

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.254/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 10 december 2003 door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot het bepalen van de grenswaarde en de richtwaarde voor het nitraatresidu in uitvoering van artikel 13bis, § 1, en van de voorwaarden waaronder een derogatie van de bemestingsnormen en de bemestingsvoorwaarden in kwetsbaar gebied water kan worden verleend in uitvoering van artikel 15, §§ 8 en 9 en van artikel 17 van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen", heeft op 12 december 2003 het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, 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:

- dit besluit in werking treedt met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2003;
- dit besluit uitvoering geeft aan het decreet van 28 maart 2003, in werking met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2003;
- de landbouwers overeenkomstig het decreet van 28 maart 2003 deze algemene derogatie hebben toegepast in het jaar 2003 en voor het najaar 2003 de modaliteiten van controle en zelfopvolging moeten worden vastgelegd;
- het niet uitvaardigen van dit besluit zou voor gevolg hebben dat in Vlaanderen de algemene derogatie zou zijn toegepast zonder controle, wat in de feiten zou betekenen dat de afbakening kwetsbare zones zonder gevolg zou gebleven zijn. Immers als gevolg van de afbakening kwetsbare zones in 2002, zijn vanaf 1 januari 2003 verstrengde bemestingsnormen van toepassing. De derogatie laat afwijking toe op deze verstrengde bemestingsnormen mits zich te houden aan bepaalde voorwaarden en aan controle. Deze controle wordt bij dit besluit geregeld".

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

.../...

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit van de Vlaamse regering strekt er in essentie toe de voorwaarden vast te stellen waaronder de algemene en de specifieke derogatie van de bemestingsnormen en de bemestingsvoorwaarden in kwetsbaar gebied water kunnen worden verleend, als bedoeld in artikel 15, §§ 8 en 9, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (hierna: het mestdecreet) (artikelen 1 tot 9 van het ontwerp) ¹.

Daarnaast beoogt het ontwerp wijzigingen aan te brengen in de artikelen 21, § 4, en 22 van het besluit van de Vlaamse regering van 10 november 2000 tot vaststelling van een vergoedingenregeling ter uitvoering van artikel 15, 15*bis*, 15*ter*, 15*sexies*, §§ 1 en 3, en 15*septies* van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 26 mei 2000 ter uitvoering van sommige artikelen van hetzelfde decreet (artikel 11 van het ontwerp). Die wijzigingen hebben betrekking op de voorwaarden waaronder de in dat besluit bedoelde vergoedingen kunnen worden toegekend, meer bepaald op de voorwaarde inzake het naleven van de norm voor het nitraatresidu. De wijzigingen komen erop neer dat de norm die gold voor de jaren 2000,

1

In tegenstelling tot wat in het opschrift wordt vermeld, strekt het ontwerp er niet toe de grenswaarde en de richtwaarde voor het nitraatresidu te bepalen ter uitvoering van artikel 13*bis*, § 1, van het mestdecreet. De gemachtigde van de regering heeft bevestigd dat de oorspronkelijk in het ontwerp opgenomen bepalingen in verband met de bedoelde grenswaarde en richtwaarde, uit het ontwerp zijn gelicht. In het opschrift dienen bijgevolg de woorden "van de grenswaarde en de richtwaarde voor het nitraatresidu in uitvoering van artikel 13*bis*, § 1, en" te worden geschrapt. Ook de in het vijftiende lid van de aanhef opgenomen considerans waarin wordt verwezen naar het voorschrift van artikel 13*bis*, § 1, van het mestdecreet op grond waarvan de Vlaamse regering ertoe gehouden is, met ingang van 1 januari 2003, de bedoelde grenswaarde en richtwaarde vast te stellen, moet worden geschrapt.

2001 en 2002 ook zal gelden voor 2003, en dat de regeling die zou gelden voor 2003 pas zal gelden vanaf 2004.

Luidens artikel 10 zou de ontworpen regeling uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2003.

RECHTSGROND

1.1. Voor de ontworpen bepalingen in verband met de algemene en specifieke derogatie van de bemestingsnormen wordt de rechtsgrond in beginsel geboden door artikel 15, §§ 8 en 9, van het mestdecreet. Het voornoemde artikel 15, § 8, vierde lid, machtigt de Vlaamse regering om de nadere voorwaarden te bepalen met betrekking tot de toepassing van de algemene derogatie bedoeld in het tweede lid. Luidens het voornoemde artikel 15, § 9, tweede lid, kan de Vlaamse regering de (specifieke) derogatie van de bemestingshoeveelheden vastleggen en de extra voorwaarden bepalen waaronder die bemestingshoeveelheden kunnen worden toegepast.

1.2. Wat de rechtsgrond van de ontworpen bepalingen inzake de derogaties betreft, dient evenwel een dubbel voorbehoud te worden gemaakt.

1.2.1. Zoals hiervóór werd opgemerkt zou de ontworpen regeling terugwerken tot 1 januari 2003 (artikel 10 van het ontwerp). De paragrafen 8 en 9 van artikel 15 van het mestdecreet zijn in dat decreet opgenomen bij artikel 2, 2°, van het decreet van 7 februari 2003 houdende wijziging van artikel 15 van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen. Dat decreet van 7 februari 2003 is luidens zijn artikel 3 in werking getreden op 1 februari 2003. Aangezien de paragrafen 8 en 9 van artikel 15 van het mestdecreet derhalve pas in werking zijn getreden op 1 februari 2003, kunnen ze geen rechtsgrond bieden voor een regeling die uitwerking zou hebben met ingang van 1 januari 2003. Tegen een terugwerking van de ontworpen bepalingen tot 1 februari 2003 zouden geen fundamentele bezwaren rijzen, aangezien, volgens de gemachtigde van de regering, de ontworpen regeling reeds in de praktijk toegepast werd in het jaar 2003 en het ontworpen besluit dus alleen de regularisatie van die toepassingen beoogt.

.../...

1.2.2. In artikel 4, §§ 6 en 7, van het ontwerp wordt voorzien in de mogelijkheid om, in het kader van een specifieke derogatie, af te wijken van de termijnen betreffende de uitrijregeling bedoeld in artikel 17, § 2, van het mestdecreet.

Artikel 17, § 9, van het mestdecreet voorziet weliswaar in de mogelijkheid om afwijkingen toe te staan van de uitrijregeling, maar alleen in het kader van een algemene derogatie als bedoeld in artikel 15, § 8, van het mestdecreet, en niet in het kader van een specifieke derogatie als bedoeld in artikel 15, § 9.

Tijdens de bespreking van het ontwerp in de vergadering van de Stuurgroep Vlaamse Mestproblematiek van 22 juli 2003, werd overigens opgemerkt dat "er nog een tekstuele decreetsaanpassing nodig (is) in artikel 17, § 9, om (de beoogde afwijking van de uitrijregeling) via het voorliggende besluit mogelijk te maken".

De paragrafen 6 en 7 van artikel 4 van het ontwerp moeten derhalve worden weggelaten.

2. Wat de wijzigingen betreft die artikel 11 van het ontwerp beoogt aan te brengen in de artikelen 21, § 4, en 22 van het voornoemde besluit van de Vlaamse regering van 10 november 2000, moet de rechtsgrond gezocht worden in artikel 15^{septies} van het mestdecreet. Het eerste lid van die decreetsbepaling machtigt de Vlaamse regering om de vergoedingen vast te stellen voor inkomstenverliezen als bedoeld in o.m. artikel 15^{sexies}, § 2². Het vierde lid van het voornoemde artikel 15^{septies} machtigt de Vlaamse regering om nadere regels vast te stellen in verband met de voorwaarden waaronder de vergoedingen kunnen worden toegekend. Op grond van die laatste bepaling heeft de Vlaamse regering in de artikelen 21, §§ 3 en 4, en 22 van het besluit van 10 november 2000 een regeling vastgesteld, die het toekennen van de vergoeding afhankelijk maakt van de naleving van normen inzake het nitraatresidu.

2

Het gaat om "inkomstenverliezen (betreffende cultuurgronden gelegen in kwetsbare zones water) die ontstaan (zijn) ten gevolge van de bepalingen van artikel 15, § 7, die gericht zijn op verdergaande stappen ter verbetering van het milieu".

De vigerende regeling van artikel 21, § 4, van dat besluit van 10 november 2000 maakt, wat de voorwaarden voor toekenning van de vergoeding betreft, onderscheid tussen, enerzijds, de periode die de jaren 2000, 2001 en 2002 omvat, en anderzijds, de periode vanaf het jaar 2003. Wat de eerste periode betreft, wordt de vergoeding bedoeld in de paragrafen 1 tot 3 niet toegekend indien uit het resultaat van de analyse blijkt dat het nitraatresidu hoger is dan 90 kg stikstof per ha; wat de tweede periode betreft, wordt de vergoeding niet toegekend indien "de grenswaarde" ³ op het perceel werd overschreden.

Datzelfde onderscheid wordt gemaakt in de vigerende artikelen 21, § 3, en 22 van het besluit van de Vlaamse regering van 10 november 2000: tot eind 2002 wordt het in aanmerking te nemen nitraatresidu uitgedrukt in kg stikstof per ha (oorspronkelijke artikel 21, § 3); vanaf 2003 wordt voor het in aanmerking te nemen nitraatresidu verwezen naar "de richtwaarde" ⁴ en "de grenswaarde" (artikel 21, § 3, zoals het is vervangen bij artikel 22).

Het onderscheid dat in de voornoemde bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 10 november 2000 wordt gemaakt tussen de periode tot eind 2002 en de periode vanaf 2003, is kennelijk bedoeld om die bepalingen af te stemmen op de regeling vervat in artikel 13bis, § 1, tweede lid, van het mestdecreet: ook in die bepaling wordt immers een onderscheid gemaakt tussen, enerzijds, de periode van 1 januari 2000 tot 31 december 2002, waarvoor een regeling geldt waarbij het nitraatresidu wordt uitgedrukt in kg stikstof per ha, en anderzijds, de periode vanaf 1 januari 2003 waarvoor een regeling geldt waarbij voor het bepalen van het nitraatresidu wordt verwezen naar een door de Vlaamse regering vast te stellen "grenswaarde" en "richtwaarde".

3

Luidens artikel 1, 12°, van het besluit van de Vlaamse regering van 10 november 2000 moet onder "grenswaarde" worden verstaan "de door de Vlaamse regering vast te stellen waarde voor het nitraatresidu in uitvoering van artikel 13bis, § 1, tweede lid, 2°, (van het mestdecreet)".

4

Luidens artikel 1, 11°, van het besluit van de Vlaamse regering van 10 november 2000 moet onder "richtwaarde" worden verstaan "de door de Vlaamse regering vast te stellen waarde voor het nitraatresidu in uitvoering van artikel 13bis, § 1, tweede lid, 2°, (van het mestdecreet)".

.../...

De wijzigingen welke artikel 11 van het ontwerp beoogt aan te brengen in de artikelen 21 en 22 van een besluit van de Vlaamse regering van 10 november 2000, zijn duidelijk bedoeld om - met terugwerkende kracht - te voorzien in de leemte die is ontstaan door het uitblijven van het besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van de in artikel 13*bis*, § 1, tweede lid, 2°, bedoelde grens- en richtwaarde, en om de feitelijke toepassing, in 2003, van de voor de jaren 2000 tot 2002 geldende regeling te regulariseren.

Tegen dat procédé bestaan er geen wettigheidsbezwaren. De vergoedingen voor inkomstenverliezen, bedoeld in artikel 15*sexies*, § 2, van het mestdecreet, zijn immers vergoedingen toegekend aan grondgebruikers die op vrijwillige basis een beheersovereenkomst sluiten, met het oog op het zetten van "verdergaande stappen" ter bescherming van het leefmilieu. Bij artikel 15*septies* wordt aan de Vlaamse regering opgedragen om de bedoelde vergoedingen vast te stellen, doch nergens wordt bepaald dat die vergoedingen moeten steunen op de grens- en richtwaarden bedoeld in artikel 13*bis*, § 1, tweede lid, 2°, van het mestdecreet. De regering mag dus, voor het vaststellen van de vergoeding voor degenen die verder willen gaan dan de decretaal opgelegde minimumregeling, andere normen hanteren dan die welke gebruikt worden in artikel 13*bis*, § 1, tweede lid.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. AERTGEERTS, eerste
auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER