

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 87.034 van 4 mei 2000
in de zaak A. 80.419/VII-17.174.**

In zake : Johny DE R00,
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
Advocaten G. MARTYN en P. DEJONCKHEERE,
kantoor houdende te AVELGEM,
Doorniksesteenweg 82.

DE RAAD VAN STATE, VIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat Johny DE R00
op 25 september 1998 heeft ingediend om de vernietiging
te vorderen van het besluit van 22 juli 1998 van de
Vlaamse minister van leefmilieu en tewerkstelling
waarbij zijn beroep tegen het besluit van 18 februari
1993 van de bestendige deputatie van de provincieraad
van West-Vlaanderen houdende het gedeeltelijk verlenen
van de vergunning voor het verder exploiteren en
uitbreiden van een landbouwbedrijf, gelegen aan de
Wingensesteenweg 81 te Tielt, ongegrond wordt verklaard
en het beroepen besluit wordt gewijzigd;

Gelet op het arrest nr. 79.351 van 18 maart
1999 waarbij de schorsing van de tenuitvoerlegging van
het bestreden besluit wordt bevolen;

Gezien het verzoek tot voortzetting van de
procedure van 20 april 1999;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur C. ADAMS;

Gelet op de beschikking van 23 maart 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 17 februari 2000 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 9 maart 2000;

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 P. DEJONCKHEERE, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur C. ADAMS;

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 toedracht van de zaak als volgt kan worden samengevat :

1.1. De verzoeker baat aan de Wingensesteenweg 81 te Tielt een landbouwbedrijf uit, waar hij rundvee en varkens teelt.

1.2. Op 2 april 1992 verleent de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen aan de verzoeker een milieuvergunning bij wijze van akteneming voor het houden van 140 runderen en de opslag van 2.305 m³ mest tot 1 september 2011.

1.3. Op 20 oktober 1992 vraagt de verzoeker aan de bestendige deputatie een milieuvergunning om op zijn bedrijf "een varkens- en rundveefokkerij met 2.300 mestvarkens verder te exploiteren en uit te breiden met 15.000 l mazout en 1.200 l petroleum tot een totale capaciteit van 2.300 mestvarkens, 140 runderen, 2.305 m³ mest, 15.000 l mazout en 1.200 l petroleum".

De bestendige deputatie verleent op 18 februari 1993 aan de verzoeker een milieuvergunning om "een varkens- en rundveehouderij met 1.610 mestvarkens verder te exploiteren en uit te breiden met 230 zeugen, 15.000 l mazout en 1.200 l petroleum tot een totale capaciteit van 230 zeugen, 1.610 mestvarkens, 140 runderen, 2.305 m³ mest, 15.000 l mazout en 1.200 l petroleum".

De vergunning wordt geweigerd voor "het verder exploiteren van 690 mestvarkens".

1.4. De verzoeker tekent tegen die beslissing administratief beroep aan op 24 maart 1993.

1.5. Bij besluit van de Vlaamse minister van leefmilieu en huisvesting van 29 juli 1993 wordt het beroep "gedeeltelijk gegrond" verklaard.

De beslissing van de bestendige deputatie wordt gewijzigd in die zin dat de verzoeker nog slechts

een vergunning krijgt om een varkens- en rundveefokkerij met 1.000 mestvarkens verder te exploiteren.

Voor het overige wordt ze bevestigd. De vergunning wordt dus geweigerd voor 1.300 mestvarkens.

1.6. De verzoeker tekent annulatieberoep aan bij de Raad van State tegen voormeld ministerieel besluit.

Bij 's Raads arrest nr. 71.817 van 12 februari 1998 wordt het ministerieel besluit van 29 juli 1993 vernietigd.

1.7. Met het bestreden besluit wordt het beroep van de verzoeker tegen het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 18 februari 1993 opnieuw ongegrond verklaard.

De gevraagde vergunning voor 2.300 mestvarkens wordt ditmaal in haar totaliteit geweigerd, de uitbreiding met opslag van 15.000 l mazout en 1.200 l petroleum wordt wel vergund.

De verzoeker mag dus geen enkel varken meer houden;

2. Gegrondheid van het beroep

2.1. Standpunten van de partijen

Overwegende dat deze als volgt kunnen worden weergegeven :

2.1.1. De verzoeker voert in het eerste **middel** onder meer aan :

"Eerste middel, genomen uit de schending van artikel 52, 3° van het Vlarem I-besluit, en wegens machtsoverschrijding.

Doordat de Bestendige Deputatie van West-Vlaanderen bij beslissing dd. 18 februari 1993 aan beroeper de milieuvergunning voor de verdere uitbating van zijn varkensbedrijf deels weigert, maar

ook deels toestaat, namelijk voor 1.610 mestvarkens (en 230 zeugen).

En doordat de minister, die oordeelt in graad van administratief beroep, ingevolge een beroep ingesteld door beroeper, met het bestreden besluit aan beroeper elke verdere exploitatie van het varkensbedrijf weigert.

Terwijl beroeper destijds, op 24 maart 1993, duidelijk en uitdrukkelijk enkel administratief beroep heeft aangetekend tegen het besluit van het provinciebestuur voor het gedeelte van de bestaande uitbating waarvoor geen milieuvergunning werd bekomen (zie bladzijde 1 van het beroepschrift, onderaan).

En terwijl het beroep van beroeper bij de minister aldus een inherent beperkt karakter had, en gericht was tegen enerzijds de weigering voor het aantal mestvarkens boven 1.610, en tegen anderzijds het opgelegde en niet-gevraagde gesloten karakter van het bedrijf.

En terwijl de devolutieve kracht van het administratief beroep bij de minister niet belet dat het aan de indiener van het beroep toekomt om zelf het voorwerp en de strekking van dit beroep te bepalen (cfr. ook een verslag dd. 18 januari 1994 van de Heer Auditeur LANCKSWEERDT, E. in een schorsingsprocedure gekend onder G/A 54.783-VII/12.313, op pagina 24, en LANCKSWEERDT, E., 'De milieurechtspraak van de Raad van State gedurende het gerechtelijk jaar 1995-1996', T.M.R. 1996, 399, met verwijzing naar R.v.St. n.v. WERDES, nr. 55.596, 5 oktober 1995).

En terwijl de minister in het bestreden besluit dus heeft geoordeeld over méér dan hij voor gevat was, en niet kon raken aan de vergunning voor 1.840 of minstens 1.610 varkens, waartegen immers niemand beroep had aangetekend".

2.1.2. De verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord :

"Verzoeker stelt dat hij slechts een BEPERKT BEROEP heeft ingesteld tegen de beslissing van de Bestendige Deputatie van 18.02.1993, namelijk enkel voor 'het gedeelte van de bestaande uitbating waarvoor geen milieuvergunning werd bekomen', namelijk dus een beroep tegen de weigering van het aantal mestvarkens boven de 1.610 en tegen het opgelegde en niet gevraagde gesloten karakter van het bedrijf.

Volgens verzoeker zou dus ingevolge de DEVOLUTIEVE kracht van het administratief beroep niet meer mogen geraakt worden aan de vergunde 1.610 varkens. De minister zou dus geoordeeld hebben over meer dan datgene waarvoor hij was gevat.

NOCHTANS :

a. (...)

Inzake administratief beroep is de gevatte beroepsinstantie bevoegd om ten gronde de hele zaak opnieuw te bekijken en een nieuwe beslissing te nemen, zonder daarbij gebonden te zijn aan de beslissing in eerste aanleg of de strekking van het beroep.

b. Op basis van het door verzoeker aangevoerde artikel 52, 3° van VLAREM I doet de Vlaamse minister uitspraak over het beroep; deze uitspraak omvat een gemotiveerde beslissing over de 'aanspraken of bezwaren' die door de indiener van het beroep werden gesteld. De 'bezwaren' zijn deze aangehaald in het beroepschrift. 'Aanspraken' moet echter in zijn normale woordbetekenis genomen worden en zowel in de originele aanvraag als in het beroepschrift stelt verzoekende partij dat hij 'aanspraak' maakt op een vergunning voor 2.300 varkens. Op deze INTEGRALE aanspraak moet de Minister de normen toepassen. Als uit deze toepassing blijkt dat niet alleen slechts minder, maar zelfs helemaal geen varkens kunnen vergund worden, dan gaat hij hiermee zijn macht niet te buiten.

c. In tegenstelling tot wat verzoeker beweert, was zijn beroep overigens helemaal niet beperkt. In het verzoekschrift wordt verwezen naar bladzijde 1, onderaan, van het beroep van 24.03.1993 (stuk 16 administratief dossier). Aldaar staat te lezen : 'Met huidig aangetekend schrijven wenst cliënt beroep aan te tekenen tegen deze beslissing, gezien deze de gevraagde vergunning slechts gedeeltelijk toekent, met name ...'.

Er staat dus niet uitdrukkelijk dat men 'beperkt beroep' aantekent, noch dat men beroep aantekent tegen de beslissing 'voor het gedeelte dat ...' of 'in zoverre dat ...'. De slechts gedeeltelijke toekenning is een MOTIVERING van het beroep, maar GEEN BEPERKING van het beroep.

'Beroep instellen' dient in zijn gewone betekenis begrepen te worden, dit wil zeggen in de volle betekenis. Indien men de uitzondering van een beperkt beroep wil gebruiken, dan moet dit uitdrukkelijk gebeuren.

- Het is helemaal niet evident dat de beroep-indiener überhaupt wel genoeg neemt met het toegekende en enkel beroep instelt voor het gedeelte dat niet werd toegestaan. In de varkenskwekerij werkt men met groepen dieren, die in een bepaalde verhouding tot elkaar staan (zeugen, biggen, jaarlingen, ...). Daarenboven dient de schaal voldoende groot te zijn om winstgevend te kunnen zijn. Hieruit volgt dat een exploitant vaak niet geïnteresseerd zal zijn in het opstarten van een KLEIN, BEPERKT bedrijf, als hij geen vergunning krijgt voor een groot bedrijf. Het is dus niet zo dat de overheid er kan van uitgaan of zelfs moet van uitgaan dat de aanvrager in elk geval tevreden

- zou zijn met het wel vergunde en dus enkel beroep indient voor datgene wat boven het goedgekeurde werd afgekeurd.
- Tenzij de aanvrager van de vergunning het expliciet motiveert kan en mag de overheid er van uitgaan dat het bedrijf (een technische eenheid) splitsbaar is. Men kan onmogelijk stellen dat er twee technische entiteiten zijn, namelijk een (in eerste aanleg) vergunde en een (in administratief beroep) te vergunnen entiteit".

2.1.3. De verzoeker repliceert in zijn memorie van wederantwoord wat volgt :

"Beroeper wenst er nochtans op te wijzen dat hij destijds, namelijk op 24 maart 1993, duidelijk en uitdrukkelijk enkel en alleen administratief beroep heeft aangetekend tegen het besluit van het provinciebestuur voor het gedeelte van de bestaande uitbating waarvoor geen milieuvergunning werd bekomen.

Het beroepschrift vermeldt immers onderaan pagina 1 uitdrukkelijk het volgende :

'Met huidig aangetekend schrijven wenst cliënt beroep aan te tekenen tegen deze beslissing gezien deze de gevraagde vergunning slechts gedeeltelijk toekent, en met name waar zij

- 1) deze beperkt tot 1.610 mestvarkens en weigert voor 690 mestvarkens
- 2) de bijkomende verplichting oplegt tot het houden van 230 zeugen'.

(...)

Het moge aldus duidelijk zijn dat het beroep van beroeper bij de minister een inherent beperkt karakter had.

Uit de hierboven geciteerde bewoordingen blijkt immers overduidelijk dat het beroep enerzijds gericht was tegen de weigering voor het aantal mestvarkens boven het aantal van 1.610, en anderzijds tegen het opgelegde en niet gevraagde gesloten karakter van het bedrijf.

(...)

(Het) blijkt duidelijk dat de devolutive werking van het beroep geenszins inhoudt dat de minister als beroepsinstantie uitspraak dient te doen over het geheel van de vergunningsaanvraag, zoals het Vlaamse Gewest in zijn memorie van antwoord onterecht stelt.

(...)

In bovenvernoemd schorsingsarrest nr. 79.351 bevestigt de Raad van State met andere woorden nog maar eens de rechtspraak van het arrest N.V. WERDES, waarin duidelijk wordt gesteld dat de zogenaamde

devolutieve werking van het administratief beroep moet gerelateerd worden aan de omvang van het beroep.

Een in tweede aanleg genomen beslissing kan dus slechts in de plaats komen van de in eerste aanleg genomen beslissing in de mate dat tegen de in eerste aanleg genomen beslissing beroep werd ingesteld, zodat een beroepsinstantie duidelijk voor ogen moet houden dat zij enkel uitspraak kan doen over het beroep waardoor zij gevat is.

In casu kan beroeper niet anders dan constateren dat de minister als beroepsinstantie heeft nagelaten om nauwgezet de draagwijdte van het beroep na te gaan en de perken van het beroep is te buiten gegaan door in het bestreden besluit te oordelen over méér dan waar hij voor gevat was.

(...)"

2.2. Bespreking

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

2.2.1. De verzoeker stelt terecht dat de bestendige deputatie hem met haar besluit van 18 februari 1993 de milieuvergunning had verleend om onder meer 230 zeugen en 1.610 mestvarkens te houden.

2.2.2. Uit zijn beroepschrift van 24 maart 1993 blijkt dat hij tegen dat deputatiebesluit slechts beroep instelde bij de minister "waar zij (de bestendige deputatie dus) de vergunning beperkt tot 1.610 mestvarkens en de verplichting oplegt tot het houden van 230 zeugen".

Hij verzette zich dus niet tegen dat deputatiebesluit waar het de vergunning verleende voor 1.610 mestvarkens.

2.2.3. Hieruit dient te worden afgeleid dat de minister niet gevat was van een beroep tegen de vergunning voor die mestvarkens en dat hij daarover geen uitspraak meer kon doen.

Hoogstens kon hij, indien hij van oordeel was dat het meer gevraagde niet kan worden afgesplitst

van het in eerste aanleg vergunde, het administratief beroep als onontvankelijk naar zijn voorwerp afwijzen.

2.2.4. Deze opvatting is geenszins in strijd met de devolutieve kracht van het beroep, omdat die werking dient te worden gerelateerd aan de omvang van het beroep, dus aan hetgeen in beroep wordt gevraagd,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 22 juli 1998 van de Vlaamse minister van leefmilieu en tewerkstelling waarbij het beroep dat Johnny DE R00 had aangezekend tegen het besluit van 18 februari 1993 van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen houdende het gedeeltelijk verlenen van de vergunning voor het verder exploiteren en uitbreiden van een landbouwbedrijf, gelegen aan de Wingensesteenweg 81 te Tielt, ongegrond wordt verklaard, in de mate dat dit besluit de vergunning weigert om de door het beroepen besluit vergunde 230 zeugen en 1.610 mestvarkens te houden.

Artikel 2.

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

Artikel 3.

De kosten van de vordering tot schorsing, bepaald op zeventuizend frank, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

De kosten van het annulatieberoep, bepaald op zeventuizend frank, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vier mei tweeduizend, 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.