KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.097/1/V
VAN 18 AUGUSTUS 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 26 juli 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 'betreffende het uitstel en de opheffing en niet inning van superheffingen 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 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.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen voorzag onder meer in een zogenaamde superheffing SH2, lastens elke producent “die niet heeft voldaan aan de mestverwerkingsplicht en/of exportplicht” (artikel 21, § 6, 2°). Vanaf het productiejaar 2001 kon voor een overgangsperiode die liep tot 31 december 2006 een uitstel van die superheffing verkregen worden. Dat uitstel kon verlengd worden en uiteindelijk kon de superheffing, mits de producent aan bepaalde voorwaarden voldeed, ook opgeheven en niet geïnd worden (artikel 40*bis*).

Het decreet van 23 januari 1991 is vervangen door het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (Mestdecreet). Daarin wordt niet meer voorzien in de superheffing. Bij wijze van overgangsmaatregel bepaalt artikel 83, § 1, van het Mestdecreet evenwel dat alle heffingen opgelegd krachtens het decreet van 23 januari 1991 inbaar blijven en dat ze worden afgehandeld volgens de procedures van berekening, inning, invordering en beroep bepaald in het decreet van 23 januari 1991.

Specifiek in verband met de genoemde superheffing bepaalt artikel 83, § 5, van het Mestdecreet de voorwaarden waaronder producenten die een uitstel van de superheffing hebben verkregen, een opheffing en niet-inning ervan kunnen verkrijgen. Bij het tweede lid van artikel 83, § 5, wordt aan de Vlaamse Regering opgedragen om nadere regels vast te stellen en onder meer te bepalen hoeveel mestverwerkingscertificaten men extra moet bezitten om een opheffing en niet-inning van de uitgestelde superheffing te verkrijgen.

Artikel 83, § 7, van het Mestdecreet bepaalt de voorwaarden waaronder producenten een verlenging van het uitstel van de superheffing of een nieuw uitstel ervan kunnen verkrijgen, en waaronder een aldus uitgestelde superheffing uiteindelijk ook opgeheven en niet

geïnd kan worden. Bij het tiende lid van artikel 83, § 7, wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om nadere regels vast te stellen met betrekking tot het bepalen van de kalenderjaren voor uitstel en voor opheffing en niet inning, met betrekking tot het aantal mestverwerkingscertificaten dat men extra moet bezitten om een opheffing en niet-inning van de uitgestelde superheffing te verkrijgen, en met betrekking tot de wijze waarop de aanvraag tot het verkrijgen van een uitstel of tot verlenging van een bestaand uitstel ingediend en afgehandeld wordt.

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 83, § 5, tweede lid, en § 7, tiende lid, van het Mestdecreet.

In het ontwerp worden de nadere voorwaarden vastgesteld waaronder producenten een bestaand uitstel van betaling van de superheffing mestverwerking kunnen verlengen, een nieuw uitstel van betaling kunnen verkrijgen, of een opheffing en niet-inning van de superheffing voor een bepaald kalenderjaar kunnen verkrijgen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

4. Artikel 3, § 5, tweede en derde lid, van het ontwerp bevat bepalingen in verband met de wijze waarop een heffingsplichtige in rechte kan opkomen tegen de beslissing over de aanvraag tot toekenning van een nieuw uitstel, verlenging van een bestaand uitstel of opheffing en niet-inning van de superheffing (tweede lid) en tegen de superheffing zelf (derde lid).

Op de vraag welke bepalingen rechtsgrond bieden aan die bepalingen van het ontwerp heeft de gemachtigde het volgende antwoord gegeven:

“Met de bepalingen van artikel 3, § 5, tweede en derde lid, van voorliggend besluit, wordt de beroepsprocedure hernomen, die voor heffingen opgenomen is in het meststoffendecreet van 23 januari 1991. Overeenkomstig artikel 83, § 1, [van het Mestdecreet van 22 december 2006] worden heffingen die betrekking hebben op een kalenderjaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van het Mestdecreet van 22 december 2006 (hetgeen hier steeds het geval is, aangezien de voorliggende regeling haar grondslag vindt in de superheffing mestverwerking, vermeld in artikel 21 van het meststoffendecreet van 23 januari 1991), afgehandeld volgens de procedures opgenomen in het meststoffendecreet van 23 januari 1991. In artikel 3, § 5, tweede en derde lid, zijn voor de duidelijkheid de overeenkomstige bepalingen hernomen. Zonder een herneming zou er immers via de rechtsgrond van artikel 83, § 1, van het Mestdecreet, teruggegrepen moeten worden naar de procedure voorzien in het Meststoffendecreet

van 23 januari 1991, dat vervolgens ook nog uitgewerkt is in een uitvoeringsbesluit. Een dergelijke complex van verwijzingen is echter voor de betrokken rechtsonderhorigen moeilijk te volgen. Om die reden is ervoor gekozen om de bepalingen in het voorliggend uitvoeringsbesluit te hernemen. De rechtsgrond hiervoor is terug te vinden in artikel 83, § 7, laatste lid."

Die uitleg neemt niet weg dat er geen rechtsgrond is voor artikel 3, § 5, tweede en derde lid. De Vlaamse Regering is immers niet gemachtigd om regels vast te stellen in verband met het jurisdictioneel beroep tegen beslissingen inzake de superheffing.

Zoals uit de toelichting van de gemachtigde blijkt, beperkt het ontwerp zich op dit punt evenwel tot het in herinnering brengen van de regels van het decreet van 23 januari 1991 die volgens artikel 83, § 1, van het Mestdecreet van toepassing blijven. Artikel 3, § 5, tweede lid, van het ontwerp stemt inderdaad overeen met artikel 22, § 8, van het decreet van 23 januari 1991, en artikel 3, § 5, derde lid, van het ontwerp stemt overeen met artikel 29, § 2, van dat decreet.

Indien de stellers van het ontwerp van oordeel zijn dat het omwille van de transparantie wenselijk is de bedoelde regels te herhalen, dienen zij in de tekst van het ontwerp duidelijk te maken dat de ontworpen bepalingen een loutere herhaling bevatten van regels die bij decreet zijn bepaald. De Raad van State suggereert om te schrijven:

"Met toepassing van artikel 83, § 1, van het Mestdecreet kan tegen die beslissingen …

Als voor de superheffing een dwangbevel is uitgevaardigd, kan de heffingsplichtige daartegen, met toepassing van dezelfde decreetsbepaling, … ".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	E. BREWAEYS W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES P. LEMMENS