

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 107.471 van 6 juni 2002
in de zaak A. 114.967/VII-25.411.**

In zake : Paul D’HAENE,
die woonplaats kiest bij
Advocaat K. BELMANS,
kantoor houdende te GEEL,
Possonsdries 7

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat J. NIJS,
kantoor houdende te DENDERMONDE,
Noordlaan 82-84.

DE RAAD VAN STATE, VIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat Paul D’HAENE op 9 januari 2002 heeft ingediend om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van “de beslissing dd. 08.11.2001 van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw over de herzieningsaanvraag met betrekking tot de toegekende nutriëntenhalte voor het Mestbanknummer 11049000925 op de inrichting nr. 100433392, EERSELINGENSTRAAT 36, 2460 Kasterlee, hem overgemaakt bij aangetekend schrijven dd. 13.11.2001 van de Vlaamse Landmaatschappij Mestbank, Centrale Afdeling Brussel”;

Gelet op het bij artikel 90, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereiste advies van de Auditeur-generaal;

Gelet op het arrest nr. 106.174 van 29 april 2002 waarbij de debatten worden heropend en waarbij de zaak opnieuw wordt opgeroepen op de openbare terechtzitting van 16 mei 2002, om te worden behandeld door de voltallige kamer;

Gehoord het verslag van Kamervoorzitter M.-R. BRACKE;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat K. BELMANS, die verschijnt voor verzoeker en van Advocaat I. LAUREYS die, loco Advocaat J. NIJS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Eerste Auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. De feiten

Overwegende dat de gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

1.1. Verzoeker baat sedert 1992 te Kasterlee (Lichtaart) een geitenboerderij uit. Hij beschikt over een vergunning voor 227 geiten.

1.2. Op basis van artikel 3 van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (meststoffendecreet) dient verzoeker een jaarlijkse aangifte te doen van onder meer de gemiddelde veebezetting tijdens het kalenderjaar voorafgaand aan het aangiftejaar.

In voorliggend geval zijn vooral de productie jaren 1995, 1996 en 1997 (aanslag- of aangifte jaren 1996, 1997 en 1998) belangrijk, omdat op basis van de mestproductie van die jaren de zogenaamde "nutriëntenhalte" berekend wordt.

Artikel 3, § 1, 2 °, a), van het meststoffendecreet bepaalt tijdens de aangifte jaren 1996, 1997 en 1998 dat "de gemiddelde veebezetting gedurende dat jaar met opgave van het aantal per diersoort zoals opgesplitst in artikel 5 " diende te worden aangegeven.

Dat artikel 5 van het meststoffendecreet omvatte een tabel met enerzijds de verschillende diersoorten en anderzijds de mestproductie (in P205, en N) van die diersoorten. Te noteren valt dat voor verschillende diersoorten een onderscheid gemaakt wordt naargelang van de leeftijd van het dier.

Zo wordt bijvoorbeeld voor schapen, die qua grootte en mestproductie vergelijkbaar zijn met geiten, een onderscheid gemaakt tussen schapen jonger dan één jaar en schapen ouder dan één jaar.

Voor geiten wordt dat onderscheid evenwel niet gemaakt : er is slechts één categorie geiten, ongeacht de leeftijd.

Verzoeker doet een reeks aangiftes. Voor de productie jaren 1995, 1996 en 1997 geeft hij onder de "diercode 44" respectievelijk 192, 180 en nog eens 180 geiten op als gemiddelde veebezetting. Verzoeker maakt dus geen onderscheid naargelang van de leeftijd van de dieren.

Evenmin doet hij aangifte van de mannelijke geiten.

1.3. Met een schrijven van 26 juli 2000 deelt de Mestbank aan verzoeker mee dat de nutriëntenhalte voor zijn inrichting "2 016,00 kg N voor Nhn (nutriëntenhalte voor stikstof)" en "794,88 kg P205 voor Nhp (nutriëntenhalte voor difosforpentoxide)" bedraagt.

Deze mestproductie is gebaseerd op het aanslagjaar 1996 (productiejaar 1995), te weten de mestproductie van 192 geiten.

1.4. Hierop dient verzoeker bij de Mestbank een verzoekschrift tot herberekening van de nutriëntenhalte in. Blijkens het gehanteerde formulier wil verzoeker zijn nutriëntenhalte herberekend zien "op basis van een fout van de Mestbank bij de verwerking van de jaarlijkse aangiftegegevens (artikel 5, § 1, 5°). Voor het aanslagjaar 1996, 1997 of 1998 werden er voor deze inrichting andere/andere aantallen dieren aangegeven bij de jaarlijkse aangifte bij de Mestbank". In de bijlage bij zijn aan de Mestbank gericht verzoekschrift betoogt verzoeker onder meer:

"Het eindresultaat van de nutriëntenhalte wordt toegekend op basis van het aanslagjaar 1996, namelijk 1921 geiten. De diersoort 'geit' werd toen onder nummer 44 niet opgesplitst in geiten jonger en geiten ouder dan 1 jaar (wat wel het geval was voor schapen, zie nummer 42 en 43). Wij moesten alleen de volwassen geiten opgeven, en niet de 60 lammeren en 4 bokken die wij jaarlijks als fokmateriaal opkweken om de kudde jaarlijks te vernieuwen. Wij hebben een vergunning voor 192 volwassen geiten. Deze vergunning hebben wij 3 jaar geleden verkregen en was toen leefbaar maar is nu onvoldoende gebleken. Door de stijgende onkosten en afschrijvingen en door de groeiende vraag naar onze producten zijn wij genoodzaakt uit te breiden om ons bedrijf leefbaarder te maken. Maar alle kansen in die richting worden ons ontnomen.

(...)

Ook in de aangiftes van aanslagjaren 1997, 1998 en 1999 dienden geiten jonger dan 1 jaar niet, opgegeven te worden. In de aangifte van aanslagjaar 2000 werd voor het eerst die opsplitsing onder nummer 44 wel gemaakt. De 260 geiten die daar zijn opgegeven is de reële veebezetting bij ons met lammeren en bokken inbegrepen. Indien wij daardoor met aftrek van de lammeren minder geiten zouden mogen houden, is ons bedrijf van vandaag op morgen totaal onleefbaar".

1.5. Met een schrijven van 3 oktober 2000 deelt de Mestbank aan verzoeker onder meer mee wat volgt :

“Op basis van het onderzoek van uw verzoekschrift heeft de Mestbank vastgesteld dat uw verzoekschrift tot herberekening van de nutriëntenhalte niet in aanmerking komt voor herberekening om volgende reden(en) :

- Bokken en geiten jonger dan een jaar waren wél aangifteplichtig, er kan dus geen herberekening gebeuren.

De nutriëntenhalte die vermeld is in de brief van de Mestbank van 26/07/00 wordt bijgevolg bevestigd”.

1.6. Met een schrijven van 3 oktober 2000 vraagt verzoeker bij de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu een herziening van de door de Mestbank toegekende nutriëntenhalte. Hij benadrukt zijn sterk ecologisch engagement en herhaalt de argumenten die hij reeds bij de Mestbank liet gelden.

1.7. Op 8 november 2001 neemt de Vlaamse minister van leefmilieu en landbouw de thans bestreden beslissing.

De vraag tot herziening wordt ongegrond verklaard en de verleende nutriëntenhalte voor 192 volwassen geiten blijft behouden;

2. De bevoegdheid van de Raad van State

2.1. Overwegende dat het wenselijk is de in casu toepasselijke regelgeving toe te lichten :

2.1.1. Artikel 26, 4°, 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 (meststoffendecreet) voegt in artikel 21 van het meststoffendecreet een paragraaf 6 in, die bepaalt dat er een superheffing SH1 en SH2 is, waarvan de opbrengst integraal wordt toegekend aan de Mestbank, lastens elke producent die meer dierlijke mest heeft geproduceerd dan de nutriëntenhalte
b e d o e l d i n a r t i k e l 3 3 b i s .

Artikel 33bis van het meststoffendecreet werd ingevoegd bij artikel 29 van voornoemd decreet van 11 mei 1999. Paragraaf 1 bepaalt dat aan elke landbouwinrichting en/of een deel hiervan en/of aan elke veeteeltinrichting en/of een deel hiervan die voldoet aan de definitie van bestaande veeteeltinrichting of waarvan minstens sinds het aanslagjaar 1995 tijdig en regelmatig jaarlijks aangifte werd

gedaan bij de Mestbank een P_2O_5 -nutriëntenhalte (NHp) en een N-nutriëntenhalte (NHn) wordt “toegekend”.

De nutriëntenhalte is de maximaal toegelaten jaarlijks productie aan dierlijke mest, ongeacht het aantal vergunde dieren. Zij geldt tot en met 31 december 2004 (artikel 33ter, § 1, 1°, a, van het meststoffendecreet, ingevoegd bij artikel 29 van het decreet van 11 mei 1999).

Artikel 33bis, § 1, geeft duidelijk aan hoe deze nutriëntenhalte wordt bepaald. Het systeem komt er op neer dat het product wordt berekend van de gemiddelde veebezetting zoals aangegeven in de Mestbankaangifte met de daarop betrekking hebbende uitscheidingsnormen zoals vastgelegd in § 2 en zulks voor de productie jaren 1995, 1996 en 1997 (aanslagjaar 1996, 1997 en 1998). Het jaartal met de hoogste waarde wordt in aanmerking genomen.

Artikel 33bis, § 3, van het meststoffendecreet bepaalt dat in afwijking van de algemene berekeningsmethode de Vlaamse regering een andere berekeningsmethode voor NHp en NHn kan bepalen in volgende vier gevallen :

- 1° inrichtingen met diercategorieën die voor de aanslagjaren 1998, 1997 en 1996 moesten worden aangegeven onder de diercategorie “ander pluimvee”; hierbij moet rekening worden gehouden met de productie cijfers zoals bepaald in artikel 5, onder III.3 voor struisvogels, III.4 voor kalkoenen en III.5 voor ander pluimvee;
- 2° bestaande veeteeltinrichtingen waarvoor na 1 januari 1996 door de bevoegde overheid een milieuvergunning werd verleend;
- 3° inrichtingen waarvan de exploitatie gedurende een periode geheel of gedeeltelijk onmogelijk is geweest ingevolge overmacht of toeval.
- 4° producenten die zich in de periode tussen 1 januari 1995 en 1 januari 2000 voor de eerste maal als landbouwer in hoofdberoep hebben gevestigd en hiervoor een investering hebben gedaan en jonger zijn dan 40 jaar (ingevoegd bij artikel 52 van het decreet van 8 december 2000).

Artikel 33bis, § 6, bepaalt dat de producent aan de Vlaamse regering een herziening en/of een andere berekeningsmethode kan vragen van de voor zijn inrichting of een deel hiervan gemaakte berekening van de nutriëntenhalte en dat de Vlaamse regering hieromtrent nadere regels kan vaststellen.

Met het besluit van de Vlaamse regering van 3 maart 2000 ter uitvoering van de artikelen 11, § 1, 13° en § 7, 33 en 33bis van voormeld meststoffendecreet (nutriëntenbesluit) vindt de regeling inzake de nutriëntenhalte verdere uitvoering.

Artikel 4, §§ 1 en 2, van het besluit bepaalt dat de Mestbank de nutriëntenhalte van een inrichting berekent en de producent daarvan op de hoogte brengt.

Artikel 5 schrijft voor dat de producent met betrekking tot de toekenning van de nutriëntenhalte een eenmalige herberekening kan vragen aan de Mestbank in de gevallen die deze bepaling opsomt. Vier van deze gevallen (§ 1, tweede lid, 2°, 3°, 4° en § 1bis, 4°) zijn deze voorzien bij artikel 33bis, § 3, van het meststoffendecreet (zie supra). Een ander geval is dat waarbij de producent van oordeel is dat bij de berekening door de Mestbank een fout is gemaakt in de berekeningsmethode en/of in de bepaling van de nutriëntenhalte (§ 1, tweede lid, 5°) en is het geval waarbij de toepassing wordt gevraagd van voetnoot 1 bij artikel 33bis, § 1, van het meststoffendecreet waarbij voor melkkoeien de nutriëntenhalte met een andere uitscheidingswaarde wordt berekend op basis van in de voetnoot vastgelegde regressievergelijkingen (§ 1, tweede lid, 2°).

Bij elk van die gevallen wordt precies aangegeven welke nadere preciseringen en stukken van de exploitant worden gevraagd.

Artikel 5, § 2 tot en met § 6quinquies, bepaalt hoe in de diverse gevallen de herberekening gebeurt. Zo wordt in de gevallen van overmacht of toeval, het verlenen van een milieuvergunning na 1 januari 1996 en het zich voor de eerste maal in de periode tussen 1 januari 1995 en 1 januari 2000 vestigen als landbouwer in hoofdberoep, de onderbouwde gemiddelde veebezetting voor het productiejaar 2000 in aanmerking genomen, in plaats van de gemiddelde veebezetting in de referentiejaar 1995, 1996 of 1997.

Artikel 9 bepaalt dat indien de producent niet akkoord gaat met de op basis van onder meer artikel 5 aan zijn inrichting toegekende nutriëntenhalte, hij per aangetekende brief van de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu een herziening van de toegekende nutriëntenhalte kan vragen, die binnen de zestig dagen na postdatum van de aangetekende zending dient te beslissen;

2.1.2. Overwegende dat de hiervoren op samengevatte wijze weergegeven reglementering tot doel heeft via het opleggen van superheffingen bij overschrijding van de toegekende nutriëntenhalte een stand-still te bewerkstelligen op niveau van landbouw- en veeteeltinrichtingen door te beletten dat een exploitant de

gemiddelde veebezetting zou optimaliseren tot het vergunde maximum aantal dieren (Memorie van Toelichting bij ontwerp van decreet 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, Gedr. St., Vl. R., 1998-1999, nr. 1317, 1, 7 en 8); dat aldus door de bepaling van de nutriëntenhalte rechtstreeks het subjectief recht dat een exploitant put uit de hem verleende exploitatie- en milieuvergunningen overeenkomstig de vastgestelde regels wordt afgebakend, desgevallend wordt beperkt en dat bij overschrijden van de toegekende nutriëntenhalte de exploitant aan een superheffing wordt onderworpen; dat daar tegenover staat dat de exploitant wiens inrichting aan de daartoe vastgestelde voorwaarden voldoet recht heeft op een bepaalde nutriëntenhalte die kan verschillen naargelang de basisberekeningsmethode toepasselijk is of naargelang hij aanspraak wenst te maken op een andere berekeningsmethode (zie supra); dat prima facie de bepaling van de nutriëntenhalte, volgens welke berekeningsmethode dan ook, wettelijk vastligt en geen ruimte laat voor enige vrije beoordeling; dat prima facie het antwoord op de vraag of de exploitant wel in één van de gevallen verkeert die hem het recht geeft om aanspraak te kunnen maken op een andere berekeningsmethode een kwestie is van interpretatie van de toepasselijke regeling met inbegrip van de controle van de over te leggen stukken en niet van appreciatie ervan; dat met andere woorden de overheid op het eerste gezicht desbetreffend binnen de wettelijke grenzen niet meerdere beslissingen kan nemen, die alle wettig zijn; dat indien de exploitant aantoont dat hij in één van de gevallen voor het verlenen van een andere berekeningsmethode verkeert en dat hij voldoet aan de voorwaarden die desbetreffend worden gesteld, de overheid prima facie verplicht is de nutriëntenhalte berekend overeenkomstig de andere berekeningsmethode aan de exploitant toe te kennen en dat alsdan de exploitant beschikt over een subjectief recht tot toekenning van een nutriëntenhalte berekend overeenkomstig de andere toepasselijke berekeningsmethode;

2.2. Overwegende dat de voorliggende betwisting erom gaat dat verzoeker op grond van artikel 5, § 1, tweede lid, 5°, van het nutriëntenbesluit een herberekening wenst te bekomen en dat hij in wezen zich beklagt over een verkeerde berekening; dat gelet op hetgeen voorafgaat prima facie moet worden besloten dat het werkelijke voorwerp van de vordering een betwisting over subjectieve rechten is; dat de Raad van State overeenkomstig artikel 144 van de Grondwet niet bevoegd is om kennis te nemen van voorliggende vordering,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Artikel 2.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de vordering tot schorsing wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zes juni tweeduizend en twee, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.