



Vlaams
Parlement

ingediend op **1938** (2018-2019) – Nr. 6
6 mei 2019 (2018-2019)

Advies

van de Raad van State

over het voorstel van decreet

van Tinne Rombouts, Wilfried Vandaele, Francesco Vanderjeugd,
Elke Wouters, Bart Dochy en Sofie Joosen

houdende wijziging van het decreet van 5 april 1995
houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid,
gecoördineerd op 15 juni 2018,
en van het decreet van 22 december 2006
houdende de bescherming van water
tegen de verontreiniging door nitraten
uit agrarische bronnen, wat de implementatie
van het zesde Mestactieprogramma betreft

Documenten in het dossier:

- 1938** (2018-2019) –
- Nr. 1: Voorstel van decreet
 - Nr. 2: Amendementen
 - Nr. 3: Verslag van de hoorzitting
 - Nr. 4: Advies van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
 - Nr. 5: Advies van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij

verzendcode: LEE



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 65.869/1

65.870/1

van 6 mei 2019

over

- een voorstel van decreet 'houdende wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, en van het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, wat de implementatie van het zesde Mestactieprogramma betreft' (*Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1938/1) (65.869/1);
- amendementen op een voorstel van decreet 'houdende wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, en van het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, wat de implementatie van het zesde Mestactieprogramma betreft' (*Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1938/2) (65.870/1)

Op 4 april 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over:

- een voorstel van decreet ‘houdende wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, en van het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, wat de implementatie van het zesde Mestactieprogramma betreft’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1938/1) (65.869/1);

- amendementen op een voorstel van decreet ‘houdende wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, en van het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, wat de implementatie van het zesde Mestactieprogramma betreft’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1938/2) (65.870/1).

Het voorstel en de amendementen zijn door de eerste kamer onderzocht op 25 april 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim Geurts, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 mei 2019.

*

1. Gelet op de omvang, de complexiteit en de techniciteit van de om advies voorgelegde teksten en op het hoge aantal adviesaanvragen dat met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, aanhangig is gemaakt, heeft de afdeling Wetgeving zich noodgedwongen moeten beperken tot een summier onderzoek van de voorgelegde teksten, zelfs met betrekking tot de in artikel 84, § 3, eerste lid, van die wetten opgesomde punten. Uit de vaststelling dat over een bepaling in dit advies niets wordt gezegd, mag niet zonder meer worden afgeleid dat er niets over gezegd kan worden en, indien er wel iets over wordt gezegd, dat er niet méér over te zeggen valt.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL VAN DECREET EN DE AMENDEMENTEN

2. Het om advies voorgelegde voorstel van decreet (65.869/1) strekt ertoe om het zesde actieprogramma in de zin van artikel 5 van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 ‘inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’ (hierna: nitraatrichtlijn) voor de periode 2019-2022 een decretale verankering te geven¹ en om in het decreet van 22 december 2006 ‘houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’ (hierna: Mestdecreet) de wijzigingen aan te brengen die noodzakelijk worden geacht voor de implementatie van het betrokken actieprogramma.

Het zesde mestactieprogramma (MAP 6) volgt op het vijfde mestactieprogramma (MAP 5) dat op de periode van 2015 tot 2018 betrekking had en dat eveneens in de Vlaamse regelgeving werd omgezet door middel van een wijziging van het Mestdecreet en de uitvoeringsbesluiten ervan.

De inhoud van het betrokken actieprogramma en de door de lidstaten in dat verband na te komen verplichtingen worden beschreven in artikel 5, leden 4 tot 7, en bijlage III van de nitraatrichtlijn.²

De amendementen op het voorstel van decreet (65.870/1) strekken er blijkens hun onderscheiden verantwoordingen uitsluitend toe om een aantal technische correcties of verduidelijkingen aan te brengen in bepalingen van het voorstel.³

¹ Het is de bedoeling dat de verdere omzetting van het zesde actieprogramma gebeurt door middel van een aanpassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2016 ‘houdende uitvoering van het Mestdecreet van 22 december 2006’ (VLAREME).

² De elementen die worden opgesomd in artikel 5, leden 4 tot 7, van de nitraatrichtlijn, kunnen worden teruggevonden in sommige bepalingen van het Mestdecreet zoals die momenteel al bestaan, dan wel in bepalingen van het voorstel van decreet die strekken tot het wijzigen of vervangen van bepalingen van het Mestdecreet. Zo draagt bijvoorbeeld artikel 7, § 2, van het laatstgenoemde decreet, de Vlaamse Regering nu al op om passende controleprogramma's in de zin van artikel 5, lid 6, van de nitraatrichtlijn op te stellen en uit te voeren, en strekt artikel 8 van het voorstel ertoe om artikel 14 van het Mestdecreet te vervangen om erin te voorzien in een aangepast meetnetwerk in de zin van dezelfde richtlijnbeepaling.

VORMVEREISTEN

3. In artikel 6 van het Mestdecreet wordt het gehele grondgebied van het Vlaamse Gewest als “kwetsbare zone water” aangeduid. De Europese MER-richtlijn 2001/42/EG⁴ brengt de verplichting mee dat een milieueffectbeoordeling moet worden uitgevoerd voor elk plan en programma die zouden kunnen leiden tot activiteiten met mogelijke gevolgen voor het milieu. Dergelijke verplichting geldt ook met betrekking tot het MAP 6. Vermits dit laatste bovendien het ganse grondgebied van het Vlaamse Gewest bestrijkt, treft het betrokken plan ook de speciale beschermingszones op het Vlaamse grondgebied die zijn aangewezen in het kader van de vogel⁵- en de habitatrichtlijn⁶. Bijgevolg dient ook een passende beoordeling te worden opgemaakt overeenkomstig artikel 6 van de laatstgenoemde richtlijn.

Vastgesteld moet worden dat het om advies voorgelegde voorstel van decreet en de amendementen niet vergezeld gaan van een definitief goedgekeurde plan-MER, noch van de daarbij horende passende beoordeling in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn. Door de gemachtigde werd wat dat betreft bevestigd dat de plan-MER-procedure nog niet volledig is doorlopen en dat de plan-MER nog wacht op definitieve goedkeuring door de Dienst MER van het bevoegde departement.⁷ Wel zou het de bedoeling zijn om de goedkeuring van het voorgestelde decreet in het Vlaams Parlement te laten gebeuren na de definitieve goedkeuring van de plan-MER door de voornoemde dienst.

De gemachtigde deelde tevens mee dat ook de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij (SALV) en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (MINA-raad) om advies werden verzocht met betrekking tot het voorstel van decreet, maar dat geen van beide organen tot op heden heeft geadviseerd.

Mochten als gevolg van zowel de nog te finaliseren plan-MER-procedure als – in voorkomend geval – de voornoemde adviezen nog wijzigingen worden aangebracht aan de tekst van het voorgestelde decreet, zal dit door middel van een voldoende tijdige amendering van deze laatste en voorafgaand aan de verderzetting van de parlementaire behandeling van het voorstel moeten gebeuren.

³ Rekening houdend met de veeleer beperkte inhoudelijke draagwijdte van de betrokken amendementen mag ervan worden uitgegaan dat ervoor niet bijkomend de vormvereisten zullen moeten worden nagekomen die gelden ten aanzien van het voorstel van decreet.

⁴ Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’.

⁵ Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 ‘inzake het behoud van de vogelstand’.

⁶ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 ‘inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna’. Bedoeld worden hier in het bijzonder de zogenaamde “Natura 2000-gebieden”.

⁷ Het ontwerpactieprogramma werd naar het zeggen van de gemachtigde, samen met het ontwerp van de plan-MER, aan een openbaar onderzoek onderworpen gedurende de periode van 24 december 2018 tot 21 februari 2019. De definitieve goedkeuring van de plan-MER zal gebeuren op basis van het overwegingsdocument waarin de opmerkingen en adviezen worden verwerkt die tijdens het openbaar onderzoek werden gemaakt, respectievelijk uitgebracht.

4. Aan de gemachtigde werd gevraagd of het de bedoeling is om voor de periode na 1 januari 2019 gebruik te maken van de derogatiemogelijkheid die voor de lidstaten op het vlak van de maximale bemestingsnorm van 170 kg N/ha uit dierlijke mest is vervat in punt 2 van bijlage III bij de nitraatrichtlijn. De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“Er werd inderdaad een aanvraag tot derogatie ingediend. (...) De Vlaamse derogatie werd reeds positief geadviseerd door het Nitraatcomité. De beslissing van de Europese Commissie tot verlening van de derogatie is nog niet genomen. Het is de verwachting dat, van zodra het voorliggend voorstel van decreet, goedgekeurd is door de plenaire vergadering, de Europese Commissie formeel haar beslissing zal nemen tot het verlenen van een derogatie aan Vlaanderen.”

Uit de aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, meegedeelde documenten blijkt dat op 21 december 2018 de in punt 2, vierde lid, van bijlage III bij de nitraatrichtlijn bedoelde mededeling aan de Europese Commissie is gebeurd. De aanvraag tot derogatie doet ervan blijken dat de Europese Commissie in het verleden reeds dergelijke derogaties heeft toegestaan voor het Vlaamse Gewest. Wel blijft er de vaststelling dat de Europese Commissie zich pas over de derogatieaanvraag zal uitspreken nadat het voorstel van decreet zal zijn goedgekeurd en dat de aldus voorgestelde regeling, als onderdeel van de implementatie van het zesde actieprogramma, mede moet worden begrepen in het licht van de alsnog door de Europese Commissie te verlenen derogatie.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5.1. Bij de adviesaanvraag is een “overzicht van punten” gevoegd waarvoor bijzondere aandacht wordt gevraagd bij de adviesverlening. Volgens het betrokken overzicht zou “[h]et voorliggende MAP 6 (niet voldoen) aan de inhoudelijke eisen waaraan Vlaanderen dient te voldoen ingevolge artikel 6 van de Habitatrichtlijn”.

5.2. Artikel 6 van de habitatrichtlijn luidt:

“1. De Lid-Staten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.

2. De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling

van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de Lid-Staat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lid-Staat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.”

5.3. De habitatrichtlijn verplicht de lidstaten om passende beschermingsmaatregelen te nemen ter instandhouding van de ecologische kenmerken van gebieden met typen natuurlijke habitats.⁸ Daartoe voorziet artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn in een beoordelingsprocedure die is bedoeld om door middel van een voorafgaande controle te garanderen dat voor een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het betrokken gebied, maar dat voor het gebied significante gevolgen kan hebben, alleen toestemming wordt verleend voor zover het de natuurlijke kenmerken van dat gebied niet zal aantasten.⁹

Artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn voorziet in twee fasen die door het Hof van Justitie van de Europese Unie als volgt werden omschreven:

“In de eerste fase, als bedoeld in de eerste zin van die bepaling, dienen de lidstaten een passende beoordeling te verrichten van de gevolgen van een plan of project voor een beschermd gebied wanneer het plan of project waarschijnlijk significante gevolgen voor dit gebied heeft (arresten van 11 april 2013, Sweetman e.a., C-258/11, EU:C:2013:220, punt 29, en 21 juli 2016, Orleans e.a., C-387/15 en C-388/15, EU:C:2016:583, punt 44).

In het bijzonder moet, gelet op het voorzorgsbeginsel, een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied en dat de instandhoudingsdoelstellingen van dit gebied in gevaar dreigt te brengen, worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor het betrokken gebied. Dit moet met name worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukenmerken en -omstandigheden van het gebied waarop het plan of project betrekking heeft (zie met name arresten van 11 april 2013, Sweetman e.a., C-258/11, EU:C:2013:220, punt 30, en 21 juli 2016, Orleans e.a., C-387/15 en C-388/15, EU:C:2016:583, punt 45).

⁸ Zie o.m. HvJ 11 april 2013, Sweetman e.a., C-258/11, punt 38; HvJ 21 juli 2016, Orleans e.a., C-387/15 en C-388/15, punt 36.

⁹ Zie met name HvJ 11 april 2013, Sweetman e.a., C-258/11, punt 28; HvJ 21 juli 2016, Orleans e.a., C-387/15 en C-388/15, punt 43.

De passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor het betrokken gebied die ingevolge artikel 6, lid 3, eerste zin, van de habitatrichtlijn moet worden verricht, houdt in dat, op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het betrokken plan of project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd (zie met name arresten van 21 juli 2016, *Orleans e.a.*, C-387/15 en C-388/15, EU:C:2016:583, punt 51, en 26 april 2017, *Commissie/Duitsland*, C-142/16, EU:C:2017:301, punt 57).

De overeenkomstig artikel 6, lid 3, eerste zin, van de habitatrichtlijn uitgevoerde beoordeling mag dan ook geen leemten vertonen en moet volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de geplande werkzaamheden voor het betrokken beschermde gebied kunnen wegnemen (zie met name arresten van 11 april 2013, *Sweetman e.a.*, C-258/11, EU:C:2013:220, punt 44, en 21 juli 2016, *Orleans e.a.*, C-387/15 en C-388/15, EU:C:2016:583, punt 50).

De in artikel 6, lid 3, tweede zin, van de habitatrichtlijn bedoelde tweede fase, die volgt op die passende beoordeling, stelt voor de toestemming voor een dergelijk plan of project als voorwaarde dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet aantast, onder voorbehoud van het bepaalde in artikel 6, lid 4 (arresten van 11 april 2013, *Sweetman e.a.*, C-258/11, EU:C:2013:220, punt 31, en 21 juli 2016, *Orleans e.a.*, C-387/15 en C-388/15, EU:C:2016:583, punt 46).

Een ingreep brengt geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van een gebied, te weten een natuurlijke habitat in de zin van artikel 6, lid 3, tweede zin, van de habitatrichtlijn, mee indien dat gebied wordt bewaard in een gunstige staat van instandhouding, hetgeen neerkomt op het duurzame behoud van de bepalende kenmerken van het betrokken gebied die verband houden met de aanwezigheid van een type natuurlijke habitat waarvan de instandhoudingsdoelstelling rechtvaardigde dat dit gebied in de lijst van GCB's in de zin van die richtlijn werd opgenomen (zie met name arresten van 11 april 2013, *Sweetman e.a.*, C-258/11, EU:C:2013:220, punt 39, en 21 juli 2016, *Orleans e.a.*, C-387/15 en C-388/15, EU:C:2016:583, punt 47).

De toestemming voor een plan of project in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn kan dus slechts worden verleend indien de bevoegde instanties de zekerheid hebben verkregen dat het geen blijvende schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied. Dat is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel meer bestaat over het feit dat dergelijke gevolgen ontbreken (zie in die zin met name arresten van 11 april 2013, *Sweetman e.a.*, C-258/11, EU:C:2013:220, punt 40, en 8 november 2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-243/15, EU:C:2016:838, punt 42).¹⁰

Nog volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie voorziet artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn “niet in een bijzondere regel voor plannen of projecten die worden goedgekeurd door een wetgevende instantie”, zodat die hoedanigheid “niet van invloed [is] op de omvang of de reikwijdte van de krachtens artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn op de lidstaten rustende verplichtingen”. De nationale instantie, ook wanneer het – zoals in het voorliggende

¹⁰ HvJ 17 april 2018, *Republiek Polen*, C-441/17, punten 111 tot 117.

geval – om een decreetgevende instantie gaat, dient bijgevolg de zekerheid te verkrijgen dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten.¹¹

5.4. Artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn en de *sub* 5.3. aangehaalde rechtspraak doen ervan blijken dat, voor het aftoetsen van het zesde actieprogramma in het licht van artikel 6 van de habitatrichtlijn, het noodzakelijk is dat daarbij de verschillende stappen in het totstandkomingsproces van dat programma worden betrokken, hieronder mede begrepen de nog te finaliseren plan-MER-procedure en bijhorende passende beoordeling. Het is op basis van de informatie die in deze eerste fase zal worden verworven dat het Vlaams Parlement er zal moeten over oordelen of de betrokken informatie toereikend is om met zekerheid te kunnen besluiten dat het bij decreet goed te keuren MAP 6 de natuurlijke kenmerken van de gebieden met typen natuurlijke habitats niet zal aantasten.

Noch uit artikel 6 van de habitatrichtlijn, noch uit de rechtspraak van het Hof van Justitie¹² valt af te leiden dat de decreetgever naar aanleiding van de goedkeuring van het betrokken actieprogramma ertoe verplicht zou zijn om in de decretale regeling bepaalde maatregelen in te schrijven wanneer hij op basis van de in de eerste fase verworven informatie tot de bevinding komt dat de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden voldoende gewaarborgd zijn. Bovendien is het zo dat, zelfs wanneer de decreetgever niet tot de voornoemde bevinding zou kunnen komen, het nog steeds aan hem staat om erover te oordelen welke decretale maatregelen of aanpassingen zouden moeten worden genomen, respectievelijk aangebracht om de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden beter te waarborgen. Deze maatregelen of aanpassingen zouden bijvoorbeeld betrekking kunnen hebben op de voorgestelde indeling van afstroomzones, op het soort beschermingsmaatregelen of op de draagwijdte van de geplande monitoring, maar impliceren niet noodzakelijkerwijze dat het voorstel van decreet per definitie met een uitgewerkte *ex ante* toezichtsregeling zou moeten worden aangevuld in de zin van vraag 3 in het bij de adviesaanvraag gevoegde “overzicht van punten” of dat in het decreet meer de nadruk zou moeten worden gelegd op een “herstelfocus” of een in een bepaalde zin begrepen alternatievenbeoordeling.¹³

Vastgesteld moet worden dat in de conclusie van de aan de bevoegde dienst MER voor definitieve goedkeuring voor te leggen plan-MER wordt vermeld dat “[a]lgemeen (...) geen significante negatieve effecten verwacht (worden) van de maatregelen binnen MAP 6 op de tot doel gestelde habitats en soorten van de Natura 2000-gebieden” en dat “[v]erschillende maatregelen (...) zelfs positieve effecten met zich meebrengen op deze gebieden”.¹⁴

¹¹ HvJ 16 februari 2012, Solvay e.a., C-182/10, punten 69 en 70. Ook het Grondwettelijk Hof haalt in arrest 82/2017 van 22 juni 2017 in overweging B.34.4.1 deze rechtspraak van het Hof van Justitie aan.

¹² Ook niet uit het zogeheten “Stikstofarrest”, HvJ 7 november 2018, C-293/17 en C-294/17, waaraan wordt gerefereerd in het bij de adviesaanvraag gevoegde “overzicht van punten”.

¹³ Zie vragen 1 en 4 in het “overzicht van punten”. Vraag 2 in het overzicht heeft betrekking op een uitgesproken beleidsmatige visie op het gebruik van monitoringprogramma’s waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, zich geen oordeel kan vormen.

¹⁴ Op vraag van het bevoegde lid van het auditoraat, belast met het onderzoek, werd de betrokken tekst van de plan-MER aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, meegedeeld.

Hiermee rekening houdende zou ervan kunnen worden uitgegaan dat de decreetgever tot de goedkeuring van het MAP 6 overgaat overeenkomstig de voorgestelde tekst, tenzij hij uit de hem meegedeelde definitieve plan-MER of de bijhorende passende beoordeling elementen zou afleiden die effectief zouden kunnen leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, is alvast in de geraadpleegde teksten van de plan-MER en de bijhorende passende beoordeling op geen elementen gestoten die de aangehaalde conclusie van de plan-MER zouden kunnen tegenspreken. Daarbij moet er wel op worden gewezen dat de hoge mate van techniciteit van de betrokken teksten en het beperkte tijdsbestek waarin deze dienden te worden geconsulteerd, maken dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, deze vaststelling met het nodige voorbehoud formuleert en bij bepaalde elementen vragen heeft.

Zo vraagt de Raad van State, afdeling Wetgeving, zich af of wel voor alle Natura 2000-gebieden een beoordeling wordt gemaakt van de gevolgen voor de betrokken gebieden *in concreto*, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen.¹⁵ Daarenboven lijkt te moeten worden vastgesteld dat voor de passende beoordeling gemiddelden en mediane waarden worden gehanteerd die op hun beurt de vraag doen rijzen of er wel een concrete beoordeling voor elk gebied werd uitgevoerd.¹⁶ Het staat aan de decreetgever om hierop in voorkomend geval nader in te gaan door bijvoorbeeld de toelichting bij het voorstel van decreet met het oog daarop te verduidelijken of aan te vullen.

5.5. Tot slot dient er, wat de Natura 2000-gebieden betreft, op te worden gewezen dat eventuele wijzigingen daaromtrent niet of niet in de eerste plaats zouden nopen tot een aanpassing van één van de decreten die het om advies voorgelegde voorstel van decreet beoogt te wijzigen, maar veeleer van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbeschoud en het natuurlijk milieu’ (Natuurdecreet).

Artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn¹⁷ werden in het Vlaamse Gewest omgezet in artikel 36ter, §§ 3 tot 5, van het Natuurdecreet, terwijl in dat decreet ook relevante begrippen zoals “betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone” (artikel 2, 30°) en “natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone” (artikel 2, 38°) worden omschreven. Bovendien dienen conform de habitat-

¹⁵ Zie, wat de in aanmerking te nemen habitattypes betreft, het besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 2010 ‘tot vaststelling van gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen voor Europees te beschermen soorten en habitats’.

¹⁶ Zie de punten 7.3.2.2 en 7.3.4 van de beoordeling.

¹⁷ In artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn wordt elk plan of project beoogd dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied met typen natuurlijke habitats maar dat, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen kan hebben voor dergelijk gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen ervan. Het bepaalde in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn moet derhalve goed worden onderscheiden van hetgeen met betrekking tot die gebieden zelf wordt bepaald in artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn en in het kader waarvan een principieel verbod van bemesting bestaat. Dit onderscheid moet uiteraard goed voor ogen worden gehouden, wat niet altijd het geval lijkt te zijn voor het bij de adviesaanvraag gevoegde “overzicht van punten”.

en vogelrichtlijn de beschermde habitattypes en soorten in een gunstige staat van instandhouding gebracht te worden en worden er daartoe gewestelijke en, voor de speciale beschermingszones, specifieke instandhoudingsdoelstellingen vastgesteld. De regels met betrekking tot deze Natura 2000-gebieden werden eveneens opgenomen in het Natuurdecreet of werden ter uitvoering van dat decreet vastgesteld. Tot slot werd in dat decreet een planmatige omkadering van het instandhoudingsbeleid ingevoegd bij het decreet van 9 mei 2014 ‘tot wijziging van de regelgeving inzake natuur en bos’.¹⁸

Uit wat voorafgaat volgt dat, ter wille van een transparante, beter toegankelijke en niet overmatig versnipperde decreetgeving, vooraf zou moeten worden onderzocht of wijzigingen die eventueel in de regeling met betrekking tot de Natura 2000-gebieden zouden moeten worden aangebracht, niet in de eerste plaats het voorwerp zouden moeten uitmaken van een aanpassing van het Natuurdecreet.

6. Het voorstel van decreet bevat verscheidene bepalingen waarin de Vlaamse Regering wordt opgedragen om “nadere regels” vast te stellen met betrekking tot de in die bepalingen geregelde aangelegenheden.¹⁹ Van delegaties van die aard wordt in de regel vereist dat ze voldoende afgebakend zijn of steunen op criteria op grond waarvan de uitvoerende macht de aldus gedelegeerde bevoegdheid dient uit te oefenen. Een aantal van de voorgestelde delegaties voldoet niet aan die vereisten. Hierover om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“In het voorstel van decreet is in de opgesomde artikelen een delegatie opgenomen naar de Vlaamse Regering om nadere regels vast te stellen. Voor een aantal van deze delegaties is verduidelijkt waarover deze nadere regels kunnen gaan, voor een aantal andere is de delegatie beperkt gehouden. De betreffende delegaties dienen echter gelezen te worden samen met de betreffende bepalingen waarop ze betrekking hebben.

In casu is het namelijk zo dat de mestregelgeving een zeer gedetailleerde, technische regeling is, waarvan heel veel elementen reeds op het niveau van het Mestdecreet geregeld zijn. De door de decreetgever in het Mestdecreet uitgewerkte regelgeving gaat dan ook veel verder dan de loutere bepaling van een aantal essentiële elementen, de gemaakte beleidskeuzes of het vastleggen van fundamentele beginselen en richtinggevende criteria. In veel gevallen is in het Mestdecreet reeds een detailmatige uitwerking terug te vinden van de bepalingen ter zake, die geen of slechts beperkte nadere uitwerking in uitvoeringsbesluiten vergt.

In die omstandigheden dient dan ook vastgesteld te worden dat, aangezien de opgenomen delegaties betrekking hebben op het uitwerken van nadere regels voor een regeling waarvan de uitwerking reeds tot een hoog detailniveau gebeurd is op decreetsniveau, deze delegaties, ondanks hun op het eerste zicht ruime formulering, in werkelijkheid slechts een beperkt en nauwkeurig afgebakend toepassingsgebied hebben.”

Uit de door de gemachtigde verstrekte toelichting valt af te leiden dat de delegatieproblematiek in de regelgeving inzake mestverwerking vrij specifiek is en dat de in het

¹⁸ Voor een overzicht van de opbouw van deze planmatige omkadering zie GwH 28 april 2016, nr. 57/2016, overw. B.6.2 tot B.6.5.

¹⁹ Zie onder meer de artikelen 4, 6°, 5, 7, 4°, 8, 9, 10, 11 en 13 van het voorstel van decreet.

voorstel van decreet vervatte delegaties in het licht hiervan veelal slechts “een beperkt en nauwkeurig afgebakend toepassingsgebied” zullen hebben. Het verdient aanbeveling om deze verduidelijking, die een algemeen principe verwoordt op het vlak van de interpretatie van diverse delegatiebepalingen in het voorstel van decreet, in de toelichting bij het voorstel op te nemen.

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL VAN DECREET (65.869/1)

Artikel 2

7. Artikel 2 van het voorstel beoogt een punt 4° toe te voegen aan artikel 16.6.1, § 2, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), waardoor personen die een aanmaning of bevel, bedoeld in artikel 61, §§ 5 en 6, van het Mestdecreet, niet uitvoeren of negeren, strafbaar worden gesteld.

Aan de gemachtigde werd gevraagd of de voorgestelde bepaling niet tot gevolg kan hebben dat de juridische aard van de betrokken aanmaningen wordt gewijzigd en of dat, in voorkomend geval, de bedoeling is.²⁰ Tevens werd aan de gemachtigde de vraag gesteld op welke wijze de bestraffing van het niet uitvoeren of negeren van het beoogde bevel zich verhoudt tot hetgeen al wordt bepaald in artikel 16.6.1, § 2, 1°, DABM.²¹

De gemachtigde beantwoordde deze vragen als volgt:

“Het is met voorliggende bepaling geenszins de bedoeling het juridische karakter van de aanmaningen te wijzigen. Gelet op de hoger vermelde opmerkingen, kan het aangewezen zijn om de draagwijdte van artikel 2 te beperken tot de personen die bevelen niet uitvoeren of negeren.

Wat betreft de vraag of de bestraffing aangaande het niet uitvoeren of negeren van een bevel niet reeds bevat is door artikel 16.6.1., § 2, 1° DABM, is het zo dat in het kader van de handhaving van het Mestdecreet een onderscheid gemaakt wordt, afhankelijk of de sanctionering betrekking heeft op een persoon die valt onder het toepassingsgebied van artikel 63. Voor personen die vallen onder het toepassingsgebied van artikel 63 zijn de bepalingen van de artikelen 16.3.22 tot en met 16.6.5. van het DABM niet van toepassing. De bepalingen rond bestuurlijke maatregelen, bestuurlijke geldboeten, voordeelontnemingen, veiligheidsmaatregelen, zijn echter terug te vinden in dit onderdeel van het DABM. Bijgevolg gebeurt voor personen die een overtreding begaan die valt onder het toepassingsgebied van artikel 63, de handhaving overeenkomstig de bepalingen van het Mestdecreet. In dat kader kan er ook een bevel worden opgelegd, overeenkomstig artikel 61, §6, van het Mestdecreet. Ons inziens vallen deze bevelen niet of toch minstens niet altijd onder artikel 16.6.1, §2, 1° van het DABM. Gelet hierop lijkt het ons dan ook

²⁰ Artikel 16.3.27 DABM luidt: “Als toezichthouders bij de uitoefening van hun toezichtopdracht een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf vaststellen, kunnen zij de vermoedelijke overtreder en eventuele andere betrokkenen aanmanen om de nodige maatregelen te nemen om deze milieu-inbreuk of dat milieumisdrijf te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of een herhaling ervan te voorkomen”. Tijdens de parlementaire bespreking van deze bepaling werd uitgebreid aandacht besteed aan de juridische aard van de betrokken aanmaning (*Parl.St.* VI.Parl. 2006-07, nr. 1249/1, 40-41).

²¹ Artikel 16.6.1, § 2, 1°, DABM, luidt: “De volgende personen worden bestraft met een gevangenisstraf van een maand tot een jaar en met een geldboete van 100 euro tot 100.000 euro of met een van die straffen: 1° personen die opzettelijk opgelegde bestuurlijke maatregelen, bestuurlijke geldboeten, voordeelontnemingen, veiligheidsmaatregelen of door de rechter opgelegde maatregelen niet uitvoeren, betalen of negeren; (...)”.

aangewezen om expliciet te verduidelijken dat het niet uitvoeren of negeren van een bevel, opgelegd overeenkomstig artikel 61, §6, van het Mestdecreet, ook gesanctioneerd kan worden met de strafsancie opgenomen in artikel 16.6.1, §2, van het DABM.”

Indien aan artikel 2 van het voorstel effectief niet de bedoeling ten grondslag ligt om de juridische aard van de aanmaningen te wijzigen, wordt de verwijzing ernaar inderdaad het best weggelaten in de voorgestelde bepaling.

Artikel 8

8. In het voorgestelde artikel 14, § 5, van het Mestdecreet, wordt de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu belast met het benoemen van de leden van de “beoordelingscommissie equivalente maatregelen” en van hun plaatsvervangers en hun voorzitter. Tevens wordt de betrokken minister aangewezen als bestemming van de adviezen van de voornoemde beoordelingscommissie in het stadium voorafgaand aan de opname van een maatregel op de lijst van equivalente maatregelen. In dat verband moet eraan worden herinnerd dat het in beginsel aan de Vlaamse Regering, als collegiaal orgaan, zelf staat om de uitoefening van de bevoegdheden in haar schoot te regelen, om in dat verband in individuele delegaties te voorzien en om over de organisatie en de werking van haar diensten te beslissen. Bevoegdheidsdelegaties in een decreet dienen derhalve ten aanzien van de Vlaamse Regering in haar geheel²² en niet ten aanzien van een individueel minister te gebeuren.

Artikel 9

9. Het voorgestelde artikel 15, § 14, derde lid, van het Mestdecreet, luidt:

“Voor de toepassing van dit artikel kan de Vlaamse Regering een afwijkende regeling uitwerken voor landbouwers die laattijdig nog bepaalde aanpassingen doorvoeren in de verzamelaanvraag die betrekking heeft op het betreffende kalenderjaar.”

Het is niet duidelijk welke de precieze draagwijdte is van de aldus aan de Vlaamse Regering toegekende bevoegdheid om in een “afwijkende regeling” te voorzien. Meer in het bijzonder is niet duidelijk van welke regels de Vlaamse Regering zal kunnen afwijken. Hieromtrent om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde mee wat volgt:

“Het betreffende derde lid heeft betrekking op de situatie van landbouwers die laattijdig aanpassingen doorvoeren aan de verzamelaanvraag. Aangezien de verzamelaanvraag en de gegevens die langs die weg verzameld worden, een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van de nitraatresiducontroles en de nitraatresiduevaluaties kan het noodzakelijk zijn om voor dergelijke laattijdige aanpassingen afwijkingen te voorzien op een aantal aspecten, opgenomen in het ontworpen artikel 15. Dit gaat vooral over een aantal heel praktische aspecten die door laattijdige aanpassingen bemoeilijkt worden.

Zo bijvoorbeeld stelt het ontworpen artikel 15, §2, derde lid, dat de landbouwer een week voor de bemonstering in kennis wordt gesteld van de dag en het perceel van

²² Zoals bijvoorbeeld gebeurt in het voorgestelde artikel 14, § 5, laatste lid, van het Mestdecreet (artikel 8 van het voorstel).

bemonstering. Voor laattijdige aanpassingen kan het noodzakelijk zijn om hiervoor een kortere periode te voorzien.

Laattijdige aanpassingen kunnen ook effect hebben op de periode waarbinnen het nitraatresidu bepaald kan worden. Voor heel late aanpassingen, waardoor de Mestbank nog niet over alle nodige gegevens beschikt, kan het nodig zijn dat de bemonsteringsperiode voor nitraatresidubepalingen later van start gaat en bijvoorbeeld niet start op 1 oktober, zoals opgenomen in het ontworpen artikel 15, §1, vierde lid, maar slechts op 15 oktober.

Bij het nader uitwerken van deze delegatie zal het met name de bedoeling zijn om te verzekeren dat landbouwers die laattijdig nog wijzigingen doorvoeren aan de verzamelaanvraag op die manier niet ontsnappen aan een nitraatresiduevaluatie zoals opgenomen in het ontworpen artikel 15. De bepalingen die ontworpen kunnen worden, zullen er dan ook op gericht zijn om ook laattijdige wijzigingen mee op te nemen bij de bemonstering. Er wordt dan ook niet gedacht aan een afwijking van de nitraatresidudrempelwaarden of aan het van rechtswege beoordelen van resultaten of opleggen van gevolgen. Dergelijke aspecten hebben namelijk betrekking op de beoordeling na de nitraatresiducampagne, die later op het jaar gebeurt en waarvoor er meer tijd is. Dit in tegenstelling tot de effectieve bemonstering en de voorafgaande perceelselectie die vroeger gebeurt (wanneer de meeste laattijdige aanpassingen gebeuren) en in een periode met hoge tijdsdruk”.

Uit het door de gemachtigde verstrekte antwoord blijkt dat de aan de Vlaamse Regering toegekende bevoegdheid om in een “afwijkende regeling” te voorzien wel degelijk vatbaar is voor een meer nauwkeurige afbakening (zo zal onder meer niet kunnen worden afgeweken van de nitraatresidudrempelwaarden). Ter wille van de rechtszekerheid kan het daarom aanbeveling verdienen om daartoe de tekst van de voorgestelde bepaling te preciseren, dan wel minstens in de toelichting te verduidelijken hoe ver de bevoegdheid van de Vlaamse Regering reikt om “afwijkende regels” vast te stellen en welke bedoeling ten grondslag ligt aan de aldus voorgestelde bevoegdheidsdelegatie.

Artikel 13

10. In het voorgestelde artikel 24, § 3, derde lid, van het Mestdecreet (artikel 13, 2°, van het voorstel), wordt aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid verleend om de voorwaarden te bepalen waaronder een uitbating in afwijking van het tweede lid van die bepaling niet over debietmeters moet beschikken. Er werd aan de gemachtigde gevraagd of de voornoemde afwijkingsmogelijkheid op een of andere wijze is begrensd. De gemachtigde antwoordde:

“Er worden geen specifieke grenzen gesteld bij de uitwerking van deze mogelijkheid tot afwijking. De afwijking kan dus zowel betrekking hebben op een alternatieve mogelijkheid om aan de gevraagde informatie te komen als over het uitsluiten van bepaalde soorten uitbatingen. Deze afwijkingsmogelijkheid is ingevoegd om verschillende redenen. Vooreerst is het zo dat het gebruik van debietmeters per definitie enkel mogelijk is voor de opvolging van vloeibare nutriëntenstromen. Afhankelijk van het type mestverwerkingsinstallatie, zijn de nutriëntenstromen niet steeds vloeibaar. Er zijn ook mestverwerkingsinstallaties bijvoorbeeld die vaste mest verwerken. In deze situaties kan het aangewezen zijn om, in plaats van een plaatsing van debietmeters, een ander

opvolgingsmechanisme te voorzien. De afwijkingsmogelijkheid is eveneens voorzien om te kunnen inspelen op nieuwe, technologische ontwikkelingen”.

Uit het door de gemachtigde verstrekte antwoord valt af te leiden dat er aan de voorgestelde afwijkingsmogelijkheid concrete doelstellingen ten grondslag liggen. Ter wille van de toegankelijkheid van de regelgeving zou hiervan het best melding worden gemaakt in de toelichting bij het voorstel. Op die wijze zou dan de vrij algemene delegatiebepaling in het voorgestelde artikel 24, § 3, derde lid, van het Mestdecreet, nader kunnen worden afgebakend.

Artikel 16

11. In het voorgestelde artikel 38, tweede lid, van het Mestdecreet (artikel 16, 2°, van het voorstel), wordt verwezen naar “Europese en Vlaamse waterkwaliteitsdoelstellingen”. Vraag is of dergelijke algemene verwijzing voldoende duidelijk is. De gemachtigde deelde in dat verband mee wat volgt:

“Dit is een vertaling van de bepaling uit het ontwerpactieprogramma die stelt dat het 6° actieprogramma de nutriëntenverliezen uit land- en tuinbouw wenst te reduceren teneinde de waterkwaliteit opnieuw in lijn te brengen met de Europese en Vlaamse waterkwaliteitsdoelstellingen. In eerste instantie worden hier de Europese waterkwaliteitsdoelstellingen bedoeld uit de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water alsook de Vlaamse waterkwaliteitsdoelstellingen, vermeld in het Mestdecreet en het decreet integraal waterbeleid. Er is voor gekozen om deze niet te specificeren aangezien de betreffende materie evolutief is en er in de toekomst bijkomende waterkwaliteitsdoelstellingen opgenomen kunnen worden op het Europese en/of Vlaamse beleidsniveau”.

Deze verduidelijking wordt het best geïntegreerd in de toelichting bij het voorstel van decreet.

12. Het voorgestelde artikel 38, derde lid, van het Mestdecreet (artikel 16, 2°, van het voorstel), luidt:

“Als blijkt dat de vooropgestelde doelstellingen niet gehaald worden, neemt de Vlaamse regering extra maatregelen om in overeenstemming te zijn met de vooropgestelde doelstellingen.”

Het is onduidelijk wat de door de Vlaamse Regering te nemen “extra maatregelen” kunnen inhouden en of ermee bijvoorbeeld ook decretale bepalingen zullen kunnen worden aangepast. Indien dat laatste het geval is, zou de Vlaamse Regering daartoe uitdrukkelijk moeten worden gemachtigd in de voorgestelde bepaling.²³ Hoe dan ook zal het voorstel op dit punt meer duidelijkheid moeten scheppen. Minstens zal de in dat verband reeds in de toelichting opgenomen commentaar dienen te worden aangevuld en nader uitgewerkt.

²³ In ieder geval zal het om “aanvullende of verscherpte maatregelen” in de zin van artikel 5, lid 5, van de nitraatrichtlijn moeten kunnen gaan.

Artikel 34

13. Het is de bedoeling om aan de voorgestelde regeling uitwerking te geven met ingang van 1 januari 2019.

Het is bekend dat wetgevende handelingen in de regel geen terugwerkende kracht kunnen hebben. De niet-retroactiviteit van wetten of decreten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wet- of decreetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.²⁴

De gemachtigde verantwoordde de terugwerkende kracht van de voorgestelde regeling als volgt:

“In het kader van de mestregelgeving is het zo dat de meeste verplichtingen en beoordelingen betrekking hebben op een volledig kalenderjaar. Voor de duidelijkheid evenals voor de goede werking van de diensten is het aangewezen dat regelgeving dan ook ingaat vanaf 1 januari van een bepaald kalenderjaar, zodat voor het gehele kalenderjaar dezelfde regeling geldt.

In casu betekent dit dus een inwerkingtreding vanaf hetzij 1 januari 2019, hetzij 1 januari 2020. De derogatie die momenteel aangevraagd werd op grond van bijlage III, punt 2, derde lid, van de Nitraatrichtlijn, zal in principe eveneens ingaan vanaf 1 januari 2019. Deze derogatie is echter een afwijking op het zesde mestactieprogramma en kan dus enkel ingaan vanaf 1 januari 2019 indien voorliggend voorstel van decreet ook ingaat vanaf 1 januari 2019. Voor de betrokken landbouwers is deze derogatie uitermate belangrijk. Het gaat hier veelal over landbouwers die al verschillende jaren de derogatie toepassen. Indien de nieuwe derogatie slechts zou ingaan vanaf volgend jaar, zou dit betekenen dat de betrokken landbouwers dit jaar geen derogatie kunnen toepassen en bijgevolg met uitzonderlijk grote mestoverschotten zitten. Mestoverschotten waarvoor ze voor dit ene jaar een oplossing gaan moeten zoeken, terwijl ze vanaf volgend jaar terug de derogatie kunnen toepassen en weer een lager mestoverschot gaan hebben. Voor de betrokken landbouwers betekent dit dat ze dure, weinig structurele noodmaatregelen gaan moeten nemen voor dit ene jaar. Een dergelijk beleid, voor één jaar, is weinig wenselijk.

Gelet op het bovenstaande is het dan ook noodzakelijk dat het voorliggend voorstel van decreet retroactief in werking treedt vanaf 1 januari 2019.

²⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m. GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4.

Deze terugwerkende kracht brengt voor de betrokken landbouwers geen negatieve effecten met zich mee, aangezien zoals hoger gesteld de meeste verplichtingen en beoordelingen in het kader van de mestregelgeving betrekking hebben op een volledig jaar, waardoor de betrokkenen nog over ruimschoots voldoende tijd beschikken om, indien nodig, hun bedrijfsvoering aan te passen. Daarenboven is het ook zo dat in het zesde mestactieprogramma de focus ook heel sterk ligt op de handelingen die landbouwers in het najaar stellen. Een groot deel van de nitraatproblematiek vindt immers zijn oorsprong in de hoeveelheid nutriënten die er in het najaar, na de oogst van de hoofdteelt nog op een perceel achterblijven (of opgebracht worden). De meeste maatregelen die opgenomen zijn in voorliggend voorstel van decreet zijn dan ook gericht op het najaar. Zo zijn er onder meer verplichtingen aangaande het inzaaien van vanggewassen, aangepaste (lagere) nitraatresidudrempelwaarden, strengere bepalingen aangaande het einde van het bemestingsseizoen, ... Hoewel de betreffende bepalingen voor de éénvormigheid allen in werking treden op 1 januari 2019, heeft deze terugwerkende kracht voor de betreffende bepalingen geen inhoudelijke impact aangezien het voorliggend voorstel van decreet normaliter ruim vóór het begin van de najaarswerkzaamheden genomen zal zijn en in het Staatsblad gepubliceerd zal zijn. Dit geldt des te meer voor de aanpassingen die nog later dan dit najaar een uitwerking zullen hebben, zoals onder meer de verplichting om over een first flush systeem te beschikken, de certificering van bemestingsadviezen, de nieuwe maatregelen die opgelegd kunnen worden bij een slechte nitraatresiduevaluatie op bedrijfsniveau,

In het licht van het bovenstaande zijn we dan ook van oordeel dat in casu het effect van de terugwerkende kracht van voorliggend voorstel van besluit beperkt zal zijn en geen negatieve effecten zal hebben voor de betrokken rechtsonderhorigen. Deze retroactiviteit is echter noodzakelijk, zowel voor de goede werking van de administratie, als voor de continuïteit van de regelgeving rond derogatie (hetgeen een belangrijk voordeel is voor de betrokken landbouwers).

Gelet op dit alles menen wij dan ook dat de retroactiviteit van voorliggend voorstel van decreet te verantwoorden is”.

In zoverre uit het antwoord van de gemachtigde kan worden afgeleid dat de retroactiviteit van de voorgestelde regeling onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang en eraan niet de bedoeling ten grondslag ligt om de afloop van een gerechtelijke procedure te beïnvloeden of om rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag,²⁵ kan de terugwerkende kracht toelaatbaar worden geacht.

²⁵ Indien dergelijke bedoeling er wel zou zijn, zou – zoals reeds vermeld – de terugwerkende kracht op een meer stringente wijze moeten worden beoordeeld.

ONDERZOEK VAN DE AMENDEMENTEN (65.870/1)

14. Binnen het *sub* 1 beschreven summiere onderzoek heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, geen opmerkingen bij de om advies voorgelegde amendementen.

De GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME