RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 102.228 van 20 december 2001
in de zaak A. 105.912/VII-23.925.

In zake : Geert ENGERIE,
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 Geert ENGERIE op 13 juni 2001 heeft ingediend om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 12 april 2001 waarbij het beroep tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Herzele van 19 oktober 2000, waarmee aan verzoeker de milieuvergunning wordt verleend voor het exploiteren van een landbouwbedrijf, gelegen op de percelen kadastraal bekend onder afdeling 8, sectie B, perceelnummers 505/c, 506/b en 506/c aan de Zavelstraat 6 te 9550 Herzele (Sint-Lievens-Esse), gegrond wordt verklaard en de vergunning wordt geweigerd;

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 10 oktober 2001 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 25 oktober 2001;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaat K. HELSEN, die verschijnt voor verzoeker, en van Adjunct van de directeur E. DE LAETER, 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, naar eigen zeggen sinds juni 1991, een landbouwbedrijf in Herzele, dat voorheen werd geëxploiteerd door zijn schoonouders.

Hij beschikt hiervoor over een aktename, geldend als vergunning, van de aangifte -door verzoekers schoonvader- van de exploitatie van een inrichting met 12 varkens, 3 mestkalveren, 5 runderen, 8 melkkoeien, 1 paard en de opslag van 28 m³ dierlijke mest.

De inrichting ligt in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

In de indelingslijst bij Vlarem I, dat in werking is getreden op 1 september 1991, horen inrichtingen van 25 tot en met 500 grote zoogdieren in agrarisch gebied tot klasse 2.

Op 2 februari 1993 wordt in het Belgisch Staatsblad een gewijzigde indelingslijst bekendgemaakt (besluit van de Vlaamse Executieve van 28 oktober 1992), waarin een vergissing is geslopen waardoor in agrarisch gebied inrichtingen van 25 tot en met 500 grote zoogdieren staan vermeld als klasse 3 (zie infra).

Met een brief van 4 maart 1993 wordt door verzoeker bij de Mestbank “aangifte van de bedrijfssituatie 1992" gedaan.

Er waren op 1 januari 1993 standplaatsen voor 55 runderen (20 jonger dan een jaar, 10 van een tot twee jaar, 25 melkkoeien) en 10 beren en zeugen (exclusief biggen).

Op 4 augustus 1993 meldt verzoeker de exploitatie van een inrichting klasse 3, omvattende 140 runderen en de opslag van 1.202 m³ mest,

melding die resulteert in een aktename door het college van burgemeester en schepenen op 4 oktober 1993.

Ondertussen, op 11 september 1993, wordt een erratum bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, betreffende de eerder gewijzigde indelingslijst : het houden van 25 tot en met 500 grote zoogdieren blijft klasse 2.

De minister bevoegd voor leefmilieu heeft blijkbaar op 10 november 1993 laten weten dat veehouders die, ten gevolge van de vergissing bij de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, ten onrechte een melding klasse 3 hebben gedaan, ter rechtzetting gebruik kunnen maken van de procedure van artikel 38 van Vlarem I, voor inrichtingen die vergunningsplichtig worden na ingebruikname.

Op 18 april 1994 verleent het college van burgemeester en schepenen overeenkomstig artikel 38 van Vlarem I aan verzoeker een milieuvergunning klasse 2, voor een termijn van vijf jaar, voor de exploitatie van wat eerder werd gemeld, en voor de opslag van 2.000 liter brandstof.

De termijn van de milieuvergunning van18 april 1994 verstrijkt zonder dat de exploitant de hernieuwing vraagt.

Verzoeker schrijft hierover :

> "Verzoeker wenst (...) duidelijk te stellen dat hij inderdaad de aanvraag tot hernieuwing van de milieuvergunning buiten de wettelijk voorziene termijn heeft ingediend, doch dit werd ingegeven door het feit dat hij meende dat de vergunning dewelke in 1994 werd afgeleverd een ruimere geldingsduur had.
>
> Het betreft hier een zeer spijtige vergissing die evenwel geenszins door kwade trouw is ingegeven. (...)
>
> Alle overige administratieve verplichtingen van het bedrijf worden tijdig en nauwgezet nageleefd; de geldingsduur van de lopende vergunning werd echter door de exploitant uit het oog verloren in die zin dat hij in de stellige overtuiging verkeerde over een vergunning van 20 jaar te beschikken omdat dit de meest gangbare vergunningsduur betreft".

Met een brief van 9 juni 2000 laat de Vlaamse Landmaatschappij aan verzoeker weten dat, aangezien hij niet over een geldige milieuvergunning beschikt, hij niet in aanmerking komt voor het toekennen van een nutriëntenhalte, en hij vanaf 1 januari 2000 geen dieren meer mag houden, op straffe van het betalen van een zogenaamde superheffing voor de geproduceerde mest.

Op 7 juli 2000 dient verzoeker een milieuvergunningsaanvraag in voor de verdere exploitatie van de inrichting. Hij vraagt tevens een uitbreiding voor het stallen van 7 landbouwvoertuigen en aanhangwagens en een brandstofverdeelinstallatie.

De Vlaamse Landmaatschappij verleent een ongunstig advies, omdat de vorige vergunning reeds is vervallen, zodat door de vergunning te verlenen de vergunde mestproductie zou stijgen.

Op 19 oktober 2000 verleent het college van burgemeester en schepenen de gevraagde vergunning, "overwegende dat de exploitant bij vergetelheid zijn milieuvergunning niet tijdig heeft hernieuwd".

De Vlaamse Landmaatschappij tekent administratief beroep aan tegen de vergunning.

In het beroepschrift wordt gesteld :

> "(...)
> De beslissing voldoet niet aan de bepalingen van artikel 33 ter, §1, 1˚ van het Mestdecreet aangezien :
> - geen vergunningen kunnen verleend worden die een verhoging van de vergunde mestproductie tot gevolg hebben.
>
> Een 'laattijdige' hernieuwing wordt eveneens beschouwd als een vergunning met stijging van de vergunde mestproductie.
> (...)".

Volgende adviezen worden verleend :

- de buitendienst Oost-Vlaanderen van AMINAL-milieuvergunningen is van oordeel dat mits een aantal aanpassingen de inrichting zonder hinder voor de omgeving en het leefmilieu zou kunnen worden geëxploiteerd, maar sluit zich aan bij het standpunt van de Vlaamse Landmaatschappij, en verleent een ongunstig advies omdat de inrichting als nieuw moet worden beschouwd;
- de AROHM adviseert gunstig;
- de Vlaamse Landmaatschappij adviseert ongunstig :

> "Aangezien :
> - sedert 30/03/2000 de bepalingen van artikel 33ter, §1, 1˚, c) van het Mestdecreet van kracht zijn
> - de vergunningsaanvraag volledig en ontvankelijk verklaard werd op 19/07/2000
> - de vergunning reeds vervallen is dd 04/04/1999 (sic), is er geen vergunning meer voor het houden van dieren in vergunningsplichtige aantallen
> - de aanvraag tot hernieuwing zonder voorwerp is
> - de vergunningsaanvraag de bedoeling heeft om te komen tot een vergunde mestproductie van 2760 kg P_2O_5 en 8660 kg N overeenkomstig 60 runderen jonger dan 1 jaar, 30 runderen van 1 tot 2 jaar, 30 melkkoeien en 20 'andere runderen', heeft de aanvraag betrekking op een aanvraag tot verandering met stijging van de vergunde mestproductie
> - niet voldaan wordt aan alle criteria van het Mestdecreet aangezien :
>   - de vergunningsaanvraag een stijging van de vergunde mestproductie beoogt
> - er voldoende mengmestopslagcapaciteit voorzien is om een periode van 6 maanden te kunnen overbruggen"

- de provinciale milieudeskundige adviseert ongunstig;
- de provinciale milieuvergunningscommissie tenslotte, na de aanvrager te hebben gehoord, adviseert ongunstig.

Op 12 april 2001 wordt het bestreden besluit genomen. Het motief waarop de weigering is gebaseerd luidt als volgt :

> "(...)
> Overwegende dat aangezien de vergunning sinds 4 (sic) april 1999 vervallen is, bedraagt de vergunde mestproductie 0 kg P_2O_5 /jaar en 0 kg N/jaar; dat de gewenste vergunde mestproductie 2.760 kg P_2O_5 /jaar en 8.660 N/jaar bedraagt (afkomstig van 60 runderen - 1 jaar, 30 runderen van 1 tot 2 jaar, 30 melkkoeien en 20 andere runderen); dat derhalve de aanvraag niet verenigbaar is met art. 33ter par.1, 1° van het Mestdecreet aangezien de aanvraag een stijging van de vergunde mestproductie inhoudt";

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 vernietiging 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, wat de eerste voorwaarde betreft, dat verzoeker als eerste middel de schending aanvoert van artikel 33ter, § 1, 1°, van het meststoffendecreet, alsook machtsoverschrijding,

> "Doordat de bestreden beslissing uitsluitend werd gebaseerd op de overweging dat, 'aangezien de milieuvergunning voor het bedrijf vervallen is op 18 april 1999, de vergunde productie 0 kg P_2O_5 en 0 kg N bedraagt, de inrichting derhalve als een 'nieuwe' inrichting moet worden beschouwd en de aanvraag daarom niet verenigbaar is met art. 33ter, §1, 1° omwille van een stijging van de vergunde mestproductie',
> Terwijl het bedrijf van verzoeker -zoals overigens expliciet in de bestreden beslissing wordt aangegeven- als een bestaande veeteeltinrichting moet worden gekwalificeerd die om hernieuwing van de vergunning heeft verzocht, en geen enkele bepaling binnen art. 33ter, §1, 1° (noch binnen art. 33ter als dusdanig) van het mestdecreet een wettelijke grondslag vormt tot weigering van de gevraagde vergunning";

dat verzoeker betoogt dat artikel 33ter, § 1, 1°, c, een limitatieve opsomming bevat van de gevallen waarin op grond van het meststoffendecreet geen vergunning kan worden verleend; dat alzo geen vergunning kan worden verleend voor een nieuwe veeteeltinrichting, noch voor de verandering van een bestaande veeteeltinrichting die een verhoging van de vergunde mestproductie van die inrichting tot gevolg heeft; dat

evenwel verzoekers aanvraag geen van beide situaties betreft, dat immers volgens de definitie in artikel 2, tweede lid, 5°, van het meststoffendecreet een "nieuwe inrichting" is een "inrichting waarvan, voor wat betreft het aanslagjaar 1993, voor 29 september 1993 geen aangifte werd gedaan bij de Mestbank" en dat volgens artikel 2, tweede lid, 7°, een bestaande veeteeltinrichting een veeteeltinrichting is waarvoor

> "a) ofwel, de definitieve bouwvergunning werd verleend voor 1 september 1991 en waarvan minstens voor wat betreft het aanslagjaar 1992 of 1993 voor 29 september 1993 aangifte gedaan werd bij de Mestbank en in deze aangifte, die op de inrichting betrekking heeft, dieren zijn aangegeven;
> b) ofwel, de definitieve bouwvergunning en milieuvergunning tussen 1 januari 1991 en 1 januari 1997 werden bekomen en waarvoor tijdig binnen de wettelijk voorziene periode aan de vereiste aangifteplicht in het kader van dit decreet is voldaan;
> c) ofwel, de definitieve milieuvergunning na 31 december 1995 werd bekomen als gevolg van een vergunningsaanvraag ingediend volgens de procedure voorzien in het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming;
> d) ofwel, de definitieve milieuvergunning werd bekomen als gevolg van een herlocalisatie van een bestaande veeteeltinrichting";

dat zijn bedrijf niet als een nieuwe inrichting kan worden aanzien daar er een aangifte voor het aanslagjaar 1993 werd ingediend bij de Mestbank vóór 29 september 1993, dat zijn bedrijf daarentegen wel voldoet aan de kwalificatie van "bestaande veeteeltinrichting", dat er bijgevolg evenmin betwist kan worden dat zijn bedrijf moet beschouwd worden als een bestaande veeteeltinrichting, dat dit overigens ook expliciet blijkt uit de bestreden beslissing vermits er meermaals verwezen wordt naar het advies van de Vlaamse Landmaatschappij van 9 januari 2001 waarin werd gesteld dat aan alle voorwaarden is voldaan om als bestaande veeteeltinrichting te worden beschouwd, dat zijn aanvraag ook geen verandering van een bestaande veeteeltinrichting betreft, omdat een verandering uitsluitend betrekking kan hebben op een vergunde inrichting, terwijl zijn vergunning reeds verstreken was toen hij de aanvraag indiende, dat zijn aanvraag "het verzoek (betrof) tot het toekennen van een nieuwe vergunning aan een bestaande en voorheen reeds vergunde bedrijfsexploitatie", dat aangezien derhalve het vergunningenbesluit zoals vervat in artikel 33ter, § 1, 1°, c), van het meststoffendecreet op beperkende wijze slechts die gevallen omschrijft waarin het niet mogelijk is een vergunning af te leveren en de situatie van verzoeker niet onder één van deze gevallen ressorteert, de bestendige deputatie artikel 33ter, § 1, 1°, c), heeft geschonden door de weigering van de gevraagde milieuvergunning toch -en zelfs uitsluitend- op dit artikel te baseren en zij zich dientengevolge tevens schuldig heeft gemaakt aan machtsoverschrijding, dat op dit ogenblik er geen enkele decretale of andere

reglementaire bepaling voorhanden is waarop de weigering tot hernieuwing van de door verzoeker gevraagde vergunning rechtsgeldig kan worden gebaseerd; dat, tenslotte, verzoeker er op wijst dat artikel 33ter, § 1, 3°, van het meststoffendecreet voorwaarden bepaalt voor onder meer het verlenen van een milieuvergunning "voor de verdere exploitatie van een veeteeltinrichting", dat zijn aanvraag aan die voorwaarden voldoet, en dat "het verder exploiteren" geenszins impliceert dat er op het ogenblik van de aanvraag nog een geldige vergunning moet zijn;

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

> "Verweerster stelt vast dat verzoeker ervan uitgaat dat de vergunning werd geweigerd omdat zijn inrichting een 'nieuwe inrichting' was. Dit klopt niet, de vergunning werd geweigerd omwille van het feit dat de aanvraag aanleiding gaf tot een verhoging van de vergunde mestproductie, wat strijdig is met artikel 33ter, §1, 1° van het Mestdecreet. Toen verzoeker op 7 juli 2000 een vergunningsaanvraag indiende bij het schepencollege van Herzele voor het verder exploiteren en veranderen van zijn veehouderij voldeed deze inrichting aan de voorwaarden om beschouwd te worden als een 'bestaande veeteeltinrichting' conform artikel 2, 7° van het Mestdecreet. Krachtens artikel 33ter, §1, 1° van dit decreet kan evenwel tot 31 december 2004 geen milieuvergunning worden verleend voor veranderingen van bestaande veeteeltinrichtingen die een verhoging van de vergunde mestproductie tot gevolg hebben. Uit het dossier bleek dat verzoeker sedert 5 april 1999 niet meer beschikte over een geldige milieuvergunning voor dieren in vergunningsplichtige aantallen, zodat de inrichting diende beschouwd te worden als een 'nieuwe inrichting' conform artikel 1.2. van Vlarem II. Bijgevolg bedroeg de vergunde mestproductie op datum van indiening van de vergunningsaanvraag 0 kg P_2O_5/jaar en 0 kg N/jaar (cfr. p. 2 van het advies van de VLM van 9 januari 2001) en kon enkel worden vastgesteld dat de aanvraag een stijging van de vergunde mestproductie tot 2300 P_2O_5/jaar en 7200 kg N/jaar (sic) inhield.
>
> In die omstandigheden heeft verweerster terecht het beroep van de VLM ingewilligd en de vergunning geweigerd";

2.1.3.1. Overwegende dat artikel 33, § 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";

dat, prima facie, zoals blijkt uit de memorie van toelichting (parl. st. Vl. R. stuk 1317 - 1998-1999 - nr.1 - p. 7) deze bepaling ertoe strekt een algemene vergunningsstop voor veeteeltinrichtingen in te stellen, afgezien van de hernieuwing en de verplaatsing van lopende vergunningen; dat alzo waar in artikel 33, § 1, 1°, c, wordt gesteld, dat, enerzijds, geen milieuvergunningen kunnen worden verleend voor nieuwe inrichtingen en, anderzijds, dat voor bestaande inrichtingen geen uitbreiding van de vergunde mestproductie kan worden vergund, prima facie alle vergunningsplichtige inrichtingen worden geviseerd; dat evengenoemd artikel lijkt neer te komen op een verbod om milieuvergunningen te verlenen die een verhoging van de vergunde mestproductie tot gevolg hebben; dat het betoog van verzoeker dat die bepaling een strikt toe te passen limitatieve opsomming bevat van gevallen waarin geen milieuvergunning kan worden verleend en dat alzo vergunningsaanvragen voor het opnieuw vergunnen van of het veranderen van inrichtingen waarvan de vergunningstermijn reeds was verstreken maar die zonder vergunning verder werden geëxploiteerd niet onder de vergunningsstop vallen, prima facie niet lijkt te kunnen worden aangenomen; dat, immers, wanneer de vergunning voor de exploitatie van een inrichting verstrijkt zonder dat de hernieuwing ervan tijdig werd aangevraagd, de exploitatie moet worden stopgezet; dat er bezwaarlijk kan worden van uitgegaan dat de decreetgever bij het formuleren van het artikel 33, § 1, 1°, c, dat een algemene "stand-still" op het niveau van de veeteeltinrichtingen tot doel had teneinde de vergunde mestproductie niet meer te laten verhogen, eveneens de mogelijkheid in gedachten zou hebben gehad van vergunningsaanvragen voor het opnieuw vergunnen van inrichtingen waarvan een vorige vergunning was verstreken maar die zonder vergunning werden geëxploiteerd en dat hij deze niet onder de vergunningsstop wilde laten vallen; dat het standpunt van verzoeker dat er op neerkomt dat "bestaande" maar niet vergunde inrichtingen niet onder de toepassing van artikel 33ter, § 1, 1°, c, zouden vallen er alsdan zou kunnen toe leiden dat een exploitant wiens vergunning is verstreken en die exploiteert zonder vergunning een uitbreiding van zijn inrichting met verhoging van de mestproductie zou kunnen verkrijgen, terwijl een exploitant wiens milieuvergunning niet is verstreken en die tijdig een uitbreiding van zijn vergunning met verhoging van de mestproductie vraagt, op een weigering zou botsen in toepassing van evengenoemd artikel; dat dergelijke ongerijmde redenering niet lijkt te kunnen worden ingepast in de

bedoeling van de decreetgever; dat dan ook prima facie de niet sluitende definities van de begrippen “nieuwe inrichting” en “bestaande veeteeltinrichting” in artikel 2 van het meststoffendecreet -definities die niet zijn opgesteld voor de toepassing van één bepaling, maar voor een uiteenlopende reeks bepalingen van het meststoffendecreet, die bij verschillende wijzigende decreten tot stand zijn gekomen- in casu niet relevant lijken en niet lijken te kunnen worden aangegrepen om te ontsnappen aan de toepassing van evengenoemde bepaling;

2.1.3.2. Overwegende dat, aangezien de vergunning van verzoeker sedert 18 april 1999 was vervallen -hetgeen inhoudt dat hij sedert die datum zijn veeteeltinrichting niet meer mocht exploiteren bij gebreke aan een vergunningsaanvraag- het inwilligen van verzoekers aanvraag een verhoging van de vergunde mestproductie tot gevolg zou hebben; dat het sub 2.1.3.1. geciteerde artikel 33, § 1, 1˚, c, van het meststoffendecreet dat niet lijkt toe te laten en terzake geen discretionaire beoordelingsbevoegdheid voor de vergunningverlenende overheid lijkt open te laten;

2.1.3.3. Overwegende, tenslotte, dat het door verzoeker aangehaalde artikel 33ter, § 1, 3˚, van het meststoffendecreet geen alternatieve mogelijkheid voor het verkrijgen van een vergunning lijkt te openen, maar enkel een bijkomende voorwaarde lijkt op te leggen zoals prima facie blijkt uit de volgende weergegeven tekst ervan :

> “vanaf 1 januari 2000 kan binnen de perken van dit artikel de milieuvergunning, als bedoeld in het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, zowel voor de verdere exploitatie van een veeteeltinrichting of voor de verandering of herlocalisatie van een bestaande veeteeltinrichting zonder verhoging van de vergunde mestproductie, slechts worden verleend in zoverre in het kader van de overeenkomstige milieuvergunningsaanvraag als bedoeld in het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, voor de drie voorafgaande kalenderjaren voor de desbetreffende veeteeltinrichting werd voldaan aan de aangifteplicht bij de Mestbank en in zoverre de mestproductie die op de veeteeltinrichting voor de drie voorgaande kalenderjaren werd geproduceerd, overeenkomstig de bepalingen van dit decreet werd afgezet”;

2.2.1. Overwegende dat verzoeker als tweede middel de schending aanvoert “van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het redelijkheidsbeginsel en meer specifiek nog het proportionaliteitsbeginsel”,

> “Doordat de bestreden beslissing aan de exploitatie van verzoeker geen milieuvergunning meer toekent en het bedrijf daardoor volkomen in zijn voortbestaan wordt bedreigd. Dergelijke beslissing kon slechts worden genomen door een foutieve interpretatie van het art. 33ter, § 1, 1˚ van het

mestdecreet, met name door te oordelen dat de aanvraag een stijging van de vergunde mestproductie inhoudt hetgeen strijdig zou zijn met het genoemde artikel. De door de overheid aangehouden interpretatie maakt dat het voor verzoeker totaal onmogelijk is om zijn bestaande en voorheen vergunde bedrijfsvoering ooit nog opnieuw vergund te krijgen zodat hij door deze beslissing genoodzaakt wordt zijn bedrijf te sluiten.

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

Waar in het vorige middel werd aangetoond dat de bestreden beslissing, door de weigering om de milieuvergunning te verlenen uitsluitend te baseren op de strijdigheid van de aanvraag met art. 33ter, § 1, 1° van het mestdecreet, een manifest foutieve toepassing heeft gemaakt van het genoemde art. 33ter, § 1, 1°, strekt het tweede middel ertoe dat er daarenboven een onredelijke interpretatie van de betreffende rechtsregel is gemaakt hetgeen resulteert in een beslissing die een schending uitmaakt van het proportionaliteitsbeginsel.

Zoals hierna zal blijken is de letterlijke toepassing van art. 33ter, § 1, 1°, c) van het mestdecreet zoals door verzoeker in het eerste middel uiteengezet, overigens niet in tegenspraak met de geest en de bedoeling van de wetgeving.

Zoals uit het eerste middel reeds is gebleken, omschrijft de toepasselijke rechtsregel van art. 33ter, § 1, 1° de in aanmerking te nemen vergunningsaanvraag niet. De overheid kon bijgevolg niet rechtsgeldig beslissen dat de aanvraag strijdig was met deze bepaling, omwille van het feit dat de aanvraag die verzoeker heeft gedaan niet in het artikel was beschreven, noch door een zeer strikte lezing van het artikel, maar evenmin door interpretatie ervan.

De bepaling van art. 33ter, § 1, 1° laat in eerste instantie geen ruimte voor interpretatie vermits ze voldoende duidelijk is, maar zelfs al diende er een interpretatie van deze rechtsregel te gebeuren, dan moet de overheid op redelijke wijze van haar appreciatiebevoegdheid gebruik maken.

Ook dit is in onderhavig geval niet gebeurd. Er is integendeel een dermate strikte interpretatie van de bepaling van art. 33ter gemaakt die voor gevolg heeft dat het bedrijf van verzoeker op geen enkele manier nog kan vergund worden. De gevolgen van deze enge zienswijze zijn bijgevolg uiterst verregaand en in hoofde van verzoeker zelfs manifest in het licht van het voortbestaan van het bedrijf.

Hoger werd reeds aangehaald dat het nadeel dat i.c. door de bestreden beslissing aan verzoeker wordt toegebracht abnormaal zwaar is en totaal niet in verhouding staat tot het voordeel dat uit de beslissing zou kunnen voortvloeien.

Wat betreft het nadeel dat voor verzoeker uit de bestreden beslissing voortvloeit, kan verwezen worden naar de uiteenzetting m.b.t. het moeilijk te herstellen ernstig nadeel onder punt 4.

Dit nadeel is des te groter omwille van het definitieve karakter ervan. De toepassing die de overheid vandaag maakt van het art. 33ter heeft voor gevolg dat verzoeker, zelfs wanneer hij nu een nieuwe aanvraag indient, zijn bedrijfsexploitatie nooit meer opnieuw vergund zal krijgen. Hij is genoodzaakt de voorheen vergunde en bestaande bedrijfsexploitatie waar recent nog werd in geïnvesteerd, volledig te stoppen. De exploitatie gaat bijgevolg helemaal teloor vermits deze ook op andere wijze niet meer te gelde zal kunnen gemaakt worden.

Het hoeft geen verder betoog dat hier sprake is van een abnormaal zwaar nadeel dat bovendien buiten elke redelijke proportie staat in verhouding tot het 'voordeel' dat de bestreden beslissing inhoudt voor de overheid.

De beoordeling van dit 'voordeel' dient te gebeuren met inachtneming van het doel van de milieureglementering, meer concreet het mestdecreet (als enige weigeringsgrond).

Waar het mestdecreet in algemene zin de bescherming van het leefmilieu tot doel heeft, is er specifiek vanaf de invoering van het eerste Mestactieplan een 'stand-still beginsel' ingevoerd waar het huidige vergunningenbeleid de middelen toe moet aanreiken.

Op een bepaald ogenblik heeft men geoordeeld de productie van dierlijke mest op het Vlaamse niveau aan banden te moeten leggen en niet meer boven bepaalde grenswaarden te laten stijgen (zie art. 33 van het mestdecreet). Eén van de maatregelen die past in dat kader is het voeren van een strikt vergunningenbeleid.

Dit vergunningenbeleid is vandaag, bij gebreke van een specifiek uitvoeringsbesluit daarover, uitsluitend vervat in het art. 33ter van het mestdecreet.

In de memorie van toelichting bij de recente aanpassingen van het mestdecreet is het stand-still beginsel nog steeds opgenomen als één van de tien krachtlijnen van het mestbeleid (stuk 11). Daarin staat onder meer vermeld : (...) De huidige bepalingen m.b.t. een stand-still op het niveau van het Vlaamse Gewest worden onverminderd gehandhaafd. (...) Verder worden concrete beperkingen vastgesteld met betrekking tot de mogelijkheid om nieuwe veeteeltinrichtingen toe te laten alsook de verandering van bestaande veeteeltinrichtingen (het nieuw artikel 33ter).

In art. 33ter is bijgevolg opgenomen wat er vandaag niet meer kan worden toegelaten in het kader van de stand-still.

In het kader van de interpretatie van art. 33te in het licht van 'de geest van de wet' is dit de enig correcte interpretatie!

De situatie van verzoeker kan zeer bezwaarlijk als een aanvraag worden beschouwd die een verhoging van de op Vlaams niveau geproduceerde hoeveelheid mest tot gevolg heeft.

Verzoeker beschikte vanaf 1993 over een vergunning voor het houden van 140 runderen en heeft in toepassing hiervan tot op heden runderen op zijn bedrijf gehouden.

De aanvraag die aanleiding heeft gegeven tot de bestreden beslissing had betrekking op de hervergunning van deze 140 runderen die sinds 1993 op het bedrijf aanwezig zijn geweest.

Er kan derhalve redelijkerwijze niet volgehouden worden dat de aanvraag van verzoeker een stijging van de mestproductie tot gevolg heeft die om die reden niet verzoenbaar is met het stand-still beginsel zoals concreet vervat in de bepaling van art. 33ter.

Er kan op geen enkele wijze of in geen enkel voorbereidend werk een aanwijzing teruggevonden worden van het feit dat men de stand-still wil bewerkstelligen door bestaande bedrijven niet langer te hervergunnen. Dit zou overigens een uiterst onredelijke maatregel zijn die evenmin proportioneel zou zijn in verhouding tot het door het mestdecreet bewerkstelligde doel.

In het licht van bovenstaande argumenten moet dan ook besloten worden dat het 'voordeel' van de overheid bij de bestreden beslissing onduidelijk is.

Als het voordeel er in bestaat dat men bestaande bedrijven liquideert om de doelstelling van het stand-still beginsel te bereiken, is dit zelfs een onrechtmatig voordeel.

Hier kan dan nog aan worden toegevoegd dat het niet hervergunnen van bedrijven die laattijdig om een hernieuwing van hun milieuvergunning hebben verzocht uitsluitend in de veehouderij voorkomt.

In alle andere sectoren is het perfect mogelijk en dus ook gangbare praktijk dat een hernieuwing van een reeds geruime tijd vervallen vergunning wordt toegestaan.

Het onderscheid in behandeling t.a.v. veeteeltinrichtingen is volstrekt onduidelijk en daarom discriminatoir.

