



Grondwettelijk Hof

**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 Kattrin 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).

De Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Gregory Verhelst, advocaat bij de balie van Antwerpen, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 18 juni 2025 heeft het Hof, na de rechters-verslaggeefsters Joséphine Moerman en Emmanuelle Bribosia te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was en de dag van de terechtzitting bepaald op 16 juli 2025.

Op de openbare terechtzitting van 16 juli 2025 :

- zijn verschenen :
 - . mr. Philippe Vande Casteele, voor de verzoekende partij;
 - . mr. Ward Vangrunderbeeck, advocaat bij de balie van Antwerpen, *loco* mr. Gregory Verhelst, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggeefsters Joséphine Moerman en Emmanuelle Bribosia verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1. De Vlaamse Regering betwist dat de verzoekende partij een belang heeft bij de vernietiging van de bestreden bepaling, aangezien ze niet aantoont dat ze onder het toepassingsgebied van artikel 394/2, § 1, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 april 2014 « betreffende de omgevingsvergunning » (hierna : het omgevingsvergunningsdecreet) valt of dat ze een voordeel zou kunnen genieten bij de vernietiging. Voorts heeft ze geen actueel belang meer, aangezien de verlengingsregeling afliep op 31 december 2024.

A.2. De verzoekende partij stelt dat ze beschikt over het vereiste belang als houder van een vergunning voor de uitbating van een veehouderij in de zin van artikel 394/2, § 1, van het omgevingsvergunningsdecreet die niet tijdig een hernieuwingsvraag heeft ingediend. Het is niet vereist dat een eventuele vernietiging een onmiddellijk voordeel oplevert. Het is voldoende dat haar situatie in gunstigere zin kan worden geregeld.

Ten aanzien van het eerste middel

A.3. In het eerste middel voert de verzoekende partij aan dat artikel 394/2, § 1, eerste lid, 2°, en § 4, van het omgevingsvergunningsdecreet, zoals vervangen bij de bestreden bepaling, een schending inhoudt van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de beginselen van rechtszekerheid, verworven rechten en legitieme verwachtingen.

A.4.1. In het eerste onderdeel van het eerste middel voert de verzoekende partij aan dat artikel 394/2, § 1, eerste lid, 2°, van het omgevingsvergunningsdecreet een ongerechtvaardigd verschil in behandeling invoert. De verzoekende partij bekritiseert dat vergunningen die zijn verstreken in 2021 of 2022 enkel voor een termijnverlenging in aanmerking komen wanneer de houders ervan een hernieuwingsaanvraag hebben ingediend

vóór de einddatum van de vergunning, terwijl houders van vergunningen die zijn verstreken in 2023 of 2024 geen hernieuwingsaanvraag moesten indienen vóór het verstrijken van de einddatum van de vergunning. Nochtans bevinden zij zich in dezelfde situatie, waarbij de verdere exploitatie na de einddatum van de vergunning onwettig is. De gevolgen van het verschil in behandeling zijn kennelijk onredelijk, doordat houders van vergunningen die verstreken zijn in 2021 en 2022 en die geen tijdige hernieuwingsaanvraag hebben ingediend, geen verlenging van hun vergunningstermijn kunnen verkrijgen om verder te exploiteren.

A.4.2. Bovendien doet de decreetgever hiermee afbreuk aan de beginselen van rechtszekerheid, verworven rechten en legitieme verwachtingen. Houders van vergunningen konden op grond van het stikstofakkoord van 23 februari 2022 en het voorstel voor het stikstofdecreet rechtmatig ervan uitgaan dat er een tijdelijke verlenging zou komen van hun vergunningen, terwijl die rechtmatige verwachting met de bestreden bepaling retroactief wordt beperkt.

A.5. In het tweede onderdeel van het eerste middel voert de verzoekende partij aan dat de voorwaarde dat de hernieuwingsaanvraag uiterlijk vóór de einddatum van de vergunning moet worden ingediend, zoals bepaald in artikel 394/2, § 4, van het omgevingsvergunningsdecreet, om dezelfde redenen discriminerend is.

A.6.1. De Vlaamse Regering stelt ten aanzien van het eerste onderdeel van het eerste middel dat de verzoekende partij een schending van het gelijkheidsbeginsel niet aannemelijk maakt. De decreetgever heeft in het kader van de definitieve Programmatische Aanpak Stikstof (D-PAS) en het stikstofdecreet een overgangsregeling uitgewerkt voor exploitaties van een ingedeelde inrichting of activiteit (IIOA's) die stikstofemissies veroorzaken.

De bekritiseerde differentiatie bij het toekennen van die tijdelijke gunst beantwoordt aan een wettig doel. De decreetgever heeft met de bestreden bepaling de illegale verderzetting van een dergelijke exploitatie zoveel mogelijk willen beperken en geen gunst willen toekennen aan exploitaties die al gedurende een langere periode zonder vergunning verder geëxploiteerd hebben.

A.6.2. De decreetgever heeft hierbij rekening gehouden met de bestaande wettelijke voorschriften die opleggen dat voor de hernieuwing van de vergunning een exploitant uiterlijk twaalf maanden vóór de einddatum van de vergunning een verzoek tot hernieuwing moet indienen om de voordelige regeling van artikel 70, § 1, tweede lid, van het omgevingsvergunningsdecreet te kunnen genieten. Artikel 394/2, § 4, van het omgevingsvergunningsdecreet beoogt die termijn in te korten, met als loutere voorwaarde dat een hernieuwingsaanvraag voor een vergunning van bepaalde duur voor een exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit die stikstofemissies veroorzaakt, moet worden ingediend vóór de einddatum van de vergunning.

A.6.3. Door de gunstregeling kunnen die exploitaties blijven exploiteren in afwachting van een definitief decretaal beoordelingskader dat de vereisten van de definitieve Programmatische Aanpak Stikstof in bindende regelgeving vastlegt. Ook voor uitbaters van inrichtingen wier vergunning is verstreken in 2021 of 2022, is voorzien in een versoepeling. Zo bepaalt artikel 394/2, § 1, eerste lid, 2°, van het omgevingsvergunningsdecreet dat zij een hernieuwingsvraag kunnen indienen tot uiterlijk de einddatum van de vergunning. Die gunstregelingen vormen een uitzondering op de vergunningsplicht. De verzoekende partij beweert echter ten onrechte dat een hernieuwingsaanvraag kan worden ingediend na de geldigheidsduur van de vergunning op grond van artikel 70, § 1, van het omgevingsvergunningsdecreet.

A.6.4. De bestreden gunstregeling is een evenwichtsoefening die beoogt te vermijden dat een illegale exploitatie die stikstofemissies veroorzaakt, tijdelijk toegedekt zou worden. Daar de principes van de aankomende definitieve Programmatische Aanpak Stikstof reeds bekend waren en de opmaakprocedure liep in 2022, vond de decreetgever het aangewezen om voor de inrichtingen met een in 2023 en 2024 aflopende vergunning een afzonderlijke regeling uit te werken. Bovendien werden in de loop van 2022 een aantal bijkomende stikstofarresten gewezen waardoor de toepassing van de tijdelijke beoordelingskaders uit de toenmalige ministeriële instructie van 2 mei 2021 op losse schroeven werd gezet.

A.6.5. Er bestaat een wezenlijk verschil tussen een exploitatie die stikstofemissies veroorzaakt waarvan de vergunning reeds is verstreken in 2021 of 2022, dan wel is verstreken in 2023 of 2024. Beide categorieën zijn dan ook niet voldoende vergelijkbaar. Wanneer de vergunningstermijn reeds in 2021 of 2022 is verstreken zonder een tijdige hernieuwingsaanvraag, had de betrokkene bij de inwerkingtreding van de overgangsregeling al een lange periode van wederrechtelijke uitbating achter de rug in strijd met het omgevingsvergunningsdecreet. Dergelijke inrichtingen moesten op grond van het toenmalige artikel 70, § 1, van het omgevingsvergunningsdecreet in 2020

of 2021 een tijdige hernieuwingsaanvraag indienen, lang vóór de inwerkingtreding van de bestreden bepaling. Op dat moment gold nog geen volledige vergunningstop. De voorwaarde dat zij minstens vóór de einddatum van hun vergunning een hernieuwingsaanvraag moesten indienen om voor de verlengingsregeling in aanmerking te komen, hield dus geenszins een zware last in. Die voorwaarde is overigens soepeler dan de gebruikelijke regel.

De gunstigere regeling voor inrichtingen met een in 2023 of 2024 aflopende vergunningstermijn, volgens welke zij geen hernieuwingsaanvraag moesten indienen vóór de einddatum van hun vergunning, is redelijk verantwoord omdat zij niet of hoogstens enkele maanden zonder vergunning uitgebaat werden toen er concrete vooruitzichten waren voor de vaststelling van de definitieve goedkeuring van de Programmatische Aanpak Stikstof. Bovendien is de bekritiseerde overgangsregeling louter een verderzetting van de vorige regeling.

A.6.6. Daarnaast stelt de verzoekende partij ten onrechte dat uit het stikstofakkoord van 23 februari 2022 volgt dat aflopende vergunningen automatisch verlengd werden. Een akkoord van de Vlaamse Regering kan een decreet niet wijzigen en een exploitatie moet de geldende regelgeving volgen. De verzoekende partij diende haar hernieuwingsaanvraag uiterlijk op 8 april 2021 in te dienen, toen het stikstofakkoord zelfs nog niet bestond. Het eerste onderdeel van het eerste middel is bijgevolg niet gegrond.

A.7. Wat het tweede onderdeel van het eerste middel betreft, stelt de Vlaamse Regering dat de verzoekende partij nalaat uiteen te zetten op welke wijze artikel 394/2, § 4, van het omgevingsvergunningsdecreet een discriminatie zou inhouden. De bestreden regeling versoepelt de voorwaarde in artikel 70, § 1, tweede lid, van het omgevingsvergunningsdecreet dat een hernieuwingsaanvraag ten minste twaalf maanden vóór de einddatum moet worden ingediend. De verzoekende partij geeft niet aan tussen welke vergelijkbare categorieën van personen die voorwaarde een ongerechtvaardigd verschil in behandeling zou invoeren. Voorts is er geen verschil in behandeling, daar de bekritiseerde bepaling geldt voor alle exploitaties die stikstofemissies veroorzaken en die moesten wachten op een decretaal beoordelingskader inzake de stikstofimpact. Het opleggen van die voorwaarde past binnen het wettige doel om de termijn van twaalf maanden in te korten zodat een nieuwe vergunningsaanvraag tijdig kan worden ingediend en rekening kan worden gehouden met de vereisten van de definitieve Programmatische Aanpak Stikstof.

Ten aanzien van het tweede middel

A.8. In het tweede middel voert de verzoekende partij aan dat artikel 394/1, § 2, derde lid, van het omgevingsvergunningsdecreet de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet schendt, doordat het exploitaties verschillend behandelt naargelang de vergunningstermijn is verstreken vóór de inwerkingtreding van artikel 394/2 van het omgevingsvergunningsdecreet dan wel uiterlijk op 31 januari 2024. De inrichtingen waarvan de vergunningstermijn is verstreken vóór die termijnen, mogen niet verder exploiteren in afwachting van de aktenamen.

A.9.1. De Vlaamse Regering stelt vast dat het tweede middel deels niet ontvankelijk is, aangezien de verzoekende partij niet uiteenzet op welke wijze de bestreden bepaling artikel 23 van de Grondwet zou schenden.

A.9.2. Voorts is de Vlaamse Regering van oordeel dat het bekritiseerde verschil in behandeling verantwoord is. De inrichtingen waarvan de vergunning reeds is verstreken vóór de inwerkingtreding van artikel 394/2 van het omgevingsvergunningsdecreet verschillen wezenlijk van de inrichtingen waarvan de vergunning nog niet is verstreken en dus rechtsgeldig geëxploiteerd worden. De bijkomende gunstregeling beoogt de exploitant met een geldige vergunning te beschermen tegen de mogelijk lange duurtijd van de administratieve procedure, zonder dat die diens exploitatie zou moeten stopzetten omdat er geen tijdige beslissing valt. Beide categorieën van inrichtingen zijn dan ook niet vergelijkbaar.

Ook is er een wezenlijk verschil tussen beide categorieën van inrichtingen. Het betrokken artikel werd bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* op 16 januari 2024, maar trad retroactief in werking op 30 november 2023. De inrichtingen waarvan de vergunning uiterlijk op 31 januari 2024 is verstreken, hadden ingevolge de bekendmaking van het wijzigingsdecreet van 22 december 2023 nog vijftien dagen om een verlengingsverzoek in te dienen. Indien zij het verzoek tijdig konden indienen, kregen zij toegang tot de gunstregeling, in het andere geval niet.

A.9.3. Met het verschil in behandeling streeft de decreetgever een wettig doel na, namelijk het niet in de hand werken van een exploitatie zonder vergunning. De gunstregeling heeft tot doel de burger die te goeder trouwer is, te beschermen tegen de nadelige gevolgen van een vertraagde administratieve besluitvorming. Tot slot zijn de gevolgen van het verschil in behandeling niet kennelijk onevenredig, aangezien na een verzoek tot verlenging de vergunningverlenende overheid in principe binnen een termijn van 30 dagen uitdrukkelijk akte moet nemen van het verzoek. Een inrichting waarvan de vergunning reeds is verstreken, mag ten hoogste 30 dagen niet exploiteren.

Ten aanzien van het derde middel

A.10.1. In het derde middel voert de verzoekende partij aan dat artikel 394/2, § 1, eerste lid, 2°, van het omgevingsvergunningsdecreet in strijd is met de artikelen 10, 11, 12, 14 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 190 ervan en met 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* ».

A.10.2. In het eerste onderdeel van het derde middel stelt de verzoekende partij dat de voorwaarde in artikel 394/2, § 1, eerste lid, 2°, van het omgevingsvergunningsdecreet dat exploitaties met een in 2021 of 2022 aflopende vergunning tijdig een hernieuwingsaanvraag moeten hebben ingediend, een retroactieve bepaling is waaraan de burger, die slechts na bekendmaking in januari 2024 kennis kon nemen van die regeling, zich niet meer kon conformeren.

A.10.3. In het tweede onderdeel van het derde middel voert de verzoekende partij aan dat de bestreden bepaling een verboden retroactieve wetwijziging inhoudt, waardoor de handelwijze van de verzoekende partij alsnog strafbaar zou worden. Op grond van het stikstofakkoord van 23 februari 2022 kon de verzoekende partij als houder van een in 2022 vervallen milieuvergunning verder geldig exploiteren zonder een misdrijf te plegen. De bestreden bepaling heeft tot gevolg dat de verzoekende partij retroactief geacht wordt een misdrijf te hebben gepleegd vanaf het aflopen van haar vergunning.

A.10.4. In het derde onderdeel van het derde middel stelt de verzoekende partij dat de bestreden bepaling het adagium « *lex mitior* » discriminatoir toepast, aangezien de strafbaarstelling van de exploitaties die destijds na de afloop van hun initiële vergunning exploiteerden zonder formele milieuvergunning in afwachting van de overgangsmaatregelen in het stikstofakkoord, niet wordt opgeheven voor houders van vergunningen waarvan de vergunningstermijn is verstreken in 2021 of 2022 en waarvoor geen hernieuwingsaanvraag werd ingediend.

A.10.5. In het vierde onderdeel van het derde middel voert de verzoekende partij aan dat de bestreden bepaling niet voldoet aan de bekendmakingsvereisten, gewaarborgd in artikel 190 van de Grondwet, noch aan het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod van retroactiviteit, aangezien de decreetgever niet heeft voorzien in een redelijke termijn voor de betrokkenen om kennis te nemen van de voorschriften en zich eraan te conformeren. De verzoekende partij had ondertussen haar handelen afgestemd op de toezegging in het vervolgtraject van het stikstofakkoord, wachtend op de overgangsmaatregelen en het stikstofdecreet.

A.11.1. De Vlaamse Regering merkt vooreerst op dat de verzoekende partij met haar derde middel haar kritiek in de zaak nr. 8066 integraal overneemt. Bij zijn arrest nr. 55/2024 van 16 mei 2024 (ECLI:BE:GHCC:2024:ARR.055) heeft het Hof in die zaak het beroep verworpen, aangezien het enige middel berustte op een verkeerd uitgangspunt. Dat arrest heeft een absoluut gezag van gewijsde. Een middel dat reeds verworpen werd, kan niet opnieuw opgeworpen worden. Het derde middel is dan ook niet ontvankelijk.

A.11.2. In ieder geval blijkt uit het voormelde arrest dat het derde middel ongegrond is, aangezien het op een verkeerd uitgangspunt berust. De verzoekende partij gaat verkeerdelijk ervan uit dat zij rechtmatig erop mocht vertrouwen dat haar vergunning voor de exploitatie van haar veehouderij, die afliep op 8 april 2022, op grond van de aankondiging bij het stikstofakkoord van 23 februari 2022 werd verlengd met achttien maanden waardoor zij geen hernieuwingsaanvraag heeft ingediend en verder heeft geëxploiteerd.

A.11.3. De Vlaamse Regering stelt vast dat de kritiek in het eerste onderdeel van het derde middel identiek is aan die welke wordt aangevoerd in het eerste middel en verwijst naar haar weerlegging van dat middel.

A.11.4. Wat betreft het tweede, derde en vierde onderdeel van het derde middel is de Vlaamse Regering van oordeel dat zij niet ontvankelijk zijn in zoverre zij niet duidelijk zijn uiteengezet. De verzoekende partij heeft enkel de beweerde schending van het verbod van retroactiviteit en de schending van de bekendmakingsvereiste uitgewerkt. De verzoekende partij meent ten onrechte dat de bestreden bepaling de beoordeling van een mogelijke strafvordering op een ongunstige wijze zou beïnvloeden. Artikel 190 van de Grondwet verbiedt op zich niet dat aan de bekendgemaakte norm uitwerking wordt verleend vanaf een datum die voorafgaat aan de bekendmaking ervan. De bestreden bepaling verbindt bepaalde gevolgen aan rechtsfeiten die in het verleden hebben plaatsgevonden, maar ze legt niet met terugwerkende kracht gedragsregels op aan de rechtsonderhorige. Ze verstoort de rechtszekerheid van de rechtsonderhorigen geenszins, want ze bevestigt of versoepelt slechts bestaande voorschriften. Voorts toont de verzoekende partij niet aan op welke wijze de bestreden bepalingen strijdig zouden zijn met beginselen van het strafrecht. Die onderdelen zijn dan ook niet gegrond.

Ten aanzien van de handhaving van de rechtsgevolgen

A.12. In ondergeschikte orde verzoekt de Vlaamse Regering het Hof om de gevolgen te handhaven indien het Hof de bestreden bepaling zou vernietigen. Op het ogenblik dat het Hof zich zal uitspreken over het beroep, zal de verlengingsregeling zijn uitwerking volledig hebben gehad. De exploitanten die binnen het toepassingsgebied van de regeling vielen, mochten redelijkerwijze vertrouwen op de gunst die de decreetgever toegekend heeft. Een retroactieve vernietiging zonder handhaving van de rechtsgevolgen zou aan die rechtszekerheid afbreuk doen. Exploitanten zouden dan moeten vaststellen dat zij hun uitbating zonder vergunning verdergezet hebben, met alle daaraan verbonden risico's.

- B -

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 aktename, vermeld in het eerste lid.

De uitdrukkelijke aktename geldt als bevestiging dat de milieuvergunning 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 vervolgtraject 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 verjaringstermijn 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 aktename 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 aktename (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 indienden 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 indienden, 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,

De voorzitter,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen