

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 142.314 van 17 maart 2005
in de zaak A. 76.897/VII-16.259.**

In zake : André SCHELFHOUT,
 die woonplaats kiest bij
 Advocaat M. DENYS,
 kantoor houdende te BRUSSEL,
 Grote Hertstraat 12

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaten M. BOES en W. MERTENS,
kantoor houdende te BERINGEN,
Scheigoorstraat 5.

DE RAAD VAN STATE, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat André SCHELFHOUT op 23 december 1997 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling van 28 oktober 1997 waarbij het beroep aangetekend tegen de weigeringsbeslissing van 27 juni 1997 van de Mestbank betreffende de aanvraag van vergoeding door verzoeker wordt verworpen;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur G. DE BLEECKERE;

Gelet op de beschikking van 14 september 2004 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 17 januari 2005 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 17 februari 2005;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaat K. HULPIAU die, loco Advocaat M. DENYS, verschijnt voor verzoeker;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur G. DE BLEECKERE;

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

1. De gegevens van de zaak

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

1.1. De toepasselijke regelgeving

Artikel 15, §9, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (meststoffendecreet) bepaalde ten tijde van de bestreden beslissing dat de Vlaamse regering de vergoedingen voor inkomstenverliezen vaststelt die voortvloeien uit beperkingen inzake de mestafzet. Die vergoeding wordt vastgesteld op basis van een reeks elementen gemoduleerd volgens bedrijfstype en landbouwstreek. Tot die elementen behoren onder meer de verhoogde mestafzetkosten ingevolge bijkomende overschotten door de strengere limieten voor het gebruik van dierlijke mest.

Artikel 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 20 december 1995 tot vaststelling van de vergoedingen, voor de jaren 1996 en 1997, in uitvoering van artikel 15, §9, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (B.S. 30 december 1995) bepaalt dat aan producenten en gebruikers jaarlijks vergoedingen kunnen worden uitbetaald ter compensatie van inkomstenverliezen. Artikel 2 bepaalt vervolgens hoe de vergoedingen worden berekend. Artikel 2, §2, bepaalt hoeveel de vergoeding voor mestafzet voor de jaren 1996 en 1997 bedraagt.

Artikel 3, §3, bepaalt dat de vergoeding voor mestafzet enkel aan de producenten wordt toegekend als er bijkomende mestoverschotten optreden ingevolge de bepalingen uit artikel 15, §§2, 4 en 5 van het decreet. Deze mestoverschotten dienen volgens de bepalingen van het decreet en zijn uitvoeringsbesluiten te worden afgezet. De vergoeding voor mestafzet wordt toegekend voor de totale tot het bedrijf behorende oppervlakte, bebouwd of onbebouwd, gelegen in de gebieden zoals vermeld in artikel 15, §§2, 4 en 5 van het decreet. Artikel 6, §1 van hetzelfde besluit bepaalt dat de Mestbank de aanvragen onderzoekt en de betrokkene op de hoogte brengt van de vergoeding die zal worden uitbetaald. Luidens paragraaf 2 kan een administratief beroep worden ingesteld bij de minister.

1.2. De feiten.

1.2.1. Verzoeker baat een bedrijf uit voor de teelt van graszoden. Hij beschikt daartoe over een 70-tal hectaren grond, waarvan de meeste zich bevinden binnen de verscherpte gebieden waar bemestingslimieten gelden ingevolge het meststoffendecreet. Ingevolge het bij decreet van 20 december 1995 gewijzigde artikel 15 van het meststoffendecreet en het besluit van de Vlaamse regering van 20 december 1995 tot vaststelling van de vergoedingen, voor de jaren 1996 en 1997, in uitvoering van artikel 15, § 9, van voormeld decreet, wordt het inkomensverlies voortvloeiend uit deze bemestingslimieten onder bepaalde voorwaarden vergoed.

1.2.2. Verzoeker aanvaardt het op grond van die reglementering door de Mestbank berekende voorstel van vergoeding voor het jaar 1996 niet. Bij verklaring gedateerd op 6 mei 1997 laat verzoeker aan de Mestbank weten dat hij niet akkoord is met het voorgestelde bedrag "gezien de aard van ons bedrijf (gazonkwekerij, zoden)" en dat hij "hieromtrent een bezwaar laat geworden voor 30 mei". Bij aangetekend schrijven, dat op 27 mei 1997 door de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) ontvangen wordt, dient verzoeker bezwaar in. Hierin deelt hij o.m. mee dat het hem onmogelijk is om graszoden te kweken binnen de opgelegde normen en dat het daarom ook niet volstaat een vergoeding wegens derving van opbrengst te geven. Verzoeker stelt dienaangaande dan ook het volgende :

"Gezien enerzijds de omvang van de oppervlakte, gelegen in de verscherpte gebieden en anderzijds het onmogelijk is om graszoden te kweken binnen de bemestingslimieten vragen wij ofwel om een aanpassing van de bemestingsnormen, ofwel een volledige schadeloosstelling van de kwekerij."

1.2.3. Bij brief van 27 juni 1997 deelt de VLM aan verzoeker mee dat zijn verzoek niet ingewilligd wordt. Onder meer wordt het volgende gesteld :

"De berekening van uw vergoeding is volledig gebeurd overeenkomstig de bepalingen vermeld in het Besluit van de Vlaamse regering betreffende de vergoedingen in het kader van het Mestdecreet. De Mestbank is noch bevoegd om individuele afwijkingen toe te staan noch om aanpassingen te doen van de wetgeving. Op basis van voormeld Besluit werd dan ook uw bezwaar niet weerhouden.(...)".

1.2.4. Bij brief van 7 juli 1997 tekent verzoeker beroep aan bij de minister "aangaande vergoedingen en bemestingsregels voortvloeiend uit het mestdecreet". Dit beroep is inhoudelijk in essentie identiek aan het bezwaar ingediend bij de Mestbank. Naar aanleiding van dit beroep wordt verslag opgemaakt door de Mestbank. In dit verslag wordt uiteengezet waarom de aanspraken/bezwaren van verzoeker niet verenigbaar zijn met de bepalingen van het meststoffendecreet en het besluit van de Vlaamse regering van 20 december 1995 tot vaststelling van de vergoedingen, voor de jaren 1996 en 1997, in uitvoering van artikel 15, § 9, van voormeld decreet.

1.2.5. Op 28 oktober 1997 verklaart de minister het beroep ongegrond. Dit is de bestreden beslissing, waarvan de motivering luidt als volgt :

"Overwegende dat de heer Schelfhout de volgende aanspraken en bezwaren doet gelden :

*de heer Schelfhout vraagt een vrijstelling van de wetgeving of een aanpassing van het Mestdecreet inzake de bemestingsnormen en de jaarlijkse vergoedingen ter compensatie van de inkomstenverliezen ten behoeve van graszodenkwekerijen, omdat deze niet onder de gangbare landbouwbedrijven kunnen geklasseerd worden, om de volgende redenen:

- S een deel van de bedrijfsoppervlakte (waaronder grasland gelegen binnen de verbodszone van vijf meter langs waterlopen) valt binnen de norm van nul-bemesting en hierdoor wordt graszoden kweken absoluut onmogelijk;
- S het is onmogelijk organische meststoffen toe te passen op de graszoden, de heer Schelfhout vraagt om de totale dosis N in chemische vorm toe te dienen;
- S de heer Schelfhout wenst een hogere bemestingsnorm in het gebied 'natuur' voor de dubbelteeltrotatie van akkerbouw als hoofddeelt en graszoden als tweede teelt: 120 kg i.p.v. 100 kg fosfaat.

Overwegende dat het project 'Digitalisatie en beheer van gronden met natuurfunctie, ruimtelijk luik', uitgevoerd door het Instituut voor Natuurbehoud, waarbij wordt onderzocht of de in 1995 door de heer Schelfhout aangegeven oppervlakte grasland gelegen in natuurgebied al dan niet intensief uitgebaat wordt en zodoende in aanmerking kan komen voor ontheffing zoals bepaald in artikel 14 § 5 van het Mestdecreet.

Overwegende dat artikel 6 van het Besluit van de Vlaamse regering van 20/12/1995 houdende aanvullende bepalingen inzake artikel 17 § 7 en artikel 18 van het Mestdecreet, dat stelt dat het verspreiden van chemische, dierlijke en/of andere meststoffen verboden is binnen een afstand van vijf meter landinwaarts, gemeten vanaf de bovenste boord van een waterloop.

Overwegende artikel 1 van het Besluit van de Vlaamse regering van 20/12/1995 tot uitvoering van artikel 14 § 7 van het Mestdecreet, dat stelt dat de in artikel 14 § 4 van het decreet toegelaten hoeveelheden meststoffen worden verhoogd indien op hetzelfde perceel, gedurende hetzelfde jaar twee of meer teelten worden geoogst en dat deze verhoging niet van toepassing is op cultuurgronden gelegen in de gebieden bedoeld in artikel 15, §§ 2, 4, 5 en 6 en in artikel 17 § 3 van het decreet;

Overwegende artikel 2 van het Besluit van de Vlaamse regering van 20/12/1995 tot uitvoering van artikel 14 § 7 van het decreet van 23/1/1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, dat stelt dat de verhoging wordt toegestaan voor teeltrotatie van één voorjaarsnede raaigras, onmiddellijk gevolgd door mais, is een verhoging voor de teeltrotatie van akkerbouw als hoofdteelt en graszoden als tweede teelt op percelen gelegen in de groep 'natuur' niet geldig.

Overwegende artikel 14 § 4 van het decreet, dat stelt dat vanaf 1 januari 1996 tot 31 december 1998 voor grasland 450 kg totale stikstof per ha per jaar zijn toegelaten, waarvan 250 kg afkomstig uit chemische meststoffen, mag de hoeveelheid totale stikstof niet integraal toegediend worden onder de vorm van chemische meststoffen.

Overwegende dat artikel 14 § 5 van het Mestdecreet bepaalt dat de bemestingsnormen vóór 1 januari 1999 geëvalueerd zullen worden door de Stuurgroep Vlaamse Mestproblematiek waarbij enerzijds de situatie inzake nitraatdoorsijpeling naar grond- en oppervlaktewater, de eutrofiëring en de verzuring in acht genomen worden en anderzijds de evolutie van de socio-economische parameters van de landbouwsector waaronder de evolutie van de tewerkstelling in de sector en het aantal bedrijfszetels, naast de ecologische bedrijfsvoering en het principe dat toepassing moet worden gemaakt van de best beschikbare schone technologieën, zodat een onderzoek naar en een evaluatie van de bemestingsnormen en economische vergoedingen voor de sector van de graszodenkwekerijen mogelijk is.

Overwegende dat er thans in de huidige stand van de wetgeving aanleiding toe bestaat het beroep ongegrond te verklaren en de bestreden weigering te bevestigen.";

2. De ontvankelijkheid van het beroep.

2.1. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord opwerpt dat de Raad van State niet bevoegd is om van de vordering kennis te nemen aangezien het werkelijke voorwerp van de vordering een subjectief recht betreft, en dat de vordering onontvankelijk is in de mate dat het voorwerp van deze vordering verder reikt dan de vergoedingsregeling; dat zij haar standpunt als volgt toelicht :

"1. De bevoegdheidsproblematiek

Zoals de verzoekende partij zelf aangeeft, vindt de vergoedingsregeling zijn oorsprong in artikel 15 § 9 van het decreet van de Vlaamse Raad van 23.01.91

inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen.

Het tweede lid van deze bepaling luidt als volgt:

'De vergoeding voor inkomstenverliezen ingevolge opbrengstverandering worden gebaseerd op een objectieve berekeningsmethode die de veranderingen in de actuele landbouwkundige produktie, in de arbeidsbehoefte en in de variabele kosten in rekening brengt, welke voortvloeien uit het verschil in de opbrengsten van de cultuurgronden gelegen in gebieden zoals bedoeld in dit artikel bij de op dat moment krachtens artikel 14 geldende algemene toegelaten hoeveelheden meststoffen en bij de toegelaten meststoffen zoals bepaald in de paragrafen 2, 4 en 5'.

Deze bepaling werd uitgevoerd door het besluit van de Vlaamse regering van 20.12.95 tot vaststelling van de vergoedingen voor de jaren 1996 en 1997 in uitvoering van artikel 15 § 9 van het decreet van 23.01.91 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (B.S., 30.12.95, p. 37.108 e.v.).

Zoals de verwerende partij deze bepaling begrijpt, laten deze regels haar geen marge van appreciatiebevoegdheid over de toe te kennen vergoedingen en is zij gebonden door de aldus vastgestelde regels.

Verzoekende partij beroept zich aldus op een subjectief recht van burgerlijke aard, waardoor de rechterlijke macht bevoegd is om van deze geschillen kennis te nemen (zie R.v.St., nr. 71.634 van 09.02.98 inzake Ludo Hendrickx en N.V. Henvro-Mevab).

2. Wat betreft het voorwerp van het beroep tot nietigverklaring

Voormeld besluit van 20.12.95 voorziet in een vergoedingsregeling en bepaalt o.m. in zijn artikel 6 § 2 de mogelijkheid voor de betrokken particulier om beroep in te stellen bij de Minister.

Het is evenwel duidelijk uit het geheel van dit besluit dat in het kader van het beroep enkel de vergoedingsregeling ter discussie kan komen en niet uitzonderingen of ontheffingen van geldende bemestingsnormen.

In zoverre dat het verzoekschrift eigenlijk strekt tot het horen zeggen dat het besluit onrechtmatig is omdat het aan verzoekende partij al dan niet ontheffingen of vrijstellingen verleent gelet op de specifieke aard van het bedrijf, is het beroep klaarblijkelijk onontvankelijk aangezien het buiten de grenzen ligt van de zaak zoals die zich voordoet.

Daar verzoekende partij verder de vergoedingsberekening zoals zij uit het besluit geldt als zodanig niet betwist, moet worden vastgesteld dat het beroep derhalve geen voorwerp meer heeft dat op ontvankelijke wijze door de Raad van State kan worden onderzocht.

Verzoekende partij vraagt weliswaar dat andere regels voor haar zouden worden opgemaakt en de Vlaamse Landmaatschappij heeft erkend dat naar de toekomst toe de specifieke situatie van graszodenkwekerijen moet worden onderzocht, maar dat is een aangelegenheid die zich buiten het huidige geschil beweegt en waarover in het kader van de thans te hanteren reglementering de verwerende partij, zelfs als ze dat zou willen, geen uitspraak kan noch mag doen.

Ook in dit opzicht is verwerende partij derhalve van mening dat het beroep onontvankelijk is";

2.2. Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord als volgt repliceert :

"In de memorie van antwoord maakt tegenpartij een aantal 'opmerkingen' omtrent de ontvankelijkheid van het ingediende beroep tot nietigverklaring.

Vooreerst wordt dienaangaande gesteld dat tegenpartij inzake de krachtens de mestreglementering ingevoerde vergoedingsregeling geen werkelijke appreciatiebevoegdheid zou hebben, nu de gestelde regels dusdanig duidelijk en strikt zouden zijn dat deze geen ruimte voor discussie open laten. En tevens wordt nog naar voor gebracht dat tegenpartij zich dient te houden aan de vergoedingsregels die in detail zijn uitgewerkt in het uitvoeringsbesluit van 20 december 1995.

Betreffende het eerste punt, merkt beroeper op dat het in dat geval evenmin nodig is om een georganiseerde beroepsmogelijkheid bij de minister te voorzien, en dat het notificatiebericht van het bestreden besluit ook voorzien was van de gebruikelijke mededelingen betreffende de mogelijkheid om tegen het ministerieel besluit een voorziening in te leiden bij de Raad van State.

Voorts meent beroeper dat de behandeling van beide excepties eigenlijk niet los kan gezien worden van de inhoud van in het bijzonder de eerste drie middelen van het beroep, waarin op meerdere vlakken en vanuit verschillende invalshoeken de (grond)wettigheid van de huidige vergoedingsregeling wordt betwist.

Ook tegenpartij is deze mening overigens toegedaan, zoals moge blijken uit de behandeling van deze middelen in de memorie van antwoord (waar op meerdere plaatsen verwezen wordt naar de opgeworpen excepties).

Indien de Raad van State met beroeper de mening zou toegedaan zijn dat de in het bestreden besluit in toepassing gebrachte vergoedingsregeling on(grond)wettig zou zijn, is meteen en noodzakelijkerwijze ook het bestreden besluit zelf on(grond)wettig, en dient het vernietigd te worden.

De excepties zijn dan ook ongegrond";

2.3.1. Overwegende dat in zijn verzoekschrift tot nietigverklaring verzoeker het voorwerp van zijn vordering als volgt omschrijft :

"Beroeper heeft hierbij de eer een beroep tot nietigverklaring te laten geworden, gericht tegen een besluit dd. 28 oktober 1997 van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling, waarbij een beroep ongegrond wordt verklaard dat hij had aangetekend tegen een beslissing waarbij de Mestbank binnen de Vlaamse Landmaatschappij uitspraak doet over een aanvraag tot vergoeding wegens bemestingsverbod voortvloeiend uit de toepassing van de Vlaamse mestreglementering";

dat in casu de minister bij het nemen van de bestreden beslissing beoogd heeft een uitspraak te doen over een beroep inzake de vergoeding op basis van artikel 15, § 9, van het meststoffendecreet en dat het voorwerp van het annulatieberoep die vergoeding betreft;

2.3.2. Overwegende dat het besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van de vergoedingen, voor de jaren 1996 en 1997, in uitvoering van artikel 15, § 9, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, bepaalt dat aan producenten en gebruikers jaarlijks vergoedingen kunnen worden uitbetaald ter compensatie van inkomstenverliezen; dat de betrokken regelgeving, zoals hierboven omschreven

in 1.1, tot gevolg heeft dat de producenten (en gebruikers) een recht hebben op vergoeding, berekend volgens de voorschriften van artikel 2 van het voornoemd besluit van 20 december 1995; dat de aanvrager die aan de reglementair vastgelegde voorwaarden voldoet, recht heeft op een vergoeding die kan verschillen naargelang de in het besluit vastgelegde criteria; dat zowel het recht op vergoeding als de berekening ervan reglementair vastliggen en geen ruimte laten voor enige vrije beoordeling; dat het antwoord op de vraag of de aanvrager al dan niet in één van de gevallen verkeert die hem het recht geeft om aanspraak te kunnen maken op deze vergoeding en de berekeningsmethode ervan, een kwestie is van interpretatie van de toepasselijke regeling, met inbegrip van de controle van de elementen tot staving van de aanvraag, en niet van appreciatie ervan; dat met andere woorden de overheid desbetreffend binnen de wettelijke grenzen niet meerdere beslissingen kan nemen die alle wettig zijn; dat indien de aanvrager aantoonst dat hij voldoet aan de in het voornoemd besluit van 20 december 1995, in uitvoering van artikel 15, § 9 van het meststoffendecreet, vastgelegde voorwaarden, hij beschikt over een subjectief recht op vergoeding overeenkomstig de bepalingen van dat besluit; dat de Raad van State overeenkomstig artikel 144 van de Grondwet in beginsel niet vermag kennis te nemen van een vordering waarvan het werkelijk voorwerp een betwisting over subjectieve rechten is, daar de kennisneming ervan tot de rechtsmacht van de hoven en rechtbanken van de rechterlijke macht behoort;

2.3.3. Overwegende dat het feit dat er inzake de vergoeding bij de minister een beroep georganiseerd is, aan deze vaststelling niets afdoet; dat dit beroep immers wel degelijk zin heeft in de mate dat het ertoe strekt na te gaan of de regels correct geïnterpreteerd werden en de vergoeding correct werd berekend.

2.3.4. Overwegende dat in de mate verzoeker de on(grond)wettigheid van de vergoedingsregeling aanvoert, deze excepties van on(grond)wettigheid door de justitiële rechter kunnen worden beoordeeld;

2.3.5. Overwegende dat het feit dat in de notificatie van de bestreden beslissing de Raad van State als beroepsinstantie werd aangeduid op zich evenmin het bewijs kan leveren dat het werkelijk voorwerp van de vordering geen subjectief recht zou betreffen; dat die melding er wel toe leidt dat de kosten van het beroep ten laste worden gelegd van de verwerende partij,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 173,53 , komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zeventien maart tweeduizend en vijf, 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.