



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.968/1
van 22 september 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
de voorwaarden tot het verkrijgen van een derogatie aan de
bemestingsnormen als vermeld in artikel 13 van het Mestdecreet
van 22 december 2006’

Op 22 juli 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 22 september 2015, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de voorwaarden tot het verkrijgen van een derogatie aan de bemestingsnormen als vermeld in artikel 13 van het Mestdecreet van 22 december 2006’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 september 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 september 2015.

*

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. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot het uitvoeren van het uitvoeringsbesluit EU/2015/1499 van de Europese Commissie van 3 september 2015 ‘tot verlening van een door België voor het Vlaamse Gewest gevraagde afwijking krachtens Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’.¹ De voornoemde afwijking of “derogatie” laat voor bepaalde teelten een hogere bemesting uit dierlijke mest toe zonder de totale bemestingsnorm te verhogen. Hierdoor wordt het gebruik van kunstmest op derogatiebedrijven verminderd en kunnen deze op een duurzame manier een groter aandeel van de nutriënten uit dierlijke mest hergebruiken.

De ontworpen regeling heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2015 en treedt buiten werking op 31 december 2018 (artikel 22 van het ontwerp). Zij komt in de plaats van de in ruime mate parallelle derogatieregeling die van 1 januari 2011 tot 31 december 2014 gold en die vervat lag in het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2011.²

3.1. Het merendeel van de bepalingen van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 13, § 4, van het decreet van 22 december 2006 ‘houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’³, dat luidt:

“De Vlaamse Regering kan, in afwijking van dit artikel, en ter uitvoering van een besluit van de Europese Commissie tot verlening van een door de lidstaat België op grond van de Nitraatrichtlijn gevraagde derogatie, de stikstofbemestingsnormen voor dierlijke mest wijzigen onder de voorwaarden bepaald in de beschikking van de Commissie. Deze voorwaarden kunnen afwijken van de bepalingen van dit decreet.”

3.2. In de artikelen 7 en 12, § 4, van het ontwerp worden bepaalde taken opgedragen aan de Mestbank⁴. Rechtsgrond daarvoor kan worden gevonden in artikel 4, § 3, van het Mestdecreet dat aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid verleent om de Vlaamse Landmaatschappij met bijkomende taken te belasten in het kader van de doelstellingen van het decreet.

¹ PB L 234 van 8 september 2015.

² Besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2011 ‘betreffende de voorwaarden tot het verkrijgen van een derogatie aan de bemestingsnormen als vermeld in artikel 13 van het Mestdecreet van 22 december 2006’.

³ Ook het “Mestdecreet” genoemd.

⁴ De Mestbank is een afdeling van de Vlaamse Landmaatschappij (artikel 3, § 9, 2°, van het Mestdecreet).

3.3. Voor onder andere artikel 2, § 1, van het ontwerp, waarin onder meer wordt bepaald dat de aanvraag van een derogatie via het door de Mestbank ter beschikking gestelde internetloket moet gebeuren⁵, kan als rechtsgrond tevens een beroep worden gedaan op het bepaalde in artikel 4, § 5, van het Mestdecreet, dat luidt:

“De Vlaamse Regering kan, in afwijking van de bepalingen van dit decreet, voor bepaalde verplichtingen in het kader van dit decreet, zoals onder meer het bijhouden van registers, of voor bepaalde vormen van communicatie tussen de Vlaamse Landmaatschappij en de betrokken burgers, die gebeurt in het kader van dit decreet, bepalen dat deze verplichtingen of deze communicatie mag of moet gebeuren via e-mail, een internetloket of een andere vorm van gegevensuitwisseling.”

ALGEMENE OPMERKING

4. Het ontworpen besluit van de Vlaamse Regering strekt tot het uitvoeren van het besluit EU/2015/1499 van de Europese Commissie van 3 september 2015 dat bindend is voor de overheid. De ontworpen regeling dient derhalve zo goed als mogelijk te zijn afgestemd op die van het voornoemde besluit van de Europese Commissie. Vraag is of dat laatste steeds het geval is in de tekst van het ontwerp.

Zo stemmen bijvoorbeeld de definities in artikel 1 van het ontwerp niet geheel overeen met de definities die worden weergegeven in artikel 3 van het uitvoeringsbesluit van de Europese Commissie. Het bepaalde in artikel 2, § 1, eerste lid, van het ontwerp strekt er volgens de gemachtigde toe om uitvoering te geven aan artikel 4, lid 1, van het besluit van de Europese Commissie. In dat verband moet evenwel worden opgemerkt dat overeenkomstig de laatstgenoemde bepaling de betrokken aanvraag jaarlijks moet worden ingediend, terwijl luidens artikel 2, § 1, eerste lid, van het ontwerp de landbouwer “met één aanvraag, voor verschillende kalenderjaren een derogatie [kan] aanvragen”. De artikelen 13 tot 15 van het ontwerp (betreffende de sancties en de beroepsprocedures) strekken naar het zeggen van de gemachtigde tot het uitvoeren van artikel 11 van het uitvoeringsbesluit van de Europese Commissie. Wat dat betreft valt evenwel op te merken dat met toepassing van artikel 11, lid 1, van het laatstgenoemde besluit de aanvraag als zijnde afwezen wordt beschouwd wanneer niet aan de voorwaarden is voldaan, terwijl in de artikelen 13 tot 15 van het ontwerp er in dat geval wordt van uitgegaan dat het recht op aanvraag voor een volgend kalenderjaar vervalst.

Het is evenmin duidelijk of met het ontwerp wel degelijk uitvoering wordt gegeven aan alle bepalingen van het uitvoeringsbesluit EU/2015/1499 (zie bijvoorbeeld het bepaalde in artikel 6, lid 11, van dat besluit).

De aangehaalde voorbeelden doen ervan blijken dat de tekst van het ontwerp aan een bijkomend nazicht dient te worden onderworpen met het oog op een correcte uitvoering van het meermaals genoemde besluit van de Europese Commissie.

⁵ In diverse andere bepalingen van het ontwerp (zoals bijvoorbeeld in de artikelen 13 en 14) wordt gerefereerd aan het door de Mestbank ter beschikking gestelde internetloket.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Rekening houdend met hetgeen *sub* 3.3. is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond biedende bepalingen schrijve men in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp: “, artikel 4, § 3, ingevoegd bij het decreet van 12 december 2008 en gewijzigd bij het decreet van 12 juni 2015, artikel 4, § 5, ingevoegd bij het decreet van 12 juni 2015, en artikel 13, § 4, vervangen bij het decreet van 12 juni 2015;”.

Artikel 1

6. Het ministerieel besluit van 19 augustus 2009 dat in artikel 1, 12°, van het ontwerp wordt omschreven en waaraan in de artikelen 1, 13°, en 2, § 3, wordt gerefereerd, werd opgeheven bij het ministerieel besluit van 23 juni 2015⁶. De tekst van het ontwerp zal, rekening houdend met deze opheffing, moeten worden aangepast.

Artikel 2

7. In tegenstelling tot wat het geval is in artikel 14 van het ontwerp, waarin wordt geëxpliciteerd dat de betrokken landbouwers tegen elke beslissing over derogatie bezwaar kunnen indienen bij het afdelingshoofd van de Mestbank, wordt in artikel 2 niet met zoveel woorden vermeld wie over de aanvraag tot derogatie beslist. Ter wille van de duidelijkheid zou in artikel 2 moeten worden gepreciseerd dat dit de Mestbank is. Tevens zou in een termijn kunnen worden voorzien binnen dewelke de beslissing over de aanvraag dient te worden genomen.

Artikel 12

8. In artikel 12, § 4, van het ontwerp vervange men de woorden “en van artikel 14, § 2, vierde lid, 1°,” door de woorden “en van artikel 14, § 2, vierde lid, 1°, van het Mestdecreet van 22 december 2006,”.

Artikelen 14 en 15

9. In de artikelen 14 en 15 van het ontwerp wordt telkens melding gemaakt van het “bezwaar” dat bij het afdelingshoofd van de Mestbank kan worden ingediend. In het opschrift van hoofdstuk 7 van het ontwerp, dat bestaat uit de artikelen 14 en 15, wordt dan ook ter wille van de redactionele eenvormigheid het best geschreven “Bezwaarprocedures” in plaats van “Beroepsprocedures”.

⁶ Ministerieel besluit van 23 juni 2015 ‘houdende vaststelling van de verzamelaanvraag en de nadere regels voor de gemeenschappelijke identificatie van percelen, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid.’

10. In artikel 14, derde lid, van het ontwerp wordt onder meer bepaald dat het afdelingshoofd van de Mestbank een beslissing neemt “binnen zestig dagen” na ontvangst van een bezwaar en dat de beslissing aan de indiener van het bezwaar ter kennis wordt gebracht via het door de Mestbank ter beschikking gestelde internetloket; in artikel 14, vierde lid, wordt onder meer bepaald dat het afdelingshoofd de indiener van het bezwaar via het door de Mestbank ter beschikking gestelde internetloket op de hoogte brengt van zijn beslissing “binnen zestig kalenderdagen” na ontvangst van het bezwaar. Beide leden van artikel 14 van het ontwerp overlappen ten dele en zouden tot één enkel lid moeten worden samengevoegd waarin dan uiteraard een meer eenvormige termijnschrijving zou dienen te worden gehanteerd.

Artikel 19

11. Indien het de bedoeling is om in artikel 19 van het ontwerp te verwijzen naar de artikelen 13, § 1, vierde lid, 1° (niet: artikel 13, § 1, vijfde lid, 1°), en 13, § 2, van het Mestdecreet, zoals die bepalingen golden na de wijziging ervan bij het decreet van 28 februari 2014, worden de woorden “het laatst gewijzigd bij het decreet van 28 februari 2014” ter wille van de duidelijkheid telkens het best vervangen door de woorden “zoals gewijzigd bij het decreet van 28 februari 2014”. De beide voornoemde bepalingen van het Mestdecreet werden sindsdien immers vervangen bij het decreet van 12 juni 2015 ‘tot wijziging van het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME