

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 32.789/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 21 december 2001 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 uitvoering van de artikelen 14, § 6 en 17, § 8 van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen", heeft op 28 december 2001 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 dit geval wordt het verzoek om spoedbehandeling volgens de aanhef van het ontwerp ⁽¹⁾ gemotiveerd door de omstandigheid dat :

- "- de opbrenging van de bedoelde andere meststoffen en dierlijke mest van toepassing zou moeten (zijn) vanaf 21 september 2001, gelet op de reeds in voege zijnde verbodsperiode die duurt van 21 september tot 15 februari ;
- de incubatieproeven, beschreven in het compendium "Bemonsterings- en analyseprocedures voor mest, bodem en veevoeder in het kader van het mestdecreet", nodig om te verantwoorden of de meststof voldoet aan de gestelde voorwaarden, minstens een maand duurt".

*

* *

Gelet op de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hierna volgende opmerkingen.

Het voorliggende advies moet bovendien gelezen worden in het licht van de omstandigheid dat de Raad van State, ten gevolge van de onbereikbaarheid van een gemachtigde van de regering, het heeft moeten stellen zonder de gebruikelijke toelichtingen bij de hem voorgelegde tekst.

*

* *

⁽¹⁾ In strijd met het voorschrift van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, wordt het verzoek om spoedbehandeling niet gemotiveerd in de adviesaanvraag.

STREKKING VAN HET ONTWERP

Artikel 14 van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (hierna : mestdecreet) bevat bepalingen i.v.m. de maximale hoeveelheid nutriënten die met meststoffen per jaar op cultuurgrond mag opgebracht worden, in de hypothese dat de producent of de gebruiker heeft geopteerd voor het zogenaamde forfaitaire stelsel. Artikel 14, § 6, van het mestdecreet, bepaalt dat de Vlaamse regering afwijkingen op de hoeveelheid stikstof en fosfor onder de vorm van dierlijke mest of andere meststoffen kan toestaan, op voorwaarde dat "deze dierlijke mest of andere meststoffen de stikstof onder dusdanige vorm bevatten dat slechts een beperkt gedeelte van de totale stikstof vrijkomt in het jaar van de opbrenging", en op voorwaarde dat "de afwijkingen ... niet tot gevolg hebben dat hierdoor binnen een meerjarig perspectief van maximum drie jaar meer stikstof en fosfor wordt toegediend dan toegelaten volgens de bemestingsnormen, bedoeld in artikel 14, 15bis en 15ter". Aan de Vlaamse regering wordt opdracht gegeven om de nadere regels en de procedure voor het verlenen van dit soort afwijkingen vast te stellen.

Artikel 17, § 1, 1° en 2°, van het mestdecreet legt een principieel verbod op om gedurende de wintermaanden (van 21 september tot 15 februari) dierlijke mest, andere meststoffen en stikstof uit chemische meststoffen op cultuurgronden op te brengen. Artikel 17, § 8, bepaalt dat de opbrenging van andere meststoffen die stikstof bevatten, onder een zodanige vorm "dat slechts een beperkt gedeelte van de totale stikstof vrijkomt in het jaar van opbrenging", steeds toegelaten is. De Vlaamse regering wordt gemachtigd om de nadere regels vast te stellen, en inzonderheid om de andere meststoffen te bepalen die voor deze afwijking in aanmerking komen.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van Vlaamse regering strekt ertoe uitvoering te geven aan de voornoemde decreetsbepalingen.

Het voordeel van de afwijkende regeling wordt enkel toegestaan voor een meststof of dierlijke mest die voorkomt in een tabel, waarvan het model gevoegd is als bijlage bij het ontworpen besluit. Over de opname in de tabel wordt beslist door de minister bevoegd voor het leefmilieu, op verzoek van een producent, een bewerker of verwerker, of een invoerder. De opname is één jaar geldig, maar ze kan telkens verlengd

.../...

worden. Het ontwerp bepaalt aan welke voorwaarden de meststof of de dierlijke mest moet voldoen om in aanmerking te komen voor opname in de tabel.

