

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 109.011 van 9 juli 2002
in de zaak A. 116.243/VII-25.632.**

In zake : Alfons VISSERS,
 die woonplaats kiest bij
 Advocaat K. HELSEN,
 kantoor houdende te LEUVEN,
 Diestsevest 40

tegen :

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

DE VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat Alfons VISSERS op 31 januari 2002 heeft ingediend om de schorsing van de tenuitvoerlegging te vorderen van “het ministerieel besluit van 26 november 2001 houdende uitspraak over de vraag tot herziening van de beslissing van de Mestbank van 12/10/2000 tot vaststelling van nutriëntenhalte voor het mestbanknummer 13010001829 op de inrichting nr. 100391360, Pullaard 16 te 2280 Grobbendonk ingediend door Vissers Alfons”;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Eerste Auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 12 juni 2002 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 27 juni 2002;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaat K. HELSEN, die verschijnt voor verzoeker, en van Advocaat W. HOREMANS die, loco Advocaat M. VANDEPUT 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 een varkenshouderij uit te Grobbendonk, Pullaard 16. Op 19 september 1991 kreeg hij vanwege de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen een aktename geldend als vergunning voor de exploitatie van stallen voor 861 gespeende varkens, de opslag van 1961 m³ dierlijke mest en elektromotoren van samen 4 kW.

1.2. Verzoeker zet uiteen, hierin niet tegengesproken door de verwerende partij, dat hij in de jaren 1995-1996 een volledige renovatie van de vleesvarkensstallen doorvoerde, waardoor er tijdens deze periode bijna geen vleesvarkens konden worden gehouden en bijgevolg ook het aantal zeugen werd afgebouwd om een gesloten circuit te kunnen behouden. Toen begin 1997 de werkzaamheden beëindigd waren, was het niet aangewezen de vernieuwde stal volledig te bezetten met aangekochte varkens omdat zich op dat ogenblik in Nederland varkenspest voordeed en het niet opportuun was vreemde dieren aan te kopen wegens het grote risico op insleep van varkenspest.

1.3. Met een aangetekend schrijven van 26 juli 2000 deelt de Mestbank aan verzoeker mee dat de nutriëntenhalte voor zijn inrichting vastgesteld wordt op 3.506,12 kg N en 1.919,33 kg P₂O₅

Deze cijfers zijn gebaseerd op het aanslagjaar 1998, voor hetwelk de mestproductie van 50 zeugen en 126 andere varkens in aanmerking werd genomen.

1.4. Met een verzoekschrift van 21 augustus 2000 vraagt verzoeker aan de Mestbank een herberekening van de nutriëntenhalte.

Hij baseert zich daarvoor op overmacht of toeval.

Hij wijst er op dat hij tijdens de jaren 1995-1996 de vleesvarkensstal renoveerde, zodat het aantal varkens en, omdat het om een gesloten bedrijf gaat, ook het aantal zeugen sterk beperkt was.

Hij wijst er ook op dat begin 1997 in Nederland de varkenspest heerste, en op advies van de bedrijfsveearts werden geen bedrijfsvreemde gelten/zeugen aangekocht.

Hij schrijft ook:

“Er was op het moment van de renovatie geen enkele aanwijzing dat de vergunning achteraf niet volledig zou kunnen benut worden, omdat in de periode 1995-1997 de stallen niet ten volle konden benut worden wegens verbouwingwerken en externe factoren (varkenspest/blokkades). (...) Het is volledig buiten mijn wil, maar een gevolg van een externe overheidsbeslissing, dat deze extra beperking op mijn inrichting komt te rusten.”

Bij het verzoekschrift is onder meer een verklaring gevoegd van 16 augustus 2000 van verzoekers bedrijfsdierenarts waarin deze stelt dat hij begin 1997 aan verzoeker het advies gaf geen bedrijfsvreemde gelten of zeugen te kopen.

1.5. Met een aangetekend schrijven van 12 oktober 2000 deelt de Mestbank aan verzoeker mee dat zijn verzoekschrift tot herberekening van de nutriëntenhalte niet in aanmerking komt omdat de aangehaalde argumenten “niet (worden) beschouwd als overmacht en/of toeval waardoor het nutriëntenhalte niet herberekend kan worden”.

De nutriëntenhalte die vermeld is in de brief van de Mestbank van 26 juli 2000 wordt bijgevolg bevestigd.

1.6. Verzoeker gaat tegen deze beslissing in beroep bij de Vlaamse minister van leefmilieu en landbouw. Hij wijst nogmaals op de renovatiewerken die in 1995 en 1996 werden uitgevoerd, en op de varkenspest die tijdens het voorjaar van 1997 in Nederland woedde. Verzoeker betoogt dat de beslissing van de Mestbank niet gemotiveerd is en schrijft voorts:

"Tot slot wil ik het volgende stellen :

Als ondernemer wens ik mijn bedrijf optimaal naar de toekomst te loodsen. Daarvoor was het noodzakelijk dat, in 1995, de binneninrichting van mijn vleesvarkensstal hernieuwd werd. Omdat de renovatie inhield dat ik de stal moest

laten leegstaan, betekende dit voor mij ook het uitblijven van een inkomen. Mede daarom opteerde ik om de verbouwingswerken zelf uit te voeren.

Omdat er door alle instanties op gehamerd wordt om de sanitaire risico's op het bedrijf zo minimaal te houden, werd ook de zeugenstapel afgebouwd om een gesloten circuit te behouden. Het beperkt aantal vleesvarkens werd gestald op mijn tweede entiteit.

In het voorjaar van 1997 toen de renovatie van de stal klaar was, woedde de varkenspest door Nederland. Omdat mijn bedrijf gelegen is in de Antwerpse Kempen was de druk hiervan rechtstreeks merkbaar. Er waren onvoldoende gelten op de markt om mijn zeugenstapel terug op te bouwen. Het spreekt bovendien voor zich dat de sanitaire risico's door de aankoop van bedrijfsvreemde dieren in deze periode onverantwoord hoog waren.

Door de verbouwingswerken heb ik mijn bedrijf willen aanpassen aan de noden van een modern bedrijf. Bovendien heb ik mij altijd gehouden aan alle verplichtingen in het kader van bouw- en milieuvergunning. Door mijn bedrijf te runnen als een goede huisvader en onnodige sanitaire risico's te vermijden word ik nu gestraft. Bij het instellen van een nutriëntenhalte wordt geen rekening gehouden met de bedrijfsspecifieke reden van de lage bezetting in de referentie jaren. Erger nog er wordt gesteld dat mijn argumenten niet beschouwd kunnen worden als overmacht en/of toeval.

Volgens de geldende rechtsleer en rechtspraak dient onder de term overmacht begrepen te worden : vreemde oorzaken die aan de persoon die overmacht inroept niet kunnen worden toegerekend, dus buiten zijn wil en waardoor het hem onmogelijk was uit te baten. Voorbeelden hiervan zijn : individuele handelingen van derden, daden van binnen- of buitenlandse overheden; overlijden, ziekte, abnormale weersomstandigheden, aardbevingen, brand, bliksem, diefstal, economische crisis,...

De mestbank schrijft in het antwoord op mijn bezwaar dat de aangehaalde argumenten niet onder overmacht en/of toeval vallen, waardoor er geen herberekening van de nutriëntenhalte kan plaatsvinden.

Het feit dat de overheid ter berekening van de nutriëntenhalte net die jaren neemt waarin mijn bedrijf niet ten volle geëxploiteerd werd als gevolg van de verbouwing en varkenspest, is volgens bovenstaande definitie wel een vorm van overmacht.

Voor zover de overheid bovenstaande zienswijze niet volgt, wens ik mij te beroepen op toeval, waarvoor in de Van Dale volgende verklaring is terug te vinden: 'toeval: gebeurtenis of omstandigheid die vooraf niet voorzien of gewild, niet te berekenen is geweest; onberekenbaar, onvoorzien voorval.'

Het toekennen van de nutriëntenhalte met referentie jaren 1995-1997 is een voorbeeld van toeval. Moest ik geweten hebben dat de nutriëntenhalte berekend ging worden tijdens mijn verbouwingswerken had ik deze uitgesteld tot een latere datum en was er geen probleem geweest.

Door geen rekening te houden met de overmacht- en of toevalsituatie waarin mijn bedrijf verkeerd heeft, is het ten dode opgeschreven. Het was financieel al moeilijk om gedurende de verbouwingswerken een groot deel van mijn inkomen te zien wegvallen en nu zou deze situatie tot eind 2004 nog blijven aanslepen".

1.7. Op 26 november 2001 wordt de thans bestreden beslissing genomen. Verzoekers vraag tot herziening wordt ongegrond verklaard en de nutriëntenhalte, toegekend door de Mestbank op 12 oktober 2000 wordt bevestigd, op grond van de volgende motieven :

"Overwegende dat renovatiewerken aan de binneninrichting van de vleesvarkensstal in 1995-1996 niet als overmacht/toeval kunnen worden beschouwd om een lagere veebezetting gedurende de referentiejaar te verantwoorden aangezien dit een bedrijfseigen beslissing betreft;

Overwegende dat grote problemen met varkenspest in Nederland waardoor het volgens de bedrijfsveearts onverantwoord was om bedrijfsvreemde gelten/zeugen aan te kopen evenmin als overmacht/toeval kunnen worden beschouwd aangezien er nog steeds gelten/zeugen vanuit andere delen van Vlaanderen konden worden aangekocht;

Overwegende dat het in het verzoekschrift aangehaalde element, nl. dat er gedurende het productiejaar 1999 een lagere bezetting van vleesvarkens kon worden gehouden door problemen met de zeugen, een hoog sterftepercentage onder de biggen bij de geboorte evenals ziekteproblemen met jonge biggen, niet relevant is gezien dit na de referentiejaar heeft plaatsgehad;

Overwegende dat de nutriëntenhalte immers bepaald wordt op basis van de hoogste productie van de aanslagjaar 1996,1997 en 1998;

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 het 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 dierencategorie “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 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 referentie jaren 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, in tegenstelling tot wat de raadvrouw van verzoeker ter terechtzitting voorhoudt, toeval en overmacht wel degelijk juridische begrippen zijn waaraan een welbepaalde, precieze betekenis wordt toegekend en waarbij slechts één interpretatie de juiste kan zijn; 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,

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 negen juli tweeduizend en twee, door :

Mevr. M.-R. BRACKE,
A. WIJNANTS,

De griffier,

kamervoorzitter,
griffier.

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.