

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIIe VAKANTIEKAMER

A R R E S T

**nr. 257.155 van 4 augustus 2023
in de zaak A. 239.633/VII-42.134**

In zake: 1. de VZW BOERENBOND
2. de NV VAN HOYDONCK
3. de NV BENNENBROEK-SLEGGERS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert, Guan Schaiko, Hannah Dusauchoit,
Maarten Christiaens, Maxine Potargent en Tuur Desloovere
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Gregory Verhelst
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Bouwmeestersstraat 11
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 25 juli 2023, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de “instructie betreffende de doelstelling om de varkensstapel met 30% te verminderen” van 17 juli 2023 van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme (hierna: de Minister).

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota en een administratief dossier ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 augustus 2023, om 10.00 uur.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Jan Bouckaert, Guan Schaiko en Hannah Dusauchoit, die verschijnen voor de verzoekende partijen en advocaten Bert D'hondt en Manou Watrin, die *loco* advocaat Gregory Verhelst verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een andersluidend 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. Artikel 50ter, § 1, van het decreet van 21 oktober 1997 'betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu' (hierna natuurdecreet) bepaalt dat de Vlaamse Regering voor het hele grondgebied van het Vlaamse Gewest een Vlaams Natura 2000-programma met een tijdshorizon tot 2050 vaststelt.

Het Vlaams Natura 2000-programma wordt opgesteld met het oog op:

- 1° het gradueel realiseren van de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen;
- 2° het vermijden of het stoppen van de verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijke milieu van de Europees te beschermen habitats en de leefgebieden van Europees te beschermen soorten, ter uitvoering van artikel 36*ter*, § 2, van het natuurdecreet;
- 3° het vermijden of het stoppen van de betekenisvolle verstoring van de Europees te beschermen soorten en hun leefgebieden, ter uitvoering van artikel 36*ter*, § 2, van het natuurdecreet (artikel 50*ter*, § 2, van het natuurdecreet).

4. Artikel 50*ter*, § 4, van het natuurdecreet bepaalt dat de Vlaamse Regering ter uitvoering van het Vlaams Natura 2000-programma een programmatische aanpak vaststelt

“overeenkomstig artikel 50*quater* ter vermindering van een of meer milieudrukken, afkomstig van in het Vlaamse Gewest aanwezige bronnen, met het oog op de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen en het voorkomen van de verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijk milieu van de Europees te beschermen habitats en Europees te beschermen soorten en hun leefgebieden.

Deze programmatische aanpak omvat ten minste:

- 1° een gebiedsgerichte analyse van de betreffende milieudruk. Deze analyse omschrijft de omvang van de milieudruk, de activiteiten die bijdragen, de verwachte ontwikkeling en de socio-economische context;
- 2° een plan van aanpak, gebaseerd op de in punt 1° vermelde analyse, met betrekking tot het ontwikkelen van:
 - a) een brongericht beleid dat zich richt op het reduceren van de milieudruk tot het niveau dat noodzakelijk is voor het bereiken van de gunstige staat van instandhouding van de Europees te beschermen habitats en Europees te beschermen soorten en hun leefgebieden;
 - b) een herstelbeleid om een verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijk milieu van de Europees te beschermen habitats en Europees te beschermen soorten en hun leefgebieden ten gevolge van de milieudruk te voorkomen. [...]”.

Met deze bepaling “wordt de decretale basis gelegd voor de ontwikkeling van een programmatische aanpak ter vermindering van milieudrukken. Een eerste milieudruk waarvoor dit zal worden uitgewerkt is de

depositie van stikstof. Het is de bedoeling om een programmatische aanpak inzake stikstof (PAS) uit te werken tegen 2016, gebaseerd op volgende principes: billijke verdeling van inspanningen tussen verschillende sectoren, verrekenen van beslist beleid, bron- en in de mate van het nodige effectgerichte maatregelen, bijkomende beheerinspanningen en ontwikkelingsruimte voor bedrijvigheid. Dit maakt ook de oprichting van een task force mogelijk, met alle betrokken administraties en middenveldorganisaties, met als opdracht een PAS op te maken en overgangsmaatregelen uit te werken. In dit kader is het wel belangrijk om een oplijsting te maken van de bronnen of activiteiten (zonder te werken met drempelwaarden) die een impact kunnen hebben op de instandhoudingsdoelstellingen” (*Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2424/1, 49).

5. Uit het zogenaamde “Vlaamse stikstofplan 2023” komt naar voor dat de Vlaamse Regering

- in 2001, in uitvoering van artikel 4, lid 1, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 ‘inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna’ (hierna Habitatrichtlijn), de gebieden heeft afgebakend die in aanmerking kwamen als speciale beschermingszones in toepassing van de Habitatrichtlijn (hierna SBZ-H) en deze lijst van gebieden heeft voorgesteld aan de Europese Commissie,
- deze lijst van gebieden vervolgens, om redenen van rechtszekerheid en tegenstelbaarheid, heeft opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2002 ‘tot vaststelling van de gebieden die in uitvoering van artikel 4, lid 1, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna aan de Europese Commissie zijn voorgesteld als speciale beschermingszones’ en dat de Europese Commissie die gebieden in 2004 van ‘communautair belang’ heeft verklaard,
- op 23 april 2014 de van communautair belang verklaarde gebieden definitief heeft aangewezen als SBZ-H en de instandhoudingsdoelstellingen (hierna IHD) en prioriteiten voor deze speciale beschermingszones heeft vastgesteld,

– in 2014 heeft beslist “om een programmatische aanpak voor stikstof (PAS) te ontwikkelen die een bijdrage moet leveren aan de realisatie van de IHD door de uitstoot van stikstof systematisch terug te dringen”.

6. Bij Omzendbrief/LNE/2015/1 van 20 februari 2015 ‘betreffende de toepassing van de op grond van artikel 36ter, § 3 en § 4, van het Natuurdecreet opgelegde beoordeling van vergunningsaanvragen betreffende projecten of activiteiten met mogelijk betekenisvolle effecten voor speciale beschermingszones’ worden “een interpretatie [verschafft] van en [...] hulpmiddelen aan[gereikt] inzake de door de initiatiefnemer op te maken passende beoordeling en de behandeling hiervan bij de beslissing over vergunningsaanvragen (zoals stedenbouwkundige aanvragen, milieuvergunningaanvragen en natuurvergunningaanvragen) betreffende projecten of activiteiten met mogelijk betekenisvolle effecten voor speciale beschermingszones, zoals opgelegd in artikel 36ter, § 3 en § 4, van het [natuur]decreet” (B.S. 27 februari 2015).

Deze omzendbrief wordt “[c]onform de beslissingen van de Vlaamse Regering van 30 november 2016 betreffende de instandhoudingsdoelstellingen en de Programmatische Aanpak Stikstof” vervangen door Omzendbrief OMG/2017/01 van 6 september 2017 ‘De toepassing van de op grond van artikel 36ter, § 3 en § 4, van het Natuurdecreet opgelegde beoordeling van vergunningsaanvragen betreffende projecten of activiteiten met mogelijk betekenisvolle effecten voor speciale beschermingszones’ (B.S. 12 oktober 2017).

7. Bij ministeriële instructie van 2 mei 2021 ‘betreffende de beoordeling van de stikstofuitstoot van vergunningsaanvragen betreffende projecten of activiteiten met mogelijke betekenisvolle effecten op de habitatrictlijngebieden’ geeft de Minister “[i]n afwachting van de opmaak en goedkeuring van een definitieve stikstofaanpak [...] de adviserende overheden een

reeks richtlijnen die kunnen worden aangewend bij de voorbereiding van vergunningsbeslissingen en adviezen” (hierna ministeriële instructie stikstof).

De Minister geeft daarin aan dat ingevolge de rechtspraak (RvVb 25 februari 2021, nr. RvVb-A-2021-0697) “deel 4 van de Omzendbrief/OMG/2017/01 van 6 september 2017 niet verder [kan] worden toegepast”.

8. Bij besluit van 10 maart 2023 stelt de Vlaamse Regering “[d]e bij dit besluit gevoegde programmatische aanpak stikstof [...] definitief vast[.]” (B.S. 4 april 2023).

Het besluit is het voorwerp van beroepen tot nietigverklaring bij de Raad van State.

9. Op 17 juli 2023 geeft de Minister

- een “Ministeriële instructie betreffende de doelstelling om de varkensstapel met 30% te verminderen” (hierna ministeriële instructie varkensstapel) en
- een “Ministeriële instructie betreffende de beoordeling van de stikstofuitstoot van vergunningsaanvragen betreffende projecten of activiteiten met mogelijke betekenisvolle effecten op de habitatrichtlijngebieden BIS” (hierna ministeriële instructie stikstof BIS).

10. De Minister deelt op 27 juli 2023 aan de leidend ambtenaar en aan de andere vergunningverlenende overheden mee dat als gevolg van de rechtspraak (RvVb 20 juli 2023, nr. RvVb-A-2023-1097) “het niet mogelijk” is de ministeriële instructie stikstof BIS “toe te passen”, dat deze laatste ministeriële instructie “bijgevolg [wordt] ingetrokken” en dat de ministeriële instructie stikstof “en de richtsnoeren terzake [...] tot nader order opgegeven” blijven.

11. De bestreden ministeriële instructie varkensstapel bepaalt dat de reductiedoelstelling een “beleidsmatig gewenste ontwikkeling” is en zet in dat verband uiteen wat volgt:

“Overeenkomstig artikel 4.3.1, §2 VCRO wordt de verenigbaarheid van een vergunningsaanvraag met de goede ruimtelijke ordening beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4 van de VCRO. Bij deze beoordeling wordt rekening gehouden met de in de omgeving bestaande toestand, doch kunnen ook de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen (BGO) met betrekking tot de voormelde aandachtspunten in rekening worden gebracht.

Artikel 1.1.4 VCRO bepaalt dat de ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.

Voor het aandachtspunt met betrekking tot o.m. de gevolgen voor het leefmilieu kan dus een beleidsmatig gewenste ontwikkeling in rekening worden gebracht.

De hoger vermelde reductiedoelstelling om de varkensstapel tegen 2030 met 30% te verminderen dient als een BGO te worden aangemerkt. Een BGO houdt immers in dat de overheid die beschikt over een appreciatiemarge, gebruik kan maken van die beoordelingsvrijheid om in vergunningsbeslissingen consequent een toekomstig gewenste lijn te volgen. De reductiedoelstelling draagt vanzelfsprekend bij aan de duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij rekening wordt gehouden met de gevolgen voor het leefmilieu.”

In verband met de toepassing van de bestreden ministeriële instructie varkensstapel “in de advies- en vergunningenpraktijk” zet de Minister uiteen wat volgt:

“Het verlenen van vergunningen voor bijkomende dierplaatsen voor varkens zou de voormelde reductiedoelstelling hypothekeren. Zowel de maatregelen om stikstofuitstoot- en deposities te verminderen alsook de

verplichting om de waterkwaliteit te verbeteren zouden ernstig in het gedrang komen indien bijkomende dierplaatsen voor varkens zouden worden vergund. De gunstige effecten van de (vrijwillige) opkoopregelingen zouden eveneens teniet worden gedaan indien het vergunningenbeleid zou toelaten dat de varkensstapel opnieuw zou kunnen aangroeien of niet afdoende zou afnemen.

Het spreekt voor zich dat de voormelde BGO op een consequente wijze dient te worden toegepast, maar niet als een reglementaire bepaling kan worden aanzien. Desalniettemin dient de reductiedoelstelling om de varkensstapel met 30% te verminderen wel een doorwerking te kennen in de advies- en vergunningverlening. Bij elke vergunningsaanvraag zal derhalve moeten worden getoetst en worden gemotiveerd of het wenselijk is of wordt voldaan aan de BGO, waarbij vanzelfsprekend rekening wordt gehouden met de doelstellingen van de DPAS en de noodzaak om de waterkwaliteit te verbeteren.”

De bestreden ministeriële instructie varkensstapel “is van onmiddellijke toepassing in alle lopende vergunningsaanvragen waarin nog geen definitieve beslissing werd genomen” en “is van toepassing totdat de afbouw van de varkensstapel met 30% ten opzichte van het referentiejaar 2015 is gerealiseerd”.

Op de website van de Vlaamse overheid wordt de bestreden ministeriële instructie varkensstapel publiek gemaakt en wordt daarover het volgende meegedeeld:

“Vlaanderen wil het aantal varkens met 30 procent verminderen tegen 2030: een beleidsmatig gewenste ontwikkeling (BGO). Het verlenen van vergunningen voor bijkomende dierplaatsen voor varkens zou die reductiedoelstelling hypothekeren. Daarom roept de Vlaamse minister voor Omgeving via een ministeriële instructie op om elke vergunningsaanvraag te toetsen aan die specifieke doelstelling van de programmatische aanpak stikstof.”

(<https://www.vlaanderen.be/stikstof-in-vlaanderen/overgangsmaatregelen-programmatische-aanpak-stikstof>)

12. De bestreden ministeriële instructie varkensstapel verwijst naar artikel 4.3.1, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna VCRO). Artikel 4.3.1 VCRO bevat algemene bepalingen over de beoordelingsgronden voor de in artikel 4.2.1 VCRO bedoelde vergunningen voor stedenbouwkundige handelingen en voor de in artikel 4.2.15 VCRO bedoelde vergunningen voor het

verkavelen van gronden. Artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, d, VCRO bepaalt dat een vergunning wordt geweigerd als het aangevraagde onverenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening. Artikel 4.3.1, § 2, VCRO verduidelijkt hoe “een goede ruimtelijke ordening” moet worden begrepen:

“De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen:

1° het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4;

2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook de volgende aspecten in rekening brengen:

a) beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in punt 1°;
[...].”

13. Artikel 5.3.1 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna DABM) bevat de beoordelingsgronden voor de aanvragen tot vergunning voor de exploitatie van inrichtingen en activiteiten die zijn opgenomen in de in artikel 5.2.1 bedoelde Indelingslijst. Artikel 5.3.1 DABM bepaalt:

“De vergunningverlenende overheid weigert de omgevingsvergunning voor het exploiteren van een ingedeelde inrichting of activiteit, als de exploitatie:

1° onaanvaardbare risico's of hinder voor de mens en het milieu inhoudt die niet door algemene, sectorale of bijzondere milieuvoorwaarden tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden herleid;

2° in strijd is met:

a) een wettelijke, decretale of reglementaire bepaling, ingesteld ter bescherming van de mens en het milieu tegen de risico's en de hinder, afkomstig van de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit, voor zover daarvan niet op geldige wijze kan worden afgeweken;

b) een stedenbouwkundig voorschrift of een verkavelingsvoorschrift, voor zover daarvan niet op geldige wijze kan worden afgeweken;

c) de goede ruimtelijke ordening.”

IV. Ontvankelijkheid van de vordering

14. De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van de vordering. Zij betwist in de eerste plaats dat de bestreden instructie een voor de Raad van State aanvechtbare administratieve rechtshandeling is (nota, p. 26 – 37). Vervolgens betwist zij dat de verzoekende partijen het rechtens vereiste belang hebben om de vordering in te dienen (nota, p. 37 – 41).

15. Een onderzoek van en een uitspraak over de ontvankelijkheid zouden zich alleen opdringen indien mocht blijken dat aan de grondvoorwaarden voor een schorsing voldaan is, wat, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

V. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

16. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de RvS-wet kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

VI. Uiterst dringende noodzakelijkheid

Standpunt van de partijen

17. De verzoekende partijen voeren aan dat zij aan de schorsingsvoorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid voldoen. Zij argumenteren samengevat wat volgt (verzoekschrift, p. 17 – 24).

18. Zij betogen vooreerst dat het doorlopen van een reguliere schorsingsprocedure onvermijdelijk te laat zou komen om de aangevoerde voor

hen nadelige gevolgen die rechtstreeks uit de bestreden ministeriële instructie varkensstapel voortvloeien, af te wenden of tijdig hun belangen veilig te stellen. Zij gaan daarbij uit van een gemiddelde doorlooptijd in schorsingszaken van 80 dagen.

Zij vrezen dat de met de bestreden ministeriële instructie varkensstapel beoogde reductiedoelstelling van 30% in de praktijk van de advies- en vergunningverlening erop zal neerkomen dat “ook elke individuele vergunningsaanvraag zal moeten voldoen aan de reductiedoelstelling. [...] Dit zou een ongeziene impact op de bedrijfsvoering van de leden-varkenshouders” van de vzw Boerenbond (hierna Boerenbond) hebben volgens haar bevraging van haar leden-varkenshouders. De bestreden ministeriële instructie varkensstapel “maakt het met andere woorden niet enkel onmogelijk voor varkensbedrijven om het huidige dierenaantal te behouden [...] en dus hun exploitatie voort te zetten, maar zorgt tevens voor fundamentele rechtsonzekerheid, ongerustheid en stress bij de leden” van de Boerenbond. Dit alles “heeft een ernstige impact op de statutaire doelstelling” van de Boerenbond “die er onder meer in bestaat te ijveren voor een optimale sociaaleconomische situatie voor al haar werkende en toegetreden leden en de behartiging van hun belangen”. Het is “niet meer dan evident” dat zij “zou kunnen opkomen om onherroepelijke schadelijke gevolgen voor een grote groep landbouwers, mensen van vlees en bloed, te voorkomen – gegeven dat ook haar statutaire doelstelling raakt”. De aangevoerde “nadelen treden bovendien nu reeds op, gelet op de onmiddellijke inwerkingtreding van de bestreden ministeriële instructie, zodat niet kan worden gewacht op het verloop van een gewone schorsingsprocedure, laat staan een annulatieberoep. Met het oog op een effectieve rechtsbescherming dringt een onmiddellijke schorsing van het bestreden besluit zich op om de belangen van de landbouwsector-varkenshouderijen te vrijwaren van een onwettig en willekeurig optreden van de uitvoerende macht. [...] Het is om die leemte in rechtsbescherming te vullen dat de [Boerenbond], als belangenbehartiger van de landbouwsector, [de Raad van State] verzoekt om de onwettige ministeriële instructie bij uiterst dringende noodzakelijkheid te schorsen en de rechtsorde te ontdoen van dit ‘juridisch drijfzand’”.

De nv Van Hoydonck en de nv Bennenbroek-Slegers stellen dat zij “landbouwers-varkensbedrijven [zijn wier] bedrijfsvoering en voortbestaan ernstig in het gedrang komen” door de bestreden ministeriële instructie varkensstapel. De uit de bestreden ministeriële instructie varkensstapel “voortvloeiende nadelige gevolgen” voor hen omschrijven zij enerzijds als “een ernstig financieel en onomkeerbaar nadeel” en anderzijds als “een ernstig persoonlijk en moreel nadeel” van “de dreigende sluiting van een exploitatie die het gevolg zou zijn van een weigering van de vergunning voor het huidig dierenaantal van de betrokken landbouwer-zaakvoerder en diens gezin”.

De nv Van Hoydonck betoogt dat zij een varkenshouderij uitbaat en daarvoor voor de tweede maal een in de tijd beperkte verlenging tot eind 2023 van haar vergunning heeft verkregen voor het houden van 310 varkens, 2 beren, 29 opfokzeugen en 1440 biggen en een mestverwerkingscapaciteit van 21.000 ton per jaar. Met de aangevraagde hernieuwing van haar lopende vergunning beoogt zij een vergunning “tot 31 december 2030 voor de varkens en voor de mestverwerking van onbepaalde duur [...] waarbij de emissies ongewijzigd blijven”. Haar aanvraag “voorziet dus niet in een reductie van 30% van het aantal varkens”. Zij vreest door de bestreden ministeriële instructie varkensstapel “geen vergunning te bekommen voor hetgeen werd aangevraagd, met alle financiële gevolgen van dien”. Zij wordt door de bestreden ministeriële instructie varkensstapel “van de ene dag op de andere geconfronteerd met een verplichting van [haar] varkensstapel (met 30%?) [te reduceren], wat een belangrijke financiële impact impliceert op [haar] financiële planning”. Zij “kan ook niet wachten op de afloop van een gewone schorsingsprocedure, vermits ook in graad van administratief beroep op korte termijn in toepassing van de bestreden ministeriële instructie een definitieve weigering van het gevraagde dierenaantal dreigt en zij ingevolge daarvan vanaf 1 januari 2024 haar exploitatie aldus zou moeten stopzetten”. Zij voegt haar jaarrekening per 31 maart 2022 toe “waaruit blijkt dat er aanzienlijke leningen en schulden lopen op zowel meer dan een jaar als ten hoogste een jaar” die blijven lopen “ook in geval van een volledige of gedeeltelijke

weigering van haar vergunning”. Zij besluit dat indien zij “ertoe genooddaakt wordt haar dierenaantallen terug te schroeven, [...] dit een onmiskenbare impact op haar financiële situatie [dreigt] te hebben, aangezien voormelde leningen en schulden werden aangegaan met het oog op een bedrijfsvoering met een bepaalde rentabiliteit berekend op basis van het aantal dieren. Dit scenario bezorgt de betrokken landbouwer en diens gezin bovendien fundamentele onzekerheid over de toekomst en de nodige stress”.

De nv Bennenbroek-Slegers argumenteert dat zij een landbouwbedrijf uitbaat waarvoor zij vanaf 2021 telkens een vergunning voor één jaar kreeg voor 3600 vleesvarkens tot eind 2023. Haar “vergunningsaanvraag [...] om verder te exploiteren tot 31 december 2024 [...] voorziet niet in een reductie van het aantal varkens”. Zij stelt dat zij “in het licht van” de bestreden ministeriële instructie varkensstapel “riskeert geen vergunning te bekomen voor het aantal aangevraagde dieren, met alle financiële gevolgen van dien” omdat zij met de inwerkingtreding van de bestreden ministeriële instructie varkensstapel “van de ene dag op de andere [er]toe verplicht [wordt] om haar varkensstapel te reduceren (met 30%?), hetgeen een belangrijke impact op [haar] financiële planning [...] heeft”. Een weigering van haar vergunningsaanvraag “zou het einde van de huidige bedrijfsvoering [...] tot gevolg hebben met alle negatieve financiële en morele gevolgen van dien”. Zij “heeft immers nog investeringskredieten lopen” die “werden afgestemd op het aantal dieren dat nodig is om de bedrijfsvoering op een rendabele wijze verder te zetten” en die “blijven lopen, ook in het geval van een weigering van haar vergunningsaanvraag of zelfs een gedeeltelijke inwilliging ervan voor een gereduceerd dierenaantal. [...] Dit scenario bezorgt de betrokken landbouwer en diens gezin bovendien fundamentele onzekerheid over de toekomst en de nodige stress”.

Beide vennootschappen besluiten dat “de gevreesde nadelen [...] in feite ook het financiële aspect” overstijgen aangezien het voortbestaan van hun bedrijf “zonder meer in het gedrang” komt. Zij kwalificeren dat als “een moreel nadeel dat niet kan worden goedge maakt door een latere vernietiging” door de

Raad van State. Zij “moeten in feite tot het ogenblik waarop [de Raad van State] een vernietiging zou uitspreken leven met de onzekerheid over het verdere lot van hun ganse hebben en houden”.

De verzoekende partijen argumenteren tot slot dat zij diligent en met de gepaste spoed zijn opgetreden en dat een schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid nog een nuttig effect ressorteert.

19. De verwerende partij betwist dat de verzoekende partijen de uiterst dringende noodzakelijkheid van de gevorderde schorsing aantonen (nota, p. 43 – 50).

De Boerenbond “kan zich als autonome rechtspersoon niet beroepen op nadelen die haar individuele leden zogenaamd zouden ondergaan”. Zij brengt wat haar persoonlijke belangen betreft geen bewijs bij van enig zwaarwichtig nadeel dat zij zou ondergaan. Zij reikt geen gegevens aan waaruit zou blijken “dat de tijdelijke tenuitvoerlegging van de bestreden [ministeriële instructie varkensstapel] haar financiële stabiliteit op ernstige en onomkeerbare manier in het gedrang zou brengen”. Zij “blijkt financieel kerngezond” waardoor de beschikbare gegevens niet aannemelijk maken dat haar werking in het gedrang zou komen. De Boerenbond maakt verder de aangevoerde verstoring van de landbouwsector “waarvoor zij optreedt als één van de belangenbehartigers” door de bestreden instructie niet aannemelijk. De bestreden ministeriële instructie varkensstapel is gericht op één deelsector van de landbouw, de varkenssector, komt niet neer op een vergunningenstop voor deze sector, leidt niet tot directe stopzetting van varkenshouderijen “en laat bovendien ruimte voor een verderzetting van activiteiten, zij het in afgeslankte versie”. Concreet bewijs en enige concrete becijfering van inkomensverlies voor bepaalde boeren ontbreken. Er wordt geen bewijs bijgebracht dat de Boerenbond of de volledige sector in onoverkomelijke moeilijkheden zou komen.

Beide vennootschappen tonen evenmin “een hoogdringend en imminent nadeel” aan. Het is mogelijk dat de bevoegde vergunningverlenende

overheden bij de beoordeling van hun (hangende) vergunningsaanvragen rekening zullen houden met de gewenste beleidslijn. Ook in geval van schorsing van de bestreden ministeriële instructie varkensstapel is het mogelijk dat de vergunningsaanvragen van beide vennootschappen “geheel of gedeeltelijk geweigerd [worden] omwille van de milieudruk die van deze inrichtingen uitgaat”. Zij maken niet aannemelijk “dat er sprake zou zijn van een dermate verregaand inkomensverlies of financieel onevenwicht dat de continuïteit ernstig in het gedrang zou brengen” door de “toepassing” van de bestreden instructie die geen vergunningenstop vooropstelt maar hoogstens tot een reductie van de varkensstapel met 30% kan leiden. De aangevoerde investeringskredieten en schulden tonen niet aan dat beide vennootschappen door de bestreden instructie in onoverkomelijke financiële moeilijkheden zouden terechtkomen. Beide vennootschappen beschikken over een definitieve en uitvoerbare omgevingsvergunning voor de exploitatie van hun varkenshouderijen tot en met 31 december 2023 zodat zij minstens niet aantonen dat een reguliere schorsingsprocedure – met een doorlooptijd van ongeveer 80 dagen – onvermijdelijk te laat zou komen om de vermeende nadelige (pecuniaire) gevolgen af te wenden of hun belangen veilig te stellen. De verzoekende partijen hebben niet met de diligentie gehandeld die van hen verwacht mag worden omdat van hen mag worden verwacht dat zij ook reeds de schorsing gevorderd zouden hebben van de beslissingen van de Vlaamse Regering over de D-PAS van 23 februari 2023 en 10 maart 2023.

Beoordeling

20. De toepassing van de schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid brengt een ernstige verstoring teweeg in het normale verloop van de rechtspleging voor de Raad van State, beperkt de mogelijkheden tot onderzoek van de zaak tot een strikt minimum en brengt de uitoefening van de rechten van de verdediging van de verwerende partij aanzienlijk in het gedrang.

Daarom moet de aanwending van die procedure zeer uitzonderlijk blijven, in die zin dat ze slechts mag worden aangewend in die enkele

gevallen dat het uiterst dringende karakter van de zaak door de verzoekende partijen op duidelijke en onomstootbare wijze wordt aangetoond.

21. Luidens artikel 16, § 1, eerste lid, 7°, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’, bevat het verzoekschrift waarin de uiterst dringende noodzakelijkheid wordt aangevoerd daartoe “een uiteenzetting van de feiten die de uiterst dringende noodzakelijkheid rechtvaardigen”.

Er kan alleen rekening worden gehouden met hetgeen daarover in het verzoekschrift werd uiteengezet en gestaafd. De Raad van State kan geen acht slaan op hetgeen ter terechtzitting nog door de verzoekende partijen wordt bijgebracht. De verwerende partij kan daarop immers niet meer schriftelijk repliceren en de auditeur kan daarover niet op een deugdelijke wijze advies verlenen in een procedure die op grond van artikel 22 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State essentieel schriftelijk is.

22. Deze stelplicht impliceert dat het voor de verzoekende partijen die beweren dat de zaak zodanig hoogdringend is dat zij zelfs de uitkomst van een gewone vordering tot schorsing niet kunnen afwachten, erop aankomt om van die uiterst dringende noodzaak te overtuigen aan de hand van de concrete feiten die zij in hun vordering aanvoeren. Dit houdt in dat het aan deze partijen toevalt om in hun verzoekschrift op de omstandigheden van hun zaak betrokken, specifieke gegevens bij te brengen die *in concreto* aantonen waarom de nadelige gevolgen die een tenuitvoerlegging van de bestreden instructie voor hen persoonlijk veroorzaakt, niet gedragen kunnen worden gedurende de gewone doorlooptijd van zelfs een gewone schorsingsprocedure en waarom de afloop ervan bijgevolg niet afgewacht kan worden. Die gegevens moeten door de verzoekende partijen worden onderbouwd op een wijze die de Raad van State toelaat om ze te verifiëren, zodat hij kan aftoetsen of ze het beweerde uiterst hoogdringende karakter van de vordering inderdaad verantwoorden. De uiterst dringende noodzakelijkheid van de zaak wordt niet vermoed, welke ook de aard van de bestreden beslissing is.

23. De uiterst dringende noodzakelijkheid kan daarenboven niet voortkomen uit de enkele omstandigheid dat ingevolge de doorlooptijd van de zaak een uitspraak volgens de gewone schorsingsprocedure of een uitspraak ten gronde zou tussenkomen in een min of meer verre toekomst, waardoor de gewone schorsings- of annulatieprocedure de verzoekende partijen niet toelaat een arrest te verkrijgen voordat de bestreden handeling haar volledige uitwerking heeft gehad. Opdat aan de voorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid voldaan zou zijn, moet deze vaststelling ten minste gepaard gaan met andere feitelijke gegevens die eigen zijn aan de voorliggende zaak en die aantonen dat de uiterst dringende noodzakelijkheid eraan inherent is.

Niet minder dan het geval is in de gewone schorsingsprocedure, is daartoe vereist dat de verzoekende partijen het resultaat van de procedure ten gronde niet kunnen afwachten om hun beslissing te verkrijgen, “op straffe zich in een toestand te bevinden met onherroepelijke schadelijke gevolgen” (memorie van toelichting, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2277/1, 13).

De verwachting van de nv Van Hoydonck en de nv Bennenbroek-Slegers dat op korte termijn over hun respectieve vergunningsaanvragen een negatieve beslissing zal worden genomen door de vergunningverlenende overheid kan op zich dus niet volstaan om aan te nemen dat aan de voorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid is voldaan.

24. De verzoekende partijen getuigen ervan dat zij met gepaste spoed en diligentie hun vordering hebben ingesteld. De bestreden ministeriële instructie varkensstapel werd gegeven op 17 juli 2023 en de vordering werd ingeleid op 25 juli 2023. Er kan in die omstandigheden aangenomen worden dat de verzoekende partijen al het nodige hebben gedaan om schade te voorkomen en om de zaak zo spoedig mogelijk aanhangig te maken bij de Raad van State. Het feit dat zij niet reeds de schorsing gevorderd hebben van de beslissingen van de Vlaamse

Regering over de D-PAS van 23 februari 2023 en 10 maart 2023, doet aan die vaststelling niets af.

Hoewel de Raad van State geen reden ziet die ertoe noopt te besluiten dat de verzoekende partijen niet met gepaste spoed en diligentie hun vordering hebben ingesteld, volstaat ook dit evenwel op zich niet om de uiterst dringende noodzakelijkheid aan te tonen. Diligent optreden bij het inleiden van een procedure tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid is weliswaar een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde opdat aan het vereiste van de uiterst dringende noodzakelijkheid zou zijn voldaan.

25. Evenmin volstaat het gegeven dat de bestreden instructie onmiddellijke ingang heeft – in casu “van onmiddellijke toepassing [is] in alle lopende vergunningsaanvragen” – opdat aan het vereiste van de uiterst dringende noodzakelijkheid zou zijn voldaan. Het moeten afwachten van het normale procedureverloop in het kader van een beroep tot nietigverklaring of een gewone schorsingsprocedure maakt het onvermijdelijke lot uit van elke beroepsindiener en het staat aan de verzoekende partijen die erop aandringen dat hun zaak bij voorrang wordt behandeld om aan te tonen, en zulks aan de hand van concrete, specifieke op hen betrekking hebbende en verifieerbare gegevens, dat zij het resultaat van de procedure tot nietigverklaring of de gewone schorsingsprocedure niet kunnen afwachten op straffe van zich in een toestand te bevinden met ernstige schadelijke gevolgen. De verzoekende partijen tonen dat niet aan zoals hierna zal blijken.

26. De verzoekende partijen vrezen dat de met de bestreden ministeriële instructie varkensstapel beoogde reductie van de varkensstapel met 30% in de praktijk van de advies- en vergunningverlening erop zal neerkomen dat “ook elke individuele vergunningsaanvraag zal moeten voldoen aan de reductiedoelstelling”. Die vrees gaat er evenwel aan voorbij dat de bestreden instructie de vooropgestelde reductiedoelstelling kwalificeert als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling als bedoeld in artikel 4.3.1, § 2, VCRO. Welnu, deze decretale regeling is een algemene bepaling over de beoordelingsgronden voor het

verlenen dan wel weigeren van omgevingsvergunningen voor stedenbouwkundige handelingen en voor het verkavelen van gronden. Die vrees gaat er eveneens aan voorbij dat de bestreden ministeriële instructie, voor de toepassing ervan in de advies- en vergunningenpraktijk, het enkel heeft over “[h]et verlenen van vergunningen voor bijkomende dierplaatsen voor varkens” hetgeen de vooropgestelde reductiedoelstelling zou hypothekeren.

De inhoud van de bestreden ministeriële instructie varkensstapel blijkt dus volgens een tekstuele of exegetische lezing ervan in het licht van de beoordeling van de schorsingsvoorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid - en daargelaten de aard en de draagwijdte ervan waarover in de huidige stand van de procedure geen uitspraak wordt gedaan - enkel vergunningsaanvragen voor stedenbouwkundige handelingen “voor bijkomende dierplaatsen voor varkens” te beogen. Het feit dat de inhoud van de nota van de verwerende partij in deze procedure de lezer ervan kan doen veronderstellen dat de bestreden ministeriële instructie varkensstapel ook zou kunnen gelden voor andere vergunningsaanvragen, doet aan die lezing van de bestreden ministeriële instructie varkensstapel of vaststelling niets af.

27. Deze vaststelling maakt de beweerde impact van de bestreden ministeriële instructie varkensstapel “op de bedrijfsvoering van de leden-varkenshouders” van de Boerenbond en de daarmee gepaard gaande fundamentele rechtsonzekerheid, ongerustheid en stress bij haar leden-varkenshouders – daargelaten dat dit/die nadeel/nadelen kan/kunnen betrokken worden op de Boerenbond persoonlijk – niet aannemelijk voor haar leden-varkenshouders die geen vergunningsaanvragen (zullen) indienen of hebben ingediend voor stedenbouwkundige handelingen die bijkomende dierplaatsen voor varkens en/of de exploitatie ervan beogen. De bewering dat de bestreden ministeriële instructie varkensstapel het voor varkensbedrijven onmogelijk maakt “om het huidig dierenaantal te behouden [...] en dus hun exploitatie voort te zetten”, vindt geen steun in de letterlijke tekst van de bestreden ministeriële instructie varkensstapel.

28. In zoverre de Boerenbond deze beweerde impact bij haar leden-varkenshouders aangrijpt om de Raad van State ervan te overtuigen dat dit ook een ernstige impact heeft op haar statutaire doelstelling of “haar statutaire doelstelling raakt”, verwart zij deze schorsingsvoorwaarde met de ontvankelijkheidsvoorwaarde van het belang bij haar vordering die zij heeft ingesteld. Aangenomen dat de bestreden ministeriële instructie varkensstapel haar statutaire doelstelling zou raken – waarover in de huidige stand van de procedure geen uitspraak wordt gedaan – heeft de Boerenbond hiermee nog altijd niet aangetoond dat zij aan de schorsingsvoorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid heeft voldaan. De redenering van de Boerenbond volgen, zou betekenen dat tegen elke bestuurshandeling die haar statutaire doelstelling raakt de schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid kan worden aangewend.

29. Waar de Boerenbond aanvoert dat zich een onmiddellijke schorsing van de bestreden ministeriële instructie varkensstapel opdringt om de belangen van haar leden-varkenshouders “te vrijwaren van een onwettig en willekeurig optreden van de uitvoerende macht” of om “de rechtsorde te ontdoen van dit ‘juridisch drijfzand’”, verwart zij de schorsingsvoorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid met de andere schorsingsvoorwaarde van minstens één ernstig middel. Zij betreft op die manier de ernst van de door haar aangevoerde middelen in de beoordeling van de uiterst dringende noodzakelijkheid.

De voorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid is nochtans een schorsingsvoorwaarde die afzonderlijk onderzocht moet worden. De onwettigheden die tegen de bestreden ministeriële instructie varkensstapel worden aangevoerd kunnen op zich geen reden zijn om het bestaan van de uiterst dringende noodzakelijkheid te aanvaarden.

30. In zoverre de nv Van Hoydonck en de nv Bennenbroek-Slegers een “ernstig financieel en onomkeerbaar nadeel” aanvoeren, geldt dat zij, willen zij spoedeisendheid – te dezen een schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid –

verantwoorden, concreet moeten aantonen aan de hand van verifieerbare gegevens en stavingsstukken, dat de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden ministeriële instructie, indien ze pas na het afwikkelen van de gewone schorsingsprocedure zou worden uitgesproken, onherroepelijk te laat zou komen om het nadeel op te vangen of hun belangen veilig te stellen. Een financieel-economisch nadeel verantwoordt immers in de regel niet de spoedeisendheid – laat staan de uiterst dringende noodzakelijkheid – tenzij de verzoekende partijen concreet kunnen aantonen zodanig in de penarie te zitten dat zij de normale afloop van de schorsingsprocedure niet kunnen afwachten, bewijs dat zoals hierna zal blijken door hen niet wordt geleverd.

31. Zowel de nv Van Hoydonck als de nv Bennenbroek-Slegers laat na overtuigende bewijsstukken over te leggen die aantonen dat hun vooralsnog vergunde activiteiten of exploitatie op een definitieve wijze door de bestreden ministeriële instructie varkensstapel in gevaar worden gebracht waardoor zij op een faillissement zouden afstevenen of dat hun voortbestaan zelf of het financieel evenwicht van beide partijen ernstig in gevaar wordt gebracht. De jaarrekening per 31 maart 2022 van de nv Van Hoydonck reveleert dit niet. Het uittreksel uit de resultatenrekening van 2022 van de nv Bennenbroek-Slegers met de “investerings boekjaar 2022” evenmin. Deze stukken overtuigen de Raad van State er niet van dat de vergunde activiteiten van beide partijen op een definitieve wijze in gevaar worden gebracht door de bestreden ministeriële instructie varkensstapel waardoor zij op een faillissement afstevenen of minstens het financieel evenwicht van beide partijen ernstig in gevaar wordt gebracht indien zij de normale afloop van de schorsingsprocedure zouden moeten afwachten. Om de uiterst dringende noodzakelijkheid aan te tonen moeten de financiële gevolgen voor een verzoekende partij onomkeerbaar zijn. De nv Van Hoydonck en de nv Bennenbroek-Slegers bewijzen dat niet.

Deze conclusie geldt des te meer nu blijkt dat de respectieve vergunningsaanvragen van beide vennootschappen, naar eigen zeggen, de voortzetting of hernieuwing van de thans nog vergunde exploitatie van hun

respectieve varkenshouderij beogen. Hun respectieve vergunningsaanvragen hebben dus kennelijk geen stedenbouwkundige handelingen voor bijkomende dierplaatsen voor varkens als voorwerp.

32. In zoverre de nv Van Hoydonck en de nv Bennenbroek-Slegers het moreel nadeel invoeren van “de dreigende sluiting van een exploitatie die het gevolg zou zijn van een weigering van de vergunning voor het huidige dierenaantal van de betrokken zaakvoerder en diens gezin”, heeft dat beweerde nadeel geen betrekking op de vennootschappen zelf en geldt dat een moreel nadeel in de regel wordt goedge maakt door een later tussen te komen vernietigingsarrest. De nv Van Hoydonck en de nv Bennenbroek-Slegers tonen bovendien niet aan dat het aangevoerde moreel nadeel zodanig is dat hun zaakvoerders en hun gezin de normale afloop van de schorsingsprocedure niet kunnen afwachten, zoals is gebleken bij de beoordeling van het aangevoerde financieel nadeel van de vennootschappen zelf.

33. Uit wat voorafgaat volgt dat geen uiterst dringende noodzakelijkheid is aangetoond, hoewel die procedure slechts mag worden aangewend in die enkele gevallen dat het uiterst dringende karakter door een verzoekende partij op duidelijke en onomstootbare wijze wordt aangetoond, daarbij in acht genomen dat de vordering tot schorsing, ook deze bij uiterst dringende noodzakelijkheid, “op elk moment” kan worden ingesteld. Evenmin is aangetoond dat het doorlopen van een gewone schorsingsprocedure onherroepelijk te laat zou komen, op straffe zich in een toestand te bevinden met onherroepelijke schadelijke gevolgen.

34. De uiterst dringende noodzakelijkheid is derhalve niet aangetoond.

VII. Conclusie

35. Er is niet voldaan aan ten minste één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden toegewezen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt de vordering.

2. De verzoekende partijen worden, elk voor een derde, verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, begroot op een rolrecht van 600 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vier augustus tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, XIIe vakantiekamer, samengesteld uit:

Pierre Lefranc,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	

Tiny Temmerman,	griffier.
-----------------	-----------

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Pierre Lefranc