

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 115.909 van 13 februari 2003
in de zaak A. 126.456/VII-27.793.**

In zake : Peter DE KEUKELAERE,
die woonplaats kiest bij
Advocaat K. HELSEN,
kantoor houdende te LEUVEN,
Diestsevest 40

tegen :

de bestendige deputatie van de provincieraad van
OOST-VLAANDEREN.

DE VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat Peter DE KEUKELAERE op 6 september 2002 heeft ingediend om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 4 juli 2002 inzake het beroep ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Lokeren van 11 februari 2002, waarmee aan verzoeker een milieuvergunning wordt verleend voor het veranderen van een varkenshouderij aan de Gentsesteenvweg 90 te Lokeren;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur P. PROVOOST;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 3 december 2002 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 9 januari 2003;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaat K. HELSEN, die verschijnt voor verzoeker, en van Bestuurssecretaris C. HUYSENTRUYT, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur P. PROVOOST;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

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

Verzoeker exploiteert een varkensfokkerij in Lokeren. Hij exploiteert twee inrichtingen aan de Gentssesteenweg in Lokeren : op het nummer 88 een inrichting met 150 zeugen, en op het nummer 90 een inrichting met 840 mestvarkens. Voorliggende betwisting betreft de inrichting op het nummer 90.

Op 26 maart 1973 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Lokeren aan Johan DE KEUKELAERE, verzoekers broer, een vergunning "tot het exploiteren van een varkensstal voor $\pm$ 600 mestvarkens", voor een termijn van tien jaar.

De vergunning verstrijkt zonder dat een hernieuwing wordt gevraagd.

Op 25 september 1986, "gelet op de aanvraag (...) over te gaan tot het uitbreiden van een varkenskwekerij met 370 varkens", beslist het college van burgemeester en schepenen : "De vraag wordt ingewilligd", dit voor een termijn van vijftien jaar. De aanvraag betrof volgens verzoeker 240 mestvarkens en 150 zeugen.

Verzoeker stelt dat deze inrichting voor wat de zeugen betreft nooit werd geëxploiteerd, en dat de vergunning wat de zeugen betreft dan ook vervallen is.

In 1990 neemt verzoeker de exploitatie over.

Er volgen nog een aktename voor de mestopslag en een vergunning voor grondwaterwinning.

Op 21 september 2001, vier dagen vóór het verstrijken van de vergunning van 25 september 1986, vraagt verzoeker de hernieuwing voor, wat de dieren betreft, 840 mestvarkens.

Verzoeker legt bij zijn aanvraag uit waarom de vergunning voor 600 varkens nog geldig is.

Op 11 februari 2002 verleent het college van burgemeester en schepenen een milieuvergunning voor de exploitatie van 840 varkens, dit onder volgende overweging :

"Overwegende dat de vergunning afgeleverd op 26/03/1973 voor het uitbaten van een varkensstal met 600 mestvarkens verviel op 26/03/1983; dat in de aanvraag wordt gesteld dat gezien in 1986 een vergunning voor de uitbreiding met 370 varkens (maar waarvan er maar 240 werden gerealiseerd) werd toegekend dit impliceerde dat de basisvergunning nog steeds lopende was; dat de aanvraag dd. 12/03/1986 verkeerdelijk als uitbreiding werd ingediend gezien de lopende vergunning reeds 3 jaar was vervallen; dat ook de overheid min of meer in gebreke bleef door een vergunning tot uitbreiding af te leveren; dat het daarom billijk lijkt om aan te nemen dat alle 840 varkens vergund waren tot 25/09/2001 (...)"

De vergunning wordt verleend voor een termijn tot 1 januari 2004, om reden van op die datum van toepassing wordende afstandsregels.

De Vlaamse Landmaatschappij tekent administratief beroep aan tegen deze vergunning, omdat artikel 33ter, § 1, 1°, van het meststoffendecreet verbiedt vergunningen te verlenen die tot een stijging van de vergunde mestproductie leiden.

Ze vraagt de vergunning te beperken tot 240 dieren.

Volgende adviezen worden verleend :

- de Vlaamse Landmaatschappij adviseert ongunstig voor het aantal boven 240;
- de AROHM adviseert gunstig;
- de afdeling milieuvergunningen adviseert gunstig voor 240 varkens;
- de provinciale milieudeskundige adviseert gunstig voor 240 varkens;
- de provinciale milieuvergunningscommissie adviseert gunstig voor 240 varkens.

Op 4 juli 2002 wordt de bestreden beslissing genomen : de vergunning wordt verleend voor 240 varkens, de 600 overige worden geweigerd. De weigering wordt in essentie als volgt gemotiveerd :

"(...)

"Overwegende dat de vergunning afgeleverd door het CBS op 26-03-1973 voor het uitbaten van een varkensstal met 600 mestvarkens op 26-03-1983 verviel; dat in de voorliggende aanvraag gesteld wordt dat, gezien in 1986 een vergunning voor de uitbreiding met 370 varkens toegekend werd, dit impliceerde dat de basisvergunning nog steeds lopende was; dat de aanvraag op 12-03-1986 echter verkeerdelijk ingediend werd gezien de lopende vergunning reeds 3 jaar vervallen was; dat, aangezien de zeugenstal voor 130 zeugen nooit gebouwd werd en gelet op het voorafgaande, men kan stellen dat er slechts 240 mestvarkens > 10 weken in aanmerking kunnen genomen worden voor de hernieuwing (370 - 130) i.p.v. 840 mestvarkens > 10 weken zoals aangevraagd;

(...)

Overwegende dat de gewenste mestproductie 4.477 kg P_2O_5 /j en 10.920 kg N/jaar bedraagt, afkomstig van 840 mestvarkens > 10 weken; dat de vergunde mestproductie 1.279 kg P_2O_5 /j en 3.120 kg N/jaar bedraagt afkomstig van 240 mestvarkens > 10 weken; dat de aanvraag, gelet op het voorafgaande, dient te worden beschouwd als een stijging van de vergunde mestproductie hetgeen in strijd is met art. 33ter § 1.3° van het Mestdecreet; (...)"

2. Overwegende dat krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging kan worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de nietigverklaring van de aangevochten akte of verordening kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden akte of verordening een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

2.1.1. Overwegende dat verzoeker als eerste middel de schending aanvoert van artikel 33ter, § 1, van het meststoffendecreet, van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het redelijkheidsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel, het motiveringsbeginsel, alsook machtsoverschrijding; dat verzoeker doet gelden dat de verwerende partij "een uiterst strikte en daardoor onredelijke toepassing" maakt van artikel 33ter, § 1, van het meststoffendecreet, en "niet motiveert waarom met billijkheid geen rekening kan worden gehouden"; dat hij desbetreffend doet gelden wat volgt :

"De overheid mag in haar besluitvorming en derhalve in haar appreciatierecht ten aanzien van de toepasselijke rechtsregels de grenzen van de redelijkheid niet te buiten gaan. In het licht van het proportionaliteitsbeginsel, als vorm van redelijkheidsbeginsel, betekent dit meer concreet dat in casu moet worden vastgesteld dat het nadeel dat door de beslissing wordt toegebracht aan verzoeker, abnormaal zwaar is en niet in verhouding staat tot het voordeel dat uit deze beslissing zou kunnen voortvloeien, meer bepaald in het kader van het doel van de milieureglementering. Het voordeel dat voortspruit uit de bestreden beslissing staat buiten elke redelijke verhouding tot het nadeel dat erdoor aan verzoeker wordt berokkend";

dat verzoeker in de toelichting uitvoerig uiteenzet dat hij steeds in de overtuiging leefde dat de inrichting was vergund voor 840 varkens, dit door de zware fout van het college van burgemeester en schepenen, dat verzuimd heeft verzoekers broer er bij het verlenen van de vergunning van 25 september 1986 op te wijzen dat de basisvergunning was verstreken en diende hernieuwd te worden en dat verzoeker en zijn broer in verwarring heeft gebracht door de formulering van die vergunning; dat hij er aan toevoegt dat ook bij latere gelegenheden de overheid verzoeker en zijn broer niet heeft gewezen op het probleem; dat hij nog betoogt dat artikel 33ter, § 1, van het meststoffendecreet beoogt de mestproductie in Vlaanderen te bevrozen op

een bepaald niveau, terwijl het verlenen van de vergunning geenszins een stijging van de mestproductie zou inhouden; dat, tenslotte, hij doet gelden dat de motiveringsplicht is geschonden doordat niet wordt aangegeven waarom niet met billijkheid kan worden beslist, zoals het college van burgemeester en schepenen wel heeft gedaan;

2.1.2. Overwegende dat in haar nota de verwerende partij antwoordt wat volgt :

"(...)

Uitgangspunt bij de beoordeling van de aanvraag is of de aanvraag aanleiding geeft tot een stijging van de mestproductie. Volgens art. 33, § 1, 1° van het mestdecreet dient de vergunde mestproductie berekend te worden op basis van de uitscheidingsnormen (= juridische basis). Daar er op het bedrijf slechts een vergunning lopende is voor 240 varkens, bedraagt de vergunde mestproductie 1.279 kg P_2O_5 /jaar. De gewenste vergunde mestproductie bedraagt 4.477 kg P_2O_5 /jaar zodat de aanvraag aanleiding geeft tot een stijging van de mestproductie (= feitelijke vaststelling) en er niet voldaan wordt aan de criteria van art. 33ter, § 1, 3° van het Mestdecreet. Elke aanvraag die aanleiding geeft tot een stijging van de mestproductie moet geweigerd worden. Dienaangaande heeft de vergunningverlenende overheid een gebonden bevoegdheid, en dient deze laatste de wettelijke bepaling toe te passen zonder een afwijkende beslissing te mogen treffen in toepassing van het billijkheidsbeginsel, dat enkel kan toegepast worden indien de overheid een discretionaire bevoegdheid heeft";

2.1.3. Overwegende dat artikel 33ter, § 1, 1°, c, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (meststoffendecreet), ingevoegd door een decreet van 11 mei 1999 luidt als volgt :

"§ 1. Met betrekking tot de exploitatie van landbouw- en veeteeltinrichtingen gelden de volgende regels :

(...) tot en met 31 december 2004;

(...)

c) kan met betrekking tot de diersoorten, bedoeld in artikel 5, geen milieuvergunning als bedoeld in het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning worden verleend voor nieuwe veeteeltinrichtingen, noch voor veranderingen van bestaande veeteeltinrichtingen die een verhoging van de vergunde mestproductie te berekenen volgens artikel 33bis, § 2 van de bestaande veeteeltinrichting tot gevolg hebben, behoudens wanneer het gaat om een herlocalisatie van een bestaande veeteeltinrichting voortvloeiende uit ruilverkavelingen, landinrichting, natuurinrichting en/of onteigeningen om openbaar nut en de nieuwe of bijkomende mestproductie niet hoger is dan deze van de definitief stopgezette bestaande veeteeltinrichting";

Overwegende dat bij de toepassing van voorgeciteerde decreetsbepaling dient te worden uitgegaan van de "vergunde mestproductie" en niet van de

feitelijke, niet vergunde mestproductie; dat prima facie uit het administratief dossier blijkt dat op het ogenblik van het indienen van de in het geding zijnde vergunningsaanvraag verzoeker voor zijn inrichting aan de Gentsesteenweg nr. 90 over een vergunning voor 240 mestvarkens, verleend bij besluit van 25 september 1986 van het college van burgemeester en schepenen, beschikte; dat de bewering van verzoeker dat hij in de waan verkeerde dat hij door een fout van de gemeentelijke overheid over een vergunning voor 840 mestvarkens beschikte niet tot de conclusie lijkt te kunnen leiden dat hij over zulk een vergunning beschikte, wanneer uit de neergelegde stukken blijkt dat dit niet zo is; dat overigens zoals uit de bespreking van het tweede middel prima facie blijkt, het de toenmalige exploitant is die zijn vergunningsaanvraag in 1986 foutief heeft geformuleerd en blijkbaar uit het oog had verloren dat de basisvergunning voor 600 mestvarkens sedert 26 maart 1983 vervallen was; dat, voorts, artikel 33ter, § 1, c, van het meststoffendecreet aan de vergunningverlenende overheid op het eerste gezicht geen beoordelingsruimte laat; dat zij niet vermag op grond van billijkheidsredenen deze bepaling al dan niet toe te passen; dat aangezien de overheid desbetreffend niet over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikte, het redelijkheids- en het proportionaliteitsbeginsel niet kunnen zijn geschonden; dat bij gebrek aan beleidsruimte de verwerende partij ook niet diende te motiveren waarom billijkheidsredenen in casu niet speelden; dat het eerste middel niet ernstig is;

2.2.1. Overwegende dat verzoeker als tweede middel de schending aanvoert van "de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel"; dat verzoeker doet gelden dat de bestreden beslissing totaal voorbijgaat aan de "cruciale fout" van de gemeentelijke overheid in 1986, waardoor verzoeker "in de waan werd gelaten dat zijn bedrijf perfect rechtsgeldig vergund was", "terwijl de beginselen van behoorlijk bestuur impliceren dat de overheid in haar beleid het door haar opgewekt vertrouwen moet (blijven) honoreren; in dat verband is het rechtszekerheidsbeginsel waarvan het vertrouwensbeginsel de zgn. materiële component is, een grondwettelijke regel. De gerechtvaardigde verwachtingen dewelke door het bestuur bij de rechtsonderhorigen zijn gewekt, moeten zo goed mogelijk worden gehonoreerd, op het gevaar af anders het vertrouwen dat de rechtsonderhorigen in het bestuur stellen te misleiden"; dat verzoeker onder verwijzing naar 's Raads arrest nr. 27.685, VERMEULEN, van 17 maart 1987 stelt wat volgt :

"In het arrest VERMEULEN (...) heeft Uw Raad 3 voorwaarden vooropgesteld waaraan moet voldaan zijn opdat het beginsel volgens hetwelk het bestuur het door hem opgewekte vertrouwen niet mag beschamen kunnen

worden ingeroepen. Die voorwaarden zijn het bestaan van een vergissing vanwege het bestuur, het ten gevolge van die vergissing verlenen van een voordeel aan een rechtsonderhorige en de afwezigheid van gewichtige redenen om de rechtsonderhorige dat voordeel te ontnemen.

Deze 3 voorwaarden zijn in het geval van verzoeker voldaan.

Het is in de eerste plaats vrij duidelijk dat er in casu door het bevoegde bestuur een 'vergissing' (die eigenlijk zelfs als een vrij zware fout moet worden beoordeeld) werd begaan waar er in 1986 een vergunning voor uitbreiding van het bedrijf werd verleend terwijl op dat ogenblik diende vastgesteld te worden dat de basisvergunning was vervallen. Het feit dat nadien ook andere bevoegde overheden dit niet hebben opgemerkt, versterkt de door de overheid (in al haar geledingen) begane fout.

Bovendien ligt het voor de hand dat de vergissing/fout vanwege de bevoegde overheid rechtstreeks tot een voordeel voor verzoeker (heeft) geleid. De vergunningsbeslissing van 1986 heeft de indruk gewekt dat het bedrijf tot 25 september 2001 vergund was voor het houden van 970 varkens (waarvan evenwel 130 zeugen niet werden gerealiseerd) en deze overtuiging vanwege verzoeker is in de loop van deze vergunningstermijn door geen enkele overheidsinstantie herroepen geworden. Wanneer de fout van de overheid reeds vroeger vastgesteld of bemerkt zou zijn (bv. Vóór 1995) had verzoeker perfect nog een aanvraag tot vergunning voor uitbreiding kunnen doen waarvoor op dat ogenblik nog een milieuvergunning had kunnen verleend worden.

Bovendien moet nu alleszins worden vastgesteld dat er geen voldoende, gewichtige argumenten voorhanden zijn om verzoeker dit voordeel plotseling en op onherroepelijke wijze te ontnemen (gezien het feit dat vandaag geen vergunning voor uitbreiding van het bedrijf meer kan worden verleend). De toegelaten mestproductie van het bedrijf wordt door de bestreden beslissing op verregaande wijze gereduceerd door een toepassing van de bepalingen van het mestdecreet, concreet art. 33ter, § 1 dat het vergunningenbeleid reglementeert en geen uitbreidingen van de vergunde mestproductie toelaat. De ratio legis van het huidige vergunningenbeleid bestaat erin de mestproductie op Vlaams niveau niet meer te laten toenemen, hetgeen door toekenning van de gevraagde vergunning aan verzoeker alleszins niet het geval zal zijn vermits deze reeds sinds 1986 hetzelfde aantal dieren aanhoudt op zijn bedrijf. Het doel van de strenge regelgeving kan daarom niet als 'gewichtige reden' worden gebruikt om de gevraagde vergunning te weigeren. Er moet dan ook worden vastgesteld dat het belang dat verzoeker heeft bij de honorering van zijn vertrouwen alleszins opweegt tegen het algemeen milieubelang";

2.2.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar nota antwoordt wat volgt :

"(...)

De Bestendige Deputatie heeft als vergunningverlenende overheid een gebonden bevoegdheid, m.a.w. heeft zij geen beoordelingsrecht over de toepassing van de regelgeving. Uit het administratief dossier blijkt dat er slechts een geldige vergunning bestaat voor 240 varkens, zodat huidige aanvraag tot het exploiteren van 840 varkens een stijging van de mestproductie met zich meebrengt. Indien de Bestendige Deputatie bij een gebonden bevoegdheid appreciatierecht zou toepassen zou dit in strijd zijn met het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel";

2.2.3. Overwegende dat "de vergissing" van de overheid waarop verzoeker zich beroept inhoudt dat de gemeentelijke overheid in 1986 niet heeft gemerkt dat de toenmalige exploitant zijn aanvraag verkeerdelijk had ingediend als een vraag tot uitbreiding, terwijl blijkbaar bedoeld was om een aanvraag tot "hernieuwing" -die eigenlijk als een regularisatie gold, gelet op het vervallen zijn van de vergunning van 1973-, alsmede tot uitbreiding in te dienen; dat aldus de gemeentelijke overheid in 1986 er blijkbaar is van uitgegaan dat verzoekers aanvraag correct was terwijl dit niet het geval was; dat de schijn van het bestaan van een vergunning in hoofde van verzoeker zijn oorsprong vindt in een vergissing van de vorige exploitant, zonder dat het bestuur daar enig voordeel lijkt te hebben aan toegevoegd; dat met name het bestuur in 1986 geen vergunning heeft verleend voor 840 mestvarkens; dat zoals reeds gewezen bij de bespreking van het eerste middel de indruk die verzoeker had niet de plaats kon innemen van een uitdrukkelijk verleende vergunning, noch van een ingevolge een duidelijke wetsbepaling stilzwijgend tot stand gekomen vergunning; dat op het ogenblik waarop de verwerende partij diende te oordelen over verzoekers vergunningsaanvraag, zij prima facie niet anders kon dan vaststellen dat de aanvraag gedeeltelijk betrekking had op een aantal dieren, waarvoor sinds 1983 geen vergunning meer bestond met als gevolg dat de vergunning voor dat gedeelte diende te worden geweigerd op grond van artikel 33ter, § 1, van het meststoffendecreet; dat het tweede middel niet ernstig is;

2.3. Overwegende dat geen van de aangevoerde middelen ernstig is; dat dienvolgens niet is voldaan aan artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State; dat die vaststelling volstaat om de vordering tot schorsing te verwerpen, zonder dat over de door de verwerende partij opgeworpen exceptie van onontvankelijkheid uitspraak moet worden gedaan,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Artikel 2.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de vordering tot schorsing wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op dertien februari tweeduizend en drie, door :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de H.	Th. VAN RAEMDONCK,	toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

Th. VAN RAEMDONCK.

M.-R. BRACKE.