

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.835/3
VAN 5 JULI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 14 juni 2011 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 wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 april 2009 betreffende de nadere regels inzake het nutriëntenbalansstelsel als vermeld in artikel 25 van het Mestdecreet, wat betreft de nutriëntenbalansstelsels type convenant en type regressierechte”, 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 beperkt tot 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.

*

* *

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

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

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 6

3. Luidens artikel 6 heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 1 januari 2011.

Gevraagd naar een verantwoording voor die terugwerkende kracht heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Met huidig besluit wordt een juridische grondslag 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 afnamen of zelf mengden in het kader van de aanpak aan de bron van de mestproblematiek.

De cijfers opgenomen in dit besluit, 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. Een aantal

wijzigingen zijn namelijk noodzakelijk opdat landbouwers zouden kunnen genieten van de lagere convenantcijfers.

Daarenboven is het zo dat de impact van de gewijzigde uitscheidingscijfers, ten opzichte van de cijfers opgenomen in het besluit van 3 april 2009, beperkt zijn.

De retroactiviteit van voorliggend voorstel is bovendien noodzakelijk voor de goede werking van de diensten. Alle berekeningen en systemen met betrekking tot de mestregelgeving, waaronder de uitscheidingsnormen, werken immers met een systeem op jaarbasis. Een aanpassing van de normen dient dan ook steeds uitwerking te hebben op 1 januari van een bepaald kalenderjaar. Doordat de uitscheidingscijfers, een gemiddelde zijn op jaarbasis betekent dit ook dat de betrokkenen in hun werking nog rekening kunnen houden met de aangepaste normen. Het feit dat het hier gaat over normen op jaarbasis betekent ook dat de invulling van deze normen gebeurt, gespreid over een volledig jaar. Immers dieren produceren het hele jaar mest. Het feit dat landbouwers zich kunnen aanpassen aan de normen opgenomen in voorliggend besluit geldt des te meer aangezien de normen niet nieuw zijn voor de betrokkenen. De betrokken landbouwers weten immers reeds geruime tijd (sinds de afsluiting van de betrokken convenanten, in januari) welke de nieuwe normen zullen zijn.

Gelet op al het bovenstaande lijkt het ons dat in dit geval een retroactieve werking te verantwoorden is.”

Aan de gemachtigde is voorts specifiek gevraagd of de ontworpen wijzigingen een verstrenging of een versoepeling inhouden ten opzichte van de vigerende regeling. Hierop heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Voorliggend besluit brengt verschillende wijzigingen aan in het besluit van 3 april 2009. Heel veel van deze wijzigingen hebben geen inhoudelijke impact. Zo zijn met de decreetswijziging van 6 mei jongstleden de benamingen van de verschillende diercategorieën in het Mestdecreet lichtjes gewijzigd. Met de voorliggende wijzigingen wordt deze nieuwe terminologie ook in het besluit ingeschreven.

Daarnaast wordt het besluit ook aangepast aan de gewijzigde marktomstandigheden. In de vorige versie van het besluit bestonden er namelijk nog conventantuitscheidingscijfers voor legkippen. Ondertussen wordt dit voeder echter niet meer geproduceerd. Het voorzien in een uitscheidingscijfer voor een situatie die zich niet langer kan voordoen, is niet opportuun. Om deze reden werden al de conventantuitscheidingscijfers voor legkippen geschrapt.

De wijzigingen met inhoudelijke impact betreffen voornamelijk wijzigingen met betrekking tot pluimvee. Door de wijzigingen wordt rekening gehouden met de voedersamenstellingen, zoals die sinds begin dit jaar door de betrokken veevoederfabrikanten gegarandeerd worden. Op basis van die gewijzigde voedersamenstelling is dan ook een gewijzigd uitscheidingscijfers bepaald. In vergelijking met vroeger is het zo dat de conventancijfers toen voor slachtkuikens lager lagen. Deze lagere cijfers waren echter gebaseerd op de oude voedersamenstellingscijfers, terwijl sinds begin dit jaar de nieuwe voedersamenstellingscijfers geattesteerd worden. Zonder de voorliggende wijziging zou voor de betrokken diercategorie er geen conventancijfer zijn, aangezien de geattesteerde voedersamenstelling in de praktijk niet zou overeenkomen met de in het besluit opgenomen voedersamenstelling.

Voor wat betreft uitscheidingscijfers is het bovendien zo, dat een wijziging aan de uitscheiding zowel een versoepeling als een verstrenging is. Zo bijvoorbeeld betekent een hogere uitscheiding dat de betrokken landbouwer meer mestafzet moet bewijzen. Maar een hogere uitscheiding betekent ook een hogere productie, waardoor men meer kan uitbreiden, in toepassing van de artikelen 35 tot en met 37 van het Mestdecreet.

De aanpassing van de tolerantie voor overschrijdingen van de gevoederde hoeveelheid, van 10% naar 7%, betekent niet steeds een verstrenging. Van zodra de gevoederde hoeveelheid meer dan een bepaald percentage (7 of 10%) hoger is dan de in het besluit opgenomen hoeveelheden, wordt de uitscheiding bepaald rekening houdend met de reële stikstof- en fosforinhoud van het voeder en met de reël gevoederde hoeveelheid. In het convenantsysteem wordt gesteld dat voederen met voeder waarvan de fosfor- of ruw eiwit-inhoud onder een bepaalde hoeveelheid blijft, geniet van een vast, lager cijfer. Als het voeder dat de betrokken landbouwer gebruikt ruim onder de maximale fosfor- of ruw eiwit-inhoud blijft, gebeurt het dat een hogere hoeveelheid voeder toch een lagere uitscheiding tot gevolg heeft. In het algemeen is de aanpassing van de tolerantie bedoeld om correctere uitscheidingscijfers te hebben.”

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is slechts toelaatbaar ingeval 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 continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel in zoverre de ontworpen wijzigingen een versoepeling inhouden ten opzichte van de bestaande regeling, kan de retroactiviteit worden gebillijkt. Daarentegen zijn de ontworpen wijzigingen die een verstrenging inhouden, niet toelaatbaar. Zoals uit de uitleg van de gemachtigde blijkt, is het niet gemakkelijk om *in concreto* uit te maken of de ontworpen wijzigingen een versoepeling dan wel een verstrenging inhouden. Bij gebreke van een inzicht in alle relevante gegevens, beperkt de Raad van State zich dan ook tot het maken van een voorbehoud op dit punt.

De kamer was samengesteld uit

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

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN

P. LEMMENS