kunnen niet via langeafstands-transport (LAT) op cultuurgronden afgezet worden.".

2.1. In paragraaf 2 kan het volstaan zonder meer te verwijzen naar artikel 9 van het decreet. Indien op die suggestie niet wordt ingegaan, dient in ieder geval de vermelding "§ 1" te worden geschrapt : die paragraaf 1 legt immers geen verwerkingsplicht op.

2.2. Voorts dienen in diezelfde paragraaf 2 de woorden "onderworpen worden aan de verwerkingsplicht" te worden

(1) 17 oktober 1997 is de datum van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van het besluit van 15 juli 1997.

vervangen door "onderworpen zijn (1) of worden (2) aan de verwerkingsplicht".

Artikel 3

1. In de bepalingen sub a) en b) (lees : 1° en 2°) van paragraaf 1 moeten, ter wille van de leesbaarheid, de woorden "voor bedrijven die ... per ha of meer, zijn verplicht" telkens worden vervangen door "zijn bedrijven die ... per ha of meer, verplicht".

2. Luidens de bepaling sub c) (lees : 3°) van paragraaf 1 is het, voor bedrijven die geen landbouw- en/of veeteeltinrichting hebben, gelegen in een gemeente met een oorspronkelijke productiedruk van 160 kg difosforpentoxyde per ha of meer, verboden om mestoverschotten af te zetten in gemeenten met een oorspronkelijke productiedruk van 160 kg difosforpentoxyde per ha of meer.

2.1 Opdat die bepaling rechtsgrond zou kunnen vinden in artikel 9, § 2, eerste lid, van het mestdecreet van 23 januari 1991, dient erin te worden gepreciseerd dat ze geldt voor bedrijven "waarvan één of meer landbouw- en/of

(1) Op grond van artikel 9, § 4, van het decreet van 23 januari 1991.

(2) Op grond van een besluit van de Vlaamse regering, genomen ter uitvoering van artikel 9, § 3, van het decreet.

veeteeltinrichtingen gelegen is in een gemeente met een oorspronkelijke gemeentelijke productiedruk hoger dan 100 kg difosforpentoxyde per ha". Het voornoemde artikel 9, § 2, eerste lid, machtigt de Vlaamse regering immers alleen om maatregelen te nemen t.a.v. bedrijven die in dergelijke gemeenten een landbouw- of veeteeltinrichting hebben.

2.2 Mede gelet op de voorgaande opmerking, dient erop te worden gewezen dat het ontwerp niet voorziet in afzetbeperkingen ten aanzien van bedrijven waarvan geen enkele landbouw- of veeteeltinrichting gelegen is in een gemeente met een gemeentelijke productiedruk hoger dan 100 kg difosforpentoxyde per ha.

Bij ontstentenis van een dergelijke regeling zouden die bedrijven mestoverschotten kunnen afzetten ongeacht de productiedruk in de gemeenten van bestemming, dus ook in gemeenten met een productiedruk van 160 kg difosforpentoxyde per ha of meer.

De vraag rijst m.a.w. of, wat die bedrijven betreft, niet een regeling moet worden vastgesteld op grond van artikel 9, § 2, tweede lid, van het mestdecreet. Die bepaling machtigt de Vlaamse regering om aan de bedoelde bedrijven het verbod op te leggen om mestoverschotten af te zetten in gemeenten met een productiedruk hoger dan 100 kg difosforpentoxyde per ha.

.../...

3. De redactie van paragraaf 2 van artikel 3 kan worden verbeterd als volgt :

"De afzet van bedrijfsmatige mestoverschotten op cultuurgronden via langeafstandstransport overeenkomstig dit besluit, kan steeds vervangen worden door mestverwerking of mestexport.".

Aan de stellers van het ontwerp wordt overigens ter overweging gegeven om de bepaling van paragraaf 2 op te nemen in een afzonderlijk artikel.

Artikel 7

Luidens het eerste lid van dit artikel kan de Mestbank afwijkingen toestaan op de bepalingen van de artikelen 2 en 3 in het geval dat algemene en bijzondere maatregelen genomen worden met toepassing van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987.

Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde van de regering hebben die afwijkingen tot doel de verspreiding van dierenziekten door het vervoer van mest te voorkomen, en zullen ze hierin bestaan, ofwel dat de mestoverschotten op het bedrijf worden gelaten, ofwel dat ze in de omgeving worden afgezet. Het transport over lange afstand zal m.a.w. verboden kunnen worden. Die bedoeling zou duidelijker uit de tekst moeten blijken.

.../...

Artikel 8

Luidens dit artikel zou de ontworpen regeling uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2000.

Het is weinig zinvol gebods- en verbodsbepalingen als bedoeld in het ontwerp, met terugwerkende kracht in te voeren. De datum van inwerkingtreding moet worden aangepast.

Slotopmerking

De gemachtigde van de regering heeft bevestigd dat het de bedoeling is het eerdergenoemd besluit van de Vlaamse regering van 20 december 1995 op te heffen.

Aan het ontwerp moet derhalve een daartoe strekkend artikel worden toegevoegd, juist vóór het thans bestaande artikel 8.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	voorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	A. ALEN,	assessoren van de
	H. COUSY,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, adjunct-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