KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.398/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 27 februari 2007 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot uitvoering van het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen", heeft op 5 maart 2007 het volgende advies gegeven:

1. 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.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd:

> "door de omstandigheid dat het opbrengen van andere meststoffen en bewerkte dierlijke mest die stikstof in dusdanige vorm bevatten dat slechts een beperkt gedeelte van de totale stikstof vrijkomt in het jaar van opbrenging of waarvan de stikstof inhoud laag is steeds (dus reeds vanaf 1 januari) is toegelaten volgens art. 8 § 4 van het mestdecreet, dat tuinders voor het plantseizoen moeten kunnen beschikken over het overzicht van welke teelten zij en in welke combinaties kunnen aanplanten met eerbiediging van de bemestingsnormen van het mestdecreet; dat het bemestingseizoen voor bemesting met dierlijke mest, andere meststoffen en kunstmest een aanvang neemt op 15 februari, dat de landbouwers enerzijds voor het plannen van de bemesting van hun tot het bedrijf behorende cultuurgronden en anderzijds voor het voeren van mest naar andere landbouwers zeer duidelijk moeten weten welke de juiste nutriënteninhoud is van de door hun dieren geproduceerde mest; dat zij deze deze gegevens wat stikstof betreft enkel met zekerheid kunnen vaststellen indien ze beschikken over de cijfers betreffende de emissie uit de stallen van de stikstof; dat houders van melkvee voor het vaststellen van de hoeveelheid uitscheiding van hun melkvee moeten beschikken over alle gegevens en met name de gegevens van het voederrantsoen met de verhouding voedergewas-gras en de daaraan beantwoordende uitscheiding van stikstof ; dat de goedkeuring en publicatie van dit uitvoeringsbesluit noodzakelijk is opdat de nitraatrichtlijn volledig in Vlaamse wetgeving geacht kan worden omgezet te zijn en dat de Europese Commissie dit onverwijld moet kunnen vaststellen aangezien wij reeds in 2005 veroordeeld zijn wegens een onvolledige omzetting en aangezien het nieuwe vierjaarlijkse actieprogramma overeenkomstig de nitraatrichtlijn ook vanaf 1 januari 2007 moet in werking treden en aangezien dit uitvoeringsbesluit hiervan een essentieel onderdeel vormt; Gelet op de omstandigheid dat het Mestdecreet van 22 december 2006 in werking is getreden vanaf 1 januari 2007; dat dit besluit een essentieel onderdeel vormt van de wetgeving die uitvoering moet geven aan het Vlaams actieprogramma 2007-2010 ter implementatie van de nitraatrichtlijn 91/676/EG van 12 december 1991 opdat België zich zou conformeren aan de nitraatrichtlijn zoals uitgelegd door het Europees Hof van Justitie in zijn arrest van 22 september 2005, dat in het kader van de rechtszekerheid landbouwers zo vlug mogelijk moeten beschikken over de regelgeving van dit besluit teneinde dit in hun bedrijfsplanning 2007 in te passen" [1].

*

* *

[1]De motivering van de spoedeisendheid die in de aanhef van het ontwerp is opgenomen, moet worden geacht de weergave te zijn van de motivering die in de eerste adviesaanvraag (42.353/3) en in de thans voorgelegde adviesaanvraag (42.398/3) worden vermeld en één geheel te vormen.

2. 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 te vervullen vormvereisten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe uitvoering te geven aan verscheidene bepalingen van het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (hierna: het mestdecreet).

Zo bevat het ontwerp naast een aantal algemene bepalingen (hoofdstuk I), specifieke bemestingsregels voor bepaalde meststoffen of bepaalde teelten (hoofdstuk II), bepalingen betreffende het nitraatresidu (hoofdstuk III) en de dierlijke mestproductie (hoofdstuk IV), bepaalt het ontwerp de gemeentelijke productiedruk (hoofdstuk V), regelt het ontwerp het toezicht (hoofdstuk VI), de inning en invordering van administratieve geldboetes (hoofdstuk VII) en de inwerkingtreding van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt (hoofdstuk VIII).

4.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt in beginsel geboden door de artikelen 8, § 4, 13, §§ 4 en 9 , 14, §§ 3 en 4, 15, § 2, 24, § 5, 26, § 5, 27, §§ 1 en 5, 28, § 2, 29, § 1, 48, § 4, 61, 64, § 1, 66, 68, § 1, van het mestdecreet, al dan niet gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid welke de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

4.2. Luidens het ontworpen artikel 4, § 1, kunnen de producenten van andere meststoffen of bewerkte dierlijke mest, als vermeld in artikel 8, § 4, van het Mestdecreet, of van andere meststoffen, als vermeld in artikel 13, § 9, van het Mestdecreet, en de uitbaters van bewerkings- of verwerkingseenheden die effluenten, als vermeld in artikel 22, § 2, van het mestdecreet, produceren, hiervoor een attest aanvragen bij de

Mestbank, op voorwaarde dat ze de aangifte als vermeld in artikel 23 van het Mestdecreet volledig en correct hebben verricht. In artikel 4, §§ 2 tot 5, worden de nadere regels bepaald voor het bekomen van het attest. Dat attest zal worden uitgereikt door de Mestbank.

4.2.1. De artikelen 8, § 4, en 22, § 2, van het mestdecreet moeten worden geacht een voldoende rechtsgrond te bieden voor het ontworpen attest. Ook in artikel 13, § 9, van het mestdecreet, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid welke de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, kan hiervoor de nodige rechtsgrond worden gevonden.

4.2.2. In tegenstelling met het bepaalde in artikel 22, § 2, van het mestdecreet, wordt in de artikelen 8, § 4, en 13, § 9, van het mestdecreet echter niet vermeld dat een attest kan worden uitgereikt door de Mestbank.

In zoverre bij artikel 4 van het ontwerp de Mestbank met opdrachten wordt belast, dient te worden vastgesteld dat, met uitzondering voor het bepaalde in artikel 22, § 2, van het mestdecreet, hiervoor de nodige rechtsgrond ontbreekt. Evenmin kan hiervoor enige rechtsgrond worden gevonden in het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij, bij gebreke van een bepaling waarbij de Vlaamse Regering uitdrukkelijk wordt gemachtigd om taken op te dragen aan de Mestbank.

Artikel 4 van het ontwerp dient dan ook zo te worden herwerkt dat het niet de Vlaamse Landmaatschappij is, maar wel de Vlaamse Regering, of bij delegatie de bevoegde minister die de attesten kan uitreiken.

4.3. Artikel 5, § 2, van het ontworpen besluit voorziet in sancties indien een producent van meststoffen of een uitbater van een bewerkings- of verwerkingseenheid die een attest, als vermeld in artikel 4 heeft verkregen, dit attest oneigenlijk gebruikt.

Het mestdecreet biedt hiervoor evenwel geen rechtsgrond. Enkel de sancties vervat in het mestdecreet zullen immers in dat geval kunnen worden opgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Het eerste lid van de aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen is opgemerkt bij de bespreking van de rechtsgrond van het ontwerp (opmerking 4.1).

Artikel 2

6. Volgens de gemachtigde wordt de rechtsgrond voor artikel 2 van het ontworpen besluit geboden door de artikelen 24, § 5 (register), en 26, § 5 (nutriëntenbalans), van het mestdecreet.

Zoals dat artikel 2 evenwel is geredigeerd, heeft het betrekking op "alle documenten die opgemaakt worden in het kader van het mestdecreet evenals alle stavingsstukken".

Aangezien in het mestdecreet naast de in de artikelen 24, § 5, en 26, § 5, vermelde documenten ook gewag wordt gemaakt van een mestafzetdocument (artikel 48, § 2) en een verzenddocument (artikel 60, § 1), rijst de vraag of het de bedoeling is dat het ontworpen artikel 2 ook van toepassing is op die documenten.

Indien dit de bedoeling is, wordt de rechtsgrond voor artikel 2 mede geboden door de artikelen 48, § 2, en 60, § 1, van het mestdecreet en dient dit in het eerste lid van de aanhef te worden gepreciseerd.

Indien dit echter niet de bedoeling is, moet in artikel 2 van het ontwerp duidelijk tot uiting komen dat het voorschrift van dit artikel enkel geldt voor het in artikel 24, § 5, bedoelde register en de in 26, § 5, bedoelde nutriëntenbalans.

Artikel 17

7.1. Luidens artikel 17 zou het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2007 en derhalve terugwerkende kracht hebben.

In dit verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden geoorloofd is, met name ingeval er voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent, of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

7.2. Zoals de gemachtigde heeft bevestigd, worden er bovendien bij het ontworpen decreet verplichtingen opgelegd.

Nu het voor de betrokkenen onmogelijk is om de hun opgelegde verplichtingen retroactief na te komen, is de terugwerkende kracht op dit punt niet aanvaardbaar.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES D. ALBRECHT