

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.974/3
VAN 15 JANUARI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 21 december 2007 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "houdende nadere bepalingen aangaande de inventarisatie van gegevens in het kader van het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen", heeft 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 op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

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

In de eerste plaats wordt de wijze van berekening van de gemiddelde veebezetting vastgesteld (hoofdstuk II). Daarnaast worden de nadere regels bepaald voor de jaarlijkse aangifte van de aangifteplichtigen (hoofdstuk III) en betreffende de bij te houden registers (hoofdstuk IV). Ten slotte bevat het ontwerp een overgangsbepaling voor het jaar 2008 en regelt het de inwerkingtreding ervan (hoofdstuk V).

3.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit kan in beginsel worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid welke de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gelezen in samenhang met artikel 4, § 1, van het Mestdecreet, en in de artikelen 14, § 5, 23, §§ 5, tweede lid, en 7, en 24, § 5, van hetzelfde decreet.

.../...

3.2.1. Artikel 12, § 1, derde lid, van het ontwerp bepaalt dat bij een overname alle rechten en verplichtingen overeenkomstig de bepalingen van het decreet, die voortvloeien uit het houden van dieren en het gebruik van landbouwgronden, verbonden blijven aan de overlater tot de datum waarop de overname bij de Mestbank is aangemeld.

Voor die bepaling kan geen rechtsgrond worden gevonden in artikel 23, § 7, van het Mestdecreet, aangezien uit die paragraaf niet de bevoegdheid kan worden afgeleid om zodanige regel te bepalen.

3.2.2. Artikel 19 van het ontwerp legt de verplichting op om een register aan te leggen voor grondstoffen, andere dan meststoffen. Die verplichting lijkt niet te zijn vervat in artikel 24 van het Mestdecreet.

Gevraagd naar de overeenstemming van artikel 19, § 1, derde en vijfde lid, van het ontwerp met artikel 24 van het Mestdecreet, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"Door het bijhouden van een register wil de overheid een volledig beeld krijgen van hetgeen op het betrokken mestverzamel punt of de betrokken bewerkings- of verwerkingseenheid gebeurt. Zonder het derde en laatste lid van het betreffende artikel is de controleerbaarheid van het betreffende register beperkt".

Hoewel er redenen kunnen zijn die verantwoorden dat ook een register wordt aangelegd voor grondstoffen, andere dan meststoffen, dient echter te worden vastgesteld dat die verplichting niet uitdrukkelijk is opgenomen in artikel 24 van het Mestdecreet en evenmin uit dat artikel kan worden afgeleid. Artikel 19, § 1, derde en vijfde lid, van het ontwerp ontbeert dan ook de nodige rechtsgrond.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. 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 bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

5. Rekening houdend met opmerking 3.1, dient in het eerste lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) de verwijzing naar de artikelen 3, 45/, en 27, § 4, van het Mestdecreet te worden weggelaten, en kan de rechtsgrond beter worden gepreciseerd door te verwijzen naar de artikelen 23, §§ 5 en 7, en 24, § 5, van dit decreet.

Artikel 2

6. In artikel 2, § 1, wordt verkeerdelijk bepaald dat deze bepaling uitvoering geeft aan artikel 3, 45/, van het Mestdecreet. Aangezien uitvoering wordt gegeven aan artikel 23, § 7, van hetzelfde decreet dient dan ook naar die bepaling te worden verwezen.

Bovendien schrijve men "ter uitvoering van" in plaats van "in uitvoering van".

Artikel 3

7. In artikel 3, § 2, tweede lid, dient de datum (19 maart 2004) van het aldaar bedoelde ministerieel besluit te worden vermeld.

8. In artikel 3, § 2, laatste lid, wordt gewag gemaakt van "het compendium".

Gevraagd naar wat hiermee precies wordt bedoeld, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"De term compendium is de in de praktijk meer gangbare term voor het in artikel 62, § 7, van het Mestdecreet vermelde «methodenboek met bemonsterings- en analysemethodes voor meststoffen, bodem en diervoeders in het kader van het Mestdecreet»".

.../...

Gelet op die toelichting, moet in artikel 3, § 2, laatste lid, eerste volzin, dan ook worden verwezen naar "het door de Mestbank beheerde methodenboek met bemonsterings- en analysemethodes voor meststoffen, bodem en diervoeders in het kader van het Mestdecreet, zoals bedoeld in artikel 62, § 7, van het Mestdecreet" in plaats van naar "het compendium".

Artikel 10

9. Aangezien het bepaalde in artikel 10, § 1, derde lid, een afwijking is van artikel 10, § 1, eerste lid, en niet van artikel 10, § 1, tweede lid, schrijve men dan ook in artikel 10, § 1, derde lid, "In afwijking van het eerste lid" in plaats van "In afwijking van het vorige lid".

Artikel 13

10. Artikel 24, § 1, van het Mestdecreet bepaalt:

"Elke landbouwer die dieren houdt is ertoe gehouden een register bij te houden met betrekking tot de veestapel. In afwijking van het voorgaande moet voor dieren van de diersoort 1/ RUNDVEE geen register bijgehouden worden".

Artikel 13 van het ontwerp beperkt echter de in het voornoemde artikel 24, § 1, vervatte verplichting tot de in artikel 23, § 1, a), van het Mestdecreet bedoelde landbouwers.

Gevraagd of also geen onvolledige uitvoering wordt gegeven aan de betrokken bepaling van het Mestdecreet, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"Bij de opstelling van het Mestdecreet werd de registerplicht inderdaad niet beperkt tot enkel de aangifteplichtige landbouwers. Het was echter geenszins de bedoeling van de decreetgever om via dit artikel eenieder die één dier of enkele dieren houdt een register bij te laten houden. Het register is een autocontrole van de aangifteplicht. De registerplicht is steeds enkel bedoeld geweest voor de landbouwers met een dierlijke mestproductie van meer dan 300 kg P2O5. De uitvoering in het voorliggend ontwerp sluit dan ook aan bij de geest van de decreetgever. Landbouwers van wie het bedrijf in een bepaald jaar een dierlijke mestproductie hebben kleiner dan 300 kg P2O5 zijn voor dat jaar vrijgesteld van de bepalingen betreffende de nutriëntenemissierechten, die betrekking hebben op de beperking van de productie aan dierlijke mest (art. 8 BVR 7 september 2007 B.S. 31.10.2007 op basis art. 30 § 7 Mestdecreet)".

De Raad van State dient er op te wijzen dat, strikt genomen, voor de beperking vervat in artikel 13 van het ontwerp geen rechtsgrond voorhanden lijkt te zijn, en dat bijgevolg dan ook op een onvolledige wijze uitvoering wordt gegeven aan artikel 24 van het Mestdecreet.

Indien de stellers van het ontwerp toch een dergelijke beperking wensen op te nemen, zullen zij vooraf een wetgevend initiatief moeten nemen met het oog op de aanpassing van artikel 24, § 1, van het Mestdecreet.

Artikel 23

11. Luidens artikel 23 treedt het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van de artikelen 13 tot en met 21 die in werking treden op 1 januari 2008.

De artikelen 13 tot 21 van het ontwerp leggen de verplichting op een register bij te houden. Door die verplichting uitwerking te laten hebben op 1 januari 2008 worden verplichtingen opgelegd voor een periode die reeds verstreken is. Een dergelijke terugwerking is zinloos aangezien ze onwerkbaar is.

Bovendien gelden de bezwaren tegen de terugwerkende kracht des te meer nu door de artikelen 13 tot 21 verplichtingen worden opgelegd waarvan de niet-naleving, overeenkomstig artikel 63, § 16, van het Mestdecreet, kan worden gesanctioneerd met een administratieve geldboete ⁽¹⁾. Ook om die reden is de terugwerking niet toelaatbaar.

Artikel 23 moet dan ook op dit punt worden aangepast.

Uitvoeringsbepaling

12. Het ontwerp dient te worden aangevuld met een uitvoeringsbepaling.

⁽¹⁾ Daarenboven is het niet betalen van de administratieve geldboete strafbaar gesteld op grond van artikel 71, § 2, 5/, van het Mestdecreet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

J. SMETS