

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 93.153 van 8 februari 2001
in de zaak A. 62.627/VII-13.032.**

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

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat J. NIJS,
kantoor houdende te DENDERMONDE,
Noordlaan 81.

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

Gezien het verzoekschrift dat
Antoon HUYBRECHTS op 6 maart 1995 heeft ingediend om de
nietigverklaring te vorderen van het besluit van de
Vlaamse minister van leefmilieu en huisvesting van
7 februari 1995 waarbij zijn beroep tegen de beslissing
van de bestendige deputatie van de provincieraad van
Antwerpen van 4 augustus 1994, houdende weigering van
vergunning aan verzoeker om een inrichting, gelegen te
2370 Arendonk, Nieuwendijk 15, te exploiteren, ongegrond
wordt verklaard;

Gelet op het arrest nr. 58.940 van
28 maart 1996 waarbij de vordering tot schorsing van de
tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt
verworpen;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van
antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur
P. PROV00ST;

Gelet op de beschikking van 7 februari 2000
die de neerlegging ter griffie van het verslag en van
het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan
partijen;

Gelet op de beschikking van 21 november 2000
waarbij de terechtzitting bepaald wordt op
21 december 2000;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaat
E. BREWAEYS, die verschijnt voor verzoeker en van
Advocaat I. LAUREYS die, loco Advocaat J. NIJS
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. De feiten

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

1.1. Verzoeker exploiteert een landbouwbedrijf in
Arendonk. Naast akkerbouw omvat het bedrijf ook
varkensstallen. Aanvankelijk zijn deze stallen niet

vergunningsplichtig. Nadat deze vergunningsplichtig worden, neemt op 6 februari 1992 de bestendige deputatie van de provincie Antwerpen akte van de aangifte van :

- stallen voor 900 varkens, waarvan 260 biggen jonger dan tien weken;
- de opslag van 200 m³ dierlijke mest;
- de opslag van 20 ton krachtvoer;
- de opslag van 2.000 liter brandstof.

Het zal echter blijken dat de stallen sinds het voorjaar van 1991 niet meer werden geëxploiteerd.

De inrichting ligt in agrarisch gebied. Er geldt geen goedgekeurd gemeentelijk plan van aanleg.

1.2. Op 1 maart 1993 verleent de minister bevoegd voor ruimtelijke ordening een bouwvergunning voor een nieuwe varkensstal, ter vervanging van de oude stallen.

1.3. Op 5 april 1994 dient verzoeker een milieu-vergunningsaanvraag in voor exploitatie van de nieuwe stal, voor 640 varkens waarvan 150 zeugen, voor de uitbreiding van de mestopslag tot 894 m³ en voor elektromotoren met een totaal vermogen van 5,5 kW.

Tijdens het openbaar onderzoek worden geen bezwaren ingediend.

Na gunstige adviezen van het bestuur voor ruimtelijke ordening en het bestuur preventieve en ambulante gezondheidszorg en ongunstige adviezen van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Arendonk, het bestuur milieuvergunningen, de Vlaamse Landmaatschappij en de provinciale milieuvergunningscommissie, weigert de bestendige deputatie op 4 augustus 1994 de gevraagde vergunning.

Ze stelt dat het gaat om een nieuw bedrijf, omdat de bij aktename verleende vergunning is vervallen wegens niet-exploitatie gedurende meer dan twee jaar.

Het nieuwe bedrijf voldoet niet aan de afstandsregels van artikel 357, § 2, van (het

oorspronkelijke) Vlarem II en de mestafzet is onvoldoende aangetoond.

1.4. Verzoeker tekent beroep aan tegen deze weigering.

Volgende adviezen worden verleend :

- de Vlaamse Landmaatschappij gaat er van uit dat de 640 varkens nog vergund zijn, en verleent gunstig advies voor de uitbreiding van de mest-opslag;
- het bestuur voor ruimtelijke ordening : gunstig;
- het bestuur milieuvergunningen gaat er van uit dat de 640 varkens nog vergund zijn, en verleent gunstig advies voor de uitbreiding van de mest-opslag;
- de gewestelijke milieuvergunningscommissie : de vergunning voor de dieren is wel degelijk vervallen, daarom ongunstig voor het als nieuw te beschouwen bedrijf.

1.5. Op 7 februari 1995 wordt het bestreden besluit genomen : de vergunning wordt geweigerd.

De essentie van de motivering gaat als volgt :

"(1) Overwegende dat de aanvraag betrekking heeft op de verandering van een veehouderij door het afbreken van oude stallen en het bouwen van een nieuwe stal, dat uit het dossier blijkt dat de oude stal, waarvoor een akte geldend als vergunning werd verleend op 6 februari 1992, reeds buiten gebruik gesteld werd op ca 1 mei 1991; dat deze inrichting dus meer dan twee jaar buiten gebruik is gesteld; dat de vergunning voor deze bestaande stallen bijgevolg overeenkomstig artikel 28 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning vervallen is; dat het feit dat de akte slechts op een latere datum werd verleend en betekend (...) aan dit gegeven niets wijzigt; dat de gevraagde omvorming bijgevolg als een volledig nieuwe inrichting dient beschouwd te worden;

(2) Overwegende dat de varkenshouderij in totaal 640 varkens ouder dan 10 weken waarvan 150 zeugen telt en bijgevolg geen gesloten karakter heeft; dat om sanitaire redenen overeenkomstig de gehanteerde

technische criteria in dat geval een afstandsregel tot risicogevoelige gebieden geldt van 2.500 m; dat een stal en/of mestopslag gelegen is op circa 1.875 m van een woongebied ander dan een woongebied met landelijk karakter, op circa 2.125 m van een woonuitbreidingsgebied, op circa 1.375 m van een recreatiegebied; dat aan voormelde afstandsregel derhalve niet is voldaan; dat de inrichting daarenboven is gelegen in een kwetsbare zone die, rekening houdend met de concentratie aan veehouderijen, vanuit milieu-oogpunt een bijzondere bescherming vergt, met name de zone 'Oud Turnhout'; dat volgens de gehanteerde technische criteria in dergelijke zone geen dergelijke nieuwe niet-gesloten varkenshouderij kan worden toegelaten;

Overwegende dat de jaarlijkse dierlijke mestproduktie van de inrichting waarvoor vergunning wordt gevraagd, zou oplopen tot 4.669 kg P_2O_5 respectievelijk 8.894 kg stikstof; dat met een bemestingsnorm van 150 kg P_2O_5 per ha en per jaar hiervoor een oppervlakte cultuurgrond is vereist van ten minste 31,12 ha;

(3) Overwegende dat de aanvrager de beschikking heeft over een oppervlakte cultuurgrond van circa 44,74 ha in eigendom en/of pacht; dat voormelde afzetmogelijkheid niet voldoende is gestaafd; dat, zoals blijkt uit het advies van de Vlaamse Landmaatschappij, slechts documenten zijn voorgelegd ter staving van een afzetmogelijkheid van 4.093 kg P_2O_5 per jaar (27,28 ha); 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;

(4) Overwegende dat de aanspraken aangehaald door de beroepsindiener als volgt kunnen worden geëvalueerd :

- het feit dat de bestaande stallen meer dan twee jaar buiten gebruik zijn gesteld is niet het gevolg van de laattijdige verlening of betekening van de akte; de bestaande stallen mochten conform de reglementering verder geëxploiteerd worden; voor een omvorming is echter een toelating van de vergunningverlenende overheid vereist;
- de bouwvergunning is niet geldig zonder de milieuvergunning;
- het betreft geen gesloten bedrijf;
- zelfs indien voldoende ecologisch verantwoorde mestafzetmogelijkheden zouden aangetoond worden, wat niet het geval is, kan de inrichting niet aanvaard worden, zoals blijkt uit voorgaande overwegingen";

2. De gegrondheid van het beroep

2.1.1. Overwegende dat verzoeker als eerste middel aanvoert dat de verwerende partij het voorwerp van de vergunningsaanvraag eenzijdig heeft gewijzigd; dat hij dat middel als volgt adstrueert :

"Verzoeker vraagt een vergunning voor de verandering van de inrichting, en bekomt een weigering voor de uitbating van hetgeen vroeger bij akte-name was vergund.

Het bepalen van het voorwerp van de vergunningsaanvraag is een zaak van de aanvrager. Het komt dan ook de overheid niet toe eenzijdig het voorwerp van de vergunningsaanvraag te wijzigen, en in het milieu-vergunningsdecreet kunnen geen bepalingen worden teruggevonden die een dergelijke werkwijze zouden kunnen rechtvaardigen (E. LANCKSWEERDT, 'Overzicht van de rechtspraak van de Raad van State in verband met het milieuvergunningsdecreet en het Vlareem I en II' in 'Milieuvergunningen en milieumeldingen', 1994, p. 59 nr. 11; RvSt., nr. 45.325, 16 december 1993)";

2.1.2. Overwegende dat de verwerende partij daarop antwoordt wat volgt :

"Uit de gegevens van het administratief dossier en van het beroepschrift dd. 11.9.1994 is komen vast te staan - en door de verzoekende partij niet tegengesproken - dat sedert april-mei 1991 de inrichting buiten gebruik werd gesteld zodat de vergunning dd. 6.2.1992 van rechtswege is vervallen in toepassing van artikel 28, § 1, 3° van het milieu-vergunningsdecreet dd. 28.6.1985.

De overheid kan dan ook niet anders dan vaststellen dat de milieuvergunningsaanvraag dd. 5.4.1994 een aanvraag is die betrekking heeft op een nieuwe inrichting en niet de verandering van een bestaande varkenshouderij tot voorwerp heeft. Het verweer van verzoeker -laattijdige aktename en laattijdige betekening van deze aktename '(...) ligt aan de oorzaak dat het bedrijf meer dan 2 jaar noodgedwongen zonder dieren heeft gestaan'- is niet relevant nu artikel 25 van het ARAB stelt dat de exploitatie zonder voorafgaande vergunning mag worden voortgezet als voldaan is aan de vraag tot aktename, hetgeen in casu verzoeker had gedaan";

2.1.3. Overwegende dat in de memorie van weder-antwoord verzoeker geen repliek geeft;

2.1.4. Overwegende dat verzoeker meent dat het voorwerp van zijn vergunningsaanvraag werd gewijzigd daar hij zijn aanvraag indiende als "de verandering van de inrichting" terwijl in het bestreden besluit wordt gesteld dat de gevraagde omvorming als een volledig nieuwe inrichting moet worden beschouwd, daar overeenkomstig artikel 28 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (milieuvergunningsdecreet) de voorheen vergunde inrichting van rechtswege vervallen is; dat het te dezen niet gaat om een wijziging van het materiële voorwerp van de milieuvergunningsaanvraag, zijnde de nieuwe stal voor 640 varkens waarvan 150 zeugen, de uitbreiding van de mestopslag tot 894 m³ en elektromotoren met een totaal vermogen van 5,5 kW, maar wel om de juiste juridische kwalificatie van de aanvraag; dat, overigens, verzoeker niet betwist dat de inrichting gedurende twee opeenvolgende jaren niet werd geëxploiteerd, noch enig argument aanvoert waarom artikel 28, § 1, 3°, van het milieuvergunningsdecreet niet van toepassing zou zijn; dat het middel niet gegrond is;

2.2.1. Overwegende dat het tweede middel is gericht tegen de in het bestreden besluit gehanteerde afstandsregel en het verbod tot het niet toelaten van niet gesloten varkenshouderijen volgens de "gehanteerde technische criteria" (zie punt 1.5.2.); dat verzoeker onder meer doet gelden dat de verwerende partij nalaat te motiveren, laat staan te vermelden van welke "milieutechnische criteria" zij gebruik heeft gemaakt, dat het dus ten onrechte is dat de verwerende partij verwijst naar "de thans gehanteerde technische criteria" die niet eens nader worden toegelicht en overigens niet voorkomen in de in de aanhef van het besluit opgesomde en van toepassing zijnde reglementering, dat de overheid zich door een algemene gedragslijn niet onvoorwaardelijk gebonden achtte, maar dat zij in elk geval opnieuw moet

nagaan of het volgen van die gedragslijn zich in concreto opdringt en dat zij dient vast te stellen of, alle omstandigheden en gegevens van de zaak in acht genomen, het bepaalde bedrijf waarop de aanvraag slaat in concreto en mits naleving van de opgelegde exploitatievoorwaarden, de grenzen van de toelaatbare hinder al dan niet overtreft; dat verzoeker tenslotte nog opmerkt dat de enige afstandsregel deze is welke is neergelegd in artikel 11 van het koninklijk besluit van 28 december 1972, die naar zijn oordeel niet van toepassing is op zijn bedrijf;

2.2.2. Overwegende dat de verwerende partij in essentie antwoordt dat de vergunningverlenende overheid terzake over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt en dat de vergunning in casu werd geweigerd wegens de nadelige impact van de inrichting op mens en milieu gelet op de aard, de omvang en de kenmerken van de varkenshouderij, alsook met haar ligging ten overstaan van de hindergevoelige omliggende gebieden; dat zij nog betoogt dat artikel 11 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 louter stedenbouwkundige voorschriften bevat "die slaan op gebouwen en niet op inrichtingen die in deze gebouwen worden ondergebracht" en dat derhalve de afstandsregel vervat in evengenoemd artikel niet van toepassing is;

2.2.3. Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord nog verwijst naar het arrest nr. 54.273, VAN GOMPEL, van 4 juli 1995;

2.2.4. Overwegende dat het bestreden besluit de "gehanteerde technische criteria" om te komen tot de toegepaste afstandsregel en het niet toelaten van een nieuwe niet gesloten varkenshouderij in een kwetsbare zone, namelijk de zone "Oud-Turnhout", niet specificeert; dat wordt vastgesteld dat de "gehanteerde technische

criteria" dezelfde zijn als deze vastgelegd in artikel 357, §§ 2 en 3 van het besluit van de Vlaamse Executieve van 7 januari 1992, houdende vaststelling van het Vlaams reglement inzake milieuvoorwaarden voor hinderlijke inrichtingen (oud Vlarem II); dat ambtshalve wordt vastgesteld dat dit besluit bij arrest nr. 52.260, v.z.w. KONINKLIJK VERBOND DER BELGISCHE SCHUTTERSVERENIGINGEN, van 16 maart 1995, werd vernietigd, zodat die criteria niet als rechtsgeldige criteria in aanmerking kunnen worden genomen; dat verzoeker terecht aanklaagt dat in casu geen concrete, specifiek op het bedrijf betrekking hebbende evaluatie heeft plaatsgegrepen en dat de verwerende partij zich heeft beperkt tot het toepassen van een algemene gedragslijn; dat het middel in de besproken mate gegrond is;

2.3.1. Overwegende dat het derde middel is gericht tegen het overig weigeringsmotief gestoeld op de onvoldoende bewezen ecologisch verantwoorde mestafzet; dat verzoeker ondermeer aanvoert wat volgt :

"Het meststoffendecreet omvat trouwens geen regels die moeten worden betrokken bij het beschikken op een milieuvergunningaanvraag. 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 rigoureuus 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.

(...)

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 de mest op af te zetten, of dat hij overeenkomsten sluit met vervoerders of met 'geburen'.

(...)

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' (zie ook RvSt. nr. 48.537, 12 juli 1994).

In zijn arrest nummer 48.183 van 23 juni 1994 overwoog uw Raad 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. In het arrest nr. 51.202 van 19 januari 1995 werd gesteld dat het meststoffendecreet geen regels bevat met het oog op het beoordelen van een milieuvergunningaanvraag noch verbodsbepalingen die aanleiding kunnen geven tot het weigeren van een dergelijke vergunning";

2.3.2. Overwegende dat de verwerende partij daarop antwoordt :

"De verzoeker houdt voor dat de vergunningverlenende overheid bij de beoordeling van een milieuaanvraag geen rekening mag houden met de bepalingen van het mestdecreet omdat dit decreet geen regels inhoudt die bij het beschikken over een milieuvergunningaanvraag moeten betrokken worden.

Dit is uiteraard een louter gratuit standpunt van de verzoekende partij dat door niets is ondersteund en trouwens volledig onjuist is. Bij het onderzoek van en de beslissing over een milieuvergunningaanvraag dient de overheid wel degelijk rekening te houden en toepassing te maken van het positieve recht neergeschreven in wetten, decreten, ordonnantiën en besluiten. De overheid kan dus wetmatig de decretale regeling toepassen en rekening houden met de bemestingsnormen bepaald in artikel 14 van het decreet van 23.01.1991.

Overbemesting veroorzaakt onbetwistbaar een ernstige aantasting van het leefmilieu, meer in het bijzonder van het grondwater met gevaar voor de volksgezondheid. Indien de overheid vaststelt dat bij gebreke aan bewezen en aanvaarde mestafzet de gevraagde vergunning zal leiden tot een mestoverschot kan zij vanuit het oogmerk het leefmilieu te beschermen deze vergunning weigeren. Nu het derhalve vaststaat dat het mestoverschot niet op ecologisch verantwoorde wijze uit de inrichting van verzoeker kan verwijderd worden heeft de overheid het volste recht de aangevraagde uitbreiding niet toe te staan. Het zou immers niet de minste zin hebben de vergunning toch toe te staan en nadien af te wachten tot wanneer verzoeker een aanvaarde (sic) oplossing heeft gevonden";

2.3.3. Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord verwijst naar talrijke arresten van de Raad van State ter ondersteuning van het derde middel;

2.3.4. Overwegende dat aan de Raad van State geen bepaling bekend is die op de dag van het bestreden besluit voorschreef dat de aanvrager van een exploitatievergunning of 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 meststoffendecreet van 23 januari 1991 zoals het gold ten tijde van het bestreden besluit geen regels bevatte met het oog op het beoordelen van een exploitatie- of milieuvergunningsaanvraag noch verbodsbepalingen die aanleiding konden geven tot het weigeren van een dergelijke vergunning; dat blijkens voormeld decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan vier mestafzetmogelijkheden voorhanden waren : 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 de toenmalige stand van de wetgeving de overheid derhalve niet de bevoegdheid bezat om bij wege van het weigeren van een exploitatievergunning een toekomstig exploitant reeds vooraf de mogelijkheid te ontzeggen om van een of meer van die wettelijke mestafzetmogelijkheden gebruik te maken; dat het middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van de Vlaamse minister van leefmilieu en huisvesting van 7 februari 1995 waarbij het beroep van Antoon HUYBRECHTS tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 4 augustus 1994 houdende weigering van vergunning om een inrichting, gelegen te 2370 Arendonk, Nieuwendijk 15, te exploiteren, 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 vierduizend frank, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op acht februari tweeduizend en een, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

A. WIJNANTS.

De voorzitter,

M.-R. BRACKE.