

KONINKRIJK BELGIË
-----ADVIES 48.623/1/V
VAN 17 AUGUSTUS 2010VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 29 juli 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 "tot bepaling van de nitraatresiduwaarde en de risicogebieden, vermeld in artikel 14, § 2, en § 3, eerste lid, van het Mestdecreet van 22 december 2006, en tot oplegging van strengere verbodsbepalingen ter uitvoering van artikel 38 van het Mestdecreet van 22 december 2006, en tot wijziging 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", 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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er vooreerst toe de nitraatresiduwaarde voor het kalenderjaar 2010 vast te stellen op 90 kg N/ha (artikel 1).

Voorts wordt bepaald dat vanaf het kalenderjaar 2010 alle VHA-zones ¹ aangeduid worden als risicogebieden (artikel 2).

In de bedoelde zones gelden strengere, in het ontwerp nader omschreven bepalingen voor het op of in de bodem brengen van meststoffen (artikel 3). De strengere bepalingen houden in, enerzijds, dat een landbouwer bij wie een nitraatresiduwaarde is gemeten die hoger is dan de in het ontwerp bepaalde nitraatresiduwaarde, de bemestingsnormen alleen mag toepassen als hij bepaalde begeleidende maatregelen naleeft, en anderzijds, dat die landbouwer niet meer meststoffen mag opbrengen dan de hoeveelheid die voortvloeit uit de verstrengde bemestingsnormen die de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu en het waterbeleid vaststelt.

Tenslotte wordt voorzien in de opheffing van de bestaande bepalingen m.b.t. de afbakening van risicogebieden (artikelen 4 en 5).

⁽¹⁾ Een VHA-zone wordt in artikel 3, 44/, van het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (Mestdecreet) gedefinieerd als volgt: "sub-hydrografische eenheid, die de captatiezone van een waterloop of deel van een waterloop voorstelt. De ligging van de grenzen van de VHA-zones is o.a. gebaseerd op de afwatering via oppervlaktewater, reliëf en op vergelijkbare oppervlaktes van deze zones en is opgenomen in de Vlaamse Hydrografische Atlas (VHA)".

RECHTSGROND

3. Artikel 1 van het ontwerp is een bepaling ter uitvoering van artikel 14, § 2, tweede lid en derde lid, van het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (Mestdecreet).

Dat artikel 14, § 2, luidt als volgt:

"§ 2. Tot uiterlijk 31 december 2008 wordt de nitraatresiduwaarde vastgesteld op 90 kg N/ha en de nitraatresidu-richtwaarde op 45 kg N/ha.

Ten laatste vanaf 1 januari 2009 gelden de door de Vlaamse Regering vastgestelde nitraatresiduwaarde en de nitraatresidu-richtwaarde. De Vlaamse Regering stelt de nitraatresiduwaarde en de nitraatresidu-richtwaarde vast op grond van de evaluatie van de resultaten van de nitraatresidumetingen en de aanvulling van bestaand en verder wetenschappelijk onderzoek ondermeer met betrekking tot de procesfactor voor grondwater.

De Vlaamse Regering voert bij het vastleggen van de nitraatresiduwaarde een differentiatie in naargelang relevante teeltgroepen conform artikel 5.5 van de nitraatrichtlijn en naargelang het al dan niet over een zandgrond als vermeld in artikel 13, § 2, gaat."

Voor artikel 1 kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in artikel 14, § 2, van het Mestdecreet. Het derde lid van die decreetsbepaling legt aan de Vlaamse Regering evenwel op om bij het vaststellen van de nitraatresiduwaarde een differentiatie in te voeren naargelang de teeltgroep en naargelang het al dan niet over zandgrond gaat.

In artikel 1 van het ontwerp wordt net het omgekeerde bepaald: volgens het tweede lid geldt de nitraatresiduwaarde zowel op zandgronden als op gronden die geen zandgrond zijn, en volgens het derde lid geldt de nitraatresiduwaarde ongeacht de teelt die op het betrokken perceel verbouwd wordt. Zoals de ontworpen bepaling is geredigeerd, is ze bijgevolg strijdig met de vigerende tekst van artikel 14, § 2, van het Mestdecreet ².

Artikel 1 dient in overeenstemming te worden gebracht met de decreetsbepaling die daarvoor rechtsgrond biedt.

(2) Opgemerkt moet worden dat volgens een voorontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur, waarover de Raad van State op 29 juni 2010 advies 48.397/3 heeft gegeven, artikel 14, § 2, van het Mestdecreet vervangen zou worden door een bepaling die de bedoelde differentie niet langer oplegt, maar zich ertoe beperkt de Vlaamse Regering de mogelijkheid tot differentiatie te bieden (artikel 99, 1/). Het betrokken ontwerp van decreet is nog niet ingediend bij het Vlaams Parlement.

4. Artikel 2 van het ontwerp is een bepaling ter uitvoering van artikel 14, § 3, eerste lid, van het Mestdecreet Deze bepaling luidt als volgt:

"De Vlaamse Regering duidt jaarlijks VHA-zones of delen ervan als risicogebieden aan. Dit zijn gebieden waar de gemiddelde nitraatconcentratie per jaar en per liter van het oppervlaktewater of van het grondwater een door de Vlaamse Regering vastgestelde waarde overschrijdt of gebieden die aanleiding kunnen geven tot eutrofiëring van natuurlijke zoetwatermeren, andere zoetwatermassa's, estuaria, kustwateren en zeewater."

Volgens de eerste zin van de aangehaalde bepaling moet de aanduiding van VHA-zones als risicogebieden jaarlijks gebeuren.

In artikel 2 van het ontwerp wordt evenwel bepaald dat de aanduiding van alle VHA-zones als risicogebied geldt "vanaf het kalenderjaar 2010". Daarmee wordt aan die aanduiding een in de tijd onbepaalde gelding gegeven. Zoals de ontworpen bepaling is geredigeerd, is ze strijdig met de vigerende tekst van artikel 14, § 3, eerste lid, van het Mestdecreet ³.

De woorden "vanaf het kalenderjaar 2010" zouden vervangen moeten worden door "voor het kalenderjaar 2010". Dat zijn trouwens de woorden die in artikel 3, eerste lid, van het ontwerp gebruikt worden ("in VHA-zones, die voor het kalenderjaar 2010 aangeduid zijn als risicogebied").

5. Artikel 3 van het ontwerp is een bepaling ter uitvoering van artikel 38 van het Mestdecreet. Volgens die decreetsbepaling kan de Vlaamse Regering "in bepaalde VHA-zones of delen ervan in functie van de waterkwaliteit de verbodsbepalingen betreffende het op of in de bodem brengen van meststoffen verstrengen".

Uit het verslag aan de leden van de Vlaamse Regering blijkt dat artikel 3 van het ontwerp aangevuld is met een verduidelijking van wat onder de "strengere bepalingen" kan worden verstaan (derde lid), om tegemoet te komen aan een opmerking

(3) Opgemerkt moet worden dat volgens het voorontwerp van decreet waarover de Raad van State op 29 juni 2010 advies 48.397/3 heeft gegeven, in artikel 14, § 3, eerste lid, van het Mestdecreet het woord "jaarlijks" zou worden opgeheven (artikel 99, 2/).

van de Inspectie van Financiën. Uit het verslag blijkt voorts dat het ontworpen systeem erin bestaat dat de landbouwer bij wie een overschrijding van de nitraatresiduwaarde is vastgesteld, zich kan houden aan de "gewone bemestingsnormen" als hij de hem opgelegde voorwaarden naleeft, en dat, als blijkt dat hij zich niet houdt aan die voorwaarden, hem lagere, dus strengere normen kunnen worden opgelegd. Aldus begrepen, kan de ontworpen regeling ingepast worden in artikel 38 van het Mestdecreet.

6. De bepalingen die bij de artikelen 4 en 5 worden opgeheven, vinden rechtsgrond in artikel 14, § 3, eerste lid, van het Mestdecreet. Dat geldt dus ook voor de artikelen 4 en 5 zelf.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. In het eerste lid van de aanhef wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Nu het ontworpen besluit rechtsgrond vindt in decreetsbepalingen waarbij uitdrukkelijke opdrachten worden verleend aan de Vlaamse Regering, is het niet nodig een beroep te doen op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering. Het eerste lid dient dan ook uit de aanhef te worden weggelaten.

Artikel 3

8. Bij artikel 3, vierde lid, worden een aantal delegaties verleend aan de minister. In zoverre aan de minister de bevoegdheid wordt verleend om "nadere regels" vast te stellen, zonder nadere precisering, is die delegatie te ruim. Met een dergelijke delegatie valt immers niet uit te sluiten dat aan de minister een ruimere bevoegdheid wordt gedelegeerd dan de bevoegdheid om bijkomstige of detailmatige maatregelen te nemen.

Ofwel moeten de woorden "stelt nadere regels vast" worden weggelaten, ofwel moet nader gepreciseerd worden waarop die nadere regels betrekking kunnen hebben.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. CLEMENT, J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	H. COUSY, M. TISON,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

P. LEMMENS