



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 55/2024
van 16 mei 2024
Rolnummer : 8066**

In zake : het beroep tot gedeeltelijke vernietiging 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 Luc Lavrysen en Pierre Nihoul, en de rechters Joséphine Moerman, Michel Pâques, Danny Pieters, 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 15 juli 2023 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 18 juli 2023, heeft Jan Stevens, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Philippe Vande Castele, advocaat bij de balie van Antwerpen, beroep tot gedeeltelijke vernietiging 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 vorderde de verzoekende partij eveneens de schorsing van dezelfde decreetsbepaling. Bij het arrest nr. 152/2023 van 9 november 2023 (ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.152), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 1 maart 2024, heeft het Hof de vordering tot schorsing verworpen.

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

Bij beschikking van 14 februari 2024 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Danny Pieters en Kattrin Jadin te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was en de dag van de terechtzitting bepaald op 27 maart 2024.

Op de openbare terechtzitting van 27 maart 2024 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. Philippe Vande Castele, voor de verzoekende partij;
 - . Mr. Ward Vangrunderbeeck, advocaat bij de balie van Antwerpen, *loco* Mr. Gregory Verhelst, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers Danny Pieters en Kattrin Jadin 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.1.1. De Vlaamse Regering betwist de ontvankelijkheid van het beroep tot vernietiging. Zij voert aan dat de verzoekende partij niet aantoont dat zij vanwege de stikstofproblematiek geen vergunning zou kunnen krijgen.

A.1.2. De verzoekende partij antwoordt dat op geen enkele wijze uit de bestreden bepalingen blijkt dat dit een vereiste zou zijn, en dat het besluit waarnaar de Vlaamse Regering verwijst, op grond van de exceptie van onwettigheid buiten toepassing moet worden gelaten.

Ten gronde

A.2.1. 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.2.2. 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 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.

In haar memorie van antwoord verwijst de verzoekende partij tot slot naar recente rechtspraak omtrent de mogelijke gevolgen van een persbericht ten opzichte van het vertrouwensbeginsel.

A.2.3. 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.

A.3. De verzoekende partij ontwikkelt in haar memorie van antwoord een nieuw middel, waarin sprake is van een schending van onder andere de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 143, § 1, 159, 160 en 190 van de Grondwet, met artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, met de bevoegdheidsverdelende regels en met de algemene beginselen van wettigheid, behoorlijke bekendmaking en rechtszekerheid, waarbij zij verwijst naar gebreken in de bekendmaking en de voorbereiding van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 maart 2023 tot « vaststelling van een programmatische aanpak stikstof ».

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1.1. Het beroep tot vernietiging is 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 vergunninghouders die niet aan die voorwaarde voldoen, verder exploiteren na 31 december 2023.

B.1.5. 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) wordt artikel 394/2 van het decreet van 25 april 2014, zoals ingevoegd bij artikel 3 van het decreet van 9 juni 2023, als volgt vervangen :

« § 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^o, 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^o, 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 aktenaam, vermeld in het eerste lid.

De uitdrukkelijke aktenaam 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 ».

Artikel 3 van het decreet van 22 december 2023 bepaalt dat dit decreet in werking treedt op 30 november 2023. Het staat aan het Hof zich uit te spreken over de grondwettigheid van artikel 394/2 van het decreet van 25 april 2014, zoals ingevoegd bij artikel 3 van het decreet van 9 juni 2023 en zoals het van toepassing was vóór de wijziging ervan bij het decreet van 22 december 2023, waarbij het decreet van 9 juni 2023 rechtsgevolgen heeft gehad vanaf de inwerkingtreding ervan op 7 juli 2023 tot 29 november 2023.

*Ten aanzien van de ontvankelijkheid**Wat betreft het belang*

B.2.1. De Vlaamse Regering betwist het belang van de verzoekende partij bij de vernietiging van de bestreden bepalingen, omdat zij niet aanvoert dat zij door de stikstofproblematiek geen vergunning zou kunnen krijgen.

B.2.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 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 decreet van 25 april 2014, 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.

Wat betreft het nieuwe middel

B.3.1. De verzoekende partij ontwikkelt in haar memorie van antwoord een nieuw middel. Zij voert aan dat dit middel ontvankelijk is omdat het is afgeleid uit elementen die haar nog niet bekend waren op het moment dat zij het verzoekschrift heeft ingediend.

B.3.2. Het middel lijkt te zijn afgeleid uit een schending van onder andere, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 143, § 1, 159, 160 en 190 van de Grondwet, met artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, met de bevoegdheidverdelende regels en met de algemene beginselen van wettigheid, behoorlijke bekendmaking en rechtszekerheid. Het staat niet aan de verzoekende partij in haar memorie van antwoord de middelen, zoals door haarzelf omschreven in het verzoekschrift, te wijzigen of uit

te breiden. Een bezwaar dat, zoals te dezen, in een memorie van antwoord wordt aangebracht maar dat verschilt van datgene dat in het verzoekschrift is geformuleerd, is dan ook een nieuw middel en is onontvankelijk.

Ten gronde

B.4.1. 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.4.2. 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 die verlenging op retroactieve wijze zouden beperken tot de vergunningen waarvoor tijdig een hernieuwing werd aangevraagd.

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

B.4.3. Het persbericht « Stikstofakkoord Vlaamse Regering » van de Vlaamse Regering van 23 februari 2022, waarnaar de verzoekende partij verwijst, vermeldt, onder de titel « Welk vervolgttraject 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.4.4. Het enige middel berust op een verkeerd uitgangspunt en is derhalve 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 16 mei 2024.

De griffier,

De voorzitter,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen