

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 19 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 "ter uitvoering van sommige artikelen 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 inzake de bescherming van het leefmilieu in voege is getreden op 1 januari 2000 en uitvoering en continuïteit vergt voor wat betreft de aangifte en registratie, de erkenning van mestvoerders, het vervoer van meststoffen, de ontvangstplicht van de Mestbank, de inning en invordering, het toezicht, de staalname en analyse en de voorwaarden voor de erkenning van de laboratoria;

... de registers voor de productie van dierlijke mest maandelijks moeten worden bijgehouden door de producenten van dierlijke mest; en dat deze registers dienen als basis voor de aangifte en voor de controle;

... de registers voor afzet van dierlijke mest en andere meststoffen en de registers voor de afname van dierlijke mest en andere meststoffen permanent door producenten en gebruikers moeten worden ingevuld en bijgehouden; en dat deze registers dienen als basis voor de controle van de mestafzet, het mestgebruik en het voldoen van de mestverwerkingsplicht welke met ingang van 1 januari 2000 moet worden voldaan".

*

*

*

Met toepassing van artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak 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".

*

*

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit beoogt uitvoering te geven aan talrijke bepalingen van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (hierna : het mestdecreet). De tekst van het ontwerp stemt in grote mate overeen met het besluit van de Vlaamse regering van 20 december 1995 tot uitvoering van sommige bepalingen van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen. Het ontwerp is bedoeld om in de plaats te komen van dat besluit.

2. De ontworpen regeling komt neer op wat volgt :

2.1. De artikelen 2 tot 9 (hoofdstuk II - Aangifte en registratie) bevatten uitvoeringsmaatregelen in verband met de verschillende aangifteverplichtingen bedoeld in artikel 3 van het mestdecreet.

.../...

2.2. De artikelen 10 tot 18 (hoofdstuk III) hebben betrekking op de bij te houden registers.

Artikel 10 regelt het register van dierlijke mestproductie.

De artikelen 11 tot 17 betreffen een aantal nieuwe registers, inzonderheid het register voor afzet en export van dierlijke meststoffen, dat moet worden bijgehouden door de producenten (artikel 11), het register voor de afzet en export van andere meststoffen, dat moet worden bijgehouden door de producenten en de erkende vervoerders (artikel 12), het register voor het gebruik van meststoffen op cultuurgronden (artikelen 13 tot 16), het register voor ontvangst van meststoffen in een mestverwerkingseenheid, een mestbewerkingseenheid of een verzamelpunt (artikel 17, §§ 1, 2 en 4), en het register voor import van meststoffen (artikel 17, § 3).

Artikel 18 bevat een aantal nadere regels met betrekking tot de voornoemde registers.

2.3. De artikelen 19 tot 30 (hoofdstuk IV) regelen de erkenningsvoorwaarden voor mestvoerders, de erkenningsprocedure, de beroepsmogelijkheden en de sancties indien een mestvoerder niet voldoet aan de erkenningsvoorwaarden.

2.4. De artikelen 31 tot 39 (hoofdstuk V) regelen een aantal aspecten van het vervoer van meststoffen :

- het mestafzetdocument van de mestvoerder;

.../...

- de voorafgaande melding door de mestvoerder;
- bepaalde uitzonderingen op de verplichtingen inzake mestvervoer;
- de voorafgaande toestemming van de Mestbank voor invoer en uitvoer die niet valt onder het toepassingsgebied van verordening (EEG) nr. 259/93 van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap.

Artikel 40 bevat nadere bepalingen in verband met de toepassing van de voornoemde verordening nr. 259/93.

2.5. De artikelen 41 tot 48 (hoofdstuk VI) betreffen de ontvangstplicht van de Mestbank voor overschotten van dierlijke mest.

2.6. De artikelen 49 tot 51 (hoofdstuk VII) regelen de inning en de invordering van de basisheffingen, de superheffingen, de afzetheffingen en de administratieve geldboeten, met inbegrip van de administratieve beroepsprocedure.

2.7. Artikel 52 (hoofdstuk VIII - Toezicht) wijst de ambtenaren aan die belast worden met het toezicht op de toepassing van het mestdecreet en zijn uitvoeringsbesluiten.

2.8. De artikelen 53 tot 59 (hoofdstuk IX) bevatten nadere regelen in verband met het nemen en analyseren van stalen.

.../...

2.9. De artikelen 60 tot 75 (hoofdstuk X - Voorwaarden voor de erkenning van laboratoria) omvatten de erkenningsnormen en de erkenningsprocedure voor de laboratoria die analyses uitvoeren op meststoffen en andere stoffen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. De redactie van de ontworpen tekst zou aanzienlijk verbeterd kunnen worden, niet enkel wat betreft het taalgebruik en de stijl, maar ook wat betreft de wetgevingstechniek.

Het is de Raad van State niet mogelijk om binnen de korte termijn die hem is gegeven, over het ontwerp op die punten exhaustief opmerkingen te maken.

Hierna worden een aantal algemene opmerkingen van taalkundige en legistische aard gemaakt, welke telkens worden geïllustreerd aan de hand van sommige bepalingen van het ontwerp. Het zal zaak zijn van de stellers van het ontwerp om die opmerkingen te betrekken op de andere bepalingen van het ontwerp waarvoor ze eveneens gelden.

2. Vanuit het oogpunt van correct taalgebruik, stijl en afwerking van de tekst dient het hele ontwerp grondig te worden nagekeken. Bij wijze van voorbeeld kan in dit verband de aandacht gevestigd worden op de volgende bepalingen van het ontwerp :

.../...

- het eerste lid van de aanhef ("het decreet van 20 december 1995, 11 mei 1999 en 3 maart 2000");
- artikel 11, § 2, 1°, inleidende zin ("Bij afzet van dierlijke mest op de cultuurgronden behorende tot de inrichting, van het decreet :");
- artikel 28, § 1, tweede lid ("Bij ontstentenis van verwering of ongegrond");
- artikel 28, § 3, tweede lid ("Bij ontstentenis van verwering of onontvankelijkheid");
- artikel 40, § 12 ("zoals vermeld in vak van de kennisgeving");
- artikel 52 (teken "§ 1").

3. Voorts dient het ontwerp in zijn geheel grondig te worden nagekeken op het punt van de kruisverwijzingen. Die blijken in veel gevallen niet correct te zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval met artikel 23, § 1, 4° (verwijzing naar artikel 29 van het ontwerp), artikel 40, §§ 2 en 14 (verwijzing respectievelijk naar de artikelen 30 en 49, § 1, 1°, van het ontwerp), artikel 45, § 2 (verwijzing naar de artikelen 44, § 2, 41, § 3, 44, § 1, en 45, §§ 2 en 3, van het ontwerp), artikel 51, § 5 (verwijzing naar artikel 48 van het ontwerp), en artikel 54, § 1 (verwijzing naar artikel 46 van het ontwerp).

.../...

4. Wat de wetgevingstechniek betreft, kan de aandacht van de stellers van het ontwerp, bij wijze van voorbeeld, gevestigd worden op de volgende onvolkomenheden.

4.1. Als in een artikel of een paragraaf een opsomming wordt gegeven, na een dubbelpunt, moet de hele tekst als één doorlopende zin geredigeerd worden; is dat niet mogelijk, dan moet dat artikel of die paragraaf onderverdeeld worden in op zichzelf staande tekstonderdelen (paragrafen, leden, ...), die telkens eindigen op een punt. Deze opmerking geldt bijvoorbeeld voor de artikelen 11, § 2, en 13 van het ontwerp.

4.2 De onderverdeling van een hoofdstuk dient op een eenvormige wijze te gebeuren (men vergelijk hoofdstuk III, dat ingedeeld is in afdelingen en onderafdelingen, met hoofdstuk V, dat ingedeeld is in secties).

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

In het tweede lid van de aanhef dienen de wijzigingen van het besluit van 20 december 1995 vermeld te worden, zijnde de wijzigingen bij de besluiten van de Vlaamse regering van 5 maart 1996 en 15 juli 1997.

Artikel 1

1. Het is de Raad van State niet duidelijk waarom in 5° de term "vervoerdocument" wordt gedefinieerd.

.../...

Verder in de tekst van het ontwerp wordt immers, conform de terminologie van het decreet, gehandeld over het "mestafzetdocument" (zie artikel 32 van het ontwerp), over "de in artikel 8 van het decreet bedoelde overeenkomst" (zie artikel 35 van het ontwerp), of over het "kennisgevingsformulier" voor de toepassing van de voornoemde verordening nr. 259/93 (zie artikel 40 van het ontwerp).

De definitie van artikel 1, 5°, van het ontwerp kan dan ook weggelaten worden.

2. In het ontwerp wordt meermaals verwezen naar de voornoemde verordening nr. 259/93, doch telkens op een verschillende wijze. Daarom verdient het aanbeveling in artikel 1 van het ontwerp een definitie op te nemen, die zou kunnen luiden als volgt :

"5° verordening (EEG) nr. 259/93 : verordening (EEG) nr. 259/93 van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap".

In de overige artikelen van het ontwerp dient dan telkens de aldus gedefinieerde term gebruikt te worden. Artikel 31, 3°, dient dan uiteraard weggelaten te worden.

.../...

Artikel 3

In de eerste volzin van het eerste lid is sprake van een "vrijstelling" van de aangifteplicht bedoeld in artikel 2. In werkelijkheid lijkt het gewoon te gaan om een categorie van producenten en gebruikers die niet binnen het toepassingsgebied van artikel 2 vallen.

Het eerste lid van artikel 3 zou dan ook geredigeerd moeten worden als volgt :

"De producent of de gebruiker die een bedrijf exploiteert waarvan de productie van dierlijke mest minder dan 300 kg difosforpentoxyde bedroeg, en waarvan de tot het bedrijf behorende cultuurgronden een oppervlakte van minder dan 2 ha hadden, en die met derden verhandelingen van dierlijke mest of andere meststoffen van meer dan 500 kg per verhandeling wenst uit te voeren, dient op vraag van de Mestbank het bewijs te leveren dat ...".

Artikel 9

Luidens dit artikel moet de in de artikelen 2 en 4 tot 8 van het ontwerp bedoelde aangifte bij de Mestbank worden ingediend "uiterlijk op 15 maart van elk jaar".

Artikel 77 van het ontwerp bepaalt dat het ontworpen besluit in werking treedt op 1 januari 2000 en betrekking heeft op de productie jaren 2000 en volgende.

.../...

Uit de combinatie van de artikelen 9 en 77 volgt derhalve dat ten vroegste op 15 maart 2001 een eerste maal een aangifte ingediend zal moeten worden, betrekking hebbend op het productiejaar 2000.

De vraag rijst of er voor het productiejaar 1999 (aangifte 2000) niet in een overgangsregeling dient te worden voorzien, zoals dat bijvoorbeeld het geval is in de artikelen 11, § 4, 16 en 18, § 1, van het ontwerp.

Artikel 11

1. De eerste volzin van paragraaf 1 is in feite een aankondiging van hetgeen in paragraaf 2 uitgewerkt wordt. Die eerste volzin kan dan ook beter worden weggelaten, om verwarring te vermijden. In paragraaf 2, inleidende zin, dient dan wel te worden gepreciseerd dat het noteren in het register "binnen 48 uur" moet plaatsvinden.

2. De tweede volzin van paragraaf 1 (die de enige volzin van die paragraaf wordt) kan beter geredigeerd worden als volgt :

"De afzet van dierlijke mest dient, overeenkomstig de bepalingen van het decreet, te gebeuren :

1° ofwel op cultuurgronden;

2° ofwel ...

(enzovoorts)".

.../...

Artikel 21

Bij paragraaf 2 van dit artikel wordt aan de aanvrager de verplichting opgelegd om een bedrag van vijfduizend frank te betalen voor de behandeling van het dossier.

Volgens de gemachtigde van de regering kan voor het opleggen van deze retributie een grondslag gevonden worden in artikel 7, § 1, tweede lid, van het mestdecreet.

Deze decreetsbepaling bevat echter alleen maar een machtiging aan de Vlaamse regering om de criteria en de voorwaarden voor de erkenning als mestvoerder te bepalen. Daarin ligt geen uitdrukkelijke machtiging vervat om een retributie op te leggen.

Ter voldoening aan artikel 173 van de Grondwet dient de decreetgever ten minste te bepalen in welke gevallen en door wie een retributie is verschuldigd.

Bij gebreke van een dergelijke bepaling, is er voor de in artikel 21, § 2, van het ontwerp bedoelde retributie geen rechtsgrond. Die paragraaf dient dan ook uit het ontwerp weggelaten te worden.

Dezelfde opmerking geldt, mutatis mutandis, voor de artikelen 25, § 1, laatste volzin, 39, § 5, en 40, §§ 6 tot 10.

.../...

Artikel 28

In de eerste volzin van paragraaf 3 wordt verwezen naar "de voorwaarde bepaald in artikel 23, § 3". Die laatste bepaling bevat echter twee voorwaarden waaraan de erkende mestvoerders klasse C moeten voldoen, met name (1°) een minimaal gewicht aan meststoffen exporteren en/of importeren, en (2°) de voornoemde verordening nr. 259/93 naleven.

Gelet op hetgeen verder bepaald wordt in artikel 29, § 1, van het ontwerp, waarin sancties op de overtreding van onder meer de voornoemde verordening worden vastgesteld, dient in de eerste volzin van artikel 28, § 3, dan ook allicht verwezen te worden naar artikel 23, § 3, 1°.

Artikel 34

1. De paragrafen 1 tot 3 vormen een herhaling van de bepalingen van artikel 8, § 1, 3°, b) tot d), van het mestdecreet. In beginsel horen zulke bepalingen niet thuis in een uitvoeringsbesluit, op gevaar af verwarring te doen ontstaan over de juiste plaats van de inhoud ervan in de hiërarchie der normen.

Van dat beginsel kan slechts afgeweken worden als de overname van de bepalingen van het decreet nodig is voor een goed begrip van het uitvoeringsbesluit. Indien de stellers van het ontwerp menen dat aan die voorwaarde is voldaan, dient in elk geval telkens geschreven te worden : "Elk vervoer van dierlijke mest of andere meststoffen, overeenkomstig artikel ... van het decreet, ...".

.../...

2. In artikel 34, § 5, eerste lid, van het ontwerp wordt voorzien in bepaalde afwijkingen voor het vervoer van dierlijke of andere meststoffen, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Het tweede lid van de ontworpen bepaling machtigt de Mestbank de "verdere modaliteiten van de afwijking" te bepalen.

Een dergelijke machtiging kan slechts als decreetsconform worden beschouwd, indien de bedoelde "verdere modaliteiten" alleen maar betrekking hebben op hetgeen bepaald is in 2° en 3° van het eerste lid. Dit zou dan duidelijker uit de tekst moeten blijken.

Artikel 40

In paragraaf 1 verdient het aanbeveling naar de bedoelde verordening zelf te verwijzen, veeleer dan naar de decreetsbepaling waarin deze verordening vermeld wordt.

Artikel 42

In dit artikel wordt verwezen naar "het besluit van de Vlaamse regering houdende uitvoering van artikel 9, § 2 en § 3, van het decreet".

Allicht is het de bedoeling te verwijzen naar het ontworpen 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)", waarover de Raad van State heden advies L. 30.090/3 geeft. Dat besluit dient dan met zijn datum en zijn correct opschrift (1) vermeld te worden. Voorts vervange men dan de woorden "de gemeenten vermeld in" door "de gemeenten bedoeld in".

Artikel 44

Luidens paragraaf 2 van dit artikel kan de Mestbank te allen tijde passende sanitaire of hygiënische voorwaarden vaststellen waaraan de mestvoerders dienen te voldoen. Voor een dergelijke machtiging tot regelend optreden kan noch in artikel 11 van het mestdecreet, noch in een ander artikel van dat decreet rechtsgrond gevonden worden.

Artikel 48

Deze bepaling beoogt de aansprakelijkheid van de producent te regelen voor elke schade die veroorzaakt zou kunnen worden door mestvreemde stoffen of stoffen die in abnormale concentraties aanwezig zijn in de dierlijke mest.

Het komt de Vlaamse regering niet toe een dergelijke regeling vast te stellen. Alleen de decreetgever zelf zou een bijzondere, van de artikelen 1382 e.v. van het Burgerlijk Wetboek afwijkende aansprakelijkheidsregeling kunnen invoeren.

(1) In het advies L. 30.090/3 wordt gesuggereerd om dat opschrift te wijzigen.

Artikel 48 moet derhalve uit het ontwerp worden weggelaten.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 59 van het ontwerp.

Artikel 49

In paragraaf 1, tweede lid, schrijve men voor alle duidelijkheid "bedoeld in artikel 22, § 6, van het decreet" in plaats van "bedoeld in artikel 22, § 6".

Artikelen 60 tot 75

Deze bepalingen, die hoofdstuk X van het ontwerp vormen, hebben betrekking op de voorwaarden voor de erkenning van laboratoria voor het uitvoeren van analyses.

Weliswaar voorziet artikel 36, § 1, e), van het mestdecreet in de mogelijkheid dat andere stalen dan stalen van meststoffen worden genomen, en wordt de Vlaamse regering bij die bepaling gemachtigd de regels vast te stellen met betrekking tot het nemen van die stalen en de ontleding ervan. Toch kan de Vlaamse regering uit die decreetsbepaling niet de bevoegdheid putten om erkenningsnormen uit te vaardigen met betrekking tot de betrokken laboratoria, met inbegrip van een erkenningsprocedure en een regeling inzake administratief beroep.

Hoofdstuk X moet derhalve uit het ontwerp worden weggelaten.

.../...

Artikel 76

Gelezen in samenhang met artikel 77 van het ontwerp, kan de toepassing van artikel 76 tot gevolg hebben dat voor het productiejaar 1999 (aangiftejaar 2000) er geen regeling meer voorhanden is. Het besluit van de Vlaamse regering van 20 december 1995 wordt immers opgeheven met ingang van 1 januari 2000, terwijl de nieuwe regeling slechts betrekking heeft op de productiejaar 2000 (aangiftejaar 2001) en volgende.

Dit is allicht niet de bedoeling van de stellers van het ontwerp. Indien dit inderdaad niet het geval is, zou artikel 76 best aangevuld worden met een overgangsbepaling, naar luid waarvan voor het productiejaar 1999 het besluit van 20 december 1995 nog van toepassing blijft.

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