

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 83.330 van 4 november 1999
in de zaak A. 53.759/VII-12.214.**

In zake : Marc VANDEWOESTIJNE,
die woonplaats kiest bij
advocaat M. DENYS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Grote Hertstraat 12

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat F. DE BISSCHOP,
kantoor houdende te BUGGENHOUT,
Provincialebaan 20.

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

Gezien het verzoekschrift dat Marc VANDEWOESTIJNE op 24 september 1993 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van 27 juli 1993 van de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaamse minister van leefmilieu en huisvesting waarbij zijn beroep tegen het besluit van 11 februari 1993 van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen houdende enerzijds het verlenen van de vergunning voor de uitbreiding van zijn varkensfokkerij, gelegen aan de Brugsesteenweg 125 te Pittem met 8.700 l mazout en 1.200 l petroleum, en anderzijds het weigeren van de vergunning voor de uitbreiding van voormelde inrichting met 708 mestvarkens, ongegrond wordt verklaard en het beroepen besluit wordt bevestigd;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Adjunct-auditeur P. PROV00ST;

Gelet op de beschikking van 10 mei 1999 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 verzoeker;

Gelet op de beschikking van 1 september 1999 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 7 oktober 1999;

Gehoord het verslag van Staatsraad R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat T. DEWANDRE die, loco advocaat M. DENYS verschijnt voor de verzoeker en van advocaat I. LAUREYS die, loco advocaat F. DE BISSCHOP verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur P. PROV00ST;

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

1. Feiten

1.1. De verzoeker baat een varkensfokkerij uit aan de Brugsesteenweg te Pittem.

Op 15 februari 1990 neemt hij de varkensstapel van zijn vader, Gabriël VANDEWOESTIJNE, over.

Voor de exploitatie van zijn bedrijf beschikt de verzoeker over de volgende vergunningen :

- een vergunning voor het uitbaten van 2 stallen voor 476 mestvarkens elk, 2 voedersilo's van 12 ton en verschillende elektromotoren met een totaal vermogen van 3,94 kW, verleend bij beslissing van 8 november 1989 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Pittem;
- een vergunning, door datzelfde college van burgemeester en schepenen op dezelfde datum verleend aan verzoekers vader, voor het exploiteren van een varkensfokkerij met maximum 180 mestvarkens, 1 voeder-silo van 9 ton en de bovengrondse opslag van 1.300 l mazout;
- een aktename geldend als vergunning voor de opslag van 1.652 m³ dierlijke mest, verleend bij beslissing van 17 april 1992 van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen.

1.2. Op 14 augustus 1992 dient de verzoeker bij de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen een vergunningsaanvraag in voor de uitbreiding van zijn inrichting.

Met een besluit van 11 februari 1993 verleent de bestendige deputatie de vergunning voor wat betreft de opslag van 8.700 l mazout en 1.200 l petroleum. De vergunning wordt evenwel geweigerd voor wat betreft de gevraagde uitbreiding met 708 mestvarkens. Bovendien wordt de capaciteit van het bedrijf herleid tot 1.000 dieren, onder de volgende motivering :

"(...)

Overwegende dat de twee hogergenoemde besluiten van het College van Burgemeester en Schepenen dd. 8/11/1989 niet rechtsgeldig zijn omdat het gaat om één technisch geheel zodat het vergunde aantal varkens maximaal 1000 kon bedragen."

1.3. Met een aangetekend schrijven van 16 maart 1993 tekent de verzoeker beroep aan tegen voormeld besluit bij de Gemeenschapsminister van leefmilieu.

1.4. In de loop van de beroepsprocedure worden de volgende adviezen verleend :

- (a) de administratie gezondheidszorg adviseert op 12 mei 1993 ongunstig voor de uitbreiding met 708 mestvarkens omdat "de inrichting is gelegen in een gebied waar het aanbod aan dierlijke mest afkomstig van de plaatselijke veehouderijen de behoefte aan mest voor de bemesting der geteelde gewassen ver overstijgt"
- (b) het hoofdbestuur ruimtelijke ordening verleent op 12 mei 1993 een principieel gunstig advies
- (c) de Vlaamse Landmaatschappij adviseert op 27 mei 1993 ongunstig voor de vermeerdering van het aantal varkens omdat de nodige mestafzetdocumenten niet worden voorgelegd
- (d) het bestuur milieuvergunningen adviseert op 5 juni 1993 ongunstig voor de uitbreiding omdat een ecologisch verantwoorde mestafzet niet is aangetoond
- (e) de gewestelijke milieuvergunningscommissie stelt op 14 juni 1993 voor het beroep ongegrond te verklaren en het beroepen besluit te bevestigen.

Te noteren valt dat in geen van voornoemde adviezen -behoudens in het laatstgenoemde waar wordt vastgesteld "dat het College van Burgemeester en Schepenen evenwel enkel bevoegd was om uitspraak te doen over ARAB-vergunningsaanvragen 2de klasse, zijnde op dat ogenblik voor maximum 1.000 varkens; dat tegen voornoemde besluiten van 8 november 1989 evenwel geen beroep werd aangetekend"- gewag wordt gemaakt van de vermindering van de bestaande en vergunde varkensstapel van 1.132 tot 1.000 stuks;

1.5. Op 27 juli 1993 wordt het bestreden besluit genomen: het beroep van de verzoeker wordt ongegrond bevonden en het besluit van 11 februari 1992 van de bestendige deputatie wordt bevestigd;

2. Gegrondheid van het beroep

2.1. Vijfde middel

Overwegende dat in het **middel** wordt aangevoerd -en dit wordt niet betwist door de verwerende partij- dat het bestreden besluit de gevraagde milieuvergunning weigert met toepassing van afstands -en verbodsbepalingen die zijn opgenomen in het besluit van de Vlaamse regering van 7 januari 1992 houdende vaststelling van het Vlaams reglement inzake milieuvoorwaarden voor hinderlijke inrichtingen, terwijl dit besluit met schending van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet aan het voorafgaand advies van de afdeling wetgeving werd voorgelegd; dat dit besluit bij 's Raads arrest nr. 52.260 van 16 maart 1993 werd vernietigd om de door de verzoeker ingeroepen redenen, zodat het wordt geacht nooit te hebben bestaan; dat het vijfde middel **gegrond** is;

2.2. Zevende middel

2.2.1. Standpunten van de partijen

Overwegende dat deze als volgt kunnen worden weergegeven:

2.2.1.1. In het **middel** wordt de schending aangevoerd "van de verworven rechten en (...) de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen", omdat het bedrijf van de verzoeker middels twee besluiten van 8 november 1989 van het college van burgemeester

en schepenen van de gemeente Pittem over een vergunde varkensstapel van 1.132 stuks beschikt en het bestreden besluit slechts 1.000 varkens vergunt, terwijl tegen geen der oorspronkelijke vergunningsbesluiten van 8 november 1989 beroep werd aangetekend en bovendien nergens wordt gemotiveerd waarom deze reductie noodzakelijk zou zijn;

2.2.1.2. In de memorie van antwoord betoogt de verwerende partij wat volgt :

"Een aandachtige lezing der stukken leert ons dat wij inderdaad staan voor twee afzonderlijke vergunningen van 8 november 1989 van 952 en 180 varkens doch dat later, nl. op 14/08/1992 door verzoeker werd uitgegaan van één enkele exploitatie-eenheid bestaande uit $952 + 180 = 1.132$ varkens.

Waaromtrent eerst door de Bestendige Deputatie en nadien door de minister werd gesteld dat het College van Burgemeester en Schepenen zich niet vermocht uit te spreken over een aanvraag tot uitbreiding van een bedrijf met meer dan 1.000 varkens. En bijgevolg de herleiding van de vergunning tot 1.000 varkens werd beslist.

Er is dan ook geen tegenstrijdigheid in de motieven of dispositief."

2.2.1.3. De verzoeker repliceert in de memorie van wederantwoord :

"Ook in de memorie van antwoord wordt niet duidelijk gemaakt hoe de minister tegelijkertijd kan stellen dat de twee afzonderlijk vergunde bedrijven van beroep beschouwd moeten worden als één exploitatie-eenheid, en daarnaast toch de vergunde basis kan terugbrengen van 1.132 naar slechts 1.000 varkens.

