

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr.107.472 van 6 juni 2002
in de zaak A. 115.714/VII-25.553.**

In zake : Frans WOUTERS,
 die woonplaats kiest bij
 Advocaat J. SURMONT,
 kantoor houdende te TURNHOUT,
 de Merodelei 112

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat M. VANDEPUT,
kantoor houdende te HASSELT,
Leopoldplein 8.

DE RAAD VAN STATE, VIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat Frans WOUTERS op 18 januari 2002 heeft ingediend om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Vlaamse minister van leefmilieu en landbouw van 7 november 2001 waarbij de vraag tot herziening van de beslissing van de Mestbank van 17 november 2000 tot vaststelling van de nutriëntenhalte voor het Mestbanknummer 13035012974 op de inrichting nr. 100572832, Wildertstraat 6 te 2380 Ravels, ingediend door verzoeker, ongegrond wordt verklaard;

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. 106.175 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 J. SURMONT en van Advocaat L. VANWALLE, loco Advocaat I. LARMUSEAU, die verschijnen voor verzoeker en van Advocaat D. VANDECASTEELE die, loco Advocaat M. VANDEPUT verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het andersluidend 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. Met een brief van 17 augustus 2000 deelt de Mestbank aan verzoeker mee dat de nutriëntenhalte voor zijn veeteeltinrichting gelegen aan de Wildertstraat 5 te Ravels vastgesteld wordt op "14.620,00 kg N voor Nhn (nutriëntenhalte voor stikstof)" en "5.754,00 kg P205 voor Nhp (nutriëntenhalte voor difosforpentoxide)".

1.2. Verzoeker dient bij de Mestbank een verzoekschrift tot herberekening van de nutriëntenhalte in. Hij baseert zich daarbij op "overmacht of toeval" overeenkomstig artikel 5, § 1, 4°, van het besluit van de Vlaamse regering van 3 maart 2000 ter uitvoering van de artikelen 11, § 1, 13° en § 7, 33 en 33bis van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (nutriëntenbesluit).

Verzoeker doet gelden dat hij op 10 november 1992 vanwege de bestendige deputatie een milieuvergunning verkreeg om zijn bedrijf uit te breiden tot 130 zeugen, 900 mestvarkens en 380 mestkalveren, doch ingevolge financieeringsproblemen, met name het niet verkrijgen van een lening vanwege de bank, werden pas vanaf 1998 zeugen op het bedrijf gehouden.

Verzoeker stelt :

“Dat de zeugen pas in ‘98 gehouden zijn, is buiten onze wil om, dit konden wij niet voorzien, vandaar dat wij het bezwaarschrift indienen op basis van overmacht”.

1.3. Met een schrijven van 17 november 2000 antwoordt de Mestbank aan verzoeker onder meer wat volgt :

"Volgens artikel 46 van VLAREM 1 kan het deel van de vergunning, dat niet in gebruik werd genomen binnen de vooropgestelde termijn (14/11/1995), komen te vervallen. Dit heeft tot gevolg dat de inrichting Wildertstraat 5 te Ravels niet meer beschikt over een geldige milieuvergunning voor zeugen. Bovendien kan het niet aanvaard worden als overmacht en toeval.

De nutriëntenhalte die vermeld is in de brief van de Mestbank van 17/08/00 wordt bijgevolg bevestigd".

1.4. Met een aangetekend schrijven van 23 november 2000 dient verzoeker bij de Vlaamse minister van leefmilieu en landbouw een aanvraag in tot herziening van de beslissing van de Mestbank op grond van dezelfde argumentatie die hij reeds bij de Mestbank liet gelden.

1.5. Op 7 november 2001 neemt de Vlaamse minister van leefmilieu en landbouw het thans bestreden besluit. De vraag tot herziening wordt ongegrond verklaard. Het bestreden besluit is in essentie als volgt gemotiveerd :

"Overwegende dat het verzoekschrift van 14/09/00, door de Mestbank ongegrond bevonden werd omwille van volgende redenen:

'Volgens artikel 46 van VLAREM 1 kan het deel van de vergunning, dat niet in gebruik werd genomen binnen de vooropgestelde termijn (14/11/1995), komen te vervallen. Dit heeft tot gevolg dat de inrichting Wildertstraat 5 te Ravels niet meer beschikt over een geldige milieuvergunning voor zeugen. Bovendien kan het niet aanvaard worden als overmacht en toeval'.

Overwegende dat de voormelde indiener van de vraag tot herziening volgende aanspraken en bezwaren doet gelden :

'Op 17/08/2000 kreeg ik een nutriëntenhalte toegewezen. Op 15/09/2000 diende ik bij de Mestbank een verzoekschrift in tot herberekening (bijlage B). Op vraag van de Mestbank werd een document nagestuurd. Op 17/11/2000 ontving ik de beslissing van de Mestbank. Aangezien ik niet akkoord kan gaan met deze laatste beslissing, omdat ze de leefbaarheid van mijn bedrijf ondermijnt, verzoek ik U deze beslissing te herzien'.

Overwegende dat de voormelde bezwaarindiener de volgende bijkomende bewij sstukken doet gelden:

- afschrift brief Mestbank dd. 17/08/2000
- motiverend schrijven gericht aan Mestbank voor verzoek herberekening dd. 11/09/2000
- milieuvergunning dd. 10/ 11/92
- aanvraag tot verlenging van de zogeheten vervaldatum van ingebruikname van vergunning dd. 07/04/93
- besluit houdende wijziging van termijn voorafgaand aan ingebruikname dd. 29/04/93
- bouwvergunning dd. 27/10/92
- facturen en gedane investeringen - Register 1999 en 2000
- Inplantingsplan

- Brief Bankunie bevestiging dat zeugenstal niet door hen werd gefinancierd dd. 09/11/00
- afschrift brief Mestbank dd. 17/11/2000.

Overwegende dat conform Art. 46 van VLAREM I het deel van de milieuvergunning dat niet in gebruik werd genomen binnen de vooropgestelde termijn komt te vervallen. De milieuvergunning die op 10 november 1992 verkregen werd diende ten laatste op 10 november 1995 in exploitatie te zijn;

Overwegende dat uit de aangiften blijkt dat de milieuvergunning tijdig in gebruik genomen werd voor wat betreft de mestvarkens en mestkalveren, maar dat de zeugen voor de eerste maal aangegeven werden voor productie aar 1998, wat ongeveer 2 jaar na de termijn van ingebruikname valt; dat dit bevestigd wordt in het verzochtschrift; de lening voor de zeugenstal is begin 1998 afgesloten om de bouwwerken te kunnen starten;

Overwegende dat de aangehaalde overmacht aanvaardbaar lijkt, doch niet in aanmerking komt voor een herberekening van de nutriëntenhalte aangezien de inrichting niet meer beschikt over een geldige milieuvergunning voor de zeugenstal;

Overwegende dat deze vraag tot herziening niet opnieuw door de Mestbank kan behandeld worden vermits ze niet in aanmerking komt voor de gevallen vermeld onder artikel 5, § 1 bis van het Besluit; dat derhalve deze vraag tot herziening enkel nog het voorwerp kan zijn van een ministerieel besluit;

Overwegende dat er bijgevolg aanleiding toe bestaat de vraag tot herziening ongegrond te verklaren en de bestreden nutriëntenhalte te 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 bedoeld in artikel 33bis.

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 P₂O₅-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 productiecijfers 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 meststof-

fendecreet (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 aanspraak wenst te maken op een andere berekeningsmethode van de nutriëntenhalte om reden dat hij in de referentie jaren 1995, 1996 en 1997 wegens overmacht of toeval minder dieren dan het volgens de verleende vergunningen aantal toegelaten dieren heeft kunnen houden; dat gelet op hetgeen voorafgaat prima facie moet worden besloten dat het werkelijke voorwerp van de vordering een betwisting over subjectieve rechten betreft; dat de Raad van State overeenkomstig artikel 144 van de Grondwet niet bevoegd is om kennis te nemen van voorliggende vordering; dat, in strijd met het betoog van de raadsman van verzoeker ter

terechtzing, de wettigheid van de besluitvorming van de Minister door de burgerlijke rechter kan worden getoetst,

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.