

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.871/3
VAN 9 MAART 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 16 februari 2010 door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de inventarisatie, de kennisgeving, de aanvraag tot correctie en de oprichting en de werking van de Verificatiecommissie, vermeld in artikel 41*bis* van het Mestdecreet van 22 december 2006 en betreffende wijziging van artikel 13 en 33 van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 2008 betreffende het sluiten van beheersovereenkomsten en het toekennen van vergoedingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling", 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.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Artikel 41*bis* van het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (hierna: het Mestdecreet) regelt de bemesting voor landbouwgronden die gelegen zijn in bosgebieden, natuurgebieden, natuurreservaten, natuurontwikkelingsgebieden en daarmee vergelijkbare gebieden zoals "aangeduid" in de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.

In beginsel geldt voor de landbouwgronden in deze gebieden een bemestingsverbod (artikel 41*bis*, § 1). Aan landbouwers kan jaarlijks een vergoeding worden uitgekeerd ter compensatie van de gevolgen van een opgelegde beperking van de bemesting (artikel 41*bis*, § 7).

Er wordt evenwel een ontheffing van het bemestingsverbod verleend voor zover het akkers of "intensief grasland" betreft (artikel 41*bis*, § 2). Met het oog hierop geeft de Mestbank aan de landbouwers kennis van de landbouwgronden die worden beschouwd als "grasland" (artikel 41*bis*, § 3, eerste lid). De landbouwers die het met de inventarisatie niet eens zijn, kunnen een aanvraag tot correctie indienen bij de Mestbank, die daarover een beslissing neemt na advies van de zogenaamde "Verificatiecommissie" (artikel 41*bis*, § 3, tweede lid).

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe, in de eerste plaats, ter uitvoering van artikel 41*bis*, § 3, derde lid, de inventarisatie als grasland, de kennisgeving ervan aan de landbouwers en de aanvraag tot correctie ervan te regelen, alsmede de nadere regels te bepalen betreffende de oprichting en de werking van de Verificatiecommissie (artikelen 1 tot 6).

.../...

Daarnaast wordt bij artikel 7 voorzien in de vervanging van artikel 13, § 2, tweede lid, 2/, van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 2008 ⁽¹⁾. Volgens de ontworpen bepaling kan het beheerspakket maatregelen voor een verminderde bemesting niet worden toegepast op een perceel waar een beperking van de bemesting geldt, niet enkel met toepassing van artikel 15^{ter} van het mestdecreet van 23 januari 1991 (zoals in de thans bestaande bepaling), maar ook met toepassing van artikel 41^{bis} van het Mestdecreet (van 22 december 2006).

Met artikel 8 wordt beoogd de regeling inzake de vergoeding natuur aan te passen, waardoor deze vergoeding ook kan worden toegekend voor de percelen met bemestingsverbod, overeenkomstig artikel 41^{bis} van het Mestdecreet.

Ten slotte wordt in artikel 9 bepaald dat het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2009, met uitzondering van de artikelen 4 tot 6, en wordt in artikel 10 de Vlaamse minister bevoegd voor leefmilieu belast met de uitvoering van dit besluit.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 41^{bis}, § 1, vierde lid, § 3, vierde lid, en § 7, en 42 van het Mestdecreet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het tweede lid van de aanhef kan de rechtsgrond worden gespecificeerd door te verwijzen naar artikel 41^{bis}, § 1, vierde lid, § 3, vierde lid, en § 7, van het Mestdecreet. Ook dient in dat lid te worden verwezen naar artikel 42 van hetzelfde decreet aangezien dit artikel rechtsgrond biedt voor artikel 7 van het ontwerp.

⁽¹⁾ Besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 2008 betreffende het sluiten van beheersovereenkomsten en het toekennen van vergoedingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling.

Artikel 9

5. Luidens artikel 9 heeft het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, uitwerking met ingang van 1 januari 2009, met uitzondering van de artikelen 4 tot 6.

In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden geoorloofd is, namelijk in geval er voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend, of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van de openbare diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Gevraagd hoe de terugwerkende kracht kan worden verantwoord, heeft de gemachtigde aanvankelijk het volgende geantwoord:

"Artikel 9 van voorliggend besluit bepaalt aan welke artikelen terugwerkende kracht wordt verleend. Hierbij is er verkeerdelijk terugwerkende kracht gegeven aan artikel 3. Voor artikel 3 zullen, net zoals voor de artikelen 4 tot en met 6, de gewone inwerkingtredingsregels van toepassing zijn. De tekst van artikel 9 zal dan ook in deze zin aangepast worden.

Voor wat betreft de artikelen 1 en 2 is het zo dat deze artikelen beide betrekking hebben op de mogelijkheid om te bemesten in gebieden die in een GRUP als «groen» zijn aangeduid. Artikel 41*bis*, § 1, van het Mestdecreet, stelt voor dergelijke gebieden dat bemesting verboden is. Voor de verdere uitwerking van deze paragraaf kan de Vlaamse Regering nadere regels stellen. Ze is hier echter niet toe verplicht. Ook zonder nadere regels kan en is deze paragraaf dus van toepassing. In paragraaf 2 en volgende van artikel 41*bis* van het Mestdecreet, wordt er vervolgens een uitzonderingsregel uitgewerkt voor dit bemestingsverbod. Voor deze uitzonderingsregeling zijn er echter wel nadere regels noodzakelijk. Deze nadere regels zijn uitgewerkt in voorliggend besluit en laten dus toe om te bepalen voor welke percelen, gelegen in dergelijke gebieden, er toch bemest kan worden. De uitgewerkte regeling betreft dan ook een versoepeling waarvoor de voorgestelde retroactiviteit geen probleem is. Bovendien is de uitgewerkte regeling een vertaling van een werkwijze die in de praktijk reeds toegepast en gecommuniceerd werd. In het kader van de rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel is het dan ook aangewezen dat deze werkwijze via voorliggend besluit wettelijk verankerd wordt.

(...) [D]e terugwerking van artikel 7 van het voorliggend ontwerpbesluit [betekent] geen verzwaring van de voorwaarde. De voorwaarde is reeds gesteld in punt 1/ van artikel 13, § 2, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 2008 (...) dat reeds in werking is sinds 1 januari 2007.

De retroactiviteit van artikel 8 van voorliggend ontwerpbesluit m.b.t. de vergoeding natuur is niet nadelig voor de landbouwer. Immers door de voorgestelde wijziging kan vanaf 1 januari 2009 een vergoeding worden toegekend voor percelen die in uitvoering van artikel 41*bis* van het Mestdecreet van 22 december 2006 een bemestingsverbod krijgen."

Gevraagd om een nadere verantwoording voor de terugwerkende kracht van de artikelen 1 en 2 van het ontwerp, in het licht van het vereiste dat de Mestbank over een aanvraag tot correctie een beslissing moet nemen "binnen de zestig dagen na ontvangst van de aanvraag tot correctie (...) na advies van de Verificatiecommissie" (welke commissie pas na het nemen van het ontworpen besluit operationeel zal zijn), heeft de gemachtigde de volgende bijkomende toelichting verstrekt:

"Terecht wordt gesteld dat wie vorig jaar beroep aantekende binnen de zestig dagen op geen beoordeling van de verificatiecommissie kon rekenen. Daarnaast stelt zich echter nog een tweede probleem. Om terdege te kunnen nagaan in hoeverre de nodige botanische waarde op het betrokken perceel aanwezig is dient men zich voor een plaatsbezoek toe te spitsen op de periode eind april - eind juni. Immers eens er een eerste keer is gemaaid wordt het al veel moeilijker om de aanwezige botanische waarde te kunnen vaststellen.

Gezien de huidige situatie heeft de minister de voorbij[e] week beslist dat al wie beroep indiende naar aanleiding van de hem toegezonden melding van nulbemesting op 25 mei of op 18 november 2010 een uitstel van nulbemesting wordt verleend tot 1 januari 2011. Begin volgende week zal iedereen die een bezwaar indiende persoonlijk een mededeling ontvangen. In de tussentijd zal niet alleen de Verificatiecommissie zijn opgericht, maar kan ook in het veld een degelijk rapport opgemaakt worden.

Gezien wij ook in de toekomst met dit probleem zullen geconfronteerd worden, word[en] in het verzameldecreet Leefmilieu dat op dit ogenblik op IKW wordt besproken aan artikel 41*bis*[, §] 3, tweede lid, volgende zinnen toegevoegd:

«De Mestbank of de verificatiecommissie kan de termijn van zestig dagen verlengen als blijkt dat voor de behandeling van de aanvraag tot correctie een plaatsbezoek aan het betreffende perceel of de betreffende percelen is aangewezen. Het plaatsbezoek moet gebeuren in een periode waarin de vegetatie herkenbaar is. In het geval van een verlenging van de termijn van zestig dagen, is er geen bemestingsverbod tot 31 december van het kalenderjaar waarin de Mestbank het nodige plaatsbezoek naar aanleiding van de aanvraag tot correctie heeft uitgevoerd.»"

Gevraagd om een nadere verantwoording voor de terugwerkende kracht van artikel 7 van het ontwerp, heeft de gemachtigde bovendien het volgende verklaard:

"Het huidig geldende besluit van de Vlaamse Regering van 06.06.2008 bepaalt in artikel 13, § 2, tweede lid, 2/, dat een beheersovereenkomst water enkel kan toegepast worden op een perceel waarop geen bemestingsverbod geldt overeenkomstig artikel 15*bis* of 15*ter* van het mestdecreet van 23.01.1991. Artikel 15*bis* van het mestdecreet van 23.01.1991 is reeds opgeheven. Artikel 15*ter* van het mestdecreet van 23.01.1991 stelt een bemestingsverbod in voor percelen gelegen binnen bepaalde groene bestemmingen zoals aangeduid op plannen vastgesteld met toepassing van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22.10.1996 (gewestplannen).

Sinds het decreet van 18.05.1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening worden de bestemmingen vastgelegd in ruimtelijke uitvoeringsplannen. Deze wijziging op het gebied van de ruimtelijke ordening moet ook vertaald worden in de andere wetgeving, die hiernaar verwijst. Voor wat betreft de mestregelgeving, werd dit op decretaal niveau geregeld door de invoering van artikel 41*bis* in het mestdecreet van 22.12.2006. Artikel 41*bis* stelt vanaf 01.01.2009 een bemestingsverbod in voor bepaalde groene bestemmingen aangeduid in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Aangezien in artikel 13, § 2, tweede lid, 2/, van het besluit van 06.06.2008 reeds werd verwezen naar artikel 15*ter* van het mestdecreet van 23.01.1991 (bestemmingen in gewestplannen) leek het aangewezen om ook te verwijzen naar de nieuwe regeling m.b.t. de ruimtelijke uitvoeringsplannen. Vandaar dat door het voorliggend ontwerpbesluit aan artikel 13, § 2, tweede lid, 2/, van het besluit van 06.06.2008 wordt toegevoegd dat een beheersovereenkomst water enkel kan toegepast worden op een perceel waarop geen bemestingsverbod geldt overeenkomstig artikel 41*bis* van het mestdecreet van 22.12.2006.

Deze toevoeging, nl. verwijzing naar 41*bis* van het mestdecreet van 22.12.2006, betekent echter geen verzwaring van de voorwaarden. (...) [E]en beheersovereenkomst water [kan] enkel worden toegepast op een perceel waarop de bemestingsnormen van artikel 13, § 1 of § 2 van het mestdecreet van 22.12.2006 gelden (zie artikel 13, § 2, tweede lid, 1/, van het besluit van 06.06.2008). Van zodra er een bemestingsverbod geldt volgens artikel 15*ter* van het mestdecreet van 1991 of volgens artikel 41*bis* van het mestdecreet van 2006 dan zijn de normen van artikel 13, § 1 of § 2 niet van toepassing en kan er bijgevolg geen beheersovereenkomst water op het perceel worden toegepast.

In zekere zin kan gesteld worden dat punt 2/ van artikel 13, § 2, tweede lid, van het besluit van 06.06.2008 overbodig is. (...) [P]unt 2/ [is] opgenomen om het principe vermeld in punt 1/ te benadrukken en mogelijke onduidelijkheid en discussies uit te sluiten.

De nota aan de Vlaamse Regering zal op dit punt verduidelijkt worden."

In het licht van deze toelichtingen, inbegrepen de aankondiging van de beslissing over de aanvragen tot correctie die sinds 1 januari 2010 zijn ingediend, kan met de terugwerkende kracht worden ingestemd.

Gelet op de verklaring van de gemachtigde in verband met artikel 3 dient in artikel 9 te worden geschreven "de artikelen 3 tot en met 6" in plaats van "de artikelen 4 tot en met 6".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN

P. LEMMENS