

Uittreksel uit arrest nr. 139/2007 van 14 november 2007

Rolnummer 4124

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 29 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 11 mei 1999 « tot wijziging van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen en tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning », gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en M. Melchior, de rechters P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot en A. Alen, en, overeenkomstig artikel 60bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989, emeritus voorzitter A. Arts, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 166.211 van 21 december 2006 in zake Josephus Bols tegen het Vlaamse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 16 januari 2007, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 28 (lees 29) van het decreet van 11 mei 1999 tot wijziging van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen [en] tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet, en artikel 6 van het Europees Verdrag van 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in zoverre het de overgangsregeling zoals vervat in artikel 33 van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen en ingevoerd bij artikel 26 van het decreet van 20 december 1995 tot wijziging van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen opheft, en

(A) zodoende (1) een ongelijke behandeling invoert tussen een administratieve beslissing omtrent milieuvergunningsaanvragen klasse 1 en 2 die ontvankelijk en volledig verklaard zijn vóór 1 januari 1996 waartegen geen beroep tot vernietiging diende te worden ingesteld voor de Raad van State, enerzijds, en een administratieve beslissing omtrent milieuvergunningsaanvragen klasse 1 en 2 die ontvankelijk en volledig verklaard zijn vóór 1 januari 1996 waartegen wel een beroep bij de Raad van State werd aanhangig gemaakt, anderzijds, en tevens (2) een ongelijke behandeling invoert tussen een administratieve beslissing omtrent milieuvergunningsaanvragen klasse 1 en 2 die ontvankelijk en volledig verklaard zijn vóór 1 januari 1996 en waarvan [de] Raad de vernietiging heeft bevolen vóór de inwerkingtreding van artikel 28 van het decreet van 11 mei 1999 tot wijziging van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen en tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, enerzijds, en een administratieve beslissing omtrent milieuvergunningsaanvragen klasse 1 en 2 die ontvankelijk en volledig verklaard zijn vóór 1 januari 1996 en waarvan [de] Raad de vernietiging heeft bevolen na de inwerkingtreding van artikel 28 van het decreet van 11 mei 1999 tot wijziging van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen en tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, anderzijds, en

(B) zodoende tevens elke effectieve rechtsbescherming door de Raad van State tegen onwettig overheidshandelen onmogelijk maakt, zonder dat hiervoor en objectieve en redelijke verantwoording bestaat ? ».

(...)

III. *In rechte*

(...)

B.1. De prejudiciële vraag betreft artikel 29 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 11 mei 1999 « tot wijziging van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen en tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning » (hierna : decreet van 11 mei 1999), in zoverre die bepaling de overgangsregeling zoals vervat in artikel 33 van het decreet van 23 januari 1991 « inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen » (hierna : meststoffendecreet), in dat decreet ingevoegd bij artikel 26 van het decreet van 20 december 1995 « tot wijziging van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen » (hierna : decreet van 20 december 1995), opheft.

B.2. Met de in het geding zijnde bepaling werden een artikel 33bis en een artikel 33ter in het meststoffendecreet ingevoegd.

Uit de feiten van het voor de verwijzende rechter hangende geschil en uit de motivering van het verwijzingsarrest blijkt dat de prejudiciële vraag betrekking heeft op het in het meststoffendecreet ingevoegde artikel 33ter, § 1, 1^o, c), dat luidt als volgt :

« Met betrekking tot de exploitatie van veeteeltinrichtingen gelden de volgende regels :

1^o gedurende de periode van 1 januari 1999 tot en met 31 december 2004 :

[...]

c) kan met betrekking tot de diersoorten, bedoeld in artikel 5, geen milieuvergunning als bedoeld in het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning worden verleend voor nieuwe veeteeltinrichtingen, noch voor veranderingen van bestaande veeteeltinrichtingen die een verhoging van de vergunde mestproductie van de bestaande veeteeltinrichting tot gevolg hebben, behoudens wanneer het gaat om een herlocalisatie van een bestaande veeteeltinrichting voortvloeiende uit ruilverkavelingen, landinrichting, natuurinrichting en/of ontginningen om openbaar nut en de nieuwe of bijkomende mestproductie niet hoger is dan deze van de definitief stopgezette bestaande veeteeltinrichting;

[...] ».

B.3.1. Artikel 33, § 1, van het meststoffendecreet, vervangen bij artikel 26 van het decreet van 20 december 1995, luidde vóór de vervanging ervan bij het decreet van 11 mei 1999 :

« De difosforpentoxydeproductie en de stikstofproductie in het Vlaamse Gewest, berekend op basis van de volledige veestapel vermenigvuldigd met de produktiehoeveelheden per dier en per jaar overeenkomstig artikel 5, mogen niet groter zijn of worden dan de difosforpentoxydeproductie en de stikstofproductie van de veestapel zoals deze gekend waren op basis van de gegevens van de land- en tuinbouw telling van 15 mei 1992. Deze difosforpentoxydeproductie en stikstofproductie worden respectievelijk vastgesteld op 75 miljoen kg difosforpentoxyde en 169 miljoen kg stikstof.

De Vlaamse Regering stelt vast dat één van de twee van de hierboven vastgestelde maxima bereikt of overschreden zullen worden. Vergunningsaanvragen, met uitzondering van hernieuwing van vergunning en volledige verplaatsing zoals voorzien in art. 34, § 3, 1^o en 2^o, ingediend in toepassing van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning na de datum van publicatie van deze vaststelling mogen niet meer verleend worden.

[...] ».

B.3.2. Luidens artikel 33 van het decreet van 20 december 1995 is artikel 26 van dat decreet in werking getreden op 1 januari 1996.

B.4.1. De prejudiciële vraag bevat twee onderdelen.

In een eerste onderdeel vraagt de verwijzende rechter of de in het geding zijnde bepaling, in zoverre ze de overgangsregeling zoals vervat in het tweede lid van het in B.3.1 aangehaalde artikel 33, § 1, van het meststoffendecreet opheft, bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat een verschil in behandeling in het leven wordt geroepen tussen :

- personen die, naar aanleiding van een vóór 1 januari 1996 ontvankelijk en volledig verklaarde aanvraag tot het verkrijgen van een milieuvergunning klasse 1 of 2, een administratieve beslissing over die aanvraag hebben verkregen, naargelang tegen die beslissing al dan niet een beroep tot nietigverklaring werd ingesteld bij de Raad van State;

- personen die, naar aanleiding van een vóór 1 januari 1996 ontvankelijk en volledig verklaarde aanvraag tot het verkrijgen van een milieuvergunning klasse 1 of 2, een administratieve beslissing over die aanvraag hebben verkregen, naargelang die beslissing door de Raad van State nietig werd verklaard vóór of na de inwerkingtreding van de in het geding zijnde bepaling.

In een tweede onderdeel vraagt de verwijzende rechter of de in het geding zijnde bepaling, in zoverre ze de overgangsregeling zoals vervat in het tweede lid van het in B.3.1 aangehaalde artikel 33, § 1, van het meststoffendecreet opheft, bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, doordat elke effectieve rechtsbescherming door de Raad van State tegen onwettige overheidshandelingen onmogelijk wordt gemaakt.

B.4.2. Het Hof bepaalt de omvang van de prejudiciële vraag, rekening houdend met het onderwerp van het voor de verwijzende rechter hangende geschil en met de motivering van het verwijzingsarrest.

B.4.3. Uit de feiten van het voor de verwijzende rechter hangende geschil en uit de motivering van het verwijzingsarrest blijkt dat het eerste onderdeel van de prejudiciële vraag de situatie beoogt van personen die vóór 1 januari 1996 (datum van inwerkingtreding van het bij artikel 26 van het decreet van 20 december 1995 vervangen artikel 33 van het meststoffendecreet) een aanvraag hebben ingediend tot het verkrijgen van een milieuvergunning, waarover, ten gevolge van een annulatieberoep bij de Raad van State tegen de beslissing over die aanvraag, pas definitief uitspraak kon worden gedaan na de inwerkingtreding van de in het geding zijnde bepaling.

Het tweede onderdeel beoogt de situatie van personen die, naar aanleiding van een vóór 1 januari 1996 ingediende milieuvergunningsaanvraag, een afwijzende administratieve beslissing hebben verkregen die door de Raad van State nietig werd verklaard, en die, na de inwerkingtreding van de in het geding zijnde bepaling, opnieuw een afwijzende administratieve beslissing hebben verkregen. In dat onderdeel wordt het Hof in essentie gevraagd of de in het geding zijnde bepaling onbestaanbaar is met de in de prejudiciële vraag aangehaalde grondwets- en verdragsbepalingen, in zoverre ze afbreuk zou doen aan het gezag van gewijsde van arresten van de Raad van State die vóór de inwerkingtreding van die bepaling werden uitgesproken.

B.5. De in het geding zijnde bepaling werd tijdens de parlementaire voorbereiding van het decreet van 11 mei 1999 toegelicht als volgt :

« De bepalingen om de *stand-still* gedurende een overgangstermijn te bewerkstelligen, worden efficiënter gemaakt.

De huidige bepalingen met betrekking tot een *stand-still* op het niveau van het Vlaamse Gewest worden onverminderd gehandhaafd. Voorzien is dat de Vlaamse Regering ten laatste op 31 oktober 2004 moet beslissen over een opheffing van deze *stand-still* op basis van het voortgangsrapport bedoeld in artikel 34 (het nieuwe artikel 33, § 2).

Aanvullend wordt ook een *stand-still* op niveau van de veeteeltinrichtingen voorzien. Vertrekkend van het gegeven dat de bedrijfsmatige dierlijke mestproductie evenredig is met de over een kalenderjaar gemiddelde dierenbezetting en niet met het vergunde aantal dieren, wordt met name het nieuwe begrip ' nutriëntenhante ' ingevoerd (het nieuwe artikel 33bis). Aldus kan worden belet dat een exploitant de gemiddelde veebezetting zou optimaliseren tot het vergunde maximum aantal dieren en wordt een daadwerkelijke *stand-still* bekomen.

Bedoelde nutriëntenhante stemt overeen met de hoogste productie van de jaren 1995, 1996 of 1997 (het nieuwe artikel 33bis, § 1). Deze drie jaren worden voorzien om eventuele tijdelijke onderbezettingen (b.v. ingevolge varkenspest) te elimineren. Deze ' nutriëntenhante ' geldt tot en met 31 december 2004 en is gekoppeld aan de landbouwrichting en/of de vergunde veeteeltinrichting of deel hiervan (het nieuwe artikel 33bis, § 5).

Verder worden concrete beperkingen vastgesteld met betrekking tot de mogelijkheid om nieuwe veeteeltinrichtingen toe te laten alsook de verandering van bestaande veeteeltinrichtingen (het nieuwe artikel 33ter) » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1998-1999, nr. 1317/1, p. 7).

B.6. Uit het aangehaalde uittreksel uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever met de in het geding zijnde bepaling het reeds in het meststoffendecreet vervatte beginsel van de « *standstill* op het niveau van het Vlaamse Gewest », wat de dierlijke mestproductie betreft (artikel 33), tijdelijk heeft willen aanvullen met een beginsel van « *standstill* op het niveau van de veeteeltinrichtingen » (artikelen 33bis en 33ter).

B.7. Het in artikel 33 van het meststoffendecreet vervatte beginsel van de « *standstill* op het niveau van het Vlaamse Gewest » werd in dat decreet ingevoegd bij artikel 26 van het decreet van 20 december 1995.

Vóór de vervanging van het voormelde artikel 33 bij het decreet van 11 mei 1999, bepaalde paragraaf 1 van dat artikel dat de difosforpentoxydeproductie en de stikstofproductie in het Vlaamse Gewest niet groter mocht zijn of worden dan de productie zoals bekend op basis van de gegevens van de land- en tuinbouwstelling van 15 mei 1992, waarbij de Vlaamse Regering werd gemachtigd om vast te stellen dat de maxima zullen worden bereikt of overschreden. Het tweede lid van paragraaf 1 van dat artikel bepaalde dat milieuvergunningsaanvragen die werden ingediend na de publicatie van de voormelde « vaststelling » door de Vlaamse Regering, in beginsel niet meer mochten worden ingewilligd.

Het tweede lid van artikel 33, § 1, voorzag bijgevolg in een overgangsregeling voor milieuvergunningsaanvragen die vóór de publicatie van die « vaststelling » waren ingediend.

B.8. Ofschoon de in het geding zijnde bepaling betrekking heeft op het beginsel van de « *standstill* op het niveau van de veeteeltinrichtingen » en bijgevolg niet op het beginsel van de « *standstill* op het niveau van het Vlaamse Gewest » en de daaraan verbonden - voorheen bestaande - overgangsregeling, dient de prejudiciële vraag in die zin te worden geïnterpreteerd dat het Hof wordt gevraagd of die bepaling bestaanbaar is met de in die vraag aangehaalde normen, in zoverre ze niet voorziet in een overgangsregeling met dezelfde draagwijdte als de voorheen in artikel 33, § 1, tweede lid, van het meststoffendecreet vervatte regeling.

B.9. De in het geding zijnde bepaling is in werking getreden op 30 maart 2000 en bevat geen overgangsmaatregelen met betrekking tot de reeds vóór de inwerkingtreding ervan ingediende milieuvergunningaanvragen en is derhalve overeenkomstig de algemene principes die de werking van rechtsnormen in de tijd beheersen van onmiddellijke toepassing.

B.10. Aangezien niet is voorzien in een overgangsregeling voor de vóór 1 januari 1996 ingediende milieuvergunningaanvragen ontstaat een verschil in behandeling binnen de categorie van personen die vóór die datum een vergunningaanvraag hadden ingediend, doordat één groep nog wel en de andere niet meer de voorheen in het meststoffendecreet opgenomen bepalingen kon genieten, waaronder het vroegere - in B.3.1 aangehaalde - artikel 33, § 1, die voor de vergunningaanvragers gunstiger waren dan de bepalingen die later in dat decreet werden opgenomen, naargelang bij de Raad van State al dan niet een annulatieberoep werd ingesteld tegen de beslissing over de vergunningaanvraag en naar gelang van het tijdstip waarop de Raad over dat beroep uitspraak heeft gedaan.

B.11. Het komt de decreetgever toe te beoordelen in hoeverre het noodzakelijk en eventueel ook dringend is om maatregelen te nemen met het oog op de bescherming van het leefmilieu.

B.12. Indien de decreetgever een beleidswijziging dringend noodzakelijk acht, vermag hij te oordelen dat die beleidswijziging met onmiddellijke ingang moet worden doorgevoerd en is hij in beginsel niet verplicht in een overgangsregeling te voorzien.

B.13. Het is inherent aan een nieuwe regeling dat een onderscheid wordt gemaakt tussen personen die zijn betrokken bij rechtstoestanden die onder het toepassingsgebied van de vroegere regeling vallen en personen die zijn betrokken bij rechtstoestanden die onder het toepassingsgebied van de nieuwe regeling vallen. Een dergelijk onderscheid maakt op zich geen schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet uit. Elke wetswijziging zou immers onmogelijk worden indien zou worden aangenomen dat een nieuwe bepaling die grondwetsartikelen zou schenden om de enkele reden dat zij de toepassingsvoorwaarden van de vroegere regeling wijzigt.

B.14.1. De omstandigheid dat een vroegere regeling voorzag in een overgangsmaatregel, verplicht de decreetgever in beginsel niet om in een nieuwe regeling eveneens in een dergelijke maatregel te voorzien. Dit geldt des te meer indien die maatregel in substantiële mate afbreuk zou doen aan de met de nieuwe regeling nagestreefde doelstellingen.

B.14.2. Te dezen beoogde de decreetgever te komen tot een tijdelijke « *standstill* » op het niveau van de veeteeltinrichtingen », wat de mestproductie betreft.

In het licht van die doelstelling kan de keuze van de decreetgever om niet te voorzien in een overgangsregeling voor de vóór de inwerkingtreding van de in het geding zijnde bepaling ingediende milieuvergunningaanvragen, niet worden beschouwd als zijnde kennelijk onredelijk. Een dergelijke overgangsmaatregel zou immers met zich meebrengen dat bepaalde veeteeltbedrijven, na de inwerkingtreding van de in het geding zijnde bepaling, een vergunning zouden kunnen verkrijgen die een verhoging van de mestproductie toestaat.

B.15. Het eerste onderdeel van de prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

B.16. Zoals uiteengezet in B.4.3, beoogt het tweede onderdeel van de prejudiciële vraag van het Hof te vernemen of de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre die bepaling, door niet te voorzien in een overgangsregeling, afbreuk zou doen aan het gezag van gewijsde van arresten van de Raad van State die vóór de inwerkingtreding van die bepaling werden uitgesproken en waarbij een afwijzende administratieve beslissing over een milieuvergunningaanvraag nietig werd verklaard.

B.17.1. Het gezag van gewijsde van een arrest van de Raad van State waarbij een administratieve beslissing tot weigering van een vergunning nietig wordt verklaard, verplicht de overheid om zich opnieuw uit te spreken over de vergunningaanvraag, daarbij rekening houdend niet enkel met het motief van de nietigverklaring maar eveneens met de op dat ogenblik geldende rechtsregels.

Uit een dergelijk arrest kan op zich geen recht op het verkrijgen van een vergunning worden afgeleid.

B.17.2. Door niet te voorzien in een overgangsmaatregel bij de in het geding zijnde bepaling, wordt geen afbreuk gedaan aan het gezag van gewijsde van arresten van de Raad van State die vóór de inwerkingtreding van die bepaling werden gewezen en waarbij een afwijzende administratieve beslissing over een milieuvergunningaanvraag nietig werd verklaard.

B.18. De in het geding zijnde bepaling doet bovendien, ten aanzien van de in de prejudiciële vraag beoogde categorie van personen, op geen enkele wijze afbreuk aan de voor ieder geldende fundamentele jurisdictionele waarborgen. Die bepaling verhindert die categorie van personen immers niet om de naar aanleiding van hun milieuvergunningaanvragen genomen administratieve beslissingen te bestrijden bij de Raad van State.

B.19. Het tweede onderdeel van de prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 29 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 11 mei 1999 « tot wijziging van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen en tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning » schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 14 november 2007, door voorzitter M. Bossuyt ter vervanging van emeritus voorzitter A. Arts, wettig verhinderd.

De griffier,

P.-Y. Dutilleux.

De voorzitter,

M. Bossuyt.