

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.967/3
VAN 16 SEPTEMBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 23 juli 2008 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 19 september 2008, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de mestverwerking", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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. Zoals in het opschrift wordt vermeld, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ertoe de mestverwerking in het Vlaamse Gewest te regelen.

In de eerste plaats bevat het ontwerp voorschriften in verband met de berekening van de mestverwerkingsplicht (artikel 2). Vervolgens regelt het ontwerp de uitreiking van mestverwerkingscertificaten (artikelen 3 tot 10), alsmede de annulering (artikelen 11 tot 13) en de verhandeling (artikelen 14 tot 20) van die certificaten. Voorts zijn bepalingen opgenomen in verband met de wijze waarop aan de mestverwerkingsplicht kan worden voldaan (artikelen 21 tot 27). Ten slotte bevat het ontwerp overgangsbepalingen en regelt het de inwerkingtreding en de uitvoering van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt (artikelen 28 tot 33) .

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gelezen in samenhang met artikel 4, § 1, van het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (hierna: het Mestdecreet) en door artikel 29 van hetzelfde decreet.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Overeenkomstig hetgeen in verband met de rechtsgrond voor het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerking 3), 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. In het huidige eerste lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) dient de verwijzing naar artikel 35 van het Mestdecreet te worden weggelaten. Dat artikel biedt immers geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

Artikel 3

6. Luidens artikel 3, derde lid, kan de Vlaamse minister, bevoegd voor het leefmilieu en het waterbeleid, onder meer "nadere regels" bepalen betreffende de meetcampagne.

In het ontwerp zelf wordt evenwel niets bepaald betreffende die meetcampagne. Bijgevolg betreft het hier geen delegatie van bevoegdheid om nadere uitvoeringsregels te bepalen van hetgeen reeds in het ontwerp zelf is bepaald, doch veeleer een delegatie om nieuwe regels vast te stellen die niet van bijkomstige of detailmatige aard zijn.

Aangezien verordenende bevoegdheid slechts aan een minister kan worden opgedragen in zoverre die betrekking heeft op detailmaatregelen of op uitvoeringsmaatregelen van bijkomende aard, moeten de essentiële aspecten van wat die "uitgebreide meetcampagne" ⁽¹⁾ zal omvatten in het ontwerp zelf worden bepaald.

⁽¹⁾ Zie artikel 3, tweede lid, eerste volzin, van het ontwerp.

Artikel 4

7. In artikel 29, § 3, derde lid, van het Mestdecreet wordt bepaald dat aan mestverzamel punten mestverwerkingscertificaten kunnen worden uitgereikt voor de export van pluimveemest of paardenmest dat in hun mestverzamel punt is opgeslagen.

In de artikelen 4, § 2, en 5 van het ontwerp wordt evenwel gewag gemaakt van een uitreiking van mestverwerkingscertificaten aan mestverzamel punten voor andere handelingen dan export van pluimveemest of paardenmest dat in hun mestverzamel punt is opgeslagen.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"Artikel 3 van het voorliggend besluit bepaalt voor welke handelingen er mestverwerkingscertificaten uitgereikt worden. De volgende artikelen werken een aantal aspecten van deze regel verder uit.

Voor wat betreft de bepaling in artikel 4, § 2, wordt inderdaad verkeerdelijk verwezen naar de mestverzamel punten. De bepaling van artikel 4, § 2, dient dan ook aangepast te worden."

De tekst zou inderdaad in die zin moeten worden aangepast.

Artikel 11

8. Naar luid van artikel 11, § 1, kan de Mestbank de te veel ontvangen mestverwerkingscertificaten annuleren als blijkt dat een bedrijfsgroep, een mestverzamel punt of een verwerkingseenheid door valse, foutieve of onvolledige informatie voor een bepaald kalenderjaar meer mestverwerkingscertificaten heeft ontvangen dan er effectief mest verwerkt is. Uit artikel 11, § 1, derde lid, moet worden afgeleid dat die annulering mogelijk is ten laatste in het jaar dat volgt op het jaar waarin de mest is verwerkt.

De ontworpen regeling doet dan ook de vraag rijzen naar de bestaanbaarheid ervan met de rechtszekerheid, in het bijzonder met de leer van de intrekking zoals die verwoord wordt in de rechtspraak van de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak.

.../...

8.1. Volgens de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, kan een administratieve rechtshandeling die geen rechten heeft doen ontstaan ten voordele van derden steeds - en ongeacht het regelmatige of het onregelmatige karakter ervan - worden ingetrokken wanneer de overheid oordeelt dat het algemeen belang zulks vereist. Een regelmatige administratieve rechtshandeling die wel rechten aan derden heeft verleend, kan niet worden ingetrokken. Er anders over beslissen zou in strijd zijn met de rechtszekerheid.

Een onregelmatige administratieve rechtshandeling die rechten toekent, kan daarentegen wel worden ingetrokken, zij het onder bepaalde voorwaarden. Vooreerst is een dergelijke handeling te allen tijde intrekbaar wanneer en voor zover de intrekking het voorwerp uitmaakt van een wettelijke regeling, of wanneer het gaat om een zogeheten "onbestaande" handeling, zijnde een handeling die door een zodanig grove en manifeste onregelmatigheid is aangetast dat haar feitelijk bestaan genegeerd mag worden zowel door de burger als door de overheid. Ook een door bedrog uitgelokte handeling zal te allen tijde kunnen worden ingetrokken.

Buiten de opgesomde gevallen waarin de intrekking van een onregelmatige rechtsverlenende handeling altijd toegelaten is, is de intrekking van een dergelijke handeling enkel mogelijk binnen de termijn van zestig dagen, bepaald voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State. Ingeval een dergelijk beroep is ingesteld, kan de intrekking gebeuren tot aan de sluiting van de debatten, met dien verstande dat de bevoegdheid tot intrekking maar zover reikt als het annulatieberoep onzekerheid heeft doen ontstaan ⁽²⁾.

8.2. Wanneer de ontworpen regeling wordt getoetst aan de hiervoor uiteengezette leer van de intrekking, dient vooreerst te worden vastgesteld dat het Mestdecreet geen uitdrukkelijke bepaling bevat die toelaat dat mestverwerkingscertificaten die door een onregelmatigheid zijn aangetast, kunnen worden "geannuleerd" ⁽³⁾.

⁽²⁾ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Wolters Kluwer Belgium, 2006, nrs. 843-844, p. 772-777.

⁽³⁾ De Raad van State, afdeling wetgeving, gaat ervan uit dat met "annuleren" in het Mestdecreet en het ontwerpbesluit, intrekking wordt bedoeld.

In acht genomen de voormelde leer is het wel mogelijk dat mestverwerkingscertificaten die op grond van valse of foutieve informatie zijn toegekend, door de Mestbank te allen tijde kunnen worden ingetrokken.

Voor mestverwerkingscertificaten die daarentegen louter op grond van onvolledige informatie zijn toegekend, bestaat er geen mogelijkheid om die certificaten te annuleren eens de termijn van zestig dagen voor het instellen van een annulatieberoep bij de Raad van State is verstreken ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾.

8.3. De conclusie is dan ook dat artikel 11, § 1, van het ontwerp dient te worden aangepast in het licht van wat hiervoor is uiteengezet.

Artikel 31

9. Artikel 31 voorziet in een overgangsregeling voor verwerkingseenheden die mestverwerkingscertificaten ontvangen op basis van de hoeveelheid stikstof die de verwerkingseenheid in 2007 heeft ontvangen of afgevoerd.

Ook in die bepaling moet worden aangesloten bij de handelingen waarvoor op basis van artikel 29, § 3, tweede lid, van het Mestdecreet, mestverwerkingscertificaten aan verwerkingseenheden kunnen worden uitgereikt.

⁽⁴⁾ Onverminderd de mogelijkheid dat eenmaal een dergelijk beroep is ingesteld, de annulering kan gebeuren tot aan de sluiting van de debatten, met dien verstande dat de bevoegdheid tot annulering maar zover reikt als het annulatieberoep onzekerheid heeft doen ontstaan.

⁽⁵⁾ Er kan daarbij trouwens op worden gewezen dat artikel 9 van het ontwerp uitdrukkelijk aan de Mestbank opdraagt om de informatie van de aanvrager te beoordelen en na te gaan of die door de bijbehorende bewijsstukken voldoende onderbouwd is.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS