

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 30.924/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 16 november 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 voorontwerp van decreet "tot regeling van de vrijwillige, volledige en definitieve stopzetting van de productie van alle dierlijke mest, afkomstig van een of meerdere diersoorten", heeft op 21 november 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 :

"De opkoopregeling in de varkenshouderij is onderdeel van het 3-sporenbeleid dat de Vlaamse regering wil volgen i.v.m. het oplossen van de mestproblematiek.

In het programma voor Plattelandsontwikkeling, ingediend op 22/12/99, werd in eerste instantie gedacht aan gedeeltelijke afbouw en werden maatregelen in die richting aangemeld.

De Europese Commissie liet weten dat deze maatregel geenszins op cofinanciering kon rekenen en uitgewerkt moest worden in de richting van een totale opkoopregeling per diersoort. Daardoor liep de uitwerking van het voorontwerp van decreet serieuze achterstand op. Intussen was bij (de) begrotingscontrole 2000 reeds 700 miljoen voorzien voor deze maatregel. Deze 700 miljoen werd, vermits ze in 2000 niet kon worden opgenomen, herbevestigd voor de begroting 2001 : 1 miljard werd voorzien; 700 miljoen van 2000 + 300 miljoen. Vanuit budgettaire overwegingen en vanuit de overweging dat producenten de afbouw uitstellen omwille van een nakende opkoopregeling en er daaromtrent grote sociale onrust is, wordt hoogdringend advies gevraagd".

*

*

*

.../...

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 hierna-volgende opmerkingen.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe, met het oog op de beperking van de "productie" van dierlijke mest, te voorzien in de mogelijkheid om een "stopzettingsvergoeding" toe te kennen aan de houders van een geldige milieuvergunning voor de exploitatie van een bestaande veeteeltinrichting, indien zij binnen een bepaalde termijn, op vrijwillige basis, volledig en definitief stoppen met het houden van bepaalde dieren en dus met de "productie" van alle dierlijke mest afkomstig van die dieren (artikelen 3 en 4 van het ontwerp).

Ten gevolge van de stopzetting vervalt van rechtswege de milieuvergunning in zoverre ze betrekking heeft op de betrokken dieren (artikelen 5 en 10) en wordt de aan de veeteeltinrichting toegekende nutriëntenhalte van rechtswege ingekort tot beloop van de nutriëntenproductie van de betrokken dieren (artikelen 6 en 11).

.../...

2. Zoals wordt aangegeven in de memorie van toelichting, is het ontworpen decreet een kaderdecreet. De uitwerking van de beoogde regeling wordt in belangrijke mate overgelaten aan de Vlaamse regering.

De Vlaamse regering wordt inzonderheid gemachtigd :

- om "het territoriale toepassingsgebied van de ontworpen regeling binnen het Vlaamse Gewest per diersoort" nader te bepalen, m.a.w. om de toekenning van de stopzettingsvergoeding (per diersoort) te beperken tot bepaalde gebieden (bijv. kwetsbare zones) binnen het Vlaamse Gewest (artikel 3, tweede lid, van het ontwerp);
- om het bedrag van de stopzettingsvergoeding te bepalen; de regering kan dat bedrag laten variëren naargelang van de diersoort, naargelang van het gebied waarin de inrichting is gelegen en naargelang van het tijdstip van de indiening van de aanvraag tot de uitbetaling van een stopzettingsvergoeding (artikel 8, eerste lid);
- om nadere vergoedingsvoorwaarden en regels vast te stellen, inzonderheid in verband met de volgorde waarin de aanvraagdossiers worden behandeld (artikel 8, tweede lid);
- om de nadere voorwaarden en regels vast te stellen in verband met de procedure, de inhoud, de voorwaarden,

.../...

de vorm en de regels met betrekking tot de stopzetting, de indiening van de aanvraag, het onderzoek naar de volledigheid van de aanvraag, de goedkeuring of de weigering van de aanvraag, de uitbetaling van de vergoeding, de controle en het toezicht (artikel 9).

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

1. Zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, is de ontworpen regeling een maatregel die beoogt "het probleem van de mestoverschotten aan te pakken en een daadwerkelijke verbetering van de milieukwaliteit te realiseren" door "het stimuleren van de afbouw van de veestapel".

Maatregelen die ertoe strekken milieubelastende activiteiten af te remmen of te beperken - in casu door het stimuleren, door middel van een stopzettingsvergoeding, van de vrijwillige afbouw van de veestapel -, kunnen worden ingepast in de bevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu tegen verontreiniging en aantasting, welke aan de gewesten is toegewezen bij artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

2. Hoewel aldus kan worden aangenomen dat het ontworpen decreet in essentie een milieuaangelegenheid regelt (de beperking van de verontreiniging van het leefmilieu

.../...

door meststoffen), heeft de ontworpen regeling onmiskenbaar een weerslag op het (federale) landbouwbeleid. Bijgevolg diende, overeenkomstig artikel 6, § 3bis, 5°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, over het voorontwerp van decreet overleg te worden gepleegd met de federale overheid.

Wat de naleving van die overlegverplichting betreft, wordt verwezen naar opmerking 3 in verband met de voorafgaande vormvereisten.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Uit het aan de Raad van State meegedeelde dossier blijkt dat voldaan is aan de verplichting tot consultatie van de Stuurgroep Vlaamse mestproblematiek, de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (MiNa-raad) en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV).

2. Er is eveneens voldaan aan de vormvoorschriften van het besluit van de Vlaamse regering van 16 november 1994 tot regeling van de begrotingscontrole : het ontwerp is voor advies voorgelegd aan de inspectie van financiën en het akkoord van de Vlaamse minister bevoegd voor de begroting is verleend.

3. Ter inachtneming van het voorschrift van het voornoemde artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet

.../...

van 8 augustus 1980, is het ontwerp besproken 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.

De aandacht van de decreetgever wordt erop gevestigd dat de bedoelde overlegverplichting, overeenkomstig artikel 124bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, moet worden aangemerkt als een bevoegdheidsverdelende regel, waarvan de schending eventueel tot vernietiging van het ontworpen decreet zou kunnen leiden.

4. De ontworpen regeling werd, overeenkomstig de artikelen 87 tot 89 van het EG-Verdrag, aangemeld bij de Europese Commissie.

Volgens de aan de Raad van State verstrekte inlichtingen, is aan de Europese Commissie aanvullende informatie bezorgd over de aangemelde regeling, en is op dit ogenblik de termijn nog niet verstreken waarbinnen de Commissie een beschikking moet geven overeenkomstig artikel 4, lid 5, van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere

.../...

bepalingen voor de toepassing van artikel 93 (1) van het EG-Verdrag.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

In de inleidende zin van dit artikel kunnen de woorden "hierna stopzettingsdecreet te noemen" beter worden weggelaten.

Artikel 3

Luidens het eerste lid van dit artikel "(kan) het Vlaamse Gewest ..., afhankelijk van de daartoe op de begroting van het Vlaamse Gewest goedgekeurde kredieten en onder het voorbehoud van de goedkeuring van de Europese Commissie, een stopzettingsvergoeding verlenen aan de vergunninghouder van een bestaande veeteeltinrichting die op vrijwillige basis de exploitatie wenst stop te zetten".

In zoverre in dat eerste lid wordt bepaald dat de stopzettingsvergoeding kan worden verleend door "het Vlaamse Gewest", dient te worden gewezen op de bepaling van artikel 8, eerste lid, eerste volzin, van het ontwerp. Luidens die bepaling "(verleent) de Vlaamse regering onder de in (het ontworpen) decreet vastgelegde voorwaarden aan

(1) Thans artikel 88.

de vergunninghouder van de bestaande veeteeltinrichting een stopzettingsvergoeding". Die bepaling van artikel 8, met name de aanwijzing van de regering als bevoegde overheid, zou beter worden geïntegreerd in artikel 3, eerste lid, van het ontwerp.

Uit de bepaling van artikel 3, eerste lid, luidens welke de toekenning van de bedoelde vergoeding "afhankelijk (is) van de daartoe op de begroting van het Vlaamse Gewest goedgekeurde kredieten", volgt dat het ontworpen decreet geen subjectief recht op de vergoeding verleent. Het zal integendeel aan de decreetgever toekomen om jaarlijks, bij het vaststellen van de begroting, te bepalen of al dan niet - en zo ja, in welke mate - de door de ontworpen regeling in het vooruitzicht gestelde vergoedingen kunnen worden toegekend.

Dat de ontworpen (steun)regeling slechts kan worden toegepast nadat de Europese Commissie heeft aangenomen dat de regeling verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, volgt uit artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag. De bepaling van artikel 3, eerste lid, van het ontwerp, luidens welke de stopzettingsvergoedingen slechts worden toegekend "onder het voorbehoud van de goedkeuring van de Europese Commissie", is derhalve overbodig.

Rekening houdend met de voorgaande opmerkingen, zou artikel 3, eerste lid, beter kunnen worden geredigeerd als volgt :

.../...

"Binnen de perken van de daartoe goedgekeurde begrotingskredieten, kan de Vlaamse regering, onder de voorwaarden bepaald in dit decreet, een stopzettingsvergoeding verlenen aan de vergunninghouder van een bestaande veeteeltinrichting die op vrijwillige basis de exploitatie stopzet".

Artikel 4

Luidens de bepaling sub 4° van dit artikel wordt de stopzettingsvergoeding enkel verleend indien "de aanvrager van de vergoeding ... jonger (is) dan 65 jaar".

Volgens de memorie van toelichting wordt die leeftijdsgrens opgelegd "om te vermijden dat door het decreet de natuurlijke afvloeï gefinancierd wordt".

Gelet op de doelstelling van het decreet, welke in essentie erin bestaat de verontreiniging van het leefmilieu door meststoffen te beperken door middel van het afkopen van milieuvergunningen voor veeteeltinrichtingen, kan worden betwijfeld of de leeftijd van de aanvragervergunninghouder een adequaat criterium is voor het al dan niet toekennen van de vergoeding, en, bijgevolg, of het hanteren van dat criterium te verantwoorden is t.o.v. het gelijkheidsbeginsel.

.../...

Artikelen 5 en 6

De in deze artikelen vervatte regelingen in verband met het verval van rechtswege van de milieuvergunning en de inkorting van rechtswege van de nutriëntenhalte worden, overigens op een wetgevingstechnisch meer adequate manier, nader uitgewerkt in de artikelen 10 en 11 van het ontwerp, die ertoe strekken wijzigingen aan te brengen respectievelijk in het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en in het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen.

De artikelen 5 en 6 zijn bijgevolg overbodig, en kunnen dan ook beter uit het ontwerp worden weggelaten.

Artikel 7

Dit artikel strekt ertoe te bepalen hoe het aantal dieren wordt vastgesteld dat in aanmerking wordt genomen voor de berekening van de stopzettingsvergoeding. De ontworpen regeling komt erop neer dat de vergoeding in beginsel wordt berekend op basis van "de gemiddelde veebezetting per diersoort in kwestie die overeenstemt met de Mestbankaangifte (1) van het laatste aanslagjaar"

(1) Luidens artikel 3, § 1, 2°, a), van het voornoemde decreet van 23 januari 1991 wordt in de aangifte aan de Mestbank de gemiddelde veebezetting per diersoort vermeld m.b.t. het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar van de aangifte.

(paragraaf 2 van artikel 7). Wanneer die gemiddelde veebezetting evenwel hoger is dan die welke in aanmerking werd genomen voor de berekening van de nutriëntenhalte (1), gebeurt de berekening op basis van die lagere gemiddelde veebezetting (paragraaf 1 juncto paragraaf 2, tweede volzin).

