

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 3 juli 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 "omtrent de mest-uitscheidingsbalans, ter uitvoering van (de) artikel(en) 3, § 1, 4°, 5, § 2, 1°, 6, § 2, en 20bis, § 2, § 3 en § 4, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen", heeft op 4 juli 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 voorziet dat de producenten en gebruikers kunnen gebruik maken van deze nutriëntenarme voeders en voedertechnieken indien zij opteren voor het nutriëntenbalansstelsel van het type mestuitscheidingsbalans; de keuze voor het forfaitaire stelsel of voor het nutriëntenbalansstelsel van het type mestuitscheidingsbalans is bepalend voor de berekening van de dierlijke productie en de mestoverschotten zoals bepaald in de artikelen 5, § 1 en § 2 en 6, § 2 van het decreet;
- de aanpak aan de bron één van de drie belangrijke peilers is van het nieuwe mestbeleid voor de aanpak van de mestoverschotten;
- het gebruik van milieuvriendelijke nutriëntenarme voeders en voedertechnieken gestimuleerd moet worden om de aanpak aan de bron te realiseren;
- momenteel reeds bepaalde nutriëntenarme voeders op de markt zijn".

*

* *

.../...

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. Luidens artikel 20bis, § 1, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (hierna : het mestdecreet), kan elke producent en gebruiker, voor het realiseren van de algemene normen bedoeld in artikel 13bis, opteren, ofwel voor het forfaitaire stelsel als omschreven in hoofdstuk V, afdeling 2, ofwel voor het nutriëntenbalansstelsel als omschreven in hoofdstuk VIbis.

Luidens paragraaf 2 van dat artikel 20bis omvat het nutriëntenbalansstelsel drie soorten van balansen, met name de bedrijfsbalans, de mestuitscheidingsbalans en de bodembalans.

Luidens paragraaf 4, 2°, van artikel 20bis gelden, bij toepassing van het nutriëntenbalansstelsel, dezelfde bemestingsnormen en regels als bij het forfaitaire stelsel, bedoeld in hoofdstuk V, afdeling 2, met dien verstande evenwel dat de producent of gebruiker, in geval van toepassing van de mestuitscheidingsbalans, de reële uitscheidingshoeveelheden in rekening mag brengen, overeenkomstig artikel 5, § 2.

.../...

Het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe het gebruik te regelen van de hiervóór bedoelde mestuitscheidingsbalans voor de berekening van de mestproductie en van de mestoverschotten.

Het ontwerp maakt daarbij onderscheid tussen vier subtypen van mestuitscheidingsbalans, met name het subtype "veevoederconvenant", het subtype "regressierechte", het subtype "andere voeder- en/of exploitatietechniek" en het subtype "milieubeleidsovereenkomst".

Voor ieder van die subtypen, behalve voor het subtype "milieubeleidsovereenkomst", bepaalt het ontwerp de in aanmerking te nemen uitscheidingshoeveelheden en de voor te leggen bewijsstukken. Voorts regelt het de wijze waarop aan de Mestbank melding moet worden gedaan van het feit dat de producent of gebruiker de mestuitscheidingsbalans kiest als nutriëntenbalans.

2. De rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt geboden door de artikelen 5, § 2, tweede lid, en 20bis, §§ 2 en 6, van het mestdecreet. Die bepalingen machtigen de Vlaamse regering om nadere regels vast te stellen met betrekking tot :

- het bewijs van de reële uitscheidingshoeveelheden (artikel 5, § 2, tweede lid);
- de bepaling van de aan- en afvoerposten van o.m. de mestuitscheidingsbalans (artikel 20bis, § 2);

.../...

- de balansen bedoeld in artikel 20bis, § 2 (artikel 20bis, § 6);
- de melding aan de Mestbank bedoeld in artikel 20bis, § 3 (artikel 20bis, § 6).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdend met wat hiervóór werd opgemerkt in verband met de rechtsgrond van het ontwerp, dient het eerste lid van de aanhef te worden geredigeerd als volgt :

"Gelet op het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, inzonderheid op de artikelen 5, § 2, en 20bis, §§ 2 en 6, ingevoegd bij het decreet van 11 mei 1999;"

2. Het tweede lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar het decreet van 15 juni 1994 betreffende de milieu-beleidsovereenkomsten, dient te worden geschrapt. Dat decreet biedt immers geen rechtsgrond voor de ontworpen regeling.

3. In de aanhef dient een lid te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar de akkoordbevinding van de Vlaamse minister bevoegd voor de begroting.

.../...

4. Het zesde lid van de aanhef moet als volgt worden geredigeerd :

"Gelet op advies L. 30.365/3 van de Raad van State, gegeven op 4 juli 2000, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

5. De in het zevende lid van de aanhef opgenomen considerans dient te worden geschrapt : de motivering van het ontworpen besluit wordt immers niet opgelegd door de bepalingen van het mestdecreet waarin het rechtsgrond vindt, noch door enige andere hogere norm; bovendien is de aangevoerde motivering niet van die aard dat ze voor een goed begrip van de ontworpen regeling noodzakelijk of zelfs maar nuttig is.

Artikel 1

Gelet op de opsomming van de diersoorten in de tabellen vervat in de artikelen 5, § 1, en 6, § 1, van het ontwerp, en in bijlage I, is de definitie van de term "de beschouwde diersoort" overbodig. Artikel 1, 3°, dient dan ook weggelaten te worden.

Artikel 2

1. Paragraaf 2, eerste lid, van dit artikel dient duidelijkheidshalve te worden geredigeerd als volgt :

.../...

"Overeenkomstig artikel 20bis, § 3, van het decreet, dient elke producent of gebruiker die opteert voor het nutriëntenbalansstelsel van het type mestuitscheidingsbalans, daarvan mededeling te doen aan de Mestbank vóór 21 januari van elk jaar waarin hij deze balans zal toepassen, door middel van het document vastgesteld in bijlage I."

2. In het tweede lid van paragraaf 2 moeten de woorden "binnen de 15 dagen na publicatie van dit Besluit in het Belgisch Staatsblad" worden vervangen door "binnen 15 dagen na de bekendmaking van dit besluit in het Belgisch Staatsblad".

3. Zoals blijkt uit bijlage I bij het ontwerp, dient de producent of de gebruiker die heeft geopteerd voor het nutriëntenbalansstelsel van het type mestuitscheidingsbalans, alleen aan te duiden welk subtype van de mestuitscheidingsbalans hij voor iedere diersoort beoogt toe te passen.

In paragraaf 3 van artikel 2 moeten dan ook, in het eerste en het tweede lid, de bepalingen betreffende het forfaitaire stelsel worden weggelaten.

.../...

Rekening houdend met de opmerking die hierna wordt gemaakt met betrekking tot artikel 8 van het ontwerp, moet bovendien de vermelding van het subtype "milieubeleids-overeenkomst" worden geschrapt.

Paragraaf 3 dient dan als volgt te worden geredigeerd :

"§ 3. Op het document vastgesteld in bijlage I dient de producent of gebruiker, voor elke diersoort, aan te kruisen voor welk van de volgende subtypen van de mest-uitscheidingsbalans hij zal opteren :

- subtype veevoederconvenant, volgens ... (verder zoals in het ontwerp);
- subtype regressierechte, volgens ... (verder zoals in het ontwerp);
- subtype andere voeder- of exploitatietechniek, volgens ... (verder zoals in het ontwerp).".

Artikel 3

Dit artikel luidt als volgt :

"Voor het productiejaar 2000 (aanslagjaar 2001) wordt de mestproductie op basis van de aangifte 2001 berekend overeenkomstig de regels van het decreet, met dien verstande dat, in voorkomend geval, het nutriëntenbalansstelsel van het type mest-uitscheidingsbalans, de uitscheidingsbalans voor het

.../...

hele productiejaar 2000 in aanmerking wordt genomen indien aan de voorwaarden van art. 2, § 2, tweede lid en art. 9 is voldaan."

Met die volstrekt onbegrijpelijke tekst zou, volgens de toelichting die aan de Raad van State is verstrekt, bedoeld zijn te voorzien in een overgangsregeling voor het productiejaar 2000 (aanslagjaar 2001) om rekening te houden met de omstandigheid dat het ontworpen besluit pas in de loop van het jaar 2000 in werking treedt en derhalve slechts voor een beperkte periode van het jaar kan worden toegepast. Die overgangsregeling zou hierin bestaan dat, voor de producent of de gebruiker die na de inwerkingtreding van het ontworpen besluit opteert voor (een van de subtypen van) de mestuitscheidingsbalans (en zulks aan de Mestbank meedeelt binnen 15 dagen na de bekendmaking van het ontworpen besluit), de mestuitscheidingshoeveelheden welke naar behoren zijn bewezen voor de periode van het jaar (2000) gedurende welke het ontworpen besluit is toegepast, zullen worden geëxtrapoleerd en worden geacht voor het hele jaar (2000) te gelden. Die regeling resulteert voor de betrokkene in een verlaagde mestproductie en meteen in een verlaagd mestoverschot en lagere heffingen.

Het artikel behoort volledig te worden herwerkt om die bedoeling duidelijk tot uitdrukking te brengen.

Artikel 4

Hoofdstuk II van het ontwerp en het erin vervatte artikel 4 regelen de hypothese dat de producent of de

.../...

gebruiker opteert voor het forfaitaire stelsel, en dus niet voor het nutriëntenbalansstelsel van het type mestuitscheidingsbalans. Die regeling hoort niet thuis in het ontworpen besluit, dat immers precies de hypothese beoogt te regelen dat de betrokkene wél heeft geopteerd voor het stelsel van de mestuitscheidingsbalans.

De bedoelde regeling dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 5

1. Luidens paragraaf 2, derde lid, van dit artikel dienen de betalingsbewijzen van de in het tweede lid bedoelde facturen en aankoopborderellen "aanwezig te zijn, binnen aanvaardbare datum (lees : termijn) na opstellen van factuur of aankoopborderel". Er dient te worden verduidelijkt wat bedoeld is met "aanvaardbare" termijn.

Dezelfde opmerking geldt voor de analoge bepaling van artikel 6, § 2, tweede lid, in fine.

2. In het vierde lid van paragraaf 2 dient de bepaling luidens welke de bevoegde minister "meer details (kan) verschaffen omtrent de bewijsstukken" allicht te worden vervangen door de machtiging aan de minister om "nadere regels vast te stellen betreffende de voor te leggen bewijsstukken".

.../...

Een analoge opmerking geldt voor de artikelen 6, § 3, en 7, § 3, van het ontwerp, waarin sprake is van het verschaffen van meer details over de bijlagen II en III.

3. Luidens paragraaf 3 kan de Vlaamse regering, wanneer nieuwe veevoederconvenanten worden gesloten, de tabel van paragraaf 1 uitbreiden. Die bepaling komt erop neer dat de Vlaamse regering zichzelf machtigt om haar besluit in voorkomend geval aan te passen. Een dergelijke bepaling hoort niet thuis in het ontwerp.

Dezelfde opmerking geldt voor de analoge bepaling van artikel 6, § 4.

Artikel 7

Luidens paragraaf 5 van dit artikel dienen de producenten of gebruikers, conform de bepalingen van artikel 20bis, § 5, van het decreet, "de bewijslast voor de mestuitscheidingsbalans bedoeld in § 1 zelf te leveren".

Luidens de bedoelde bepaling van artikel 20bis, § 5, van het mestdecreet "(ligt) de bewijslast van de aan- en afvoerposten van de balansen ... bij de producent of gebruiker". In de ontworpen bepaling moeten de woorden "de bewijslast ... leveren" dan ook kennelijk worden vervangen door "de bewijslast ... dragen".

.../...

De vraag rijst of niet bovendien bedoeld is dat het bewijs van de mestuitscheidingshoeveelheden door de betrokkene kan worden geleverd met alle middelen van recht. Indien zulks de bedoeling is, moet de ontworpen bepaling in die zin worden aangevuld.

Artikel 8

In afdeling 4 en in het erin vervatte artikel 8 wordt, enerzijds, de bepaling van artikel 20ter, eerste lid, van het mestdecreet herhaald, luidens welke de Vlaamse regering milieubeleidsovereenkomsten kan sluiten, en wordt, anderzijds, voorzien in de mogelijkheid voor de regering om op basis van die milieubeleidsovereenkomsten specifieke mestuitscheidingshoeveelheden vast te stellen. Die bepalingen die er alleen op neerkomen een mogelijke regeling aan te kondigen, horen niet thuis in het ontworpen besluit. Ze moeten derhalve uit het ontwerp worden weggelaten.

Artikel 9

1. In paragraaf 3 van dit artikel moeten de woorden "overeenkomstig art. 36, § 1, 1°, e)" worden vervangen door "overeenkomstig artikel 36, § 1, 1°, e), van het decreet".

.../...

2. Paragraaf 4 luidt als volgt :

"Wanneer bij de controle van de balansen, de controle van de voeders en andere controles uitgevoerd ter staving van de mestuitscheidingsbalansen wordt vastgesteld dat deze niet conform zijn aan de bepalingen van het decreet en dit besluit, kan dit worden geïnterpreteerd als :

- een overtreding van de verplichting aan de heffing te voldoen. Overeenkomstig art. 25, § 1, van het decreet wordt in deze gevallen een administratieve geldboete opgelegd;
- een overtreding van art. 33ter, § 1, 1°. Overeenkomstig art. 37, § 2, 7°, van het decreet geldt in deze gevallen de strafbepaling van art. 37, 2°;

..."

De aangehaalde bepaling moet worden geschrapt. Het strafbaar stellen van bepaalde handelingen of tekortkomingen is uitsluitend zaak van de decreetgever. Het komt de regering niet toe de door de decreetgever vastgestelde bepalingen aan te vullen of voor te schrijven hoe die bepalingen moeten worden geïnterpreteerd.

De bepaling in fine van paragraaf 4 luidens welke, in geval van miskenning van de voorschriften inzake de mestuitscheidingsbalans, ambtshalve het forfaitaire stelsel wordt toegepast, dient in een afzonderlijk artikel te worden opgenomen.

Artikel 10

Dit artikel moet worden geredigeerd als volgt :

"Dit besluit treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad."

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. 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