

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 104.989 van 21 maart 2002
in de zaak A. 72.377/VII-14.990.**

In zake : Elisabeth DE BEYER,
die woonplaats kiest bij
advocaat A. CORNELISSEN,
kantoor houdende te EVERGEM,
Langerbrugsestraat 16a

tegen :

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

D E R A A D V A N S T A T E, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Elisabeth DE BEYER op 6 december 1996 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 7 oktober 1996 van de Vlaamse minister van leefmilieu en tewerkstelling waarbij het beroep dat zij had ingesteld tegen het besluit van 18 april 1996 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg houdende weigering van de vergunning voor het veranderen en uitbreiden van haar varkenshouderij, gelegen Luttelmeeuwen 80 te Meeuwen-Gruitrode, ongegrond wordt verklaard en het beroepen besluit wordt bevestigd;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de beschikking van 11 september 2001 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 21 januari 2002 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 14 februari 2002;

Gehoord het verslag van Staatsraad R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat C. VAN DER SYPE die, loco Advocaat A. CORNELISSEN verschijnt voor de verzoekster, en van advocaat G. DE GROOTE die, loco advocaat M. BOES verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Eerste Auditeur E. LANCKSWEERDT;

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

1. Feiten

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

1.1. De verzoekster exploiteert een varkenshouderij met 323 varkens en de bijhorende opslag van dierlijke mest en mazout.

1.2. Op 15 december 1995 dient zij een milieuvergunningsaanvraag in voor de uitbreiding van haar inrichting, om te komen tot een gesloten varkenshouderij met 1.174 varkens, de opslag van 10.000 liter mazout en 2.540 m³ mest.

Op 21 december 1995 wordt ze er door de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg van in kennis gesteld dat haar aanvraag ontvankelijk en volledig werd verklaard.

1.3. De gevraagde uitbreiding wordt geweigerd bij besluit van 18 april 1996 van de bestendige deputatie. Tegen dit weigeringsbesluit gaat de verzoekster in beroep.

1.4. Nadat de vereiste adviezen werden uitgebracht, wordt op 7 oktober 1996 het thans bestreden besluit genomen : het beroep wordt ongegrond verklaard en het beroepen weigeringsbesluit wordt bevestigd op grond van de volgende overwegingen :

"Overwegende dat de fosfaatproductie van deze inrichting, blijkens de gegevens in de aanvraag, 7368 kg P2O5 bedraagt (overeenkomstig 150 zeugen incl. biggen en 1024 'andere' varkens.

Overwegende dat elke milieuvergunningaanvraag in bijlage de voorziene maatregelen om verontreiniging van het milieu te voorkomen dient te bevatten; dat meststoffen in het algemeen milieuverontreiniging kunnen veroorzaken indien onoordeelkundig gebruikt; dat bij het ontbreken van mestverwerkingsmogelijkheden dierlijke mest enkel kan gebruikt worden voor bemesting van gronden; dat er momenteel, voor wat toegelaten bemesting betreft, volgende P2O5-bemestingslimieten bestaan : 200 kg P2O5 per hectare voor gewassen grasland en maïs en 150 kg P2O5 per hectare voor andere gewassen; dat het naar de toekomst toe niet kan geweten zijn welke gewassen op een bepaald perceel zullen geteeld worden; dat bovendien in artikel 31, § 2, 1° van het Mestdecreet voorzien is dat deze bemestingslimieten driejaarlijks kunnen herzien worden teneinde een evenwicht te bekomen tussen de opgebrachte hoeveelheid mest en de natuurlijk onttrekking van mineralen; dat momenteel dit evenwicht nog niet bereikt is en dus de kans reëel is dat deze bemestingslimieten in de nabij toekomst lager zullen liggen; dat het derhalve aangewezen is te rekenen met een bemestingslimiet van maximaal 150 kg P2O5 per hectare; dat hiertoe in het Mestdecreet enkel documenten bestaan ter staving van de mestafzet voor het lopende kalenderjaar; dat evenwel een milieuvergunning in principe verleend wordt voor een periode van 20 jaar; dat indien de aanvrager onvoldoende gronden in gebruik heeft hij hiertoe contracten op langere termijn kan sluiten met derden; dat het wenselijk is deze contracten een langere looptijd dan één jaar te geven, opdat zou blijken dat de mogelijke milieuverontreiniging over een langere periode voorkomen kan worden; dat hiertoe een periode van drie jaar als absoluut minimum dient beschouwd te worden;

Overwegende dat deze inrichting in totaal 0 ha grond in eigendom of in pacht heeft;

Overwegende dat de aanvrager nog 2 afzetcontracten bijsluit; dat deze contracten door de Mestbank als volgt geëvalueerd werden (rekening houdend met een bemestingslimiet van 150 kg P2O5 per ha, en gebaseerd op de aangifte van de afnemers bij de Mestbank):

-6003 kg P2O5 die volledig aanvaard kunnen worden aangezien deze zullen gespreid worden op 40,3 ha en de in het contract vermelde gebruiker deze gronden niet nodig heeft voor een verantwoorde mestafzet van de mestproductie van zijn eigen dieren

-1369 kg P2O5 die niet aanvaard kunnen worden aangezien deze gebruiker al zijn gronden nodig heeft voor een verantwoorde mestafzet van de mestproductie van zijn eigen dieren, en dat zelfs rekening houdende met de in het beroepschrift vermelde verklaring i.v.m. 11 bijkomende hectares die deze gebruiker zou verworven hebben;

Overwegende dat de aanvrager dus 6003 kg P2O5 kan afzetten (0 kg P2O5 via gronden in eigendom of in pacht en 6003 kg P2O5 via afzetcontracten); dat bijgevolg de grondgebonden en de grondverbonden afzet niet voldoende is voor een verantwoording van de mestafzet van deze inrichting; dat bijgevolg deze aanvraag niet verenigbaar is met art. 5.9.8.3, § 3 van titel II van het Vlarem";

2. Ten gronde

2.1. Standpunten van de partijen

Overwegende dat de partijen aangaande het enig middel de volgende argumenten uiteenzetten :

2.1.1. In het **middel** wordt de schending aangevoerd van “het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijk motivering van de bestuurshandelingen evenals het ontbreken van rechtens vereiste feitelijke grondslag”.

De verzoekster doet gelden dat het bestreden besluit de vergunning tot uitbreiding van haar bestaande inrichting weigert onder verwijzing naar artikel 5.8.9.3., § 3, van Vlarem I, omdat voor de betrokken inrichting een ecologisch verantwoorde mestafzet naar de toekomst toe niet zou zijn gewaarborgd.

Zij stelt :

"Het decreet van 20 december 1995 tot wijziging van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (B.S. 30 december 1995) is in werking getreden op 1 januari 1996.

In artikel 11 van voormeld decreet wordt bepaald dat het besluit niet van toepassing is op de vergunningsaanvragen waarvan de datum van ontvankelijkheid en volledigheidsverklaring vóór de inwerkingtreding van het besluit ligt.

De vergunningsaanvraag van verzoekster werd op 21 december 1995 ontvankelijk en volledig verklaard.

De vergunningverlenende overheid kon van verzoekster dan ook niet eisen dat documenten worden voorgelegd die aantonen dat een ecologisch verantwoorde mestafzet gewaarborgd is."

Verwijzend naar verschillende arresten van de Raad van State terzake, besluit zij dat het meststoffendecreet in casu geen grond kon bieden om de vergunning te weigeren.

2.1.2. De verwerende partij repliceert in haar **memorie van antwoord** dat het middel niet gegrond is om de volgende redenen :

"-Vooreerst is het duidelijk dat artikel 33, § 1, van het decreet van 23.01.1991, zoals het werd vervangen door het decreet van 20 december 1993 (lees: 1995), hoe dan ook in werking is getreden op 01.01.1996 en onmiddellijke werking heeft.

Daaraan kan geen afbreuk gedaan worden door de bepaling van artikel 11 van het besluit van 20.12.1995.

-Overigens moet worden vastgesteld dat dit besluit van 20.12.1995 allerlei beperkingen oplegt voor bedrijven in de veronderstelling dat de maxima vermeld in het decreet, al dan niet overschreden zijn.

Men kan artikel 11 van dit besluit zo begrijpen dat deze strenge normen niet van toepassing zijn op vergunningsaanvragen, die volledig en ontvankelijk verklaard werden vóór 31.12.1995, maar dit doet hoe dan ook geen afbreuk aan de onmiddellijke werking van artikel 33 § 1 van het voormelde decreet, eens vastgesteld is dat het totaal aantal P205 van 75.000.000 kg is overschreden.

M.a.w., de strengere normen van het uitvoeringsbesluit kunnen in voorkomend geval niet worden tegengeworpen aan de verzoekende partij, maar dit doet geen afbreuk aan de vaststelling dat artikel 33 § 1 als zodanig wel aan de verzoekende partij tegenstelbaar is en m.n. dus het verbod om nieuwe vergunningen te verlenen van zodra vastgesteld is dat er meer dan 75.000.000 kg P205 in Vlaanderen is geproduceerd."

2.1.3. De verzoekster herhaalt in haar **memorie van wederantwoord** dat haar vergunningsaanvraag volgens het regime van het oude meststoffendecreet en de daarop betrekking hebbende rechtspraak moest worden beoordeeld, verwijzend naar artikel 11 van het vergunningenbesluit.

Artikel 34, § 6, 2°, van het vernieuwde meststoffendecreet, waarin wordt bepaald dat de Vlaamse regering geval per geval de regels bepaalt waaraan bedrijven bij de milieuvergunningsaanvraag moeten voldoen inzake de bewijsvoering van de toekomstige mestafzet, is pas in werking getreden op 1 januari 1996.

Het is helemaal niet vanzelfsprekend dat de werkingssfeer ratione temporis zich zou uitstrekken tot milieuvergunningsaanvragen die -zoals in casu- ontvankelijk en volledig werden verklaard voor die datum

Tenslotte stelt zij dat de verwijzing naar artikel 5.9.8.3, § 3, van Vlarem II aan deze argumentatie geen afbreuk kan doen, omdat deze bepaling op zich de vergunningverlenende overheden geen grond verschaft om op grond van de te verwachten mestproductie en de voorziene afzet ervan, een milieuvergunningsaanvraag tot uitbreiding van een varkenshouderij te weigeren;

2.2. Bespreking

Overwegende dat het middel gegrond is om de volgende redenen:

2.2.1. Uit het sub 1.4 geciteerde blijkt dat de gevraagde milieuvergunning werd geweigerd op grond van de overweging dat "bijgevolg de grondgebonden en de grondverbonden afzet niet voldoende is voor een verantwoording van de

mestafzet van deze inrichting; dat bijgevolg deze aanvraag niet verenigbaar is met art. 5.9.8.3., § 3, van titel II van het Vlarem”.

2.2.2. Artikel 5.9.8.3., § 3, van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieu-hygiëne (VLAREM II) bepaalt wat volgt :

"De geproduceerde dierlijke mest dient overeenkomstig het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen en zijn uitvoeringsbesluiten afgezet op een ecologisch verantwoorde wijze".

Zoals ze is geredigeerd, laat deze bepaling op zich de vergunning-verlenende overheden niet toe om op grond van de te verwachten mestproductie en de voorziene afzet ervan, een milieuvergunningsaanvraag tot het uitbreiden van een varkenshouderij te weigeren.

2.2.3. De normering, zoals ze is ingevoegd door het decreet van 20 december 1995 tot wijziging van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, is pas in werking getreden op 1 januari 1996, nadat verzoeksters aanvraag ontvankelijk en volledig werd verklaard op 21 december 1995

Uit niets blijkt dat het de bedoeling was van de regelgever om de nieuwe bepalingen retroactief te laten werken, derwijze dat reeds ingediende vergunningsaanvragen die bovendien ontvankelijk en volledig waren verklaard zouden moeten vervuld worden met bepaalde mestafzetdocumenten.

Integendeel, één van de uitvoeringsbesluiten van het gewijzigde meststoffendecreet, met name het besluit van de Vlaamse regering tot uitvoering van de artikelen 33 en 34 van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffenvergunningen stelt in zijn artikel 11 dat het niet van toepassing is op aanvragen die vóór 1 januari 1996 ontvankelijk en volledig werden verklaard.

2.2.4. Voorts is de Raad van State geen bepaling bekend die op het ogenblik dat verzoeksters vergunningsaanvraag ontvankelijk en volledig werd verklaard, voorschreef dat de aanvrager van een milieuvergunning bij zijn aanvraag documenten diende te voegen of in de loop van de vergunningsprocedure documenten diende over te leggen met betrekking tot de afzetmogelijkheden van de door de geplande inrichting te produceren dierlijke mest.

Het meststoffendecreet van 23 januari 1991 bevatte op voormeld tijdstip geen regels met het oog op het beoordelen van een milieuvergunningsaanvraag, noch verbodsbepalingen die aanleiding konden geven tot het weigeren van een dergelijke vergunning.

Blijkens voormeld decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan zoals ze toen golden waren vier mestafzetmogelijkheden voorhanden : het opbrengen op eigen cultuurgronden, vervoer naar cultuurgronden van gebruikers gelegen in dezelfde of in aangrenzende gemeenten, vervoer naar andere dan voormelde gronden door een door de Mestbank erkend vervoerder en, tenslotte, afname door de Mestbank.

De overheid bezat derhalve niet de bevoegdheid om bij wege van het weigeren van een milieuvergunning een toekomstig exploitant reeds vooraf de mogelijkheid te ontzeggen om van een of meer van die wettelijke mestafzetmogelijkheden gebruik te maken,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 7 oktober 1996 van de Vlaamse minister van leefmilieu en tewerkstelling waarbij het beroep dat Elisabeth DE BEYER had ingesteld tegen het besluit van 18 april 1996 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg houdende weigering van de vergunning voor het veranderen en uitbreiden van haar varkenshouderij, gelegen Luttelmeeuwen 80 te Meeuwen-Gruitrode, ongegrond wordt verklaard en het beroepen besluit wordt bevestigd.

Artikel 2.

Dit arrest zal worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

Artikel 3.

De kosten van het beroep, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op eenentwintig maart tweeduizend en twee, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.