De redactie van artikel 7 kan worden verbeterd als volgt :

"Art. 7. Het aantal dieren dat in aanmerking komt voor de berekening van de stopzettingsvergoeding wordt per bestaande veeteeltinrichting beperkt tot de gemiddelde veebezetting welke, voor iedere betrokken diersoort, wordt vermeld in de Mestbankaangifte van het laatste aanslagjaar.

Wanneer evenwel de gemiddelde veebezetting per diersoort welke werd in aanmerking genomen voor de vaststelling van de nutriëntenhalte voor de betrokken inrichting, lager ligt dan die bedoeld in het vorige lid, wordt de stopzettingsvergoeding berekend op basis van die lagere gemiddelde veebezetting."

(1) Zie artikel 33bis, § 1, van het decreet van 23 januari 1991 waarin wordt verwezen naar de gemiddelde veebezetting vermeld in de Mestbankaangifte van de aanslagjaren 1996, 1997 en 1998. Voor de berekening van de nutriëntenhalte wordt de hoogste van die drie gemiddelde veebezettingen in aanmerking genomen.

Artikel 8

1. Gelet op het tekstvoorstel dat hiervóór werd geformuleerd voor artikel 3, eerste lid, van het ontwerp, dient de eerste volzin van het eerste lid van artikel 8 te worden geschrapt.

2. Het tweede lid van artikel 8 zou beter worden geredigeerd als volgt :

"De Vlaamse regering kan regels vaststellen op grond waarvan de volgorde wordt bepaald waarin de aanvragen worden behandeld, met het oog op de toekenning van de stopzettingsvergoedingen.".

Artikelen 10 tot 14

Luidens artikel 14 van het ontwerp kan het ontworpen decreet worden aangehaald als "stopzettings-decreet".

In de memorie van toelichting wordt het vaststellen van die citeertitel als volgt verantwoord :

"Het voorliggend decreet wijzigt een aantal andere decreten. De teksten die in de bestaande decreten worden toegevoegd, verwijzen naar voorliggend decreet. Bij een verwijzing dient normaliter de datum en het opschrift van het decreet (te worden vermeld). De datum van het decreet is de datum van de afkondiging. De datum van voorliggend decreet is

.../...

aldus nog niet geweten. Zodoende kan niet op een correcte manier worden verwezen. Achteraf kan evenmin de datum worden ingevuld aangezien de teksten van het decreet voorgedrukte perkamenten zijn die van het parlement komen. Vandaar dat een citeertitel wordt bepaald om via deze citeertitel te verwijzen naar voorliggend decreet in andere bestaande decreten".

Met betrekking tot die verantwoording moet worden opgemerkt dat er, vanuit legistiek oogpunt, geen enkel bezwaar is om in wijzigingsbepalingen te verwijzen naar een ontworpen decreet waarvan alleen het opschrift wordt vermeld en de datum van afkondiging wordt opengelaten.

Artikel 14 van het ontwerp kan derhalve beter worden weggelaten.

In het ontworpen artikel 28, § 1, 4°, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (artikel 10 van het ontwerp) moeten de woorden "het stopzettingsdecreet en zijn uitvoeringsbesluiten" dan worden vervangen door "het decreet van ... tot regeling van de vrijwillige, volledige en definitieve stopzetting van de productie van alle dierlijke mest, afkomstig van een of meerdere diersoorten, en de uitvoeringsbesluiten ervan".

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 33bis, § 1bis, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (artikel 11 van het ontwerp) en voor het ontworpen artikel 4, vierde lid, van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en

.../...

voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfs-ruimten (artikel 13 van het ontwerp).

In het ontworpen artikel 33ter, § 1, 4°, van het voornoemde decreet van 23 januari 1991 (artikel 12 van het ontwerp) schrijve men "in het kader van het decreet van ... tot regeling" in plaats van "in het kader van het decreet tot regeling".

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. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER