

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 157.781 van 20 april 2006
in de zaak A. 83.796/VII-18.287.**

In zake : Marc BOONEN,
 die woonplaats kiest bij
 Advocaat J. GHIJSELS,
 kantoor houdende te BRUSSEL,
 Terhulpssteenweg 187

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering
dat woonplaats kiest bij
Advocaat M. VANDEPUT,
kantoor houdende te HASSELT,
Kol. Dusartplein 34, bus 1.

DE RAAD VAN STATE, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Marc BOONEN op 27 april 1999 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de Vlaamse regering van 9 februari 1999 houdende aanvullende bepalingen betreffende de toepassing van het artikel 15, § 4, 1°, 2° en 3° en § 5 van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Eerste Auditeur J. CLEMENT;

Gelet op de beschikking van 25 oktober 2005 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memorie van verzoeker;

Gelet op de beschikking van 16 februari 2006 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 9 maart 2006;

Gehoord het verslag van Kamervoorzitter M.-R. BRACKE;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat K. ROELANDT die, loco Advocaat J. GHYSELS verschijnt voor verzoeker, en van Advocaat M. VANDEPUT, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Eerste Auditeur J. CLEMENT;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. De rechtspleging

Overwegende dat verzoeker in de memorie van wederantwoord doet gelden dat de memorie van antwoord van de verwerende partij onontvankelijk is daar de Minister van Leefmilieu niet optreedt namens de regering van het Vlaamse Gewest, maar voor de minister-president;

Overwegende dat de memorie van antwoord wel degelijk uitgaat van de Vlaamse minister bevoegd voor het Leefmilieu optredend namens de Vlaamse regering; dat de exceptie derhalve feitelijke grondslag mist;

2. De feiten

Overwegende dat de gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

2.1. Verzoeker heeft cultuurgronden in natuurgebied die volgens de op de aangifte van 1995 gebaseerde inventaris van de Mestbank geen akkers of intensief grasland zijn.

2.2. Ten tijde van het bestreden besluit en van het indienen van onderhavig verzoekschrift werd in artikel 15, § 5, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen

(meststoffendecreet), zoals vervangen door artikel 13 van het decreet van 20 december 1995, het volgende gesteld :

"Met het oog op het behoud en de versterking van natuurwaarden is op cultuurgronden gelegen in bosgebieden, natuurgebieden, natuurontwikkelingsgebieden of natuurreservaten, zoals aangeduid op de plannen van aanleg in toepassing van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, vanaf 1 januari 1998 elke vorm van bemesting verboden met uitzondering van bemesting door rechtstreekse uitscheiding bij begrazing, waarbij een druk van 2 grootvee-eenheden per ha op jaarbasis kan toegelaten worden.

Ontheffing van dit verbod wordt gegeven aan gezinsveeteeltbedrijven en aan de bedrijven die louter en alleen omwille van de bepaling van artikel 2bis par. 2, 2°, a) van dit decreet niet voldoen of niet kunnen voldoen aan de voorwaarden van gezinsveeteeltbedrijf, voor die percelen binnen deze gebieden die conform de aangifte van 1995 behoren tot de tot het bedrijf behorende oppervlakte cultuurgronden voor zover het akkers en intensief grasland betreft. De Vlaamse regering legt hiertoe nadere regels vast (...)"

2.3. Verzoeker heeft bij het Arbitragehof geen beroep ingesteld tegen de hiervoor geciteerde decretale bepaling. Beroepen van andere verzoekers hiertegen werden door het Arbitragehof verworpen bij arrest nr. 42/97 van 14 juli 1997.

2.4. Het bestreden reglementair besluit beoogt onder meer uitvoering te geven aan de hiervoor geciteerde decretale bepaling;

3. De ontvankelijkheid van het beroep

3.1. Overwegende dat in zijn verzoekschrift verzoeker zijn belang als volgt omschrijft :

"Verzoekende partij wordt rechtstreeks getroffen door het bestreden besluit. Als gevolg van het bestreden besluit wordt voor 27% van de bedrijfsoppervlakte van verzoekende partij retroactief vanaf 1 januari 1998 een bemestingsverbod opgelegd";

3.2. Overwegende dat de verwerende partij in de memorie van antwoord doet gelden dat verzoeker niet duidelijk maakt welke bepalingen van het bestreden besluit hem een nadeel berokkenen; dat zij alsdan de twee mogelijkheden overloopt, te weten enerzijds de hypothese dat verzoeker cultuurgronden bezit waarvoor het bestreden besluit in een verstrenging voorziet van de toegelaten meststoffen en anderzijds de hypothese dat verzoeker cultuurgronden bezit waarvoor er een totaal bemestingsverbod is opgelegd; dat de verwerende partij beide hypothesen onderzoekt en argumenteert dat in geen van die hypothesen verzoeker een

belang kan doen gelden; dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord doet gelden dat hij benadeeld is door het bestreden besluit daar er hem "met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 1998 een totaal bemestingsverbod (wordt) opgelegd voor gronden gelegen in de groenlaag en dewelke niet als intensief grasland kunnen worden beschouwd"; dat dienvolgens alleen de tweede hypothese relevantie vertoont; dat de exceptie uitgaand van de tweede hypothese door de verwerende partij als volgt wordt toegelicht :

"Aangezien vervolgens het decreet in haar artikel 15 § 5 de cultuurgronden opsomt waar er een totaal bemestingsverbod geldt vanaf 1 januari 1998, met uitzondering van bemesting door rechtstreekse uitscheiding bij begrazing, waarbij een druk van twee grootvee-eenheden per ha op jaarbasis kan toegelaten worden.

Dat er echter een ontheffing van dit verbod gegeven wordt aan gezinsveeteeltbedrijven en bedrijven, die enkel omwille van de bepaling van artikel 2bis, §2, 2°, a) van het decreet niet voldoen aan de voorwaarden van gezinsveeteeltbedrijf, voor de tot het bedrijf behorende cultuurgronden voor zover het akkers en intensief grasland betreft. Voor deze percelen gelden de toegelaten hoeveelheden meststoffen zoals bepaald in artikel 15 §§ 2 en 4.

Bovendien wordt er een ontheffing van het verbod gegeven tot 1 januari 2000 voor andere bedrijven dan gezinsveeteeltbedrijven, voor de tot het bedrijf behorende cultuurgronden voor zover het akkers en intensief grasland betreft, en die gelegen zijn in dezelfde of de naburige gemeente als het bedrijf. Ook voor deze percelen gelden de toegelaten hoeveelheden meststoffen zoals bepaald in artikel 15 §§ 2 en 4.

Het decreet stelt dat de Vlaamse Regering hiertoe nadere regels kan vast stellen. Eveneens geeft het decreet de bevoegdheid aan de Vlaamse Regering om onder bepaalde voorwaarden een ontheffing van het verbod te geven aan bedrijven in functie van de aanwezige natuurwaarden en een verantwoorde bedrijfsvoering.

Dat het bestreden besluit dit decreet dan ook verder uitgewerkt heeft, met dien verstande dat zij gebruik heeft gemaakt van de hogervermelde bevoegdheid om onder bepaalde voorwaarden een ontheffing van het verbod te geven aan bedrijven in functie van de aanwezige natuurwaarden en een verantwoorde bedrijfsvoering en zij ook een ontheffing van het verbod (heeft) gegeven tot 1 januari 2000 voor bedrijven, voor de tot hen toebehorende cultuurgronden, voor zover het graslanden met verspreide biologische waarde betreft en voor huiskavels.

Dat het bestreden besluit bijgevolg het bemestingsverbod opheft in een aantal gevallen, zodat dit besluit wel degelijk minder streng is dan het decreet.

Dat ook hier vooreerst de opmerking geldt dat verzoeker niet aantoon cultuurgronden te bezitten, die vallen onder het totale bemestingsverbod.

Dat vervolgens verzoeker niet aantoon niet te vallen onder de bedrijven, aan wie een ontheffing van het bemestingsverbod is gegeven.

Dat vervolgens, zelfs al zou verzoeker dit alles kunnen aantonen, het bestreden besluit geenszins een benadeling kan zijn, nu dit totale bemestingsverbod reeds werd gesteld in het decreet. Het bestreden besluit bevestigt enkel wat er reeds in het decreet gesteld werd en voegt daar zelfs nog een extra ontheffing van het bemestingsverbod aan toe.

Dat verzoekende partij dan ook alleen maar eventueel gebaat kan zijn met het besluit van de Vlaamse Regering, doch in geen geval benadeeld kan zijn.

Dat de bewering dat als gevolg van het bestreden besluit voor 27% van de bedrijfsoppervlakte van verzoeker retroactief vanaf 1 januari 1998 een bemestingsverbod wordt opgelegd, dan ook onmogelijk juist kan zijn.

Het bemestingsverbod vanaf 1 januari 1998 werd reeds opgelegd in artikel 15 van het decreet van de Vlaamse Raad van 23-01-91.

Dat het rechtens vereiste belang of benadeling dan ook geenszins wordt aangetoond";

3.3. Overwegende dat verzoeker op de aangevoerde exceptie in zijn memorie van wederantwoord als volgt repliceert :

"Verzoeker zal hiernavolgend aantonen wel degelijk benadeeld te zijn door het bestreden besluit : er wordt hem immers met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 1998 een totaal bemestingsverbod opgelegd voor gronden gelegen in de 'groenlaag' en dewelke niet als intensief grasland kunnen worden beschouwd.

Dit bemestingsverbod vindt zijn oorsprong in artikel 15, §5 van het Mestdecreet en artikel 7 §1 van het bestreden besluit dat een bemestingsverbod oplegt voor cultuurgronden gelegen in natuurgebied.

Verzoeker merkt voorafgaandelijk op dat de cultuurgronden van zijn melkveebedrijf, zoals blijkt uit de door de Mestbank ééNZijdig opgestelde tabellen van inventarisatie van gronden, gedeeltelijk zijn gelegen in natuurgebied (artikel 7 §1), terwijl het Mestdecreet een uitzondering toestaat voor 2 GVE per ha op jaarbasis.

Het bestreden besluit voert derhalve een verstrenging in van het Mestdecreet.

Het bestreden besluit legt een strenger bemestingsverbod op dan het decreet daar zij slechts een uitzondering toestaat voor 2 grootvee-eenheden per hectare op elk ogenblik.

Het bestreden besluit geeft de Mestbank een zeer belangrijke bevoegdheid om alle cultuurgronden in Vlaanderen ruimtelijk te inventariseren. Dit impliceert dat de Mestbank zelf gronden heeft gecatalogeerd zonder enige tussenkomst van het Vlaamse Gewest, zich hierbij steunend op een rapport van het Instituut voor Natuurbehoud.

De Mestbank heeft derhalve ééNZijdig een overzichtstabel van de tot het bedrijf behorende cultuurgronden opgesteld in 1998 en louter ter informatieve titel, vooruitlopend op het besluit en zonder mogelijkheid tot betwisting, aan verzoeker overgemaakt.

Uit voornoemde tabel blijkt dat van de totale bedrijfsoppervlakte van verzoeker die 56 ha 78 a bedraagt 16 ha 57 are, gelegen is in kwetsbaar gebied 'natuur', met andere woorden 29 % van de totale bedrijfsoppervlakte.

Het decreet van 23 januari 1991 voert, met het oog op het behoud en de versterking van natuurwaarden, een bemestingsverbod in op cultuurgronden gelegen in bosgebieden, natuurgebieden, natuurontwikkelingsgebieden of natuurreservaten. (artikel 15 §5, le lid) (...)

Een uitzondering wordt decretaal vastgelegd voor de bemesting door rechtstreekse uitscheiding bij begrazing, waarbij een druk van 2 grootvee-eenheden per hectare (hierna afgekort als GVE per ha) op jaarbasis kan worden toegelaten. (artikel 15 §5, le lid)

Het besluit van 9 februari 1999 wijkt hiervan af door een strengere bepaling in te voeren en legt een bemestingsverbod op waarbij een druk van 2 GVE per ha op elk ogenblik wordt toegelaten.

De vermelde veebezetting in het besluit zal in de praktijk overeenstemmen met een veebezetting van 1 GVE per ha per jaar. Het weideseizoen belooft immers slechts zes maanden.

Het decreet voert een ontheffing van dit bemestingsverbod in voor gezinsveeteeltbedrijven en bedrijven die louter en alleen omwille van de bepaling van artikel 2bis, §2, 2°, a) van het decreet van 23 januari 1991 niet voldoen of niet kunnen voldoen aan de voorwaarden van gezinsveeteeltbedrijf, voor zover het akkers en intensief grasland betreft. (...)

Het decreet van 21 januari 1998 geeft aan de Vlaamse regering de opdracht nadere regels hiertoe vast te leggen. (zie nog steeds artikel 15 §5) en m.a.w. te bepalen wat dient te worden verstaan onder de notie 'akkers' en 'intensief grasland'.

Bij besluit van 9 februari 1999 wordt door de Vlaamse (regering) meer in het bijzonder artikel 1 ingevoegd dat definieert wat 'Groenlaag' en 'intensief grasland in de Groenlaag' zijn.

* artikel 1, 8° : 'Groenlaag' : de digitale ruimtelijke inventarisatie in de databank van de Mestbank van alle cultuurgronden gelegen in bestemmingsgebieden bedoeld in artikel 15 §5, eerste lid, van het decreet. (zijnde bosgebieden, natuurgebied, natuurontwikkelingsgebied of natuurreservaat)

* artikel 1, 9° : 'intensief grasland in de Groenlaag' : de in de Groenlaag voorkomende graslanden die niet behoren tot de half-natuurlijke of potentieel belangrijke graslanden conform dit besluit.

Bijlage I van het besluit van 9 februari 1999 geeft een onbegrijpelijke opsomming van de graslanden van wat als 'half-natuurlijk tot potentieel belangrijke graslanden' dient te worden verstaan.

De in deze bijlage opgesomde graslanden zijn met andere woorden niet-intensieve graslanden oftewel extensieve graslanden.

De Vlaamse regering draagt de taak tot verdere inventarisatie van de gronden op aan de Mestbank (zie artikel 2 §1, 2° en 4°) en wijkt hiermee af van het decreet daar deze de bevoegdheid tot inventarisatie expliciet aan de Vlaamse regering heeft opgedragen.

De Mestbank liet niet na deze inventarisatie uit te werken en maakt aan verzoeker een overzichtstabel en bijhorende kaarten van de tot zijn bedrijf behorende cultuurgronden over.

Uit deze inventarisatie blijkt dat de Mestbank de percelen 5, 8, 9, 12, 19, 20, en 23 van verzoeker, gelegen in de Groenlaag, als extensief grasland bestempelt zodat de nultbemesting ingevoerd door het besluit van 9 februari 1999 hierop van toepassing is.

Gelet op het feit dat de Mestbank de intensieve graslanden van verzoeker als zijnde extensief bestempelt komen deze cultuurgronden derhalve niet in aanmerking voor de ontheffing van het totaal bemestingsverbod conform artikel 15 §5 1e en 2de lid en artikel 7 §§1 en 2 van het besluit van 9 februari 1999.

Besluit :

Conform artikel 15 §5 van het decreet van 21 januari 1991 en artikel 7 §1 van het bestreden besluit wordt op de totale oppervlakte cultuurgronden gelegen in 'natuurgebied' (zijnde 16 ha 55 are, oftewel 29 % van de totale bedrijfsoppervlakte) op retroactieve wijze een bemestingsverbod gelegd, met een ontheffing van 2 GVE per ha op elk ogenblik.

Deze ontheffing komt in de praktijk neer op een veebezetting van 1 GVE per ha per jaar. Het weideseizoen belooft immers normaal 6 maanden.

Rekening houdend met deze ontheffing wordt op 15 ha 55 are, zijnde 27% van de bedrijfsoppervlakte retroactief een bemestingsverbod opgelegd vanaf 1 januari 1998.

Daarenboven wordt verzoeker door de retroactieve werking van het bestreden besluit eveneens getroffen door de decretale invoering van een heffing voor overbemesting.

De aanwezige veestapel produceert inzake P_2O_5 en N op jaarbasis :

	P_2O_5 in kg	N in kg
43 st. jongvee 0-1 j.	740	2.399
50 st. jongvee 1-2 j.	516	1.674
93 melkkoeien	3.208	8.105
20 st. andere runderen	<u>592</u>	<u>1.595</u>
	5.056	13.773

Aangezien enerzijds het besluit van 9 februari 1999 retroactief een nulbemesting oplegt vanaf 1/01/1998 en anderzijds het Mestdecreet voorziet in een heffing per kg nutriënt voor overbemesting (artikel 21), loopt verzoeker een reëel risico op zware heffingen tengevolge van het retroactief opleggen van de nulbemesting in 1998.

Door de invoer van het bemestingsverbod ondervindt verzoeker nog andere nadelen :

Door het bemestingsverbod ontstaan er in 1999 onmiddellijke opbrengstdalingen op de maïspcelen van verzoeker (3 ha 65 are) dewelke in de komende jaren nog zullen toenemen.

Dit ruwvoederverlies zal moeten worden gecompenseerd door de aankoop van maïs wat hogere kosten met zich meebrengt. Indien dit ruwvoeder niet wordt aangekocht, zal dit onherroepelijk leiden tot een verplichte afbouw van de veestapel met nog hogere inkomstenverliezen voor gevolg.

De invoering van de vermelde veebezetting in het besluit (druk van 2 GVE per ha op ieder ogenblik) zal in de praktijk overeenstemmen met een veebezetting van 1 GVE per ha per jaar.

Uitgaande van een praktische veebezetting van 1 GVE per ha zal de opbrengst eveneens dalen zodat ook hier weer ruwvoeder zal dienen te worden aangekocht. Indien dit ruwvoeder niet wordt aangekocht, zal dit onherroepelijk leiden tot een verplichte afbouw van de veestapel met nog hogere inkomstenverliezen voor gevolg.

Door de zeer lage toegelaten veebezetting op het grasland, dienen de dieren 's nachts op stal te worden gezet waardoor de 's nachts geproduceerde mest dient te worden uitgereden met bijkomende kosten tot gevolg.

Uit het voorgaande blijkt zeer duidelijk dat verzoeker benadeeld wordt door de bepalingen van het bestreden besluit zodat het beroep tot nietigverklaring wel degelijk, in tegenstelling tot wat verweerster aanvoert, ontvankelijk is.

De stelling van verweerster dat verzoeker in geen geval benadeeld kan zijn is pertinent onjuist";

3.4.1. Overwegende dat in zijn memorie van wederantwoord verzoeker erkent dat het principiële bemestingsverbod voor cultuurgronden in natuurgebied is ingesteld door artikel 15, § 5, van het meststoffendecreet, zoals gewijzigd bij het decreet van 20 december 1995; dat hij evenwel ter ondersteuning van zijn belang als volgt argumenteert :

- het bestreden besluit houdt een verstrenging in van het door het meststoffendecreet ingestelde bemestingsverbod daar "zij slechts een uitzondering toestaat voor 2 grootvee-eenheden per hectare op elk ogenblik"

en

- artikel 2, § 1, 2° en 4° van het bestreden besluit wijkt af van het meststoffendecreet waarin "de bevoegdheid tot inventarisatie expliciet aan de Vlaamse regering (werd) (...) opgedragen";

3.4.2.1. Overwegende, wat het eerste argument betreft, dat artikel 7, § 1, eerste zin, van het bestreden besluit luidt als volgt :

"Aanvullend op het totaal bemestingsverbod op gronden andere dan cultuurgronden, is overeenkomstig artikel 15, § 5, eerste lid, van het decreet op cultuurgronden opgenomen in de groenlaag elke vorm van bemesting verboden, met uitzondering van bemesting door rechtstreekse uitscheiding bij begrazing, waarbij een druk van 2 grootvee-eenheden per ha op jaarbasis toegelaten kan worden";

dat hiermee de regel van artikel 15, § 5, eerste lid, van het meststoffendecreet expressis verbis wordt herhaald; dat de tweede zin van artikel 7, § 1, van hetzelfde besluit luidt als volgt :

"Het maximum van 2 grootvee-eenheden geldt op elk ogenblik behoudens in de periode van 1 juli tot en met 15 september";

dat verzoeker in zijn betoog voorbijgaat aan de zinsnede "behoudens in de periode van 1 juli tot en met 15 september"; dat nochtans deze zinsnede een nadere modaliteit inhoudt van de wijze waarop de maximale druk op jaarbasis kan worden bereikt; dat het argument dat het bestreden besluit een verstrenging zou inhouden van het door het decreet ingestelde bemestingsverbod faalt, aangezien voor percelen van meer dan 1 ha, zoals het geval is bij verzoeker, (artikel 7, § 1, laatste zin, dat slaat op percelen kleiner dan 1 ha waar evengenoemde uitzondering niet geldt, is in casu niet relevant) in de periode van 1 juli tot en met 15 september het maximum van 2 grootvee-eenheden per hectare niet geldt;

3.4.2.2. Overwegende, wat het tweede argument betreft, dat de definities van de begrippen "groenlaag" en "intensief grasland in de groenlaag" worden weergegeven in respectievelijk artikel 1, 8°, van het bestreden besluit met verwijzing naar artikel 15, § 5, eerste lid, van het meststoffendecreet en in artikel 1, 9°, van het bestreden besluit; dat het gegeven dat het bestreden besluit de bevoegde ambtenaren ermee belast een digitale inventaris op te maken van percelen die aan deze definities voldoen, wat niet meer is dan het opmaken van een lijst van dergelijke percelen, generlei afwijkt van het meststoffendecreet; dat het argument faalt;

3.4.3. Overwegende dat uit het sub 3.4.2.1. en 3.4.2.2. overwogene inderdaad volgt dat het bestreden besluit "in hoofde van verzoeker" geen strengere regeling bevat dan artikel 15, § 5, eerste lid, van het meststoffendecreet; dat de aangevoerde exceptie gegrond is; dat het beroep moet worden verworpen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van verzoeker.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op twintig april tweeduizend en zes, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.