

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.266/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 11 juni 2007 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot het bepalen van de nadere regels voor het vervoer van meststoffen en houdende uitvoering van artikel 8, § 5, 3/, van het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen", heeft op 25 juni 2007 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

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

2.2. De ontworpen regeling komt neer op wat volgt.

In hoofdstuk I worden een aantal begrippen gedefinieerd die verder in het ontwerp worden gebruikt (artikel 1).

Hoofdstuk II, dat het merendeel van de ontworpen bepalingen bevat, bepaalt de nadere regels in verband met de afzet en het vervoer van meststoffen.

Afdeling I bevat de bepalingen in verband met de afzet van meststoffen (artikelen 2 en 3). Afdeling II bestaat uit twee onderafdelingen. De eerste onderafdeling regelt de erkenning van mestvoerders (artikelen 4 tot 21) en de tweede onderafdeling bevat voorschriften in verband met het vervoer van meststoffen (artikelen 22 tot 45).

.../...

Hoofdstuk III voorziet in afwijkingen op de periodes die niet geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van meststoffen, en dit voor educatieve demonstraties of wetenschappelijke proefnemingen (artikel 46).

Ten slotte bevat hoofdstuk IV overgangs-, opheffings- en slotbepalingen (artikelen 47 tot 53).

3.1. De rechtsgrond voor het merendeel van de ontworpen bepalingen wordt geboden door de artikelen 4, § 1, 1/, j), en 2/, a), 8, § 5, 47, § 1, vierde lid, 48, § 1, tweede, derde, vierde en vijfde lid, § 2, eerste en derde lid, § 3, derde, vierde, vijfde en zesde lid, en § 4, 49, eerste lid, 3/, b), 1), en tweede lid, 50, 52, 54, tweede lid, 55 en 60, § 1, vierde lid en § 2, derde en vierde lid, 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.

3.2. Voor een aantal bepalingen van het ontworpen besluit lijkt evenwel geen rechtsgrond aanwezig te zijn.

3.2.1. Bij artikel 15 van het ontworpen besluit wordt een georganiseerd beroep ingesteld bij de minister bevoegd voor het leefmilieu tegen een erkennings- of een weigeringsbeslissing van de Mestbank.

Geen enkele bepaling van het Mestdecreet lijkt echter de Vlaamse Regering te machtigen om te voorzien in een georganiseerd administratief beroep bij de minister bevoegd voor het leefmilieu. Artikel 48, § 1, vijfde lid, van dat decreet machtigt de Regering enkel om de nadere regels vast te stellen onder meer met betrekking tot beroepen tegen een schorsing of intrekking van een erkenning zoals bedoeld in artikel 48, § 1, vierde lid.

Aangezien bovendien de Mestbank een afdeling is van de Vlaamse Landmaatschappij ⁽¹⁾, welke een publiekrechtelijk vormgegeven verzelfstandigd agentschap in de vorm van een naamloze vennootschap met burgerlijk karakter is ⁽²⁾, komt het de Vlaamse Regering niet toe om in georganiseerd administratief beroep te voorzien bij de minister bevoegd voor het leefmilieu tegen een beslissing van een autonome instelling.

3.2.2.1. Het ontworpen artikel 19, § 2, eerste lid, voorziet in een sanctieregeling voor de erkende mestvoerders die de bepalingen van "het Mestdecreet en haar (lees: zijn) uitvoeringsbesluiten, de verordening 259/93, de verordening 1774/2002, de regelgeving van het land of regio van bestemming overtreedt of verzuimt na te leven".

De rechtsgrond voor die bepaling wordt in beginsel geboden door artikel 48, § 1, vierde lid, van het Mestdecreet, naar luid waarvan de Mestbank de erkenning van mestvoerders die de bepalingen van het Mestdecreet overtreden of verzuimen na te leven, kan schorsen of intrekken.

Nu evenwel in het ontworpen artikel 19, § 2, 2/, ook "de wijziging van klasse" als sanctie is opgenomen, en het voornoemde artikel 48, § 1, vierde lid, niet in die sanctiemogelijkheid voorziet, komt het de Vlaamse Regering niet toe de in het Mestdecreet bepaalde sancties uit te breiden.

Niettegenstaande ook "de aangetekende brief die geldt als waarschuwing" niet uitdrukkelijk als sanctie in het Mestdecreet is bepaald, kan die sanctiemogelijkheid wel worden aanvaard, in de mate dat ze als een "voorafgaande verwittiging" of "een eerste stap" wordt beschouwd bij het opleggen van een mogelijke sanctie van "schorsing" of "intrekking" van de erkenning.

3.2.2.2. In zoverre met het ontworpen artikel 19, § 2, tweede lid, bovendien zou worden beoogd om ook de AGR-GPS verplichting als sanctie op te leggen, dient te worden vastgesteld dat hiervoor eveneens de nodige rechtsgrond ontbreekt.

⁽¹⁾ Artikel 3, 28/, van het Mestdecreet.

⁽²⁾ Artikel 2 van het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij.

3.2.2.3. Uit het voorgaande volgt dat ook voor artikel 20 van het ontwerp gedeeltelijk de nodige rechtsgrond ontbreekt, in zoverre dit artikel handelt over de wijziging van klasse.

3.2.3. De artikelen 33 tot 42 van het ontwerp bevatten een erkenningsregeling als verzender.

Het Mestdecreet bevat echter geen delegatie aan de Vlaamse Regering voor het instellen van dergelijke erkenningsregeling. Artikel 60 van het Mestdecreet bepaalt enkel dat het mogelijk is dat er meststoffen worden vervoerd door niet erkende mestvoerders. Aan de machtigingen die bij dat artikel worden verleend, ontleent de Vlaamse Regering echter niet de bevoegdheid om de ontworpen erkenningsregeling uit te werken. Bovendien draagt artikel 4 van het Mestdecreet het verlenen van deze erkenningen niet op aan de Mestbank.

3.2.4. Artikel 46 van het ontwerp regelt de wijze waarop afwijkingen kunnen worden bekomen op de periodes die niet geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van meststoffen, voor wat betreft educatieve demonstraties of wetenschappelijke proefnemingen. Aan de Mestbank wordt opgedragen in dat verband de vereiste toestemming te verlenen.

Artikel 8, § 5, van het Mestdecreet bepaalt evenwel dat de afwijkingen worden verleend door de Vlaamse Regering. Die bevoegdheid kan dan ook niet worden overgedragen aan de Mestbank. Bovendien lijkt die opdracht niet te passen in de taken die bij artikel 4 van het Mestdecreet aan de Mestbank worden toegekend.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. In verscheidende bepalingen van het ontwerp worden aan de minister, bevoegd voor het leefmilieu, opdrachten van verordenende bevoegdheid verleend die niet kunnen worden geacht betrekking te hebben op aangelegenheden van bijkomstige aard ⁽³⁾.

⁽³⁾ Zie bijv. de artikelen 10, § 2, 18, § 2, derde lid, eerste volzin, 23, derde lid, en 32, tweede lid.

Zij betreffen integendeel essentiële aspecten van de ontworpen regeling, die in het ontworpen besluit zelf dienen te worden opgenomen.

De betrokken delegaties dienen dan ook ofwel te worden weggelaten, ofwel zo te worden ingeperkt dat ze slechts betrekking hebben op aangelegenheden van bijkomstige aard.

Bovendien bevat het ontwerp een aantal delegaties aan de minister die weinig nauwkeurig zijn omschreven ⁽⁴⁾. Die delegaties dienen te worden gespecificeerd, met inachtneming van wat zo-even is opgemerkt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. Overeenkomstig hetgeen in verband met de rechtsgrond van het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerking 3.1), dient in de aanhef een (nieuw) eerste lid te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

6. Het huidige eerste lid van de aanhef, dat het tweede lid wordt, dient te worden aangepast gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit (opmerking 3.1).

7. Voor het huidige tweede lid van de aanhef, dat het derde lid wordt, dienen achtereenvolgens een nieuw lid te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar het besluit van de Vlaamse Regering van 26 mei 2000 ter uitvoering van sommige artikelen van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen en een nieuw lid waarin wordt verwezen naar het advies van de inspecteur van financiën van 11 mei 2007.

⁽⁴⁾ Zie bijv. de artikelen 3, §§ 3, eerste lid, en 5, tweede lid, 22, § 1, derde lid, 23, derde lid, 43, § 1, derde lid, en 44, vierde lid.

Artikel 5

8. In artikel 5, § 5, 3/, schrijf men "het Vlaamse Gewest" in plaats van "Vlaanderen".

Die opmerking geldt, *mutatis mutandis*, ook ten aanzien van artikel 28.

Artikel 11

9. Luidens artikel 11, eerste lid, kan niemand "tegelijk bij twee verschillende nog geldige erkenningen als erkende mestvoerder betrokken zijn".

In afwijking hiervan, bepaalt het tweede lid dat dit wel kan bij een nog geldige erkenning als mestvoerder klasse D en bij een nog geldige erkenning als mestvoerder van een andere klasse dan klasse D.

Het derde lid geeft een opsomming van de situaties wanneer men geacht wordt "ondermeer" betrokken te zijn bij een erkenning.

Het woord "ondermeer" moet worden weggelaten uit het ontwerp. Omwille van de rechtszekerheid moet op limitatieve wijze blijken om welke situaties het gaat.

Artikel 12

10. Artikel 12, § 1, eerste lid, eerste volzin, eerste zinsdeel, redigere men als volgt:

"Eenieder die erkend wenst te worden als mestvoerder, evenals eenieder die ...".

Artikel 18

11. Gelet op hetgeen is opgemerkt in verband met de rechtsgrond van het ontworpen besluit (opmerking 3.2.2.2), dient in artikel 18, § 4, eerste lid, de verwijzing naar artikel 19, § 2, 2/, te worden weggelaten.

Artikel 20

12. In het ontworpen artikel 20, § 1, eerste lid, wordt vereist dat de beslissing van de Mestbank tot het opleggen van een sanctie met redenen omkleed moet zijn.

Het voorschrift dat de beslissing met redenen omkleed moet zijn, komt neer op een herhaling van wat reeds voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Het voorschrift is bijgevolg overbodig en tevens misleidend omdat erdoor ten onrechte de indruk zou kunnen ontstaan dat andere in het ontwerp geregelde administratieve beslissingen niet formeel gemotiveerd hoeven te zijn.

Artikelen 27 en 28

13. In de artikelen 27 en 28 van het ontwerp wordt aan de Mestbank een verordenende bevoegdheid verleend.

De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft er in het verleden al meermaals op gewezen dat het toekennen van reglementaire bevoegdheid aan openbare instellingen of organen ervan, moeilijk in overeenstemming te brengen valt met de algemene principes van het Belgisch publiek recht, aangezien erdoor wordt geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en terzake iedere rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Verordeningen van die aard ontberen daarenboven de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

.../...

Als er in het verleden al uitzonderingen op het delegatieverbod van reglementaire bevoegdheid aan openbare instellingen toelaatbaar werden geacht door de Raad van State, afdeling wetgeving, betrof het doorgaans delegaties met een beperkte draagwijdte en van een zodanig technische aard, dat ervan mocht worden uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienden toe te passen, ook het best geplaatst waren om deze met kennis van zaken uit te werken en de aldus gedelegeerde bevoegdheid uit te oefenen.

De algemene delegaties die in de artikelen 27 en 28 aan de Mestbank worden gegeven, gaan bijgevolg te ver. De betrokken delegaties kunnen wel aan de bevoegde minister worden toegekend.

Artikel 29

14. Het is niet duidelijk waarom in artikel 29, § 11, gewag wordt gemaakt van de Europese "Unie", en in artikel 29, § 13, van de Europese "Gemeenschap".

Diezelfde opmerking geldt, *mutatis mutandis*, ten aanzien van respectievelijk artikel 31, § 6, en artikel 31, § 7.

15. Luidens het ontworpen artikel 29, § 14, kunnen de ambtenaren van de Mestbank, aangewezen ter uitvoering van artikel 15, 1/, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 maart 2007 tot uitvoering van het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, de politie opvorderen om transporten van dierlijke en andere meststoffen die niet conform het Mestdecreet zijn ingevoerd, terug te sturen naar het land van herkomst.

Die ontworpen bepaling vormt een concrete toepassing van artikel 62, § 1, 2/, van het Mestdecreet, en is in beginsel overbodig.

Indien de stellers van het ontwerp evenwel die bepaling wensen te blijven behouden, dient te worden verwezen naar het voornoemde artikel 62, § 1, 2/.

.../...

Artikel 30

16. Luidens het ontworpen artikel 30 kan de Mestbank, naast het automatisch transportverbod, als vermeld in artikel 22, § 3, ook op andere wijzen transportverboden opleggen.

Het transportverbod wordt geregeld in artikel 54 van het Mestdecreet. Het tweede lid van dat artikel 54 machtigt de Vlaamse Regering om nadere regels vast te stellen omtrent de wijze waarop dit transportverbod kan worden opgelegd.

Artikel 30 van het ontwerp geeft evenwel op een onvolkomen wijze uitvoering aan die laatste bepaling, aangezien erin geen nadere regels worden bepaald voor de wijze waarop de Mestbank andere transportverboden kan opleggen.

Artikel 31

17. Luidens artikel 31, § 8, kan de gemachtigde van de Mestbank de politie opvorderen om transporten van dierlijke en andere mest die niet conform het decreet zijn ingevoerd, terug te sturen naar het land van herkomst.

Die bepaling kan enkel behouden blijven indien met de woorden "de gemachtigde ambtenaar" een ambtenaar wordt bedoeld, die overeenkomstig artikel 61 van het Mestdecreet is aangewezen.

Bovendien moet in het ontworpen artikel 31, § 8, artikel 62, § 1, 2/, van het Mestdecreet worden vermeld, overeenkomstig welke bepaling de hier ontworpen bepaling is opgenomen.

Artikelen 43 en 44

18. Overeenkomstig hetgeen in verband met de rechtsgrond van het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerking 3.2.3), moet artikel 43 zo worden herwerkt dat erin geen gewag meer wordt gemaakt van "een erkend verzender", maar dat de meldingen dienen te gebeuren door "de aanbieder van de meststoffen".

Om dezelfde reden dient in artikel 44 van het ontwerp gewag te worden gemaakt van "de aanbieder van de meststoffen" in plaats van "een erkend verzender".

Artikel 45

19. De opdracht om de in artikel 45 bedoelde modelformulieren ter beschikking te laten stellen door de Mestbank, past binnen de bij het Mestdecreet aan de Mestbank opgedragen taken.

In het ontwerp wordt evenwel nergens bepaald door wie die modelformulieren zullen worden vastgesteld. Het lijkt aangewezen om de bevoegdheid daartoe op te dragen aan de minister bevoegd voor het leefmilieu.

Artikel 48

20. Luidens artikel 48, laatste lid, kan de Mestbank de erkenning van een mestvoerder klasse B beperken in de aldaar bedoelde hypothese.

Aangezien artikel 48, § 1, vierde lid, van het Mestdecreet, enkel de "schorsing" en de "intrekking" van de erkenning als sanctie kent, moet die bepaling worden herwerkt ten einde in overeenstemming te zijn met de rechtsgrond ⁽⁵⁾.

Artikel 51

21. Overeenkomstig de regels van de wetgevingstechniek, moet een opheffingsbepaling vóór een overgangsbepaling worden vermeld.

Bijgevolg dienen de bepalingen van artikel 51 te worden vermeld vóór de bepalingen van artikel 47 en volgende.

⁽⁵⁾ Zie opmerking 3.2.2.1.

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