



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 152/2023
van 9 november 2023
Rolnummer : 8066**

In zake : de vordering tot gedeeltelijke schorsing van artikel 3 van 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 », ingesteld door Jan Stevens.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters J. Moerman, M. Pâques, D. Pieters, W. Verrijdt en K. Jadin, bijgestaan door de griffier N. Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de vordering en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 15 juli 2023 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 18 juli 2023, heeft Jan Stevens, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele, advocaat bij de balie van Antwerpen, een vordering tot gedeeltelijke schorsing ingesteld van artikel 3 van 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 » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 6 juli 2023).

Bij hetzelfde verzoekschrift vordert de verzoekende partij eveneens de vernietiging van dezelfde decreetsbepaling.

Bij beschikking van 19 juli 2023 heeft het Hof de terechtzitting voor de debatten over de vordering tot schorsing bepaald op 20 september 2023, na de in artikel 76, § 4, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bedoelde overheden te hebben uitgenodigd hun eventuele schriftelijke opmerkingen, in de vorm van een memorie, uiterlijk op 18 september 2023 in te dienen en een afschrift ervan binnen dezelfde termijn aan de

verzoekende partij over te zenden, alsook aan de griffie van het Hof via mail op het adres « griffie@const-court.be ».

De Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. G. Verhelst, advocaat bij de balie van Antwerpen, heeft schriftelijke opmerkingen ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 20 september 2023 :

- zijn verschenen :
- . Mr. P. Vande Castele, voor de verzoekende partij;
- . Mr. G. Verhelst, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers D. Pieters en K. Jadin verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van voormelde bijzondere wet van 6 januari 1989 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 de ontvankelijkheid van het beroep tot vernietiging en van de vordering tot schorsing. Zij voert aan dat de verzoekende partij niet aantoonbaar is dat zij vanwege de stikstofproblematiek geen vergunning zou kunnen krijgen.

Ten aanzien van het risico op een moeilijk te herstellen ernstig nadeel

A.2.1. De verzoekende partij voert aan dat zij momenteel wordt vervolgd voor de exploitatie, zonder vergunning, van een veehouderij. Zij voert aan dat zij, ten gevolge de aankondiging van 23 februari 2022 van de Vlaamse Regering, waarin een overgangsregeling voor aflopende vergunningen in 2022, inclusief een verlenging van 18 maanden, wordt aangekondigd, in werkelijkheid wel over een vergunning beschikte en dat het bestreden decreet haar die vergunning op retroactieve wijze ontnemt. Bovendien verhinderen de bestreden bepalingen eveneens een mogelijke toekomstige exploitatie. Tot slot verwijst zij naar de zware mentale gevolgen van de situatie.

A.2.2. De Vlaamse Regering antwoordt dat de verzoekende partij in werkelijkheid de vordering tot schorsing gebruikt om een onwettige toestand die zij zelf heeft doen ontstaan, te bestendigen. Bovendien zou een eventuele schorsing het aangevoerde risico niet verhelpen. Tot slot biedt een eventuele schorsing geen meerwaarde ten aanzien van een vernietiging.

Ten aanzien van de ernst van het enige middel

A.3.1. De verzoekende partij leidt een enig middel af uit de schending, door de bestreden bepalingen, van de artikelen 10, 11, 12 en 14 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* ».

A.3.2. In het eerste onderdeel klaagt de verzoekende partij aan dat er een onverantwoord verschil in behandeling wordt ingevoerd tussen vergunninghouders van wie de vergunning verliep in 2021 of 2022, en vergunninghouders van wie de vergunning verloopt in 2023. Enkel de eersten moeten aantonen dat zij tijdig een hernieuwing hebben aangevraagd opdat zij een verlenging kunnen aanvragen, ondanks het feit dat hun vergunning reeds automatisch werd verlengd op basis van het stikstofakkoord van de Vlaamse Regering. Doordat vergunninghouders die geen hernieuwing hebben aangevraagd, geen verlenging kunnen krijgen, worden zij bovendien op discriminerende wijze uitgesloten van de mogelijkheid om een hernieuwingsaanvraag in te dienen tot uiterlijk 30 november 2023, waardoor zij niet de mogelijkheid kunnen genieten om na 31 december 2023 verder te exploiteren tot er een definitieve uitspraak is over die hernieuwingsaanvraag.

In het tweede onderdeel klaagt de verzoekende partij aan dat de bestreden bepalingen een retroactieve strafbaarstelling inhouden. Dit schendt de beginselen van het strafrecht en van het strafprocesrecht. Bovendien wisten de betrokken vergunninghouders niet dat hun gedrag later strafbaar zou worden gesteld.

In het derde onderdeel voert de verzoekende partij aan dat de bestreden bepalingen verhinderen dat de verzoekende partij de meer gunstige regeling kan genieten die bestond op basis van het stikstofakkoord.

Het vierde onderdeel is afgeleid uit een schending van het rechtszekerheidsbeginsel maar sluit volledig aan bij de eerste drie onderdelen.

A.3.3. De Vlaamse Regering voert aan dat het middel grotendeels onontvankelijk is bij gebrek aan uiteenzetting. Voor het overige benadrukt zij dat niet kan worden ingezien hoe de door de verzoekende partij aangehaalde aankondiging kan worden geïnterpreteerd als een automatische verlenging van haar vergunning. De bestreden voorwaarde waarborgt dat enkel vergunninghouders die nooit, of slechts zeer kort, zonder vergunning hebben geëxploiteerd, de gunstregeling kunnen genieten.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1.1. Het beroep tot vernietiging en de vordering tot schorsing zijn gericht tegen artikel 394/2, § 1, eerste lid, 2°, en § 2, eerste lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 april 2014 « betreffende de omgevingsvergunning » (hierna : het decreet van 25 april 2014), zoals ingevoegd bij artikel 3 van 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).

B.1.2. Het decreet van 9 juni 2023 voert een regeling in die toelaat vergunningen voor veehouderijen of mestverwerkingsinstallaties die verlopen 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 zal zijn :

« Op 10 maart 2023 keurde de Vlaamse Regering de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) definitief goed. In dat akkoord zijn verschillende maatregelen opgenomen.

Dit voorstel van decreet voorziet in een verlenging van de geldigheidsduur van de milieu- en omgevingsvergunningen van bestaande veehouderijen die aflopen of zijn afgelopen in de loop van 2021, 2022 of 2023 en waarvoor, gelet op de stikstofproblematiek in speciale beschermingszones, nog geen nieuwe vergunningsaanvraag kan worden ingediend conform de nieuwe regels van de definitieve PAS-regeling.

Het goedgekeurde PAS (VR 2023 1003 DOC.0250/4, pag. 79-80) vermeldt als volgt : ‘ De geldigheidsduur van vergunningen van veehouderijen en mestverwerkingsinstallaties die nog aflopen in 2023 wordt decretaal verlengd tot eind 2023. Een gelijke verlenging wordt eveneens toegepast voor vergunningen die afliepen in 2022 en waarvoor tijdig een hernieuwing werd aangevraagd. ’ » (*Parl. St.*, Vlaamse Parlement, 2022-2023, nr. 1728/1, p. 2).

Artikel 3 van het voorstel van decreet aan de basis van het decreet van 9 juni 2023 is een actualisering van artikel 7 van het voorstel van decreet van 18 mei 2022 « tot wijziging van het Mestdecreet, wat het invoeren van de mogelijkheid om adviescommissies op te richten en de afschaffing van de nutriëntenemissierechten-MVW betreft, en 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 ». Uit de bespreking van dat voorstel van decreet blijkt dat de verlenging bedoeld is als overgangsregeling voor « bedrijven die [...] in een vergunningsprocedure zitten of er in de komende maanden zouden komen te zitten en zich momenteel in een zeer onzekere periode bevinden, namelijk dat de definitieve Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) nog niet klaar is » (*Hand.*, Vlaams Parlement, verslag plenaire vergadering, 13 juli 2022, namiddag).

B.1.3. Bij artikel 3 van het decreet van 9 juni 2023 wordt daartoe een artikel 394/2 ingevoegd in het decreet van 25 april 2014. Dat artikel 394/2 luidt :

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

1° de vergunning heeft betrekking op een veehouderij of mestverwerkingsinstallatie;

2° ofwel is de vergunningstermijn verstreken in 2021 of 2022 en werd er een hernieuwingsaanvraag ingediend voor de inwerkingtreding van dit artikel en ten minste twaalf maanden voor de einddatum van de vergunning, ofwel is de vergunningstermijn verstreken of verstrijkt die in de loop van 2023;

3° er werd nog geen definitieve beslissing genomen over de laatste hernieuwingsaanvraag;

4° er wordt een verzoek tot verlenging van de vergunningstermijn bij de bevoegde overheid ingediend, die daar uitdrukkelijk akte van neemt conform dit artikel;

5° het verzoek tot verlenging van de vergunningstermijn wordt ingediend uiterlijk op de dag voor de lopende vergunningstermijn is verstreken. Voor de vergunningen waarvan de vergunningstermijn is verstreken voor de inwerkingtreding van dit artikel of waarvan de vergunningstermijn verstrijkt uiterlijk dertig dagen na de dag waarop dit artikel in werking treedt, kan het verzoek alsnog ingediend worden tot uiterlijk 1 september 2023.

De vergunningstermijn wordt, conform dit artikel, verlengd tot en met 31 december 2023.

§ 2. De bevoegde overheid, vermeld in artikel 15, neemt uitdrukkelijk akte van het verzoek als aan de voorwaarden van paragraaf 1 is voldaan.

Als het verzoek is ingediend binnen de termijn, vermeld in paragraaf 1, 5°, 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 overeenkomstig paragraaf 1.

§ 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 waarvan de vergunningstermijn wordt verlengd met toepassing van dit artikel, verder geëxploiteerd worden na de nieuwe einddatum van de vergunning in afwachting van een definitieve beslissing over een hernieuwingsaanvraag, op voorwaarde dat die uiterlijk één maand voor de voormelde nieuwe einddatum wordt ingediend ».

B.1.4. De verzoekende partij ontwikkelt grieven ten aanzien van de vereiste, voor vergunningen waarvan de vergunningstermijn is verstreken in 2021 of 2022, dat er een

hernieuwingsaanvraag werd ingediend vóór de inwerkingtreding van artikel 394/2 en ten minste twaalf maanden vóór de einddatum van de vergunning (artikel 394/2, § 1, 2°, van het decreet van 25 april 2014). Daarnaast klaagt zij aan dat het bestaan van die vereiste, door middel van de woorden « als aan de voorwaarden van paragraaf 1 is voldaan » in artikel 394/2, § 2, eerste lid, van het decreet van 25 april 2014, verhindert dat vergunningshouders die niet aan die voorwaarde voldoen, verder exploiteren na 31 december 2023.

Ten aanzien van de voorwaarden voor de schorsing

B.2. Naar luid van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof dient aan twee grondvoorwaarden te zijn voldaan opdat tot schorsing kan worden besloten :

- de middelen die worden aangevoerd moeten ernstig zijn;
- de onmiddellijke uitvoering van de bestreden maatregel moet een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kunnen berokkenen.

Daar de twee voorwaarden cumulatief zijn, leidt de vaststelling dat een van die voorwaarden niet is vervuld tot verwerping van de vordering tot schorsing.

Ten aanzien van het ernstige karakter van het enige middel

B.3.1. Het enige middel, in al zijn onderdelen, is afgeleid uit de schending, door de bestreden bepalingen, van de artikelen 10, 11, 12 en 14 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. Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat alle onderdelen 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 bepalingen op retroactieve wijze die verlenging zou beperken tot de vergunningen waarvoor tijdig een hernieuwing werd aangevraagd.

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

B.3.3. 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 ».

Een persbericht vanwege de Vlaamse Regering waarin een maatregel wordt aangekondigd, kan 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.3.4. Het enige middel berust op een verkeerd uitgangspunt en is derhalve niet ernstig.

Aangezien een van de grondvoorwaarden om tot schorsing te kunnen besluiten niet is vervuld, dient de vordering tot schorsing te worden verworpen.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de vordering tot schorsing.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 9 november 2023.

De griffier,

De voorzitter,

N. Dupont

L. Lavrysen