

GRONDWETTELIJK HOF

[C – 2025/007611]

Uittreksel uit arrest nr. 123/2025 van 25 september 2025

Rolnummer 8283

In zake : het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van artikel 2 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 22 december 2023 « tot wijziging van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wat het invoeren van overgangsmaatregelen voor vergunningen in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof betreft », ingesteld door Jan Stevens.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit voorzitter Luc Lavrysen, rechter Thierry Giet, waarnemend voorzitter, en de rechters Joséphine Moerman, Michel Pâques, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt en Katrin Jadin, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Luc Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 13 juli 2024 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 16 juli 2024, heeft Jan Stevens, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Philippe Vande Castele, advocaat bij de balie van Antwerpen, beroep tot gedeeltelijke vernietiging ingesteld van artikel 2 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 22 december 2023 « tot wijziging van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wat het invoeren van overgangsmaatregelen voor vergunningen in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof betreft » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 16 januari 2024).

(...)

II. In rechte

(...)

Ten aanzien van de bestreden bepaling

B.1.1. Het beroep tot vernietiging is gericht tegen artikel 394/2, § 1, eerste lid, 2°, § 2, derde lid, en § 4, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 april 2014 « betreffende de omgevingsvergunning » (hierna : het omgevingsvergunningsdecreet), zoals vervangen bij artikel 2 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 22 december 2023 « tot wijziging van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wat het invoeren van overgangsmaatregelen voor vergunningen in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof betreft » (hierna : het decreet van 22 december 2023).

B.1.2. Met het decreet van het Vlaamse Gewest van 9 juni 2023 « tot wijziging van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wat het invoeren van overgangsmaatregelen voor vergunningen in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof betreft » (hierna : het decreet van 9 juni 2023) werd bij wijze van overgangsmaatregel een verlengingsregeling ingevoerd die toeliet vergunningen voor veehouderijen of mestverwerkingsinstallaties die verliepen in 2021, 2022 en 2023, te verlengen tot 31 december 2023, en hun de mogelijkheid te bieden een (nieuwe) hernieuwingsaanvraag in te dienen, in de veronderstelling dat er op dat moment een decretaal kader rond stikstof beschikbaar zou zijn (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2022-2023, nr. 1728/1, p. 2).

B.1.3. Het decreet van 22 december 2023 voorziet in een bijkomende verlengingsregeling van vergunningen tot en met 31 december 2024 als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Een van rechtswege verlenging geldt voor vergunningen waarvan de termijn al was verlengd tot 31 december 2023 met toepassing van het decreet van 9 juni 2023 (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2023-2024, nr. 1894/1, pp. 4-5).

B.1.4. Artikel 394/2 van het omgevingsvergunningsdecreet, ingevoegd bij artikel 3 van het decreet van 9 juni 2023, is vervangen bij artikel 2 van het decreet van 22 december 2023 door wat volgt :

« § 1. De vergunningstermijn van een milieuvergunning of een omgevingsvergunning die werd verleend voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit, wordt verlengd tot en met 31 december 2024 als voldaan is aan de volgende voorwaarden :

1° de vergunning heeft betrekking op een ingedeelde inrichting of activiteit die stikstofemissies veroorzaakt;

2° de vergunningstermijn is :

a) verstreken in 2021 of 2022 en er werd ten minste vóór de einddatum van de vergunning een hernieuwingsaanvraag ingediend waarover nog geen definitieve beslissing werd genomen;

b) verstreken of verstrijkt in de loop van 2023 of 2024;

3° er wordt een verzoek tot verlenging van de vergunningstermijn bij de bevoegde overheid, vermeld in paragraaf 2, ingediend, die daar uitdrukkelijk akte van neemt conform paragraaf 2, eerste lid;

4° het verzoek tot verlenging van de vergunningstermijn wordt ingediend uiterlijk op de dag voor het verstrijken van de lopende vergunningstermijn.

Voor de vergunningen waarvan de vergunningstermijn is verstreken voor de inwerkingtreding van dit artikel of waarvan de vergunningstermijn verstrijkt uiterlijk op 31 januari 2024, kan het verzoek, in afwijking van het eerste lid, alsnog ingediend worden tot uiterlijk 1 maart 2024.

In afwijking van het eerste lid wordt de vergunningstermijn van een milieuvergunning of een omgevingsvergunning die werd verleend voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit die stikstofemissies veroorzaakt en waarvan de vergunningstermijn al werd verlengd tot 31 december 2023, overeenkomstig artikel 394/2, zoals dat gold op de dag vóór de inwerkingtreding van het decreet van 22 december 2023 tot wijziging van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wat het invoeren van overgangsmaatregelen voor vergunningen in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof betreft, van rechtswege verlengd tot en met 31 december 2024.

§ 2. De bevoegde overheid, vermeld in artikel 15, neemt binnen een termijn van dertig dagen uitdrukkelijk akte van het verzoek, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, 3°, als aan de voorwaarden van paragraaf 1, eerste lid, is voldaan.

De termijn, vermeld in het eerste lid, gaat in op de dag na de datum van de melding.

Als het verzoek is ingediend binnen de termijn, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, 4°, mag de stedenbouwkundige handeling in stand worden gehouden of mag de ingedeelde inrichting of activiteit verder geëxploiteerd worden na de einddatum in afwachting van de aktenaam, vermeld in het eerste lid.

De uitdrukkelijke aktenaam geldt als bevestiging dat de milieuv vergunning of omgevingsvergunning is verlengd.

Voor de bekendmaking van de beslissing over het verzoek zijn de bepalingen die gelden voor de bekendmaking van een beslissing over een vergunningsaanvraag die behandeld wordt zonder openbaar onderzoek, van overeenkomstige toepassing.

§ 3. Dit artikel geldt met behoud van de toepassing van de bepalingen, vermeld in artikel 99, § 2 en § 3.

§ 4. In afwijking van artikel 70, § 1, tweede lid, mogen ingedeelde inrichtingen of activiteiten die stikstofemissies veroorzaken, verder geëxploiteerd worden na de einddatum van de vergunning in afwachting van een definitieve beslissing over een hernieuwingsaanvraag, op voorwaarde dat die hernieuwingsaanvraag uiterlijk voor de voormelde einddatum wordt ingediend ».

Krachtens artikel 3 van het decreet van 22 december 2023 heeft dat decreet uitwerking vanaf 30 november 2023.

Ten aanzien van het belang

B.2.1. De Vlaamse Regering betwist het belang van de verzoekende partij bij de vernietiging van de bestreden bepaling.

B.2.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.2.3. De verzoekende partij voert aan dat zij houder was van een vergunning voor de uitbating van een veehouderij, in de zin van artikel 394/2, § 1, 1°, van het omgevingsvergunningsdecreet, en dat zij niet voldoet aan de in artikel 394/2, § 1, 2°, vermelde vereiste dat tijdig een hernieuwingsaanvraag werd ingediend. Zij doet aldus blijken van een voldoende belang bij haar beroep.

De exceptie wordt verworpen.

Ten gronde

B.3.1. De drie aangevoerde middelen zijn afgeleid uit de schending, door artikel 394/2, § 1, eerste lid, 2°, § 2, derde lid, en § 4, zoals vervangen bij artikel 2 van het decreet van 22 december 2023, van de artikelen 10, 11, 12, 14 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de beginselen van rechtszekerheid, verworven rechten en legitieme verwachtingen, met artikel 190 van de Grondwet en het beginsel van behoorlijke bekendmaking, met het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel, met artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, met het verbod van retroactiviteit, met het beginsel « *nullum crimen sine culpa* » en met de adagia « *lex mitior* » en « *lex certa* ».

B.3.2. De verzoekende partij zet niet uiteen in welke zin de bestreden bepaling strijdig zou zijn met artikel 23 van de Grondwet. De middelen zijn niet ontvankelijk in zoverre ze zijn afgeleid uit de schending van artikel 23 van de Grondwet.

B.3.3. Voorts blijkt uit de uiteenzetting van de middelen dat zij zijn gebaseerd op de veronderstelling dat alle vergunningen die vervielen in 2022, automatisch voor onbepaalde duur werden verlengd door het persbericht dat werd verspreid door de Vlaamse Regering op 23 februari 2022. De verzoekende partij leidt daaruit af dat de bestreden bepaling die verlenging op retroactieve wijze zou beperken tot de vergunningen waarvoor tijdig een hernieuwing werd aangevraagd.

Zoals de Vlaamse Regering opmerkt, is dat uitgangspunt niet correct.

B.3.4. Het persbericht « Stikstofakkoord Vlaamse Regering » van de Vlaamse Regering van 23 februari 2022, waarnaar de verzoekende partij verwijst, vermeldt, onder de titel « Welk vervolgetraject nu ? », onder andere het volgende :

« Er komt een overgangsregeling voor aflopende vergunningen in 2022, waarbij ze met 18 maanden verlengd worden via decreet ».

Zoals het Hof geoordeeld heeft bij zijn arrest nr. 55/2024 van 16 mei 2024 (ECLI:BE:GHCC:2024:ARR.055), kan een persbericht vanwege de Vlaamse Regering waarin een maatregel wordt aangekondigd, uit zijn aard zelf, met name wegens het louter informatieve karakter en het gebrek aan bindende kracht ervan, niet volstaan om de decretale vergunningsplicht te wijzigen of op te heffen, noch om de geldigheidsduur van een specifieke vergunning te verlengen.

B.3.5. De middelen berusten op een verkeerd uitgangspunt en zijn derhalve niet gegrond, in zoverre ze zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 12 en 14 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de beginselen van rechtszekerheid, verworven rechten en legitieme verwachtingen, met artikel 190 van de Grondwet en het beginsel van behoorlijke bekendmaking, met het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel, met artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, met het verbod van retroactiviteit, met het beginsel « *nullum crimen sine culpa* » en met de adagia « *lex mitior* » en « *lex certa* ».

B.4. Het Hof beperkt zijn onderzoek dan ook tot het aangevoerde verschil in behandeling tussen houders van een vergunning die betrekking heeft op een ingedeelde inrichting of activiteit die stikstofemissies veroorzaakt, waarvan de vergunningstermijn is verstreken in 2021 of 2022, dan wel in 2023 of 2024. Voor de vergunningstermijnen verstreken in 2021 of 2022 vereist de bestreden bepaling dat ten minste vóór de einddatum van de vergunning een hernieuwingsaanvraag werd ingediend waarover nog geen definitieve beslissing werd genomen, opdat ze worden verlengd tot en met 31 december 2024. Die voorwaarde geldt niet voor de vergunningstermijnen verstreken in 2023 of 2024.

B.5.1. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.5.2. Het staat in beginsel aan de wetgever om, wanneer hij beslist nieuwe regelgeving in te voeren, te beoordelen of het noodzakelijk of opportuun is die beleidswijziging vergezeld te doen gaan van overgangsmaatregelen. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie wordt slechts geschonden indien de overgangsregeling of de ontstentenis daarvan tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan.

B.6. Het verschil in behandeling berust op een objectief criterium, namelijk het jaar waarin de vergunningstermijn is verstreken.

B.7.1. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de bestreden overgangsregeling is ingegeven door het ontbreken van een beoordelingskader voor vergunningen voor ingedeelde inrichtingen of activiteiten die stikstofemissies veroorzaken :

« Het ontbreken van een beoordelingskader voor vergunningen voor inrichtingen of activiteiten met stikstofemissies, zelfs voor de hernieuwing van een vergunning, zorgt voor bijzonder veel rechtsonzekerheid, wat ook blijkt uit de zeer wisselende adviespraktijk van de diverse adviesinstanties in de vergunningverlening.

Een aantal maatregelen dringt zich dan ook op, onder meer omdat de definitief vastgestelde Programmatische Aanpak Stikstof nog niet is omgezet in regelgeving » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2023-2024, nr. 1894/1, p. 4).

B.7.2. De bestreden overgangsregeling ingevoerd bij het decreet van 22 december 2023 is, zoals uiteengezet in B.1.2 en B.1.3, een vervolg op een eerdere overgangsregeling ingevoerd bij het decreet van 9 juni 2023. De decreetgever was van oordeel dat een tweede overgangsmaatregel noodzakelijk was, omdat de eerste overgangsmaatregel zou aflopen vooraleer de definitief vastgestelde Programmatische Aanpak Stikstof zou zijn omgezet in regelgeving (*ibid.*).

B.8.1. De bestreden overgangsregeling voert een termijnverlenging in voor vergunningen die voldoen aan bepaalde voorwaarden en wijkt zo af van de hernieuwingsvoorwaarden voor een omgevingsvergunning van bepaalde duur bepaald in artikel 70, § 1, van het omgevingsvergunningsdecreet (*ibid.*).

Artikel 70, § 1, van het omgevingsvergunningsdecreet luidt :

« De hernieuwing van een omgevingsvergunning die of van een gedeelte ervan dat voor bepaalde duur is verleend, kan op zijn vroegst 24 maanden voor de einddatum van de omgevingsvergunning aangevraagd worden.

Als de vergunningsaanvraag ten minste twaalf maanden voor de einddatum van een omgevingsvergunning van bepaalde duur wordt ingediend, mag de stedenbouwkundige handeling in stand worden gehouden of mag de ingedeelde inrichting of activiteit verder geëxploiteerd worden na de einddatum in afwachting van een definitieve beslissing over de aanvraag. De exploitatie gebeurt onder naleving van de algemene en sectorale milieuvoorwaarden en de tot dan toe geldende bijzondere milieuvoorwaarden uit de vergunning ».

B.8.2. De vergunningstermijn van een milieuvergunning of een omgevingsvergunning die werd verleend voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit, wordt op basis van de bestreden bepaling verlengd tot en met 31 december 2024 als voldaan is aan vier voorwaarden. Ten eerste heeft de vergunning betrekking op een ingedeelde inrichting of activiteit die stikstofemissies veroorzaakt. Ten tweede is de vergunningstermijn verstreken in 2021, 2022, 2023 of 2024. Voor de vergunningstermijnen verstreken in 2021 of 2022 werd ten minste vóór de einddatum van de vergunning een hernieuwingsaanvraag ingediend waarover nog geen definitieve beslissing werd genomen. Ten derde wordt er een verzoek tot verlenging van de vergunningstermijn bij de bevoegde overheid ingediend, die daar uitdrukkelijk akte van neemt. Ten vierde wordt het verzoek tot verlenging van de vergunningstermijn ingediend uiterlijk op de dag vóór het verstrijken van de lopende vergunningstermijn. Voor vergunningen waarvan de verjaringsstermijn is verstreken uiterlijk op 31 januari 2024, kan het verzoek alsnog ingediend worden tot uiterlijk 1 maart 2024 (artikel 394/2, § 1, eerste lid, van het omgevingsvergunningsdecreet, zoals vervangen bij artikel 2 van het decreet van 22 december 2023).

Binnen 30 dagen neemt de bevoegde overheid uitdrukkelijk akte van het verzoek tot verlenging als aan die voorwaarden is voldaan. Die aktenaam geldt als bevestiging dat de milieuvergunning of omgevingsvergunning is verlengd. Als het verzoek tijdig is ingediend, mag verder geëxploiteerd worden na de einddatum van de vergunning in afwachting van de aktenaam (artikel 394/2, § 2, van het omgevingsvergunningsdecreet, zoals vervangen bij artikel 2 van het decreet van 22 december 2023).

In afwijking van artikel 70, § 1, tweede lid, van het omgevingsdecreet mogen ingedeelde inrichtingen of activiteiten die stikstofemissies veroorzaken, verder geëxploiteerd worden na de einddatum van de vergunning in afwachting van een definitieve beslissing over een hernieuwingsaanvraag, op voorwaarde dat die hernieuwingsaanvraag uiterlijk vóór de einddatum wordt ingediend (artikel 394/2, § 4, van het omgevingsvergunningsdecreet, zoals vervangen bij artikel 2 van het decreet van 22 december 2023).

Voorts worden de vergunningen waarvan de vergunningstermijn al werd verlengd tot 31 december 2023 op grond van de eerdere overgangsregeling, ingevoerd bij het decreet van 9 juni 2023, van rechtswege verlengd tot en met 31 december 2024 (artikel 394/2, § 1, tweede lid, van het omgevingsvergunningsdecreet, zoals vervangen bij artikel 2 van het decreet van 22 december 2023).

B.8.3. Omwille van de rechtszekerheid is het redelijk verantwoord dat de decreetgever aan houders van een milieuvergunning of een omgevingsvergunning die werd verleend voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit die stikstofemissies veroorzaakt, en die is verstreken in 2021 of 2022, de voorwaarde oplegt dat zij ten minste vóór de einddatum van de vergunning een hernieuwingsvraag indienen om een verlenging van de vergunningstermijn te kunnen genieten. Er anders over oordelen, zou immers tot gevolg hebben dat de houders langdurig een inrichting of activiteit zouden hebben geëxploiteerd zonder de vereiste vergunning.

B.8.4. Voorts draagt artikel 23, derde lid, 2° en 4°, van de Grondwet de bevoegde wetgevers op om het recht op bescherming van de gezondheid en het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu te waarborgen. Ter bescherming van de menselijke gezondheid en het leefmilieu is het van bijzonder belang dat de uitstoot van schadelijke verontreinigende stoffen wordt vermeden, voorkomen of verminderd.

De decreetgever beoogt met de voorwaarde dat de betrokken vergunninghouders ten minste vóór de einddatum van de vergunning een hernieuwingsvraag indienen, de impact van de bijstelling van de vergunningstermijnen op de daling van de stikstofdeposities zo beperkt mogelijk te houden, wat essentieel is om de uitstoot van stikstof tegen 2030 aanzienlijk te kunnen verminderen (zie in die zin, *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2023-2024, nr. 1894/1, p. 5).

B.8.5. De overgangsmaatregel doet evenmin op buitensporige wijze afbreuk aan het vertrouwensbeginsel voor de houders van vergunningen die verstreken zijn in 2021 of 2022, aangezien zij normaal gezien ten laatste twaalf maanden vóór de einddatum van de vergunning een hernieuwingsaanvraag dienden in te dienen en de overgangsregelingen tot gevolg hebben dat zij een hernieuwingsaanvraag konden indienen uiterlijk tot de einddatum van hun vergunning. Bovendien kunnen zij een verlenging van rechtswege krijgen als de vergunningstermijn al werd verlengd op grond van de eerdere overgangsregeling.

B.9. De middelen zijn niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 25 september 2025.

De griffier,

Nicolas Dupont

De voorzitter,

Luc Lavrysen