De bestreden beslissing spreekt immers van een weigering voor 708 varkens, die dus moeten afgetrokken worden van het totale aangevraagde aantal van 1.840 varkens.

Logischerwijze zou men dus moeten komen tot een verleende vergunning voor $1.840 - 708 = 1.132$ varkens, terwijl de bestreden beslissing slechts 1.000 varkens vergunt...

Over een totaal aantal van 180 varkens wordt door de minister dus geen uitspraak gedaan, waardoor deze met toepassing van de artikelen 23 §2 en 25 §1 van het milieuvergunningsdecreet normaal stilzwijgend

verworven zijn bovenop het expliciet vergunde aantal van 1.000 varkens.

(...)

Wat van belang is, is dat het bestreden besluit in zijn dispositief miskent dat beroeper over een samengetelde basisvergunning beschikt van 1.132 varkens, waaraan niet zonder motivering afbreuk kan gedaan worden."

2.2.2. Bespreking

Overwegende dat het middel deels gegrond is om de volgende redenen :

2.2.2.1. De in het middel geïllustreerde passus uit het bestreden besluit luidt als volgt :

"Overwegende dat de 2 afzonderlijk vergunde varkensfokkerijen technisch één exploitatie-eenheid uitmaken; dat het totaal aantal vergunde dieren in deze technische exploitatie-eenheid aldus $180 + 952 = 1.132$ mestvarkens bedraagt; dat de aanvrager blijkbaar deze visie deelt vermits hij in zijn vergunningsaanvraag onder punt C als voorwerp van de aanvraag een uitbreiding van 1.132 tot 1.840 varkens aangeeft; dat het College van Burgemeester en Schepenen evenwel enkel bevoegd was om uitspraak te doen over ARAB-vergunningsaanvragen 2de klasse, zijnde op dat ogenblik voor maximum 1.000 varkens; dat tegen voornoemde besluiten van 8 november 1989 evenwel geen beroep werd aangetekend".

De verwerende partij betwist niet -meer nog, zij bevestigt in het bestreden besluit- dat tegen de door het college van burgemeester en schepenen aan de verzoeker en diens vader verleende vergunningen van 8 november 1989 geen beroepen werden aangetekend.

De vergunningen zijn derhalve definitief geworden zodat de verwerende partij niet de bevoegdheid had om het vergunde aantal dieren te beperken.

2.2.2.2. Evenwel kan de verzoeker niet worden bijgetreden in de stelling dat de verwerende partij geen uitspraak heeft gedaan over een totaal van 180 varkens

die om die reden stilzwijgend zouden zijn vergund : uit de sub 2.2.2.1 geciteerde passage blijkt duidelijk dat de verwerende partij uitspraak heeft gedaan én over het lot van de reeds vergunde varkensstapel én over de gevraagde uitbreiding ervan;

2.3. Achtste middel

2.3.1. Standpunten van de partijen

Overwegende dat deze als volgt kunnen worden weergegeven:

2.3.1.1. Het middel is genomen uit "de schending van artikel 17 van het milieuvergunningsdecreet , artikel 52 sub 3 van het Besluit van de Vlaamse Executieve van 6 februari 1991, de artikelen 2, 3 en 4 van het mestdecreet van 23 januari 1991, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motiveringsplicht en het ontbreken van rechtens vereiste feitelijke grondslag".

De uitbreiding van de bestaande inrichting wordt geweigerd omdat de op de hoorzitting overhandigde documenten niet zouden aantonen dat er voldoende ecologisch verantwoorde afzetmogelijkheden zijn voor de geproduceerde mest, waardoor een ontoelaatbare plaatselijke milieubelasting zou ontstaan.

Uit de voorgelegde mestafzetbewijzen blijkt echter dat de mest die geproduceerd wordt door 1.840 varkens op ecologisch verantwoorde wijze kan worden afgezet.

Door deze gegevens te miskennen en door gebruik te maken van totaal willekeurige normen legt de verwerende partij de bepalingen van het meststoffendecreet en zijn uitvoeringsbesluiten op onwettige wijze naast zich neer.

2.3.1.2. De verwerende partij stelt in de memorie van antwoord dat de door de verzoeker overgelegde mestafzetbewijzen geen identificatie bevatten van de cultuurgronden waarop de mest zou worden uitgespreid zodat in het bestreden besluit terecht werd besloten tot de weigering van de gevraagde uitbreiding op grond van onvoldoende waarborgen voor een ecologisch verantwoorde afzet van alle door de inrichting geproduceerde mest.

De door de verzoeker aangebrachte documenten werden getoetst aan objectieve criteria. Er kan dus geen sprake zijn van willekeur.

2.3.1.3. In zijn memorie van wederantwoord doet de verzoeker nog gelden wat volgt :

"(...)

Het feit dat beroeper aldus het maximum heeft gedaan om aan te tonen in de toekomst de nodige zorg te kunnen besteden aan de ecologisch verantwoorde afzet van de mest, moest het bestuur in casu ertoe brengen de inrichting als verenigbaar te beschouwen met de vereisten van milieutechnische aard.

De vergunning kon in deze omstandigheden nog onmogelijk op die gronden geweigerd worden.

Minstens moet aangenomen worden dat, door volkomen eigenmachtig beslissingen te nemen over de al dan niet bewezen mestafzet, het bestuur het mestdecreet naast zich neerlegt.

(...)

Door een parallel mestbeleid te voeren buiten het geëigende wettelijke kader berooft het bestuur beroeper van alle rechtsbescherming op dit vlak";

2.3.2. Bespreking

Overwegende dat het middel gegrond is om de volgende redenen :

2.3.2.1. Het bestreden besluit weigert de gevraagde uitbreiding op grond van de volgende overwegingen :

"Overwegende dat de jaarlijkse dierlijke mestproductie van de inrichting waarvoor vergunning wordt gevraagd, zou oplopen tot 9.200 kg P_2O_5 respectievelijk 18.234 kg stikstof; dat vanuit oogpunt van ecologisch aanvaardbare mestuitspreiding hiervoor een oppervlakte cultuurgrond is vereist van ten minste 46 ha; dat de aanvrager de beschikking heeft over een oppervlakte cultuurgrond van circa 14,27 ha en tevens stelt over een mestafzetmogelijkheid te beschikken voor de resterende mestproductie in toepassing van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen; dat m.b.t. de mestafzet de aanvrager tijdens het horen door de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie documenten heeft overhandigd; dat deze documenten evenwel geen identificatie bevatten van de cultuurgronden waarop de mest zou worden uitgespreid; dat voormelde afzetmogelijkheid bijgevolg onvoldoende is gestaafd; dat een ecologisch verantwoorde afzet van alle door de inrichting geproduceerde dierlijke mest bijgevolg niet is gewaarborgd; dat het risico dat het bedrijfsmatig mestoverschot ter plaatse zal leiden tot een bijkomende belasting van de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater en deze door verdere verrijking met nitraten zal vervuilen derhalve te groot is;

Overwegende dat gesteld kan worden dat de risico's voor de externe veiligheid, de hinder, de effecten op het leefmilieu, op de wateren, op de natuur en op de mens buiten de inrichting veroorzaakt door de gevraagde exploitatie, zelfs mits naleving van de op te leggen milieuvergunningsvoorwaarden, niet tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt";

2.3.2.2. De Raad van State is echter geen bepaling bekend die ten tijde van het nemen van de bestreden beslissing 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 milieuvergunningaanvraag, 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 27 juli 1993 van de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaamse minister van leefmilieu en huisvesting waarbij het beroep van Marc VANDEWOESTIJNE tegen het besluit van 11 februari 1993 van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen houdende enerzijds het verlenen van de vergunning voor de uitbreiding van zijn varkensfokkerij, gelegen aan de Brugsesteenweg 125 te Pittem met 8.700 l mazout en 1.200 l petroleum, en anderzijds het weigeren van de vergunning voor de uitbreiding van voormelde inrichting met 708 mestvarkens, 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 vierduizend frank, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vier november 1900 negenennegentig, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.