



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.438/3
van 17 december 2012

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘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, wat betreft de bepaling van de stikstofverliezen’

Op 28 november 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘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, wat betreft de bepaling van de stikstofverliezen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 december 2012. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Lieven DENYS, assessor, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 december 2012.

*

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.

*

RECHTSGROND

2. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 27, § 5, en 28, § 2, tweede lid, van het decreet van 22 december 2006 ‘houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’ (hierna: het Mestdecreet).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

3. Het eerste lid van de aanhef dient te worden aangepast gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

DISPOSITIEF

Artikel 2

4. Luidens artikel 2 heeft het te nemen besluit “uitwerking met ingang van 1 januari 2011, met uitzondering van artikel 2 dat uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2012”.

Om toelichting gevraagd over de draagwijdte van die bepaling nu artikel 2 ertoe strekt de inwerkingtreding van het te nemen besluit te regelen, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Bij de opmaak van voorliggend besluit is er een vergissing gebeurd bij de opmaak van artikel 2.

Het huidige artikel 2 dient artikel 3 te worden en het huidige artikel 1, ontworpen § 4, moet artikel 2 worden.”

Gelet op deze toelichting dient het ontwerp te worden heringedeeld en vervolgens te worden vernummerd.

5. Uit het voorgaande blijkt dat het ontworpen artikel 11, §§ 1 tot 3 (dat het nieuwe artikel 1 moet worden), uitwerking dient te hebben met ingang van 1 januari 2011, terwijl het ontworpen artikel 11, § 4 (dat het nieuwe artikel 2 moet worden), uitwerking dient te hebben met ingang van 1 januari 2012. Aan die bepalingen wordt derhalve terugwerkende kracht verleend.

Gevraagd of de ontworpen bepalingen een verstrenging van de voorschriften inhouden, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“a) ontworpen artikel 11, §§ 1 tot 3:

‘Wat betreft de stikstofverliescijfers opgenomen in artikel 1 is het zo dat, in vergelijking met de huidige cijfers, sommige cijfers hoger liggen en andere lager liggen. In het algemeen is het zo dat voor landbouwers een hogere uitscheiding in principe voordeliger is. Hoe meer meststoffen er via emissies de lucht in gaan, hoe lager de hoeveelheid meststoffen is waarvan de landbouwer de mestafzet moet bewijzen. Emissiecijfers zijn echter slechts een onderdeel van een complex systeem. De voorliggende aanpassingen zijn het gevolg van vroegere aanpassingen aan de bruto-uitscheidingscijfers. Als deze bruto-cijfers wijzigen, heeft dit ook een impact op de emissies. Aangezien de aanpassingen van de bruto-uitscheidingscijfers uitwerking hebben vanaf 1 januari 2011, dienen de aangepaste emissiecijfers ook vanaf die datum van toepassing te zijn. Het overgrote gedeelte van de aanpassingen betreft versoepelingen. Het gaat dan over verliescijfers die hoger liggen dan de huidige cijfers of over verliescijfers voor nieuwe staltypes, die in de huidige regeling nog niet opgenomen zijn en waarvoor dus momenteel nog geen verliescijfer gekend was.

In een zeer beperkt aantal gevallen gaat het over kleine verstrengingen. Aangezien het hier slechts in een zeer beperkt aantal gevallen gaat over minimale stijgingen van emissies en emissies slechts een minimaal onderdeel zijn van grotere berekeningen, is het netto-resultaat van deze aanpassingen quasi nihil. Bovendien zijn deze aanpassingen al gecommuniceerd in de sector. De landbouwers zijn hiervan op de hoogte en houden dus met deze nieuwe cijfers rekening. In de praktijk gaan de burgers van deze aanpassingen dan ook geen nadeel ondervinden.

Aangezien aan voorgestelde aanpassingen quasi uitsluitend voordelen gekoppeld zijn, lijkt de terugwerkende kracht ons dan ook verantwoord.’

Met betrekking tot de bruto-uitscheidingscijfers vermeld in artikel 27 van het Mestdecreet.

‘Deze cijfers zijn sedert 1 januari 2011 gewijzigd.

De wijziging is gebeurd door artikel 14 van het decreet van 6 mei 2011 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 13 mei 2011. Artikel 14, met de erin opgenomen gewijzigde emissiecijfers, trad in werking op 1 januari 2011 (overeenkomstig artikel 26 van het decreet van 6 mei 2011).’

b) ontworpen artikel 11, § 4:

‘Met voorgestelde afwijking wordt een minimale netto-uitscheiding bepaald. In de huidige regelgeving bestond deze minimale netto-uitscheiding niet, waardoor men soms tot een berekende netto-uitscheiding kwam die onmogelijk laag lag (zelfs negatief in extreme gevallen). Dergelijke dossiers werden dan prioritair onderzocht door de VLM-Mestbank. In veel gevallen bleek dat er bepaalde elementen in de aangifte verkeerd waren aangegeven. Als deze fouten vastgesteld werden, leidde dit soms tot zeer hoge boetes. Een dergelijke werkwijze is echter zeer arbeidsintensief. Een automatisch aftoppingsmechanisme zorgt er voor dat de grootste extremiteiten reeds opgelost geraken. Voor de burger heeft deze werkwijze ook voordelen. Als men dergelijke lagere cijfers heeft, weet men nu al zeker dat men niet lager kan dan bepaald in de ontworpen § 4. De ambtenaren van de Mestbank kunnen nog steeds onderzoek doen naar eventuele fouten bij de aangifte, doch de impact van een dergelijk onderzoek zal lager zijn aangezien men reeds van automatisch gecorrigeerde cijfers begint.

Deze bepaling heeft terugwerkende kracht tot 1 januari 2012. In het kader van het Mestdecreet wordt gewerkt op jaarbasis. Na afloop van een kalenderjaar moet de betrokken landbouwer zijn gegevens invullen op de aangifte. Deze aangifte moet ingediend worden de eerste werkdag na 15 februari. In principe zal voorliggend besluit op dat moment reeds gepubliceerd zijn in het Belgisch Staatsblad. Landbouwers die hun aangifte invullen voor het productiejaar 2012 zullen op dat moment dan ook op de hoogte zijn van deze afwijking.

Gelet op dit alles lijkt de terugwerkende kracht van deze bepaling ons te verantwoorden.”

Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat de ontworpen bepalingen niet enkel een versoepeling, maar in sommige gevallen ook een verstrenging van de voorschriften inhouden. In geval van verstrenging heeft dit een nadelige invloed op de situatie van de betrokken landbouwers.

De terugwerkende kracht van dergelijke bepalingen is strijdig met de beginselen van rechtszekerheid en van voorzienbaarheid van de regelgeving. Hieraan wordt geen afbreuk gedaan door de vaststelling dat de betrokkenen reeds op voorhand op de hoogte zijn gebracht, van de uit te vaardigen regeling.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Marleen VERSCHRAEGHEN

Jo BAERT