

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.105/3
VAN 10 MAART 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 24 februari 2009 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 "betreffende de nadere regels inzake het nutriëntenbalansstelsel als vermeld in artikel 25 van het Mestdecreet", 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. Luidens artikel 25, eerste lid, van het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen ¹ heeft, voor de berekening van de productie van dierlijke mest, de landbouwer de keuze tussen, enerzijds, het forfaitaire stelsel waarbij hij de forfaitaire uitscheidingshoeveelheden, vermeld in artikel 27 van dit decreet, in rekening brengt, en, anderzijds, het nutriëntenbalansstelsel waarbij hij de reële uitscheidingshoeveelheden, vermeld in artikel 26 van hetzelfde decreet, in rekening mag brengen.

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe, in de eerste plaats, het gebruik te regelen van het hiervoor bedoelde nutriëntenbalansstelsel voor de berekening van de productie van dierlijke mest. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen drie types, met name het type "convenant", het type "regressierechte" en het type "andere voeders of voedertechnieken". Voor ieder van die types worden in het ontwerp de toepassingsvoorwaarden, de in aanmerking te nemen uitscheidingshoeveelheden en de bewijsregels bepaald. Ook wordt de controle hierop geregeld en wordt de niet-naleving van de regels betreffende het nutriëntenbalansstelsel uit het Mestdecreet en uit het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, gesanctioneerd.

⁽¹⁾ Naar luid van artikel 87 van decreet van 22 december 2006 wordt dit decreet aangehaald als het "Mestdecreet".

Daarnaast worden in het ontwerpbesluit de forfaitaire uitscheidingsnormen die in het forfaitaire stelsel gelden voor varkens, vervangen.

Het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, is bedoeld om in de plaats te komen van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 2000 omtrent de mestuitscheidingsbalans, ter uitvoering van artikel 3, § 1, 4/, 5, § 2, 1/, 6, § 2 en 20bis, § 2, § 3 en § 4 van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 4, § 3, 25, derde lid, 26, § 1, tweede lid, § 2, 1/, § 5, en 27, § 3, van het Mestdecreet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdend met hetgeen is opgemerkt betreffende de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, kan in het eerste lid van de aanhef de rechtsgrond worden gepreciseerd door te verwijzen naar de artikelen 25, derde lid, en 26, § 1, tweede lid, § 2, 1/, en § 5, van het Mestdecreet, en dient dit lid te worden aangevuld met een verwijzing naar de artikelen 4, § 3, en 27, § 3, van het Mestdecreet.

5. Vóór het huidige tweede lid dient een nieuw lid te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 2000 dat bij het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, wordt opgeheven.

6. Volgens de nieuwe richtlijnen van de wetgevingstechniek wordt aanbevolen om in de aanhef de verwijzing naar het advies van de Raad van State, gevraagd met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, te redigeren als volgt:

"Gelet op advies 46.105/3 van de Raad van State, gegeven op 10 maart 2009, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;" ².

Artikelen 9 en 11

7. Om toelichting gevraagd over de in artikel 9 vervatte overgangsregeling voor het jaar 2008, en over de in artikel 11 van het ontwerp vervatte terugwerking van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, tot 1 januari 2008, heeft de gemachtigde geantwoord:

"Wat betreft vragen vier en vijf is het zo dat met huidig besluit een juridische grondslag wordt gegeven voor reeds bestaande convenanten.

Deze convenanten werden overeengekomen met de verenigingen van veevoederfabrikanten en zelfmengers (landbouwers die zelf hun voeder mengen). Zij werden nageleefd door de leden van betrokken verenigingen en door de landbouwers die dergelijke voeders zelf afnamen of zelf mengden in het kader van de aanpak aan de bron van de mestproblematiek.

De cijfers voor 2008 en 2009, zijn deze die in deze convenanten overeengekomen zijn en die ook in de praktijk door de landbouwers reeds gebruikt worden. *In casu* betreft het hier dan ook geen terugwerking *sensu stricto*, doch veeleer een omzetting in een reglementair besluit van reeds bestaande afspraken, vastgelegd in anticiperende convenanten. De landbouwers gebruiken reeds deze cijfers voor bijvoorbeeld de berekening van hun bemesting, de berekening van verhandelde hoeveelheden meststoffen. Het niet omzetten van deze convenanten in regelgeving, zou dan ook in strijd zijn met het vertrouwensbeginsel. Bovendien is de retroactieve werking van het besluit in het voordeel zowel van het leefmilieu als van betrokkenen.

Daarenboven is het zo dat de impact van de gewijzigde uitscheidingscijfers, ten opzichte van de cijfers opgenomen in het besluit van 17 juli 2000, beperkt zijn. Bij de berekening van de mestproductie van een bedrijf, spelen uitscheidingscijfers een belangrijke rol.

Echter ook andere elementen beïnvloeden de mestproductie. In het nieuwe Mestdecreet van 22 december 2006 zijn er ondermeer een aantal belangrijke wijzigingen doorgevoerd, inzake de berekening van de mestuitscheiding, waardoor een stijging van de primaire bruto-uitscheidingscijfers van de dieren voor de landbouwer toch voordeliger kan zijn. Zo bijvoorbeeld is er een andere wijze voor de berekening van de stikstofvervluchtiging ten opzichte van het vorige decreet, waardoor zelfs met een hogere bruto-uitscheiding, de netto-uitscheiding (zijnde de bruto-uitscheiding - de stikstofvervluchtiging) lager kan liggen dan voorheen.

(2) *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 36.1, formule F 3-5-2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Wanneer men *in globo* het gevolg bekijkt van deze nieuwe uitscheidingscijfers, zal de impact dan ook beperkt zijn. Gelet op de beperkte impact van dit besluit en gelet op het feit dat met dit besluit een bestaande praktijk gehonoreerd wordt, die bovendien reeds opgenomen is in convenanten afgesloten met de sector, en gelet op het feit dat deze retroactieve werking een bijkomende inspanning voor het leefmilieu door de landbouwers honoreert, lijkt het ons dat in dit geval een retroactieve werking te verantwoorden is."

Wat de terugwerkende kracht betreft, 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.

Bijlagen

8. Bijlagen behoren tot de tekst van het besluit waarbij ze zijn gevoegd, en hebben dezelfde reglementaire waarde. Zij moeten elk afzonderlijk dezelfde ondertekeningen dragen als die welke voorkomen aan het slot van het bepalend gedeelte van dat besluit.

De gebruikelijke formule, die de ondertekening van elke bijlage voorafgaat, is "Gezien om te worden gevoegd bij ...".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	P. BARRA,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS