

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 237.590 van 9 maart 2017
in de zaak A. 218.978/VII-39.645.**

In zake : de VZW NATUURPUNT BEHEER, VERENIGING VOOR
NATUURBEHEER EN LANDSCHAPSZORG IN
VLAANDEREN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Peter De Smedt
kantoor houdend te 9000 Gent
Kastellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GOUVERNEUR VAN DE PROVINCIE ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Floris Sebreghts en Christophe Smeyers
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 april 2016, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gouverneur van de provincie Antwerpen van 22 februari 2016 inzake distelbestrijding.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 234.497 van 25 april 2016 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Peter Provoost heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 februari 2017.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Matthias Strubbe, die loco advocaat Peter De Smedt verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Christophe Smeyers, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De gouverneur van de provincie Antwerpen vaardigt jaarlijks een besluit uit inzake de bestrijding van vier schadelijk geachte distelsoorten.

3.2. Het thans bestreden besluit luidt als volgt:

“DE GOUVERNEUR VAN DE PROVINCIE ANTWERPEN,

Gelet op de wet van 2 april 1971 en de art. 43 en 44 van het koninklijk besluit van 19 november 1987, betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen;

Gelet op het besluit van 27 juni 1984 van de Vlaamse executieve houdende maatregelen inzake natuurbehoud op de bermen beheerd door publiekrechtelijke rechtspersonen;

BESLUIT:

Artikel 1. De eigenaars, huurders, bezetters of uitbaters van cultuurgronden, braakliggende gronden, bossen of wouden, en allen die op hun eigendom of op het door hen gebruikte terrein, schadelijke distels vaststellen, dienen de bloei, alsmede de zaadvorming en de uitzaaiing ervan efficiënt te bestrijden. Deze verplichting geldt zowel voor publieke als privaatrechtelijke personen.

Artikel 2. De in artikel 1 vermelde personen zijn tevens verplicht, zodra zij de aanwezigheid van schadelijke distels vaststellen of deze hen door overheidspersonen is gemeld en dit vooral in de periode tussen half april en begin juni, over te gaan tot de bestrijding ervan.

Artikel 3. Als schadelijke distels worden beschouwd: akkerdistel (*Cirsium arvense* Scop.), speerdistel (*Cirsium lanceolatum* Hill.), kale jonker (*Cirsium palustre* Scop.) en kruidistel (*Carduus crispus* L.).

Een afwijking van de bestrijdingsplicht van de kale jonker in natuurgebieden met wetenschappelijke waarde of natuurreservaten kan worden toegestaan door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV), Directoraat-generaal Controlebeleid, Directie bescherming van planten en de veiligheid van plantaardige productie, AC-Kruidtuin, Food Safety center, Kruidtuinlaan 55, 1000 Brussel, 02/211.92.00.

Artikel 4. Voormelde bepalingen zijn eveneens van toepassing op de bestrijding van schadelijke distels die zich bevinden op de bermen langs wegen, waterlopen en spoorwegen, beheerd door publiekrechtelijke rechtspersonen. Op deze plaatsen moet ook voldaan worden aan de bepalingen van het Bermbesluit. In deze gevallen gebeurt de bestrijding zonder chemische bestrijdingsmiddelen en moet het maaisel worden afgevoerd.

Artikel 5. Indien hinder ondervonden wordt van het niet toepassen van de distelbestrijding, kan hiervan melding worden gemaakt bij het gemeentebestuur. Bij blijvende nalatigheid kan ambtshalve worden overgegaan tot de distelbestrijding op bevel van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV), Primaire plantaardige productie, Italiëlei 4 bus 18, 2000 Antwerpen, 03/202.27.11. Deze dienst doet hiervoor een beroep op de tussenkomst van de bevoegde burgemeester. De ambtshalve bestrijding gebeurt op kosten van de overtreder, onverminderd de toepassing van de in art. 6 van dit besluit vermelde straffen.

Artikel 6. Inbreuken op de bepalingen van deze verordening worden bestraft zoals voorzien in art. 4 van de wet van 2 april 1971, gewijzigd bij wet

van 5 februari 1999 houdende diverse bepalingen en betreffende de kwaliteit van landbouwproducten.

Artikel 7. Deze verordening zal bekendgemaakt en aangeplakt worden in de gemeenten van de provincie”.

3.3. De raadsman van de verzoekende partij zendt op 31 maart 2016 een e-mail aan de provinciale administratie waarin wordt gevraagd of en zo ja op welke datum het besluit 2016 reeds werd bekendgemaakt op de website. Hij merkt op dat de reglementen en verordeningen van de provincieraad en de deputatie conform artikel 180 van het Provinciedecreet worden bekendgemaakt door middel van publicatie op de provinciale website met vermelding van zowel de datum waarop ze worden aangenomen als de datum waarop ze op de provinciale website bekend gemaakt worden.

3.4. De provinciale administratie antwoordt op 4 april 2016:

“Het is de gouverneur (en niet de provincieraad, noch deputatie) die jaarlijks een distelbestrijdingsbesluit neemt op grond van artikel 44 van het KB van 19 november 1987. De procedure (art 180 provinciedecreet) waarnaar u verwijst in uw mail hieronder is van toepassing op besluitvorming door provincieraad of deputatie.

Het besluit van 2016 werd op 22 februari 2016 ondertekend door de gouverneur. U vindt dit eveneens op onze website. (<http://www.provincieantwerpen.be/aanbod/dwep/dlp/land-en-tuinbouwbeleid/veelgestelde-vragen.html>”.

IV. Ontvankelijkheid

Standpunten van de partijen

4. De verwerende partij werpt als exceptie op dat het maatschappelijk doel van de verzoekende partij dermate ruim is dat het nog nauwelijks valt te onderscheiden van het algemeen belang. Uit de ruime draagwijdte van het maatschappelijk belang leidt de verwerende partij af dat dit samenvalt met het algemeen belang.

5. De verzoekende partij argumenteert dat tegen de in het bestreden besluit ruim bepaalde verplichting om de bloei, zaadsetting en uitzaaiing van bepaalde distels te beletten, het ecologisch belang van de distel staat. Zij stelt dat de distelbestrijding ecologisch nefaste gevolgen heeft op een talrijk aantal beschermde planten- en diersoorten, en dat de distelbestrijdingsplicht negatief raakt aan haar statutaire doelrealisatie.

Beoordeling

6. Artikel 4 van de statuten van de verzoekende partij luidt als volgt:

“De vereniging heeft tot doel de duurzame instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuur. Zij beoogt in het bijzonder natuurgebieden veilig te stellen, in beheer te nemen en verder te ontwikkelen en op te komen voor de ruimtelijke en milieucondities voor de duurzame instandhouding en optimale ontwikkeling van natuurwaarden. Evenzeer beoogt de vereniging de openstelling van de door haar beheerde natuurgebieden voor zachte vormen van recreatie en toerisme, die de draagkracht van het gebied respecteren.

Tot het verwezenlijken van haar doel kan de vereniging alle daartoe noodzakelijke en wettelijke middelen aanwenden en initiatieven ontplooiën, onder meer de organisatie van activiteiten en vorming ten behoeve van kaderleden en leden van de algemene vereniging en het publiek, sensibilisering en vorming van de publieke opinie, verwerving, huur en/of beheer van landschapselementen, van gebieden en van cultuur-historisch waardevolle gebouwen, objecten of monumenten die zich in deze gebieden bevinden.

Deze opsomming is niet limitatief”.

Het door de verzoekende partij omschreven belang kadert binnen haar statutair doel en valt niet samen met het algemeen belang.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het enig middel

Standpunten van de partijen

7. De verzoekende partij voert in een enig middel aan dat de artikelen 43 en 44 van het koninklijk besluit van 19 november 1987 betreffende de bestrijding van voor planten en voor plantaardige produkten schadelijke organismen (hierna: koninklijk besluit van 19 november 1987), die in de aanhef van het bestreden besluit worden vermeld als rechtsgrond, onwettig zijn en daarom bij toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moeten worden gelaten. Het middel steunt tevens op “de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, met name de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel” en op machtsoverschrijding.

Het gaat er in essentie om dat de natuurbescherming en het natuurbehoud, met uitzondering van de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krenge, sinds de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is overgeheveld naar de gewesten (artikel 6, § 1, III, 2°), en dat die bevoegdheid inzake natuurbehoud en natuurbescherming tevens de bevoegdheid tot het regelen van de bestrijding van schadelijke dier- en plantensoorten omvat, zodat de federale overheid op het ogenblik dat zij het koninklijk besluit van 19 november 1987 aannam, niet meer bevoegd was om regelgevend op te treden inzake de bestrijding van wilde planten en dieren.

In de toelichting bij het middel verwijst de verzoekende partij naar het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 1/89 van 31 januari 1989, waarbij bepaalde wetsbepalingen inzake het bestrijden van dierenziekten in de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 werden vernietigd wegens bevoegdheidsoverschrijding, in zover zij konden worden toegepast op wilde dieren. Deze redengeving geldt volgens de verzoekende partij des te meer voor het reglementeren van de bestrijding van dieren en planten zelf. Dit houdt in dat de

hele federale plantenbestrijdingswetgeving die dateert van na 1980 voor zover het gaat over de bestrijding van wilde planten en dieren onwettig is wegens een bevoegdheidsoverschrijding.

8. Volgens de verwerende partij vindt het koninklijk besluit van 19 november 1987 rechtsgrond in artikel 2, § 1, 1^o, van de wet van 2 april 1971 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige produkten schadelijke organismen (hierna : wet van 2 april 1971), dat bepaalt:

“§1. Ten einde de teelt, de bewaring en de afzet van planten en plantaardige produkten te beschermen tegen schadelijke organismen (en in het belang van de volksgezondheid) kan de Koning:

1. de voorbehoedingsmaatregelen, alsmede algemene en bijzondere bestrijdingsmaatregelen vaststellen om te beletten dat de schadelijke organismen, die hij bepaalt, het Rijk worden binnengebracht, er worden uitgevoerd of er worden verspreid[...]”.

Ze verwijst naar en citeert uit de memorie van toelichting die bevestigt dat deze wet tot doel had de landbouw te beschermen.

De bevoegdheid inzake landbouw werd slechts op 1 januari 2002 aan de gewesten overgedragen.

Bijgevolg was volgens de verwerende partij de federale overheid bevoegd om, binnen haar bevoegdheidsdomein landbouw, artikel 43 en 44 van het koninklijk besluit van 19 november 1987 uit te vaardigen.

Tegen het standpunt dat er voor het koninklijk besluit van 19 november 1987 geen rechtsgrond meer voorhanden zou zijn ingevolge de opheffing van de wet van 2 april 1971 door het decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid (hierna: decreet van 28 juni 2013) argumenteert de verwerende partij dat uitvoeringsbesluiten die werden uitgevaardigd op grond van een wet die naderhand wordt opgeheven, kunnen blijven voortbestaan onder een nieuwe decretale regeling zolang ze er niet mee in

strijd zijn. Dat de artikelen 43 en 44 van het koninklijk besluit van 19 november 1987 niet in strijd zijn met het decreet van 28 juni 2013 blijkt volgens de verwerende partij alleen al uit het feit dat het de wil van de decreetgever is geweest om de voormelde bepalingen uit het koninklijk besluit van 19 november 1987 niet op te heffen, en wel de wet van 2 april 1971 en een koninklijk besluit van 22 februari 2001. Voor het koninklijk besluit van 19 november 1987 en de genoemde bepalingen in het bijzonder heeft er volgens de verwerende partij “minstens een impliciete substitutie van rechtsgrond plaatsgevonden”.

Beoordeling

9. Bij artikel 81 van het decreet van 28 juni 2013 werd de wet van 2 april 1971 voor zijn toepassing in het Vlaamse Gewest opgeheven, met ingang van 1 januari 2014.

Het koninklijk besluit van 19 november 1987 werd genomen in uitvoering van de wet van 2 april 1971.

Onder de hoofding “Maatregelen ter bestijding van schadelijke distels” bepalen de artikelen 43 en 44 van het koninklijk besluit van 19 november 1987 het volgende:

“Art. 43. De verantwoordelijke is verplicht de bloei alsmede de zaadvorming en de uitzaaiing van schadelijke distels met alle middelen te beletten.

Als schadelijke distels worden beschouwd:

- Akkerdistel (*Cirsium arvense* Scop.);
- Speerdistel (*Cirsium lanceolatum* Hill.);
- Kale Jonker (*Cirsium palustre* Scop.);
- Kruldistel (*Carduus crispus* L.).

Een afwijking van de verdelgingsplicht van de kale jonker wordt toegestaan door de Dienst in natuurgebieden met wetenschappelijke waarde of natuureservaten.

Art. 44. De Minister alsook de provinciegouverneurs kunnen bestrijdingsmaatregelen opleggen op de tijdstippen en de plaatsen die zij aanduiden”.

Bij uitvoeringsbepalingen die een aangelegenheid betreffen die in de nieuwe wetgeving niet langer wordt behandeld, is er geen sprake van substitutie van rechtsgrond. Evenmin is er daarvan sprake bij uitvoeringsbepalingen die werden uitgevaardigd door een overheid aan wie daarvoor in de nieuwe wetgeving niet opnieuw de bevoegdheid wordt toegekend. Zonder uitdrukkelijke bepaling in andere zin verliezen dergelijke uitvoeringsbepalingen hun gelding bij het opheffen van de wetgeving waarin ze hun rechtsgrond vonden.

De verwerende partij duidt geen specifieke bevoegdheid aan waaraan de Vlaamse regering de bevoegdheid zou kunnen ontleen om bestrijdingsmaatregelen vast te stellen om te beletten dat organismen die voor landbouwgewassen die zij aanwijst schadelijk zijn, het Gewest worden binnengebracht, er worden uitgevoerd of er worden verspreid.

Zij wijst geen decreetsbepaling aan die in de plaats is gekomen van artikel 2, § 1, van die wet van 2 april 1971 waardoor de artikelen 43 en 44 van het koninklijk besluit van 19 november 1987 hun gelding zouden behouden. Zij toont niet aan dat er substitutie van rechtsgrond heeft plaatsgevonden.

Het bestreden besluit mist rechtsgrond en het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de gouverneur van de provincie Antwerpen van 22 februari 2016 inzake distelbestrijding.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro, verschuldigd aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negen maart tweeduizend zeventien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeyts,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeyts