

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 59.768 van 23 mei 1996
in de zaak A. 60.312/VII-12.755.**

In zake : Liliane EYCKERMANS,
die woonplaats kiest bij
Advocaat E. BREWAEYS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Leopold II-laan 117

tegen :

de bestendige deputatie van de provincieraad
van VLAAMS BRABANT.

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

Gezien het verzoekschrift dat Liliane EYCKERMANS op 13 oktober 1994 ingediend heeft om de nietigverklaring te vorderen van "artikel 3 van het besluit van 25 augustus 1994 van de Bestendige Deputatie van de Provincieraad van Brabant, waarbij de op beroep aan verzoekster verleende milieuvergunning voor het exploiteren van een inrichting omvattende, o.m., een stal van 488 kalveren, 6 koeien en 6 paarden slechts wordt verleend voor een termijn van drie jaar, die aanvangt op 25 augustus 1994 en verstrijkt op 25 augustus 1997";

Gelet op het arrest nr. 53.140 van 4 mei 1995 waarbij de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt bevolen;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op het arrest nr. 58.486 van 7 maart 1996 waarbij de debatten worden heropend en het door de Auditeur-generaal aangewezen lid van het Auditoraat wordt belast met het verder onderzoek van de zaak;

Gezien het aanvullend verslag opgemaakt door Auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen;

Gelet op de beschikking van 29 maart 1996 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 25 april 1996;

Gehoord het verslag van Staatsraad R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat E. BREWAEYS, die verschijnt voor verzoekster, en van Advocaat K. VAN ALSENOY, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur E. LANCKSWEERDT;

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

Overwegende dat de verzoekende partij in haar tweede middel o.m. aanvoert :

"De verwerende partij gaat ervan uit dat de mestafzet slechts voor een periode van drie jaar is gewaarborgd, zodat de duur van de vergunning tot deze periode moet worden beperkt.

A. De vergunningverlenende overheid kan niet zonder meer de onmogelijkheid tot volledige mestafzet inroepen als motief om een milieuvergunning te weigeren of, qua tijd, aan beperkingen te onderwerpen.

Dit probleem wordt immers op specifieke wijze geregeld door de artikelen 33 en 34 van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen. Deze regeling mag de leefbaarheid van de landbouwbedrijven niet in het gedrang brengen.

Dit meststoffendecreet heeft immers juist tot doel de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging als gevolg van de produktie en het gebruik van meststoffen (artikel 2).

Om die doelstelling te bereiken staat het de overheid evenwel niet vrij om het even wat te gebieden of te verbieden, al was het maar omdat in ons rechtsbestel een aantal fundamentele rechten en vrijheden een juridische bescherming kregen, hetzij op een vrij concrete wijze, hetzij op een vrij algemene en vage wijze. Het gaat hier onder meer om het eigendomsrecht (artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek en artikel 1 eerste aanvullend protocol E.V.R.M.); het recht op de vrijheid van handel en nijverheid (decreet d'Allarde), het recht op vrije keuze van de beroepsarbeid (artikel 23, 1° gecoördineerde grondwet).

Vooraleer tot een beperking van de milieuvergunning te besluiten had de Bestendige Deputatie moeten onderzoeken of de in voormelde decretale bepalingen voorziene beperkingen hadden kunnen worden opgelegd, in de mate dat er zich inzake mestafzet enig probleem zou voordoen.

(...)

C. Het meststoffendecreet omvat trouwens geen regels die moeten worden betrokken bij het beschikken op een milieuvergunningsaanvraag. Dit decreet lijkt veeleer enkel regels te omvatten die relevant zijn eenmaal een exploitatie is gestart. Eenmaal men exploiteert, en dus mest produceert, moeten de bepalingen van het meststoffendecreet en zijn uitvoeringsbesluiten vanzelfsprekend rigoureus worden in acht genomen. Dat is echter iets helemaal anders dan eisen dat op het moment dat een milieuvergunning wordt aangevraagd reeds een ecologisch verantwoorde mestafzet gewaarborgd is. Wanneer men deze eis in zijn uiterste konsekventie doortrekt zou men moeten eisen dat iemand die een vergunning aanvraagt voor een termijn van 20 jaar, ook kan aantonen dat zijn mestafzet voor de komende 20 jaar op een ecologisch verantwoorde wijze kan geschieden. Kan men op het

ogenblik dat een beslissing wordt genomen omtrent de vergunningsaanvraag, eigenlijk reeds op voorhand stellen dat een ecologisch verantwoorde mestafzet niet gewaarborgd is? Er zijn voor een mestproducent verschillende mogelijkheden om mest af te zetten. Het is helemaal niet uitgesloten dat een vergunninghouder, nog voor hij zijn exploitatie start, gronden koopt om mest op af te zetten, of dat hij overeenkomsten sluit met vervoerders of met 'geburen'.

Bij het beschikken omtrent een milieuvergunningsaanvraag kan men in bepaalde gevallen, op het moment van de beslissing (dus vóór de effectieve exploitatie) reeds vaststellen dat het afleveren van de vergunning in strijd zou komen met allerlei voorschriften (bijvoorbeeld stedenbouwkundige voorschriften, verbods- en afstandsregels van het VLAREM II, enz.), of dat het afleveren van de vergunning hoe dan ook en onmiskenbaar tot onaanvaardbare hinder en risico's zou leiden. Men ziet bij wijze van spreken op voorhand dat de milieureglementering (in de brede zin van het woord) toch niet zal kunnen worden nagekomen, en dus kan men geen vergunning afleveren. Uit wat voorafgaat blijkt echter dat het bijzonder twijfelachtig is of men op voorhand al kan zien of beoordelen dat de bemestingsnorm neergelegd in artikel 14 van het meststoffendecreet niet haalbaar is. Dat komt er omzeggens op neer dat men op voorhand weet dat van de mestafzetmogelijkheden die zijn ingebouwd in het meststoffendecreet, geen gebruik zal kunnen worden gemaakt.

Voorts kan in dit verband nog worden aangestipt dat in het arrest nummer 48.519 van 7 juli 1994 werd overwogen dat 'de Raad van State geen bepaling bekend is die voorschrijft 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 inrichting geproduceerde dierlijke mest.

Wat betreft de argumentatie, gestoeld op de artikelen 33 en 34 van het meststoffendecreet, weze aangestipt dat de Raad van State in zijn arrest nummer 48.183 van 23 juni 1994 overwoog dat de regeling neergelegd in de artikelen 33 en 34 van het meststoffendecreet 'enkel van toepassing lijkt te zijn op reeds bestaande inrichtingen en dat trouwens niet blijkt dat op de dag van het bestreden besluit de voor de toepassing van voormelde decreetsbepalingen noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen waren getroffen";

Overwegende dat de verwerende partij hier in haar memorie van antwoord op repliceert :

"Ook dit middel is een herhaling van het identieke middel tijdens de schorsingsprocedure aangehaald, middel dat door het auditoraat 'op bepaalde punten' ernstig genoemd werd, argumentatie die overgenomen werd in het tussenarrest dd. 04.05.1995 (schorsingsprocedure).

Overwegende dat inmiddels de toestand echter gewijzigd is nu ook het M.A.P. dat de bestaande regeling verder dient uit te werken, blijkbaar op de lange baan is geschoven.

Overwegende dat verwerende partij van mening is dat alzo naar de fundamentele bepalingen inzake vergunning dient teruggekeerd te worden nu ook hier de milieuvergunningsprocedure, zoals ze in VLAREM is ingeschreven, niet 'ab ovo' een nieuwe regeling heeft uitgevonden, waarbij met verwijzing naar andere decreten (zoals het meststoffendecreet) het duidelijk is dat, indien thans sommige beginselen opnieuw in vraag gesteld worden (zie ook problematiek rond VLAREM II) het meer dan noodzakelijk is dat de vergunningverlenende overheid terugkeert tot de basisprincipes die van toepassing moeten zijn wanneer zij een vergunning toekent.

Overwegende dat alzo -zie ook de nota in de schorsingsprocedure- vooreerst kan gesteld worden dat :

2.a. Ook in de oude ARAB-regeling was de afvoer van mest een element dat door de vergunning afleverende overheid dient onderzocht te worden. Verzoekende partij is blijkbaar zelf geen eigenaar van de boerderij (welke trouwens slechts een beperkte oppervlakte heeft) en de vergunningverlenende overheid heeft met of zonder Mestdecreet de bevoegdheid om na te gaan of deze afvoer verzekerd is.

De redenering loopt trouwens mank nu inderdaad in het dossier enkel blijkt dat de mestafzet voor een periode van drie jaar is gewaarborgd zodat de beperking in de tijd van de vergunning dan ook volkomen terecht was en klaarblijkelijk zal kunnen verlengd worden indien binnen drie jaar opnieuw de mestafzetmogelijkheden aangetoond worden.

(...)

2.c. De analyse van de lange uiteenzetting betreffende dit middel laat veronderstellen dat verzoekende partij opnieuw verwijt dat bij de milieuvergunningsaanvragen het Meststoffendecreet betrokken wordt.

Voor zover deze opmerking relevant is, nu zowel VLAREM als het Meststoffendecreet beide tot doel hebben de verontreiniging van de bodem en het grondwater te voorkomen (en ook de vergunninghoudende overheid terzake de nodige onderzoeken diende te verrichten in de oude ARAB-regeling) is de argumentatie met

verwijzing naar arresten van de Raad van State niet relevant.

Dit blijkt trouwens ook uit twee andere recente arresten van de Raad van State, die trouwens duidelijk verwijzen zowel naar de voorschriften van VLAREM als naar deze van het Meststoffen-decreet (cfr. 46.642 van 24.03.1994 (Alain ROOMS), trouwens op eensluidend advies van de auditeur - en verder ook een arrest 46.627 (DE SCHEPPER) waar evenmin enig probleem gemaakt werd omtrent de noodzaak van ecologisch verantwoorde mestafzet, welke niet alleen verband houdt met het mestdecreet maar ook de bekommernis van VLAREM).

Overwegende dat de verzoekende partij alzo van mening is dat er geen tegenstrijdigheid is met de vaststelling van de Raad van State in het arrest 48.519 (VILACTA), redenering die overgenomen waarbij de betwisting ten gronde precies ging over het feit dat in de loop van de procedure de verzoekende partij dergelijke documenten wel degelijk had voorgelegd en waarmee de bevoegde overheid 'met de door verzoekende partij ingediende attesten rekening had dienen te houden, wat zij blijkbaar niet deed'.

dat hieruit inderdaad enkel kan afgeleid worden dat alzo ook in de loop van de procedure nog kan aangetoond worden dat de mestafzet verzekerd is, wat uiteraard met de nodige documenten moet gestaafd zijn.

Overwegende dat de hoger aangestipte arresten niets anders gezegd hebben.

De loutere overname, ook in het tussenarrest inzake de schorsing dat 'de Raad van State geen bepaling bekend is die voorschrijft dat de aanvrager van een milieuvergunning documenten dient bij te voegen i.v.m. mestafzetmogelijkheden, en dat in de huidige stand van de wetgeving de overheid niet de mogelijkheid bezit om de aanvrager het recht te ontzeggen van één van de vier wettelijke mestafzetmogelijkheden gebruik te maken is, bij nader onderzoek in deze zaak niet volkomen terecht en gaat voorbij aan de opdracht én appreciatiebevoegdheid van de vergunningverlenende overheid.

Het kan inderdaad niet ontkend worden dat de mogelijkheden van mestafzet moeten beoordeeld worden in het kader van een VLAREM-aanvraag. Het tegendeel voorhouden zou de ganse terzake geldende vergunningsprocedure van haar essentie ontdoen.

Bovendien is het duidelijk dat indien zoals in sommige gevallen duidelijk is, er géén afzetmogelijkheden zijn of zullen zijn, de overheid in haar plicht van behoorlijk bestuur zou

tekort schieten om in dat geval toch de vergunning maar toe te staan.

Verzoekende partij is zich hiervan bewust, en ontkent deze mogelijkheid niet (zie inleidend verzoekschrift blz. 5, al. 2.).

Indien men dit aanvaard is het duidelijk dat er op dit ogenblik geen ander instrument is dan de afzetcontracten om deze mogelijkheid aan te tonen.

De verwijzing naar het Meststoffendecreet, en artikel 33 en 34 ervan is aldan echter louter indicatief, en niet uitsluitend determinerend. Als een ecologisch verantwoord mestafzet niet gewaarborgd is kan de overheid niet anders dan de aanvraag weigeren.

Uit het dossier blijkt duidelijk dat de overheid bij haar beoordeling, in redelijkheid, tot het besluit is gekomen dat deze afzet enkel voor 3 jaar was gewaarborgd.

Zij heeft niettemin de oorspronkelijke weigering omgezet in een vergunning, doch precies in overeenstemming met de beginselen van behoorlijk bestuur beperkt tot de periode voor dewelke zij de nodige garanties had wat betreft de verantwoorde mestafzet, om alzo de uitbater toe te laten, zoals hoger aangetoond, naar de toekomst zijn keuze uit andere afzetmogelijkheden te maken, of aan te tonen van welke mogelijkheden hij gebruik kon maken om een verlenging van zijn vergunning te vragen.

Bij dit alles mag niet uit het oog verloren worden dat de vergunningverlenende overheid inderdaad het recht en zelfs de plicht heeft elke milieuvergunningsaanvraag te beoordelen, rekening houdende niet alleen met alle wettelijke voorschriften, maar ook met alle feitelijke gegevens.

Naar analogie met hetgeen in het hoger geciteerde arrest ROOMS nr. 46.642 gesteld wordt, is het duidelijk dat ook in casu de vergunning toch kan geweigerd worden omdat de mestafzet duidelijk niet bewezen is, voor zover dit oordeel berust op in redelijkheid aanvaardbare motieven.

Dit is duidelijk het geval in dit dossier, zodat het middel dat 'prima facie' door de Raad als ernstig weerhouden werd in feite toch niet gegrond is";

Overwegende dat het bestreden besluit als redengeving voor de beperking van de geldigheidsduur van de vergunning vermeldt :

"Overwegende dat de fosfaatproduktie van de inrichting, blijkens de gegevens in de aanvraag, 2.922 kg P_2O_5 bedraagt (overeenkomstig 488 mestkalveren, 6 andere runderen en 6 paarden); dat het bedrijf in totaal 0,97 ha grond in eigendom of in pacht heeft; dat deze gronden gespecificeerd zijn met de bijhorende kadastrumnummers; dat aanvrager bovendien nog 1 afzetcontract bijsluit; dat dit contract door de Mestbank als volgt geëvalueerd werd (rekening houdend met een bemestingslimiet van 150 kg P_2O_5 per ha, en gebaseerd op de aangifte van de afnemer bij de Mestbank) :

- 19,07 ha, die volledig in rekening kunnen gebracht worden, aangezien de afnemer deze gronden niet nodig heeft voor een verantwoorde mestafzet van de eigen dieren;

Overwegende dat aanvrager dus 20,04 ha gronden voor een verantwoording van de mestafzet (0,97 ha in eigendom of in pacht en 19,07 ha onder afzetcontract) ter beschikking heeft; dat, rekening houdend met een bemestingslimiet van 150 kg P_2O_5 per ha, deze beschikbare grondoppervlakte voldoende is voor een verantwoording van de mestafzet; dat er bijgevolg voldoende mestafzetmogelijkheden zijn; dat bijgevolg deze aanvraag verenigbaar is met de doelstellingen van het Mestdecreet (23 januari 1991);

Overwegende dat over deze aanvraag anders oordelen zou betekenen dat men aan het Mestdecreet enige betekenis ontnemt;

Overwegende dat 1.900 m³ mengmestopslag aangevraagd is op de inrichting; dat hiermee een opslagcapaciteit voorzien is voor 10 maanden; overwegende dat dit voldoende is volgens Vlarem II;

Overwegende dat dit voldoende is om de periode van uitrijverbod, zoals voorzien in het Mestdecreet te kunnen overbruggen;

Overwegende dat de mestafzet voor een periode van 3 jaar is gewaarborgd";

dat die beperking dus ingegeven blijkt door de overweging dat de mestafzet slechts voor een periode van drie jaar is gewaarborgd;

Overwegende dat het meststoffendecreet van 23 januari 1991 zoals het gold op het ogenblik van het bestreden besluit en zijn uitvoeringsbesluiten in vier mogelijkheden voorzagen om de door een bedrijf geproduceerde dierlijke mest op doelmatige wijze af te zetten : gebruik op eigen cultuurgronden, vervoer naar cultuurgronden van gebruikers gelegen in dezelfde of in aangrenzende gemeenten, vervoer naar andere dan voormel-

de gronden door een door de Mestbank erkend vervoerder en, ten slotte, afname door de Mestbank; dat de Raad van State in de te dezen toepasselijke wetgeving geen bepaling bekend is die 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; dat het toepasselijke meststoffendecreet 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 de toepasselijke 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 de vier bovenvermelde wettelijke mestafzetmogelijkheden gebruik te maken; dat het middel gegrond is; dat het andere middel niet dient onderzocht te worden,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt artikel 3 van het besluit van 25 augustus 1994 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Brabant waarbij de duur van de aan Liliane EYCKERMANS verleende milieuvergunning voor het exploiteren van een inrichting omvattende o.m. een stal van 488 kalveren, 6 koeien en 6 paarden wordt beperkt tot drie jaar, nl. tot 25 augustus 1997.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op vierduizend frank, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

Artikel 3.

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

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op drieëntwintig mei 1900 zesennegentig, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. VERMEIRE,	kamervoorzitter,
	D. VERBIEST,	staatsraad,
	R. STEVENS,	staatsraad,
Mevr.	Ch. BAMPS,	toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

Ch. BAMPS.

J. VERMEIRE.