

Rolnummer 4342
Arrest nr. 99/2008 van 3 juli 2008

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 33ter, § 1, 1°, c), van het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en M. Melchior, en de rechters R. Henneuse, E. De Groot, A. Alen, J.-P. Snappe en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest nr. 176.524 van 8 november 2007 in zake Johan Winters tegen de bestendige deputatie van de provincie Limburg, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 20 november 2007, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 33ter, § 1, 1°, c), van het decreet van de Vlaamse Raad van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen in de versie die van toepassing was op 9 augustus 2001 het gelijkheidsbeginsel ingeschreven in de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet, de vrijheid van handel en nijverheid ingeschreven in artikel 7 van het decreet d'Allarde van 2-17 maart 1791 en in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de vrijheid van beroepskeuze die wordt gegarandeerd door artikel 23 van de gecoördineerde Grondwet, omdat zij alleen in de mogelijkheid tot exploitatie en/of verandering van een bestaande veeteeltinrichting voorziet en aldus verhindert dat nieuwe veeteeltinrichtingen zich vestigen en deze bijgevolg worden uitgesloten van de mogelijkheid om handel en nijverheid te voeren en hun exploitant wordt uitgesloten van de mogelijkheid op vrije keuze van beroepsarbeid ? ».

De Vlaamse Regering heeft een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 28 mei 2008 :

- is verschenen : Mr. B. Martel *loco* Mr. P. Van Orshoven, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en J. Spreutels verslag uitgebracht;
- is de voornoemde advocaat 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

Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat J. Winters een veeteeltbedrijf exploiteert. Hij diende op 7 november 2000 een milieuvergunningsaanvraag in voor de hernieuwing van een vergunning voor een bestaande inrichting (klasse 2). Die vergunning werd hem zowel door het college van burgemeester en schepenen als door de bestendige deputatie geweigerd, omdat het geëxploiteerde veeteeltbedrijf diende te worden gekwalificeerd als een « nieuwe » veeteeltinrichting in de zin van artikel 33ter, § 1, 1°, c), van het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 januari 1991 « inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen », waarvoor geen milieuvergunning kon worden verleend.

Daarop heeft J. Winters een verzoekschrift tot vernietiging ingediend bij de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak.

Ook de Raad van State is van mening dat de betrokken veeteeltinrichting niet kan worden beschouwd als een bestaande inrichting en stelt, op verzoek van de verzoekende partij voor dat rechtscollege, de bovenvermelde prejudiciële vraag.

III. In rechte

- A -

A.1. De Vlaamse Regering situeert allereerst de in het geding zijnde bepaling en wijst tevens erop dat artikel 33ter, § 1, 1°, c), van het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 januari 1991 « inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen » (hierna: « Meststoffendecreet ») herhaaldelijk werd gewijzigd en uiteindelijk vanaf 31 december 2007 is opgeheven bij artikel 80, 2°, van het decreet van 22 december 2006 « houdende de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen ».

Artikel 33ter, § 1, 1°, c), van het Meststoffendecreet voert op het bedrijfsniveau een *standstill* (status-quo) in op het vlak van de meststoffenproductie, als aanvulling op de reeds bestaande *standstill* op het niveau van het Vlaamse Gewest. Er was namelijk gebleken dat de *standstill* op het niveau van het Vlaamse Gewest niet voldoende efficiënt was om een daadwerkelijke *standstill* van de nutriëntenproductie te verkrijgen; dienvolgens werd een nutriëntenhalte ingevoerd. Die halte impliceert dat de meststoffenproductie in de bestaande bedrijven effectief wordt geplafonneerd en dat nieuwe veeteeltinrichtingen zich niet kunnen vestigen, omdat er daardoor een toename van de meststoffenproductie zou zijn.

A.2.1. De Vlaamse Regering wijst erop dat de verwijzende rechter het Hof niet enkel ondervraagt over de bestaanbaarheid van artikel 33ter, § 1, 1°, c), van het Meststoffendecreet met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, maar ook met de vrijheid van handel en nijverheid. In zoverre de prejudiciële vraag zou impliceren dat de in het geding zijnde bepaling rechtstreeks aan de vrijheid van handel en nijverheid wordt getoetst, is de vraag onontvankelijk bij gebrek aan bevoegdheid van het Hof. Bovendien heeft de vrijheid van handel en nijverheid, zoals neergelegd in het zogenaamde decreet d'Allarde van 2-17 maart 1791 en in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, geen absolute gelding.

A.2.2. De verwijzende rechter wenst eveneens artikel 33ter, § 1, 1°, c) van het Meststoffendecreet te laten toetsen aan de « vrijheid van beroepskeuze ». Volgens de Vlaamse Regering wordt hiermee bedoeld het recht op vrije keuze van beroepsarbeid, zoals bepaald in artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet.

De Vlaamse Regering voert aan dat het Hof artikel 23, derde lid, van de Grondwet steeds in een ruimer kader heeft geplaatst. Niet alleen veronderstelt elk van de vermelde rechten het bestaan van overeenkomstige plichten, zij moeten daarbij worden aangezien als slechts één van de onderdelen van het recht een menswaardig leven te leiden. Daaruit volgt, volgens de Vlaamse Regering, dat de in artikel 23, derde lid, opgesomde economische, sociale en culturele rechten en vrijheden evenmin absoluut zijn. Zij zijn in wezen beperkt, gelet op de ermee samenhangende plichten en gelet op het feit dat de wetgever de uitoefening van die rechten luidens artikel 23, tweede lid, van de Grondwet aan voorwaarden kan onderwerpen.

A.2.3. Een controle op de verenigbaarheid van artikel 33ter, § 1, 1°, c), van het Meststoffendecreet met de vrijheid van handel en nijverheid en met het recht op de vrije keuze van beroepsarbeid valt geheel samen met een controle op de verenigbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Volgens de Vlaamse regering dient het Hof enkel na te gaan of de wetgever redelijkerwijze mocht bepalen dat nieuwe veeteeltinrichtingen geen milieuvergunningen kunnen verkrijgen.

De Vlaamse Regering benadrukt dat ze niet inziet waarom dit niet zou kunnen. Allereerst wijst de Vlaamse Regering op de parlementaire voorbereiding bij het Meststoffendecreet en herhaalt dat een nutriëntenhalte noodzakelijk was om te komen tot een *standstill*-regeling die daadwerkelijk tot gevolg zou hebben dat er niet meer meststoffen zouden worden geproduceerd. Aansluitend merkt de Vlaamse Regering op dat bij de beoordeling van het redelijk verantwoord karakter van artikel 33ter, § 1, 1°, c), van het Meststoffendecreet rekening moet worden gehouden met de verplichting die op grond van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, voor de gewestwetgever geldt om ten aanzien van eenieder in het milieubeleid het recht op bescherming van een

gezond leefmilieu te waarborgen. Bovendien kan artikel 33ter, § 1, 1°, c), van het Meststoffendecreet niet los worden gezien van de invoering, bij decreet van 20 december 1995, van de *standstill* inzake de productie van dierlijke mest in het Vlaamse Gewest.

A.2.4. Uit de verschillende arresten van het Hof volgt dat het redelijk verantwoord is dat, gelet op de legitieme doelstelling om een *standstill* te organiseren, de decreetgever het principieel onmogelijk maakt dat nieuwe veeteeltbedrijven zich vestigen en een milieuvergunning verkrijgen.

A.3. De Vlaamse Regering doet opmerken dat de grief van de verzoekende partij voor de verwijzende rechter lijkt te zijn ingegeven door of kan worden begrepen als kritiek van de ongelijke behandeling die ontstaat doordat het sedert de inwerkingtreding van artikel 33ter, § 1, 1°, c), van het Meststoffendecreet niet langer mogelijk is nieuwe veeteeltinrichtingen te vergunnen, terwijl dat vroeger wel mogelijk was. Een dergelijke grief kan evenwel niet worden aanvaard, omdat zij vroegere met nieuwe toestanden vergelijkt, hetgeen door het Hof wordt afgewezen.

- B -

B.1. Artikel 33ter van het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (hierna : « Meststoffendecreet ») is ingevoegd door artikel 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 ».

Op 9 augustus 2001 - datum van beslissing van de bestendige deputatie waartegen een verzoekschrift tot vernietiging bij de Raad van State is ingediend - bepaalde artikel 33ter, § 1, 1°, c), van het Meststoffendecreet:

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

1° 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, te berekenen volgens artikel 33bis, § 2, van de bestaande veeteeltinrichting tot gevolg hebben, behoudens wanneer het gaat om een herlocalisatie van een bestaande veeteeltinrichting voortvloeiend uit ruilverkavelingen, landinrichting, natuurinrichtingen en/of onteigeningen om openbaar nut en de nieuwe of bijkomende mestproductie niet hoger is dan deze van de definitief stopgezette bestaande veeteeltinrichting ».

B.2. De verwijzende rechter wenst van het Hof te vernemen of artikel 33ter, § 1, 1°, c), van het Meststoffendecreet, in de versie zoals die van toepassing was op 9 augustus 2001, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, de vrijheid van handel en nijverheid en de vrijheid van beroepskeuze, die wordt gewaarborgd bij artikel 23 van de Grondwet, schendt, doordat artikel 33ter, § 1, 1°, c), van het Meststoffendecreet alleen in de mogelijkheid tot exploitatie en/of verandering van een bestaande veeteeltinrichting voorziet en aldus verhindert dat nieuwe veeteeltinrichtingen zich vestigen.

B.3. Rekening houdend met de vaststelling dat de vrijheid van handel en nijverheid niet kan worden opgevat als een absolute vrijheid, zodat zij niet kan beletten dat een wetgevende akte de handelingsvrijheid van de betrokken ondernemingen kan beperken, zal de decreetgever enkel dan het beginsel van de gelijkheid en niet-discriminatie schenden indien hij op discriminerende wijze inbreuk zou maken op de vrijheid van handel en nijverheid.

B.4. Artikel 33ter, § 1, 1°, c), van het Meststoffendecreet voert op het niveau van de veeteeltbedrijven een status-quo in op het vlak van de meststoffenproductie, als aanvulling op het reeds bestaande status-quo op het niveau van het Vlaamse Gewest :

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

In het verslag namens de Commissie voor Leefmilieu en Natuurbehoud heeft de minister van Leefmilieu opgemerkt dat het *status-quo* op bedrijfsniveau cruciaal was :

« Dat betekent dat er geen nieuwe bedrijven bijkomen. De vergunningen worden ook niet opgevuld. Dat is allemaal veel belangrijker. In het vorige decreet was dat niet het geval » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1998-1999, nr. 1317/7, p. 11).

B.5. In het licht van de door de decreetgever nagestreefde doelstelling en gelet op de bestaande overproductie aan dierlijke mest in het Vlaamse Gewest, is de keuze van de decreetgever om geen nieuwe veeteeltinrichtingen toe te laten niet zonder redelijke verantwoording.

B.6.1. Artikel 23, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft een menswaardig leven te leiden en het derde lid, 1°, van hetzelfde artikel vermeldt onder de economische, sociale en culturele rechten « het recht op de vrije keuze van beroepsarbeid ». Die bepaling preciseert niet wat dat recht, waarvan enkel het beginsel wordt uitgedrukt, impliceert, aangezien elke wetgever ermee is belast dat recht te waarborgen, overeenkomstig artikel 23, tweede lid, « rekening houdend met de overeenkomstige plichten ».

B.6.2. Om het recht op de vrije keuze van beroepsarbeid te waarborgen, beschikt de bevoegde wetgever over een ruime beoordelingsvrijheid. Het Hof zou de door hem genomen maatregelen om die doelstelling te bereiken, alleen kunnen afkeuren wanneer zij voortvloeien uit een kennelijk onredelijk oordeel.

B.6.3. Zoals reeds is vermeld in B.5 is de keuze van de decreetgever om geen nieuwe milieuvergunningen uit te reiken en bijgevolg geen nieuwe veeteeltinrichtingen toe te laten, niet zonder redelijke verantwoording.

B.7. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht

Artikel 33*ter*, § 1, 1°, c), van het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, in de versie die van toepassing was op 9 augustus 2001, schendt de artikelen 10, 11 en 23 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 3 juli 2008.

De griffier

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt