

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 113.945 van 19 december 2002
in de zaak A. 69.060/VII-14.164.**

In zake : Johan STRUBBE,
die woonplaats kiest bij
Advocaat A. NAVASARTIAN,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Jenatzystraat 13

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat B. STAELENS,
kantoor houdende te BRUGGE,
Canadesen Hof,
Bevrijdingslaan 4, bus 1.

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

Gezien het verzoekschrift dat Johan STRUBBE op 23 mei 1996, heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van leefmilieu en tewerkstelling van 26 maart 1996 waarbij zijn beroep, aangetekend tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 7 december 1995 houdende het gedeeltelijk verlenen van de vergunning aan verzoeker om een veehouderij te veranderen gelegen te 8680 Koekelare, Corduaweg 1, door uitbreiding, ongegrond wordt verklaard;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur C. ADAMS;

Gelet op de beschikking van 10 januari 2002 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 regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 8 november 2002 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 5 december 2002;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaat A. NAVASARTIAN, die verschijnt voor verzoeker, en van Advocaat I. VANDEN BON, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur P. PROVOOST;

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

1. De feiten

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

1.1. Verzoeker baat een veehouderij uit aan de Corduaweg 1 te Koekelare.

Hij beschikt daarvoor aanvankelijk over de volgende vergunningen :

- het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Koekelare van 12 november 1991 houdende aktenaam van de exploitatie van 49 runderen en 460 m³ mestopslag gedurende een termijn tot 1 september 2011;
- het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Koekelare van 29 oktober 1993 houdende aktenaam van de exploitatie van 180 mestvarkens gedurende een termijn tot 29 oktober 1998;
- het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen houdende vergunning voor de exploitatie van

50.000 leghennen, 180 mestvarkens, 49 runderen, 682 m³ mestopslag en 8.700 liter mazoutopslag gedurende een termijn tot 1 september 2011.

De inrichting ligt in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied volgens het gewestplan Diksmuide-Torhout, vastgesteld bij koninklijk besluit van 5 februari 1979.

1.2. Op 30 mei 1995 vraagt verzoeker aan de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen een milieuvergunning voor een hinderlijke inrichting van klasse 1 met als voorwerp de verandering van de bestaande inrichting door uitbreiding met 50.000 leghennen, 20 runderen en 600 m³ mestopslag tot een totaal van 100.000 leghennen, 180 mestvarkens, 69 runderen en 1.283 m³ mestopslag.

Met een besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 21 september 1995 wordt de behandelingstermijn verlengd en met een besluit van 7 december 1995 wordt de gevraagde vergunning enkel verleend voor uitbreiding met 20 runderen doch voor het overige geweigerd, in essentie omdat er onvoldoende garantie is voor een ecologisch verantwoorde mestafzet.

1.3. Met een ter post aangetekend schrijven van 22 december 1994 tekent verzoeker administratief beroep aan tegen voormeld besluit.

Gedurende de beroepsprocedure worden de volgende adviezen gegeven :

- de dienst preventieve en sociale gezondheidszorg op 5 februari 1996 : ongunstig wegens het gevaar voor waterverontreiniging door nitraten (mest);
- de afdeling stedenbouwkundige vergunningen op 9 februari 1996 : gunstig;
- het hoofdbestuur milieuvergunningen op 20 februari 1996; gunstig op leefmilieu-technisch vlak;
- de Vlaamse Landmaatschappij op 21 februari 1996 : ongunstig omdat de aanvraag onverenigbaar is met artikel 5.9.8.3, § 1 van Vlarem II en met artikel 2bis, § 2, 2°, b) en c) van het mestdecreet, als gewijzigd bij Decreet van 20 december 1995. Dit standpunt wordt bevestigd in een aanvullend advies van 20 maart 1996;
- de gewestelijke milieuvergunningscommissie op 23 februari 1996 : ongunstig omwille van onvoldoende ecologisch verantwoorde mestafzet.

1.4. Met het thans bestreden ministerieel besluit van 26 maart 1996 wordt het in eerste aanleg genomen weigeringsbesluit bevestigd voor wat betreft de 50.000 leghennen en 600 m³ mestopslag, omdat de mestafzetmogelijkheid niet voldoet aan artikel 5.9.8.3, § 3, van Vlarem II. De desbetreffende motivering luidt als volgt :

"(...)

Overwegende dat elke milieuvergunningsaanvraag 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 P_2O_5 -bemestingslimieten bestaan : 200 kg P_2O_5 per hectare voor de gewassen grasland en maïs en 150 kg P_2O_5 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 natuurlijke onttrekking van mineralen; dat momenteel dit evenwicht nog niet bereikt is en dus de kans reëel is dat deze bemestingslimieten in de nabije toekomst lager zullen liggen; dat het derhalve aangewezen is te rekenen met een bemestingslimiet van maximaal 150 kg P_2O_5 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 18,29 ha grond in eigendom of in pacht heeft; dat deze gronden gespecificeerd zijn met de bijhorende kadastrumnummers;

Overwegende dat aanvrager dus 2.743 kg P_2O_5 kan afzetten (2.743 kg P_2O_5 via gronden in eigendom of in pacht en 0 kg P_2O_5 via afzetcontracten); dat bijgevolg de grondgebonden en de grondverbonden afzet niet voldoende is voor een verantwoording van de mestafzet van deze inrichting;

Overwegende dat er naast deze verantwoording van de mestafzet op gronden nog bijkomende exportcontracten zijn; dat deze contracten als volgt geëvalueerd werden :

9 contracten met gebruikers in Nederland, voor in totaal 264,59 ha.

Dat de in de contracten vermelde gebruikers inwoners van Nederland zijn; dat bijgevolg dient voldaan te worden aan de desbetreffende EEG-reglementering en de desbetreffende Nederlandse wetgeving; dat het contract gesloten werd tot export van kippemest; dat dergelijke transporten op basis van de EEG-richtlijn 92-118 en het ministerieel besluit van 27 juni 1994 in de toekomst nog steeds mogelijk zullen zijn mits te voldoen aan de voorwaarden zoals voorzien in de EEG verordening 93-259 en de desbetreffende Nederlandse wetgeving; dat vanaf 1996 een bemestingslimiet van 110 kg P_2O_5 in Nederland geldig is; dat deze contracten gesloten werden voor een oppervlakte van 264,59 ha; dat dit overeenkomt met een mestafzetmogelijkheid van maximaal 29.105 kg P_2O_5 ; dat dit op basis van de op het moment van de aanvraag gehanteerde criteria als aanvaardbare mestafzet beschouwd werd; dat op basis van de vanaf 1 januari 1996 door de Nederlandse overheid gestelde eisen, evenwel eveneens dient gekoppeld te worden aan een voorafgaande

toelating door de bevoegde Nederlandse autoriteiten in het kader van de EVOA-reglementering;

Overwegende dat voor wat de export van dierlijke mest betreft de exploitant in deze volledig aangewezen is op EEG-reglementering; dat de kans reëel is dat de bevoegde Nederlandse overheid binnen afzienbare termijn strengere eisen zal stellen aan de import van dierlijke mest; dat anderzijds in het kader van de EVOA-reglementering er maximaal een toelating voor één jaar kan verkregen worden; dat bezwaarlijk kan gesteld worden dat dit een voldoende garantie op langere termijn is; dat er anderzijds een hoge bemestingsdruk is in V1aanderen; dat indien de exportmogelijkheden voor dierlijke mest zouden wegvallen dit een dusdanige stijging van de bemestingsdruk in V1aanderen zou tot gevolg hebben, dat dit milieukundig niet meer te verantwoorden zou zijn; dat het daartoe aangewezen is, indien vergunning zou verleend worden, om voldoende vergunningsvoorwaarden op te leggen opdat het wegvallen van de exportmogelijkheden voor dierlijke mest geen dusdanige stijging van de bemestingsdruk in V1aanderen zou veroorzaken, dat er grote risico's op verontreiniging van het milieu in het algemeen, en het grondwater in het bijzonder, zouden ontstaan; dat bovendien deze inrichting vanaf 1 januari 1999, volgens de bepalingen van het Mestdecreet, verplicht is om zijn volledig bedrijfsmatig mestoverschot te laten verwerken of exporteren;

Overwegende dat er bijgevolg een mestafzetmogelijkheid is voor in totaal 31.850 kg P_2O_5 (2.743 kg P_2O_5 via afzet op gronden in V1aanderen en 29.105 kg P_2O_5 via erkende export buiten V1aanderen); dat er bijgevolg voor deze inrichting naar de toekomst toe onvoldoende mestafzetmogelijkheden zijn om de op de inrichting geproduceerde dierlijke mest op een ecologisch verantwoorde wijze te kunnen afzetten; dat bijgevolg deze aanvraag niet verenigbaar is met artikel 5.9.8.3., §3 van titel II van het VLAREM";

2. De gegrondheid van het beroep

2.1. Overwegende dat verzoeker als tweede middel onder meer aanvoert dat de gevraagde vergunning ten onrechte werd geweigerd omdat een ecologisch verantwoorde mestafzet niet zou zijn aangetoond, dat, immers, ten tijde van het bestreden besluit er geen bepaling voorhanden was die het voorleggen van stukken inzake de afzetmogelijkheden van de te produceren mest oplegt, dat het meststoffendecreet geen regels bevatte met het oog op de beoordeling van een vergunningsaanvraag noch verbodsbepalingen die aanleiding kunnen geven tot de weigering van dergelijke vergunning, dat in evengenoemd decreet en zijn uitvoeringsbesluiten in vier afzetmogelijkheden is voorzien, dat de overheid niet de bevoegdheid lijkt te bezitten om door de weigering van een milieuvergunning een toekomstig exploitant vooraf één van die afzetmogelijkheden te ontzeggen;

2.2. Overwegende dat de verwerende partij in de memorie van antwoord betoogt dat terecht is geoordeeld dat de aanvraag niet voldoet aan

artikel 5.9.8.3., § 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (Vlarem II), dat niet alleen de hinder voor omwonenden maar ook voor het milieu in aanmerking moet worden genomen, dat een milieuvergunning een duurtijd heeft van twintig jaar en er aldus met de gevolgen van de mestafzet op lange termijn moet rekening worden gehouden, dat het niet een materie betreft die door het meststoffendecreet wordt geregeld en dus niet is onttrokken aan de werkingsfeer van Vlarem II, dat niet valt in te zien waarom een uitbreidingsvergunning voor een veehouderij niet zou kunnen worden geweigerd wegens het ontbreken van een ecologisch verantwoorde mogelijkheid de geproduceerde mest af te voeren en dat het evident is dat nu de inrichting is gelegen in een gemeente met een hoge bemestingsdruk, het manifest niet onredelijk was in hoofde van de verwerende partij om de huidige bemestingsdruk niet nog meer te belasten en de vergunning te weigeren;

2.3. Overwegende dat verzoeker in de memorie van wederantwoord repliceert dat er rekening moet worden gehouden met het meststoffendecreet en zijn uitvoeringsbesluiten zoals ze golden ten tijde van het bestreden besluit en dus vóór de inwerkingtreding van het wijzigend decreet van 20 december 1995 en 1 januari 1996; dat artikel 5.9.8.3, § 3 van Vlarem II enkel stelt dat het meststoffendecreet moet worden nageleefd hetgeen ook zonder dit artikel het geval was, dat het evenwel geen rechtsgrond biedt voor het vereisen van documenten waaruit een ecologisch verantwoorde mestafzet zou moeten blijken; dat hij nog opmerkt dat het vergunningenstelsel voor veeteeltbedrijven is geregeld door het besluit van de Vlaamse regering van 20 december 1995, bekendgemaakt op 30 december 1995 doch dat het besluit niet van toepassing is op de vergunningsaanvragen die ontvankelijk en volledig zijn verklaard voor de inwerkingtreding van genoemd besluit;

2.4. Overwegende dat artikel 5.9.8.3., § 3, van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (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";

dat, zoals ze is geredigeerd, vorenstaande reglements-bepaling op zich de vergunningverlenende overheden niet toelaat om op grond van de te verwachten mestproductie en de voorziene afzet ervan, een milieuvergunningsaanvraag tot het uitbreiden van een veehouderij te weigeren; dat voorts de Raad van State geen bepaling bekend is die op de dag van het nemen van de bestreden beslissing voorschreef dat de aanvrager van een milieuvergunning bij zijn aanvraag documenten dient te voegen of in de loop van de vergunningsprocedure documenten dient over te leggen met betrekking tot de afzetmogelijkheden van de door de geplande inrichting of uitbreiding te produceren dierlijke mest; dat het meststoffendecreet van 23 januari 1991 zoals het luidde op de dag van het bestreden besluit geen regels bevatte met het oog op het beoordelen van een milieuvergunningsaanvraag noch verbodsbepalingen die aanleiding konden geven tot het weigeren van een dergelijke vergunning; dat in hun hiervoor bedoelde versie, dat decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan voorzien in vier mestafzetmogelijkheden : gebruik 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, ten slotte, afname door de Mestbank; dat in die stand van de wetgeving de overheid derhalve niet de bevoegdheid bezat 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; dat het middel in de aangegeven mate gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van de Vlaamse minister van leefmilieu en tewerkstelling van 26 maart 1996 waarbij het beroep van Johan STRUBBE aangetekend tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 7 december 1995 houdende het gedeeltelijk verlenen van de vergunning, om een veehouderij te veranderen gelegen te 8680 Koekelare, Corduaweg 1, door uitbreiding, ongegrond wordt verklaard.

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 negentien december tweeduizend en twee, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	G. DEBERSAQUES,	staatsraad,
	Th. VAN RAEMDONCK,	toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

Th. VAN RAEMDONCK.

M.-R. BRACKE.