Naast deze algemene voorwaarde, die geldt voor de beide soorten afwijkingen, zijn er ook bijzondere voorwaarden, eigen aan één van de soorten afwijkingen.

Wat de opbrenging in een meerjarig perspectief betreft, wordt o.m. bepaald dat de opbrenging aan minerale stikstof niet hoger mag zijn dan 90 kg stikstof per ha. De gebruiker moet bovendien een aanvraag tot opbrenging in meerjarig perspectief indienen, welke goedgekeurd moet worden door de Mestbank.

Wat de opbrenging tijdens de winterperiode betreft, wordt bepaald dat de opbrenging aan minerale stikstof in de bedoelde periode niet hoger mag zijn dan 30 kg stikstof per ha.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. De ontworpen regeling steunt o.m. op een systeem waarbij meststoffen en dierlijke mest opgenomen kunnen worden in een tabel, welke jaarlijks gewijzigd kan worden door de minister.

In een dergelijk systeem heeft het geen zin om een niet-ingevulde tabel op te nemen als bijlage bij het ontworpen besluit. Door de Vlaamse regering of, bij delegatie, door de minister zal integendeel jaarlijks een besluit genomen moeten worden, waarbij de tabel voor het komende jaar wordt vastgesteld. Omwille van de rechtszekerheid moet die tabel ook jaarlijks in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt.

Weliswaar kan in een vereenvoudigde procedure worden voorzien voor het handhaven van meststoffen of dierlijke mest in de tabel, doch het kan niet zonder meer aan de Mestbank worden overgelaten om daarover een (gunstige) beslissing te nemen (zie artikel 9, § 2, van het ontwerp). Artikel 14, § 6, van het mestdecreet bepaalt immers dat het de Vlaamse regering is, die de in die bepaling bedoelde afwijking kan toestaan. De Vlaamse regering kan die bevoegdheid niet delegeren aan de Mestbank.

.../...

Gelet op het voorgaande, dienen de bepalingen van het ontwerp waarin sprake is van de tabel, grondig nagekeken, en waar nodig herschreven te worden⁽²⁾. Bijlage I dient in elk geval uit het ontwerp te worden weggelaten.

2. Hoofdstuk I van het ontwerp bevat algemene bepalingen (artikelen 1 en 2), alsmede een artikel i.v.m. een algemene voorwaarde, meer bepaald inzake de opname van meststoffen of dierlijke mest in de hiervóór bedoelde tabel (artikel 3). Bepalingen i.v.m. de tabel komen voorts ook voor in hoofdstuk III (artikelen 6 tot 10).

Het zou de leesbaarheid van het ontworpen besluit ten goede komen, indien alle bepalingen die verband houden met de tabel het voorwerp zouden uitmaken van één afzonderlijk hoofdstuk, met als opschrift "Algemene voorwaarde".

Dit zou dan betekenen dat artikel 3 ondergebracht zou worden in zulk nieuw hoofdstuk, en dat ook de artikelen 6 tot 10 in dat hoofdstuk een plaats zouden krijgen.

3. Artikel 17, § 1, 1°, van het mestdecreet beperkt het verbod van opbrenging tijdens de wintermaanden, wat grasland betreft, tot 31 januari. Na die datum geldt de beperking m.a.w. niet.

Het ontwerp gaat er echter van uit dat de beperking voor alle soorten gewassen geldt tot 15 februari, datum die in artikel 17, § 1, 2°, wordt vermeld m.b.t. gewasgroepen en gewassen met lage stikstofbehoefte, maïs en andere gewassen (zie de artikelen 2, 2°, 3, tweede lid, en 5 van het ontwerp). Aldus wordt, wat het grasland betreft, een beperking opgelegd die de bij decreet vastgestelde grenzen te buiten gaat.

Het ontwerp dient aangepast te worden, op een zodanige wijze dat uitgegaan wordt van de twee periodes als bepaald in het decreet.

⁽²⁾ Bij die gelegenheid zal o.m. ook de gedeeltelijke overlapping van de bepalingen van artikel 3, derde lid, met die van artikel 8 weggewerkt moeten worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Het tweede en het derde lid van de aanhef, waarin de motivering van het verzoek om spoedbehandeling wordt gegeven en waarin verwezen wordt naar het advies van de Raad van State, dienen verplaatst te worden, zodat die leden juist na de verwijzing naar het advies van de Inspectie van Financiën komen.

Artikel 1

De Raad van State vraagt zich af of in 3° en 4° niet telkens gepreciseerd moet worden dat het gaat om de bepaling van "de hoeveelheid" minerale stikstof resp. snel vrijkomende organische stikstof.

Artikel 2

In 1° wordt bepaald dat de opbrenging binnen een meerjarig perspectief mogelijk is, "in zoverre voldaan is aan de bijzondere voorwaarden van artikel 4".

Die laatste zinsnede is overbodig, nu het daarin bepaalde reeds blijkt uit artikel 4 zelf. Die zinsnede is bovendien verwarrend, nu daarin geen melding gemaakt wordt van de algemene voorwaarde, bedoeld in artikel 3.

De bedoelde zinsnede kan dan ook beter weggelaten worden.

Mutatis mutandis geldt deze opmerking eveneens voor de laatste zinsnede van 2° ("in zoverre voldaan is aan de voorwaarden [lees : bijzondere voorwaarde] van artikel 5").

Artikel 4

Volgens de bepaling van het derde streepje moet de gebruiker een aanvraag indienen bij de Mestbank. Als de Mestbank niet binnen dertig kalenderdagen een beslissing heeft genomen, wordt de aanvraag geacht te zijn goedgekeurd, "op voorwaarde dat de gebruiker kan bewijzen dat de Mestbank de aanvraag al meer dan 30 dagen in haar bezit heeft".

Aan de stellers van het ontwerp wordt ter overweging gegeven om te bepalen dat de aanvraag bij aangetekende brief met ontvangstbewijs moet worden ingediend. In dat geval hoeft niet te worden bepaald dat de gebruiker dient te bewijzen dat de Mestbank de aanvraag al meer dan dertig dagen in haar bezit heeft.

Artikel 5

Dit artikel kan beter geredigeerd worden als volgt :

"Art. 5. Voor de opbrenging van andere meststoffen, als bedoeld in artikel 2,2°, geldt als bijzondere voorwaarde dat de opbrenging aan minerale stikstof in de periode van 21 september tot 15 februari ⁽³⁾ niet hoger mag zijn dan 30 kg stikstof per ha, zulks onverminderd ...".

Artikel 6

Volgens 2° kan een meststof of dierlijke mest slechts opgenomen worden in de tabel, als "de producent ..., de be/verwerkers of de invoerders ... een correct en volledig ingevulde aangifte bedoeld in artikel 3 van het (mestdecreet), voor het voorgaand aanslagjaar hebben ingediend".

⁽³⁾ De vermelding van de toepasselijke periode dient door de stellers van het ontwerp nog aangepast te worden, overeenkomstig de algemene opmerking 3, hiervóór.

Er dient opgemerkt te worden dat artikel 3 van het mestdecreet een aangifteverplichting slechts oplegt aan producenten en exploitanten van een bewerkings- of verwerkingseenheid die aan bepaalde voorwaarden beantwoorden. Artikel 6, 2°, van het ontwerp zou zo moeten geredigeerd worden, dat de daarin bedoelde voorwaarde enkel geldt voor zover de betrokkene effectief een aangifteverplichting heeft.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	P. LEMMENS, J. BAERT,	staatsraden,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, eerste referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	P. LEMMENS, J. BAERT,	staatsraden,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, eerste referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME