

Rolnummer 4124
Arrest nr. 139/2007 van 14 november 2007

A R R E S T

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 60*bis* 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 ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Josephus Bols, wonende te 2380 Ravels, Kijkverdriet 7;
- de Vlaamse Regering.

Op de openbare terechtzitting van 19 september 2007 :

- zijn verschenen :

. Mr. R. Tijs *loco* Mr. H. Sebreghs, advocaten bij de balie te Antwerpen, voor Josephus Bols;

. Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers M. Bossuyt en P. Martens verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Op 1 maart 1993 diende Josephus Bols bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen een aanvraag in met het oog op het verkrijgen van een milieuvergunning voor de uitbreiding van zijn varkensbedrijf. De bestendige deputatie weigerde de vergunning te verlenen voor de uitbreiding met 1 300 mestvarkens en bijkomende opslag van 4 023 m³ dierlijke mest. Voor het overige werd de aanvraag ingewilligd. Josephus Bols tekende beroep aan tegen voormelde beslissing bij de bevoegde minister van de Vlaamse Regering, die het besluit van de bestendige deputatie echter bevestigde in een besluit van 18 januari 1994. Dit laatste besluit werd door de Raad van State op 13 januari 2000 nietig verklaard, waarna de procedure van het administratief beroep werd hervat. Tijdens die procedure vroeg Josephus Bols een omvorming van zijn vergunningsaanvraag aan, teneinde te kunnen voldoen aan de vigerende wetgeving. Met het ministerieel besluit van 8 juli 2000 werd het beroep van Josephus Bols ongegrond verklaard en werd het beroepen besluit bevestigd. De weigering was ingegeven door de strijdigheid van de vergunningsaanvraag met artikel 33ter, § 1, 1^o, c), van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (hierna : meststoffendecreet). Tegen het ministerieel besluit van 8 juli 2000 diende Josephus Bols een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad van State.

De Raad van State stelt vast dat de aanvraag van Josephus Bols niet voldoet aan de vereisten van artikel 33ter, § 1, 1^o, c), van het meststoffendecreet, vermits die aanvraag een verhoging van de vergunde mestproductie beoogt.

Josephus Bols meent dat artikel 33ter, § 1, 1^o, c), van het meststoffendecreet niet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre voor de toepassing van die bepaling niet is voorzien in een overgangsregeling voor vergunningsaanvragen die vóór de inwerkingtreding van die bepaling waren ingediend en waarover, ingevolge een onwettig handelen van de overheid, pas uitspraak kon worden gedaan nadat die bepaling in werking was getreden. Hij oordeelt dat hij zonder redelijke verantwoording anders wordt behandeld dan de aanvrager van een milieuvergunning die op ongeveer hetzelfde ogenblik een aanvraag heeft ingediend, waarover op een wettige wijze is beslist, waardoor een definitieve beslissing werd verkregen vóór het in werking treden van het voormelde artikel 33ter, § 1, 1^o, c).

De verwijzende rechter stelt vast dat artikel 33ter, § 1, 1^o, c), van het meststoffendecreet toepasselijk is vanaf 30 maart 2000, ongeacht het tijdstip van de vergunningsaanvraag, en acht het aangewezen de bovenvermelde prejudiciële vraag te stellen.

III. In rechte

- A -

A.1.1. Josephus Bols, verzoekende partij voor de verwijzende rechter, meent dat de in het geding zijnde bepaling, door niet te voorzien in een overgangsregeling voor vergunningsaanvragen die vóór de inwerkingtreding van die bepaling waren ingediend, een niet te verantwoorden verschil in behandeling in het leven roept tussen :

- personen die vóór de inwerkingtreding van die bepaling hun vergunningsaanvraag hebben ingediend, naargelang over die aanvraag al dan niet wettig werd beslist, waardoor al dan niet een definitieve vergunning kon worden verkregen vóór de inwerkingtreding van die bepaling;

- personen die vóór de inwerkingtreding van die bepaling hun vergunningsaanvraag hebben ingediend, naar gelang van het tijdstip waarop de Raad van State uitspraak heeft gedaan over het door hen ingestelde annulatieberoep tegen de weigeringsbeslissing van de bevoegde minister van de Vlaamse Regering; en

- personen die op het ogenblik van hun aanvraag op geen enkele wijze konden voorspellen hoe de wetgeving er in de toekomst zou uitzien, enerzijds, en, personen die een aanvraag hebben ingediend op het ogenblik dat het decreet van 11 mei 1999 reeds was goedgekeurd, maar nog niet in werking was getreden, anderzijds.

A.1.2. J. Bols wijst erop dat de in het geding zijnde bepaling toepasselijk is vanaf 30 maart 2000 en dat daarbij geen onderscheid wordt gemaakt naar gelang van het tijdstip waarop de milieuvergunningsaanvraag werd ingediend.

Hij wijst eveneens erop dat hij zijn aanvraag heeft ingediend op 1 maart 1993, dus jaren vóór de inwerkingtreding van de in het geding zijnde bepaling. Aangezien zijn aanvraag heeft geleid tot beslissingen die door de Raad van State als onwettig werden gekwalificeerd, diende over die aanvraag opnieuw te worden beslist na de inwerkingtreding van de in het geding zijnde bepaling.

Terwijl zijn vergunningsaanvraag werd afgewezen op grond van de in het geding zijnde bepaling, die voorziet in een *standstill*-beginsel op het vlak van de mestproductie door veeteeltinrichtingen, werden anderen, die op ongeveer hetzelfde ogenblik een vergunning hebben aangevraagd, niet geconfronteerd met die bepaling. Indien de Raad van State enkele maanden vroeger uitspraak had gedaan over zijn annulatieberoep, zou zijn aanvraag nog zijn behandeld overeenkomstig de vóór de inwerkingtreding van de in het geding zijnde bepaling geldende regels en zou hij dus niet zijn geconfronteerd met de bekritiseerde bepaling.

Hij meent dat hij zonder verantwoording anders wordt behandeld dan personen die op hetzelfde ogenblik een milieuvergunningsaanvraag hebben ingediend en die niet werden geconfronteerd met een onwettige beoordeling van hun dossier of met een langdurige behandeling van hun beroep bij de Raad van State. Hij meent ook dat hij het slachtoffer is van een discriminatie ten aanzien van de personen die hun aanvraag hebben ingediend op het ogenblik dat het decreet van 11 mei 1999 reeds was goedgekeurd, maar nog niet in werking was getreden, en die een vergunning konden verkrijgen door te speculeren op het uitstel dat op het vlak van de inwerkingtreding van dat decreet was bepaald, terwijl hij op het ogenblik van het indienen van zijn aanvraag onmogelijk kon voorspellen hoe de wetgeving er in de toekomst zou uitzien.

A.1.3. J. Bols wijst erop dat het vroegere artikel 33, § 1, tweede lid, van het meststoffendecreet, zoals vervangen door het decreet van 20 december 1995, wel in een overgangsregeling voorzag, inhoudende dat het *standstill*-beginsel niet werd toegepast op aanvragen die vóór de inwerkingtreding van die bepaling waren ingediend.

Bij het decreet van 11 mei 1999 werd het voormelde artikel 33 volledig vervangen, waarbij de voorheen bestaande overgangsmaatregel niet werd gehandhaafd. In de parlementaire voorbereiding is geen enkele verantwoording te vinden voor de keuze om die overgangsbepaling op te heffen. J. Bols gaat ervan uit dat de decreetgever per vergissing de situatie van personen die reeds een vergunningsaanvraag hadden ingediend, uit het oog is verloren en dat hij niet heeft gewild dat die personen zouden worden onderworpen aan de nieuwe strengere bepaling inzake mestproductie.

A.2. J. Bols meent bovendien dat de in het geding zijnde bepaling op onevenredige wijze ingrijpt in een hangend rechtsgeding. Die bepaling brengt immers met zich mee dat hij geen enkel voordeel haalt uit de jarenlange procedurele strijd tegen de oorspronkelijke onwettige beoordeling van zijn vergunningsaanvraag en uit het annulatiearrest van de Raad van State.

Als het ingrijpen van de decreetgever tot gevolg heeft dat de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin wordt beïnvloed, vergt het gelijkheidsbeginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de decreetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden. Het optreden van de decreetgever wordt te dezen niet door een uitzonderlijke omstandigheid of een dwingend motief van algemeen belang verantwoord.

A.3. De Vlaamse Regering wijst erop dat artikel 33^{ter} van het meststoffendecreet, sinds het decreet van 11 mei 1999, meerdere malen werd gewijzigd, maar dat die wijzigingen geen invloed hebben op het onderwerp van de prejudiciële vraag. De verwijzende rechter dient immers toepassing te maken van de in het geding zijnde bepaling, in de versie zoals die gold op de datum van de uitspraak van de bevoegde minister.

A.4.1. De Vlaamse Regering meent dat de vraag geen antwoord behoeft, vermits ze niet pertinent is. Wanneer een vergunningverlenende overheid uitspraak doet over een vergunningsaanvraag, is zij, volgens een algemeen beginsel, niet gebonden door de reglementering die van toepassing is op de datum van de aanvraag, maar door de reglementering die geldt op het ogenblik van de uitspraak.

Het aangeklaagde verschil in behandeling wordt niet veroorzaakt door de in het geding zijnde bepaling of een leemte daarin, maar door de werking « *ex tunc* » van de nietigverklaring van een administratieve rechtshandeling.

A.4.2. J. Bols is het niet eens met de stelling van de Vlaamse Regering dat de ongelijke behandeling niet zou voortvloeien uit de in het geding zijnde bepaling.

Het ontbreken van een passende overgangsregeling staat te dezen wel degelijk in rechtstreeks causaal verband met het verwerpen van zijn vergunningsaanvraag. Uit het arrest van de Raad van State blijkt immers dat hij het recht aan zijn kant heeft. Door het ontbreken van een passende overgangsregeling blijft hij verstoken van rechtsherstel. De decreetgever diende bij het redigeren van de in het geding zijnde bepaling niet alleen rekening te houden met het beginsel dat de administratie moet oordelen op basis van de op het ogenblik van de beoordeling bestaande regelgeving, maar eveneens met het beginsel dat niet mag worden ingegrepen in hangende rechtsgedingen. Door hieraan voorbij te gaan, zonder verantwoording, is hij in gebreke gebleven een niet-discriminerende regeling uit te werken.

Hoewel de decreetgever in beginsel niet verplicht is te voorzien in een overgangsregeling, mag hij niet ingrijpen in hangende rechtsgedingen en mag hij niet discrimineren. Beide elementen impliceren te dezen dat diende te worden voorzien in een overgangsmaatregel.

A.5.1. Het behoort volgens de Vlaamse Regering in de eerste plaats tot de bevoegdheid van de decreetgever om te beoordelen of een bepaling gepaard moet gaan met overgangsrecht, waarbij het niet toekomt aan het Hof om zich in zijn plaats te stellen. De overheid moet immers haar beleid kunnen aanpassen aan de wisselende omstandigheden van het algemeen belang. Elke beleidswijziging zou onmogelijk zijn, indien zou worden aangenomen dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vereisen dat het vroegere stelsel gedurende een bepaalde periode moet worden gehandhaafd. De decreetgever die een beleidswijziging noodzakelijk acht, vermog dus te oordelen dat die wijziging met onmiddellijke ingang moet worden doorgevoerd. *A contrario* is hij in beginsel niet verplicht in een overgangsregeling te voorzien.

Indien de in het geding zijnde bepaling slechts toepasselijk zou zijn geweest op de vergunningsaanvragen ingediend na de inwerkingtreding ervan, zou dit niet alleen tot gevolg hebben gehad dat het « *standstill* »-beginsel op het niveau van de veeteeltinrichtingen » niet van toepassing zou zijn op alle reeds ingediende aanvragen, maar ook dat de nakende inwerkingtreding zou hebben kunnen leiden tot een toevloed aan aanvragen, waardoor het beoogde resultaat in het gedrang zou zijn gekomen. Dat dit klaarblijkelijk niet de wil van de decreetgever was, die integendeel de « mestdruk » daadwerkelijk wenste te beheersen, blijkt ontegensprekelijk uit de *ratio legis* van de in het geding zijnde bepaling.

A.5.2. J. Bols stelt vast dat de Vlaamse Regering verwijst naar de *ratio legis* van de in het geding zijnde bepaling, maar geen enkele passage uit de parlementaire voorbereiding aangeeft waarin zou worden gemotiveerd waarom de overgangsbepaling die voorheen bestond, werd opgeheven.

A.6.1. Het feit dat in de vroegere reglementering, die voorzag in een « *standstill*-regeling op het niveau van het Vlaamse Gewest », een overgangsbepaling was opgenomen, verplicht de decreetgever, volgens de Vlaamse Regering, niet om in de nieuwe reglementering, die aanvullend op de reeds bestaande « *standstill*-regeling op het niveau van het Vlaamse Gewest » voorziet in een « *standstill*-regeling op het niveau van de veeteeltinrichtingen », ook een overgangsbepaling op te nemen.

Het is in het kader van het gelijkheidsbeginsel niet relevant twee reglementeringen te vergelijken die op verschillende ogenblikken toepasselijk waren en waarvan de meest recente een verandering van beleid vertolkt. De decreetgever mag immers op een eerdere keuze terugkomen, en meer in het bijzonder wanneer duidelijk blijkt dat dit objectief en redelijk is verantwoord. De op de voorheen bestaande overgangsbepaling gebaseerde argumentatie van J. Bols is des te meer irrelevant, nu uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de door hem aangevraagde milieuvergunning door de bevoegde minister werd geweigerd wegens strijdigheid met de « *standstill*-regeling op het niveau van de veeteeltinrichtingen », terwijl de voorheen bestaande overgangsregeling de « *standstill* op het niveau van het Gewest » betrof.

Gelet op de problematiek van de « mestdruk » is de in het geding zijnde bepaling niet onevenredig met de nagestreefde doelstellingen. De decreetgever vermogt overigens een afweging te maken tussen de eisen van het algemeen belang en de belangen van de burgers. Bovendien moet hij steeds erover waken dat hij het in artikel 23 van de Grondwet vervatte recht op de bescherming van een gezond leefmilieu waarborgt.

A.6.2. Ofschoon moet worden aanvaard dat artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet een « *standstill*-beginsel » bevat, reikt dat beginsel, volgens J. Bols, niet zo ver dat de milieuwetgeving die van toepassing was op het ogenblik van de inwerkingtreding van dat artikel, op geen enkel punt zou kunnen worden gewijzigd. Artikel 23 van de Grondwet verhindert enkel dat het beschermingsniveau in aanzienlijke mate zou worden verminderd. Er is geen enkele reden om te stellen dat een overgangsmaatregel in de in het geding zijnde bepaling zou leiden tot een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau. De decreetgever kan artikel 23 van de Grondwet bijgevolg niet aanwenden om afstand te doen van zijn bevoegdheid.

A.7.1. Het ontbreken van overangsrecht, laat staan het niet toepasselijk laten van de oude regels op de hangende procedures, kan, volgens de Vlaamse Regering, die daarbij verwijst naar rechtspraak van het Hof, bezwaarlijk als een schending van het gelijkheidsbeginsel worden opgevat. Overigens is ook de auditeur bij de Raad van State van oordeel dat de in het geding zijnde bepaling het gelijkheidsbeginsel niet schendt. De grief van de verzoekende partij voor de verwijzende rechter vloeit, volgens die auditeur, niet voort uit de in het geding zijnde bepaling, maar uit de omstandigheid dat de Raad van State het ministerieel besluit van 18 januari 1994 pas na zeven jaar nietig heeft verklaard.

Nu van de decreetgever niet kan worden verwacht dat hij in overangsrecht voorziet voor situaties die in het « *status quo ante* » terechtkomen ten gevolge van een nietigverklaring door de Raad van State, geldt dit *a fortiori* wanneer bij dat rechtscollège sprake is van een vertraging, die evenwel bezwaarlijk aan de gewestwetgever kan worden verweten.

A.7.2. Wat de door de Vlaamse Regering aangehaalde vertraging bij de Raad van State betreft, wijst J. Bols erop dat hij, ongeacht de termijn binnen welke de Raad uitspraak had gedaan, rechtsherstel had genoten indien de decreetgever had voorzien in een overgangsbepaling. Hij neemt daarbij ook akte van het feit dat de Vlaamse Regering een vertraging waarneemt bij de Raad van State, die de oorzaak ervan is dat hij uiteindelijk geen rechtsherstel heeft verkregen.

A.8.1. In zoverre ze betrekking heeft op artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, mist de prejudiciële vraag, volgens de Vlaamse Regering, grondslag. Uit het dossier van de voor de verwijzende rechter hangende zaak blijkt immers dat J. Bols gebruik heeft kunnen maken van elke vorm van rechtsbescherming die hem ter beschikking staat. De in het geding zijnde bepaling belet geenszins dat tegen een beslissing van de bevoegde overheid over het al dan niet toekennen van een milieuvergunning een beroep tot nietigverklaring of een vordering tot schorsing wordt ingeleid bij de Raad van State. J. Bols kan bovendien, naar aanleiding van de door de verwijzende rechter gestelde prejudiciële vraag, de beweerdelijk grievende bepaling laten toetsen aan de grondwettelijk gewaarborgde rechten en vrijheden.

A.8.2. J. Bols antwoordt dat het feit dat hij gebruik heeft gemaakt van elke vorm van rechtsbescherming niet relevant is. Wel relevant is of hij uiteindelijk rechtsherstel zal krijgen. Dit kan enkel wanneer het Hof zou oordelen dat de in het geding zijnde bepaling discriminerend is.

A.9.1. De Vlaamse Regering wijst ten slotte erop dat de Raad van State het ministerieel besluit van 18 januari 1994 nietig heeft verklaard wegens schending van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Het besluit werd dus nietig verklaard om reden van wat een externe onwettigheid wordt genoemd, zodat de minister, wanneer die opnieuw uitspraak diende te doen over het (herhaalde) administratief beroep, een identieke beslissing kon nemen, althans indien zij ditmaal wel afdoende gemotiveerd was. Uit het gezag van gewijsde van het arrest van de Raad van State waarbij het ministerieel besluit van 18 januari 1994 nietig werd verklaard, vloeit dan ook geenszins voort dat de door J. Bols aangevraagde milieuvergunning hem had moeten worden verleend.

A.9.2. J. Bols betwist dat de Raad van State het ministerieel besluit van 18 januari 1994 louter op grond van een schending van de formele motiveringsplicht nietig zou hebben verklaard. De motieven die aan de beslissing ten grondslag lagen, waren onwettig. Bovendien is de argumentatie van de Vlaamse Regering op dat punt niet relevant, aangezien een minister, na een nietigverklaring om formele redenen, weliswaar de mogelijkheid heeft om een inhoudelijk identieke beslissing te nemen, maar ook de mogelijkheid om een inhoudelijk nieuwe beslissing te nemen.

- B -

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 33*bis* en een artikel 33*ter* 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 33*ter*, § 1, 1^o, c), dat luidt als volgt :

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

1° 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 onteigeningen 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 tuinbouwtelling 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° en 2°, ingediend in toepassing van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning na de datum van publikatie 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. Vertekkend 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 ‘ nutriëntenhalte ’ 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 nutriëntenhalte 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 ‘ nutriëntenhalte ’ geldt tot en met 31 december 2004 en is gekoppeld aan de landbouwinrichting 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 33*bis* en 33*ter*).

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 tuinbouwtelling 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 milieuvergunningsaanvragen 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 milieuvergunningsaanvragen ontstaat een verschil in behandeling binnen de categorie van personen die vóór die datum een vergunningsaanvraag 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 vergunningsaanvragers 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 vergunningsaanvraag en naargelang 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 milieuvergunningsaanvragen, 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 milieuvergunningsaanvraag 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 vergunningsaanvraag, 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 milieuvergunningsaanvraag 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 milieuvergunningsaanvragen 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,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt