

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 255.655 van 31 januari 2023
in de zaak A. 235.908/VII-41.338**

In zake : de BVBA SILVAGRO
 woonplaats kiezend te 8000 Brugge
 Sint-Pieterskaai 72, bus 2

tegen :

de VLAAMSE LANDMAATSCHAPPIJ

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 9 maart 2022, strekt tot de nietigverklaring van de “definitieve beslissing aanvraag [tot] correctie 30085457_201210” van de Vlaamse Landmaatschappij.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft op 27 april 2022 een verslag opgesteld overeenkomstig artikel 93, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’.

De verzoekende partij heeft een verzoek om artikel 36, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State toe te passen ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 januari 2023.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Het beroep betreft een perceel landbouwgrond dat eigendom is van de verzoekende partij, en dat naar haar zeggen sinds lang wordt gebruikt als akkergrond. Het wordt in de bestreden beslissing aangeduid als “perceel 11308176_2020_4”.

4. In de verzamelaanvragen voor de jaren 2014 tot en met 2019 wordt het perceel opgegeven als zijnde in exploitatie door de verzoekende partij. Voor 2020 wordt het perceel opgegeven in de verzamelaanvraag van een andere exploitant, met wie de verzoekende partij een seizoenspachtovereenkomst heeft gesloten die geldt van 24 april tot 15 november 2020.

5. Bij het besluit van 3 juli 2020 stelt de Vlaamse regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Kustpolders tussen Oudenburg, Jabbeke en Stalhille” definitief vast (hierna: gewestelijk RUP). Het perceel ligt voortaan in een gebied met de bestemming natuurgebied (bestemmingscategorie “natuur en reservaat”).

6. Artikel 41bis, § 1, eerste lid, van het decreet van 22 december 2006 ‘houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’ (hierna: Mestdecreet) bepaalt:

“§ 1. Met het oog op het behoud en de versterking van natuurwaarden is op landbouwgronden gelegen in gebieden, aangewezen op gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen en sorterend onder de categorie van

gebiedsaanduiding ‘bos’ of ‘reservaat en natuur’, definitief vastgesteld met toepassing van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, elke vorm van bemesting verboden met uitzondering van bemesting door rechtstreekse uitscheiding bij begrazing, waarbij twee grootvee-eenheden (GVE) per hectare op jaarbasis worden toegelaten. Dit bemestingsverbod geldt:

[...]

2° in de na 1 januari 2009 aangeduide ruimtelijke gebieden:

[...]

b) als het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, geen gefaseerde inwerkingtreding voorziet, vanaf 1 januari van het jaar volgende op de datum van de definitieve vaststelling van het betrokken gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan”.

Artikel 41bis, § 2, eerste lid, van het Mestdecreet bepaalt:

“In afwijking van § 1 wordt aan bedrijven ontheffing van het verbod van bemesting gegeven voor die landbouwgronden binnen deze gebieden die:

[...]

- conform de aangifte op cartografisch materiaal in het jaar voorafgaand aan het jaar van definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de na 1 januari 2009 aangeduide ruimtelijke gebieden behoorden tot de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgronden voor zover het akkers of intensief grasland betreft”.

Artikel 41bis, § 3, eerste en tweede lid, van het Mestdecreet bepalen:

“De Mestbank geeft:

- [...]

- voor de landbouwgronden gelegen in de na 1 januari 2009 aangeduide gebieden binnen de zestig dagen na de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan aan de landbouwers kennis van de landbouwgronden die worden beschouwd als grasland dat valt onder de toepassing van de definities, bedoeld in artikel 3, § 6, 5°, 6°, 7°, 11° en 19°. De landbouwers kunnen binnen de dertig dagen na ontvangst van de kennisgeving per beveiligde zending een aanvraag tot correctie richten tot de Mestbank, die binnen de zestig dagen na ontvangst van de aanvraag tot correctie een beslissing neemt na advies van de Verificatiecommissie. De Mestbank of de Verificatiecommissie kan de termijn van zestig dagen verlengen als blijkt dat voor de behandeling van de aanvraag tot correctie een plaatsbezoek aan het betreffende perceel of de betreffende percelen aangewezen is. Het plaatsbezoek moet gebeuren in een periode waarin de vegetatie herkenbaar is. In geval van verlenging van de termijn van zestig dagen, is er geen bemestingsverbod tot 31 december van het kalenderjaar waarin de Mestbank haar beslissing over de aanvraag tot correctie heeft genomen. [...]”.

Artikel 41bis, § 4, eerste en tiende lid, van het Mestdecreet
bepalen:

“§ 4. Bij overdracht van een perceel landbouwgrond waarop een ontheffing geldt, vervalt de ontheffing.

[...]

Voor de toepassing van deze paragraaf wordt verstaan onder:

1° overdracht: de overdracht van het gebruiksrecht op een perceel, met uitzondering van de overdracht van het gebruiksrecht ten gevolge van een seizoenspacht;

[...]”.

7. De Vlaamse Landmaatschappij, afdeling Mestbank, bezorgt met een brief gedateerd 10 december 2020 aan de verzoekende partij onder meer een “Kennisgeving nieuwe afbakeningen kwetsbaar gebied natuur door gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen”. Deze is gebaseerd op de verzamelaanvraag 2020, waardoor het perceel er niet in is opgenomen. Het is blijkbaar wel opgenomen in een kennisgeving aan genoemde seizoenspachter.

8. Met een brief van 8 januari 2021 dient de verzoekende partij een in artikel 41bis, § 3, tweede lid, van het Mestdecreet bedoelde “aanvraag tot correctie” in voor meerdere landbouwpercelen. Ze meent dat deze in aanmerking komen voor een ontheffing. Voor wat het perceel betreft dat het voorwerp uitmaakt van de hier bestreden beslissing verduidelijkt ze:

“[...] wensen wij te preciseren dat het perceel P21 van de landbouwaangifte van de heer Danny Serpieters sinds meerdere jaren in exploitatie is voor de teelt van graangewassen door de bvba Silvagro, zo ook in het jaar van landbouwaangifte 2019 (zie de landbouwaangiftes van Silvagro bvba van de voorgaande jaren; u hebt daar toegang toe via het digitaal loket en mocht dat niet het geval zijn, dan geven wij u daarvoor, voor zoveel als nodig, hierbij volmacht toe).

Het is slechts voor het exploitatiejaar 2020 dat het perceel P21 in seizoenspacht werd gegeven aan de heer Danny Serpieters voor de teelt van graszaad. Volgend jaar zal dit perceel dan ook opnieuw in de landbouwaangifte van Silvagro bvba worden opgenomen. Ik wijs er trouwens op dat dit perceel in akkerrandenbeheer is (zie landbouwaangifte Silvagro bvba, perceelnr. 37). Silvagro bvba is dan ook belanghebbende partij voor huidig bezwaar en verzoek tot ontheffing voor dit perceel”.

9. Met een brief van 11 januari 2021 bezorgt de verzoekende partij een “aanvraag tot correctie” voor “perceel 11308176_2020_4”.

10. Met een brief van 22 december 2021 bezorgt de afdeling Mestbank aan de verzoekende partij haar beslissing over de aanvragen tot correctie. Voor enkele van de betrokken percelen wordt na onderzoek erkend dat de daar aanwezige vegetatie de gevraagde ontheffing toelaat, voor enkele andere niet. Wat betreft “perceel 11308176_2020_4” stelt de verwerende partij:

“Daar het perceel voor 1 jaar in gebruik werd gegeven aan een andere landbouwer, het jaar van de kennisgeving, kan het gebruik niet aan u toegewezen worden, waardoor op het perceel geen ontheffing van toepassing is”.

Het beroep tot nietigverklaring is enkel gericht tegen de beslissing betreffende dit perceel.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

11. De ontheffing bedoeld in artikel 41*bis*, § 2, eerste lid, van het Mestdecreet volgt uit die bepaling zelf en uit de feitelijke omstandigheden, zonder dat daartoe nog een aanvraag moet worden gedaan of dat er nog een beslissing moet worden genomen door het bestuur. Voor zover er geen twijfel bestaat over de kwalificatie als akker of intensief grasland, beschikken de betrokken bedrijven op grond van het decreet dus over een subjectief recht op deze ontheffing. Een vordering die er louter toe zou strekken dat subjectief recht te laten erkennen zou tot de uitsluitende bevoegdheid van de hoven en rechtbanken behoren.

De bestreden beslissing werd echter genomen in antwoord op een vraag tot correctie van de verzoekende partij (artikel 41*bis*, § 3, tweede lid, van het Mestdecreet), die meende dat het perceel ten onrechte door de verwerende partij was aangeduid als ‘grasland dat valt onder de toepassing van de definities, bedoeld in artikel 3, § 6, 5°, 6°, 7°, 11° en 19°’ (artikel 41*bis*, § 3, eerste lid, van het

Mestdecreet). Door aan te nemen dat “het gebruik” van het perceel niet aan de verzoekende partij “kan [...] toegewezen worden”, waardoor deze hoe dan ook geen ontheffing zou kunnen krijgen, heeft de verwerende partij niet geantwoord op de vraag tot correctie die betrekking heeft op de kwalificatie van de vegetatie. Voor die kwalificatie beschikt de verwerende partij wel over een appreciatiebevoegdheid, en haar beslissing ter zake heeft rechtsgevolgen en is daarom een voor de Raad van State aanvechtbare administratieve rechtshandeling.

12. De brief waarmee de bestreden beslissing ter kennis werd gebracht is gedateerd 22 december 2021. Volgens de verzoekende partij werd de brief ontvangen “in de loop van de week van 10 - 15 januari 2022”. Ze wijst er ook op dat de brief geen melding maakt van de mogelijkheid om een beroep in te dienen. Bij toepassing van artikel II.21 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 start de termijn om een beroep tot nietigverklaring in te dienen pas vier maanden na de kennisgeving.

13. Het beroep is derhalve ontvankelijk.

V. Onderzoek van het middel

Uiteenzetting van de verzoekende partij

14. De verzoekende partij voert aan:

“SCHENDING van artikel 41*bis* van het Mestdecreet, de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (hierna genoemd ‘formele motiveringswet’), alsmede van de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur;
DOORDAT het bestreden besluit het bezwaar van verzoekster tot nietigverklaring als volgt weerlegt:
‘Aanvraag tot correctie van het gebruik voor het perceel 11308176_2020_4: Daar het perceel voor 1 jaar in gebruik gegeven werd aan een andere landbouwer, het jaar van de kennisgeving, kan het gebruik niet aan u toegewezen worden, waardoor op het perceel geen ontheffing van toepassing is.’.

TERWIJL overeenkomstig artikel 41bis, § 4, eerste lid Mestdecreet, in afwijking van § 1, aan landbouwbedrijven ontheffing van het verbod van bemesting wordt gegeven voor die landbouwgronden binnen natuurgebied die conform de aangifte op cartografisch materiaal in het jaar voorafgaand aan het jaar van definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de na 1 januari 2009 aangeduide ruimtelijke gebieden behoorden tot de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgronden voor zover het akkers of intensief grasland betreft (artikel 41bis, § 2 Mestdecreet); in geval van deze ontheffing de normale bemestingsnormen zoals bedoeld in artikel 13 Mestdecreet gelden;

Bij overdracht van een perceel landbouwgrond waarop een ontheffing geldt, de ontheffing vervalt (artikel [41], § 4, lid 1 Mestdecreet); de ‘overdracht’ in artikel 41bis, § 4, lid 10 Mestdecreet evenwel als volgt wordt gedefinieerd : ‘de overdracht van het gebruiksrecht op een perceel, met uitzondering van de overdracht van het gebruiksrecht ten gevolge van een seizoenspacht’;

De bestreden beslissing ten onrechte verwijst naar het jaar van de kennisgeving (2020), terwijl het teeltjaar 2019 in aanmerking te nemen was voor de bepaling of de ontheffing kon verleend worden; het gegeven dat het perceel tijdens 2020 ‘in gebruik gegeven werd aan een andere landbouwer’ (de heer Danny Serpieters) niet relevant is, vermits seizoenspachten uitgesloten zijn van het begrip overdracht;

EN TERWIJL verzoekende partij in haar bezwaarschrift - tevergeefs - gewezen heeft op het gegeven dat rekening te houden was met de landbouwaangifte van 2019, en niet de landbouwaangifte van het jaar waarop het RUP Kustpolders Oudenburg, Jabbeke en Stalhille in werking trad (2020); de bestreden beslissing nochtans enkel verwees naar het gebruik tijdens teeltjaar 2020; die motivering gebrekkig, onzorgvuldig en onredelijk is.

ZODAT de bestreden beslissing met miskennis van de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen zijn tot stand gekomen”.

Beoordeling

15. De ontheffing bedoeld in artikel 41bis, § 2, van het Mestdecreet volgt op grond van het decreet zelf uit de feitelijke vaststelling dat de betreffende landbouwgronden (voor de na 1 januari 2009 aangeduide gebieden en voor zover het akkers of intensief grasland betreft) volgens de aangifte in het jaar voorafgaand aan het jaar van definitieve vaststelling van het gewestelijk RUP deel waren van tot de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgronden. De bedrijven moeten daartoe geen aanvraag indienen, noch moet het bestuur ambtshalve enige handeling stellen om de ontheffing te verlenen. De kennisgeving van artikel 41bis, § 3, eerste lid is enkel bedoeld om er de exploitant desgevallend op te wijzen welke gronden zijn uitgesloten van ontheffing omdat ze geen intensief grasland zijn. De

aanvraag tot correctie van artikel 41*bis*, § 3, tweede lid geeft de exploitanten de kans om die kwalificatie van de vegetatie te betwisten.

16. De verzoekende partij legt de aangifte op cartografisch materiaal voor die zij heeft gedaan in 2019, dit is het jaar voorafgaand aan het jaar van definitieve vaststelling van het betreffende gewestelijk RUP. Het in beginsel geldende bemestingsverbod geldt vanaf 1 januari 2021, het jaar volgend op de datum van de definitieve vaststelling van het betreffende gewestelijk RUP. De verzoekende partij wijst er terecht op dat de overdracht van het gebruiksrecht ten gevolge van een seizoenspacht geen overdracht is die de ontheffing doet vervallen.

17. Overeenkomstig artikel 3.2.1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 28 oktober 2016 ‘houdende uitvoering van het Mestdecreet van 22 december 2006’ (hierna: VLAREME), moet de Mestbank in zijn databank voor alle percelen landbouwgrond in de gebieden bedoeld in artikel 41*bis*, § 1, eerste lid, van het Mestdecreet, vermelden of ze al dan intensief grasland zijn. Artikel 3.2.2 VLAREME bepaalt:

“Voor elk perceel landbouwgrond, vermeld in artikel 41*bis*, § 3, eerste lid, van het Mestdecreet van 22 december 2006, controleert de Mestbank welke landbouwers het betrokken perceel in gebruik hadden. Die controle wordt uitgevoerd op basis van de recentst beschikbare gegevens van de verzamelaanvraag. Op basis van die gegevens bepaalt de Mestbank de vermoedelijke gebruiker van het perceel op 1 januari van het kalenderjaar vanaf wanneer er op het betrokken perceel een bemestingsverbod geldt, conform artikel 41*bis*, § 1, eerste lid, van het voormelde decreet. De Mestbank stuurt die landbouwer een kennisgeving als vermeld in artikel 41*bis*, § 3, van het voormelde decreet”.

Blijkbaar heeft deze werkwijze er toe geleid dat de Mestbank de seizoenspachter in 2020 heeft beschouwd als de vermoedelijke gebruiker op 1 januari 2021.

18. Nadat de verzoekende partij de Mestbank had gewezen op de ware feitelijke toedracht, heeft de Mestbank deze niet betwist. In de bestreden beslissing wordt enkel gesteld:

“Daar het perceel voor 1 jaar in gebruik werd gegeven aan een andere landbouwer, het jaar van de kennisgeving, kan het gebruik niet aan u toegewezen worden, waardoor op het perceel geen ontheffing van toepassing is”.

19. Uit deze motivering kan niet worden begrepen over welke bevoegdheid de verwerende partij meende te beschikken om, abstractie makend van de feiten, het gebruik van het perceel “niet toe te wijzen” aan de verzoekende partij, waardoor zij er zich ook van ontslagen achtte een beslissing te nemen over de vraag tot correctie van de eerder aan de seizoenspachter meegedeelde kwalificatie van de vegetatie op het perceel. In artikel 41*bis* van het Mestdecreet is dergelijke bevoegdheid niet terug te vinden.

20. De verwerende partij schendt aldus artikel 41*bis* van het Mestdecreet.

21. Het beroep is gegrond.

VI. Verzoek tot toepassing van artikel 36, § 1, eerste en tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State

22. De verzoekende partij vraagt op gemotiveerde wijze de verwerende partij “te bevelen om binnen één werkdag na de betekening van het tussen te komen vernietigingsarrest aan verzoekende partij een ontheffing van het bemestingsverbod toe te kennen”.

23. Luidens artikel 36, § 1, eerste lid, eerste zin, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kan de afdeling bestuursrechtspraak, waarbij een vordering in die zin is ingesteld, wanneer het arrest inhoudt dat de betrokken overheid een nieuwe beslissing neemt, in dat arrest bevelen dat die beslissing binnen een bepaalde termijn moet worden genomen.

Uit de wetsgeschiedenis van deze bepaling blijkt dat deze bevoegdheid tot het opleggen van een termijn waarbinnen de nieuwe beslissing door de betrokken overheid moet worden genomen, kan worden toegepast “telkens een arrest een nieuwe beslissing van de betrokken overheid met zich meebrengt”, en dit om redenen van efficiëntie, zodat “[...] de partij op wier verzoek de nietigverklaring wordt bevolen de overheid niet meer in gebreke [dient] te stellen om op te treden, zoals dit het geval was voordien” (*Parl.St.* Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, 26).

24. Het past, gelet op het bovenstaande, oog te hebben voor het aspect efficiëntie dat medebepalend is voor een daadwerkelijke rechtsbescherming. Zoals hoger gesteld is de appreciatiebevoegdheid van de verwerende partij bij het nemen van een nieuwe beslissing over de vraag van de verzoekende partij tot correctie die betrekking heeft op de kwalificatie van de vegetatie, beperkt tot die kwalificatie. Om voormelde reden beveelt de Raad van State dat de verwerende partij, na de kennisgeving van het vernietigingsarrest, binnen een dwingende termijn van twee weken een nieuwe beslissing neemt over de aanvraag tot correctie van de verzoekende partij.

BESLISSING

- 1. De Raad van State vernietigt de “definitieve beslissing aanvraag [tot] correctie 30085457_201210” van de Vlaamse Landmaatschappij.**
- 2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde beslissing.**
- 3. De Raad van State beveelt de verwerende partij om binnen een termijn twee weken na de kennisgeving van dit vernietigingsarrest een nieuwe beslissing te nemen over de aanvraag tot correctie van de verzoekende partij van 11 januari 2021.**

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 22 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenendertig januari tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Pierre Lefranc,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Pierre Lefranc