Er dient hier overigens ook verwezen te worden naar een welbepaalde overweging die in de bestreden beslissing is opgenomen :

> 'Overwegende dat de Vlaamse minister van leefmilieu en landbouw recent bij de provinciale overheden heeft aangedrongen op een streng vergunningenbeleid voor de realisatie van het mestbeleid dat de Vlaamse regering heeft ontwikkeld ten einde de Europese Nitraatrichtlijn 91/676 te kunnen halen; dat bijgevolg de billijkheidsredenen die in het verleden werden weerhouden voor het verlenen van milieuvergunningen aan veeteeltinrichtingen, voortaan niet meer in aanmerking kunnen genomen worden bij de beoordeling van soortgelijke dossiers'.

Deze overweging leert verzoeker dat de weigeringsbeslissing uiteindelijk door de Deputatie werd genomen omdat deze door een hogere overheid werd 'verplicht' om een zeer strenge toepassing van het vergunningenbeleid te maken. Uit de omschrijving van deze overweging blijkt overigens dat eenzelfde vergunningsaanvraag eerder nog perfect kon worden goedgekeurd door de Deputatie (en dat dit ook effectief gebeurde) maar dat dit -op aandringen van de Minister- voortaan niet langer meer het geval mag zijn.

Waar hoger werd gesteld dat het realiseren van de stand-still niet kan of mag gebeuren door bestaande bedrijven niet meer te hervergunnen omdat dit een uiterst onredelijke beleidsregel zou zijn die geen enkele basis vindt in het decretale vergunningenbeleid, geeft deze overweging verzoeker de stellige indruk dat de Minister de lagere overheden ertoe heeft aangespoord toch op dergelijke wijze te beslissen.

Dit is m.a.w. een manifest onjuist gebruik van de beleidsvrijheid door zowel (en vooral) de Minister alsook door de Deputatie.

Door op deze wijze de gevraagde milieuvergunning te weigeren is aan verzoeker een onevenredig nadeel berokkend en heeft de Bestendige Deputatie het redelijkheidsbeginsel, en daarmee ook het proportionaliteitsbeginsel, geschonden";

2.2.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar nota van antwoord volgende repliek geeft :

"(...)

Verweerster stelt vast dat verzoeker in feite de toepassing van het Mest-decreet en zijn uitvoeringsbesluiten betwist. Hiervoor staan andere rechts-middelen ter beschikking dan het indienen van een verzoek tot schorsing van de tenuitvoerlegging van een bestuurshandeling die genomen werd in uitvoering van deze reglementering.

Verweerster heeft bij de bespreking van het eerste middel aangetoond dat zij de vergunning terecht heeft geweigerd wegens schending van artikel 33ter, § 1, 1° van het Mestdecreet. De naleving van de in genoemde decreetbepaling vastgestelde normen is een substantiële voorwaarde om een vergunning voor een veeteeltinrichting te mogen afleveren.

Het feit dat de Vlaamse minister van leefmilieu en landbouw bij de provinciale overheden heeft aangedrongen op een streng vergunningenbeleid voor de realisatie van het mestbeleid dat de Vlaamse regering heeft ontwikkeld ten einde de Europese Nitraatrichtlijn 91/676 te kunnen halen, verandert niets aan de vastgestelde onwettigheid";

2.2.3. Overwegende dat het redelijkheidsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel enkel kan spelen waar de overheid over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikt; dat, zoals reeds gezegd bij de bespreking van het eerste middel, bij de toepassing van artikel 33ter, § 1, 1°, c, van het meststoffendecreet er geen beleidsruimte voorhanden lijkt te zijn; dat de verwerende partij terecht opmerkt dat het tweede middel eigenlijk het meststoffendecreet bekritiseert, en niet de bestreden beslissing; dat evenwel de Raad van State niet bevoegd is om zich uit te spreken over de wettigheid van een decreet; dat het tweede middel niet ernstig is;

2.3.1. Overwegende dat verzoeker in het derde middel de schending aanvoert van "de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name de motiveringsplicht en (...) van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurszaken.

> Doordat de bestreden beslissing in essentie gemotiveerd is door de aanvraag te kwalificeren als een aanvraag tot verandering met stijging van de vergunde mestproductie hetgeen niet kan worden toegelaten overeenkomstig art. 33ter, § 1, 1° van het mestdecreet; dat de redenering van de Deputatie een tegenstrijdigheid bevat door enerzijds te stellen dat het bedrijf van verzoeker als een 'nieuwe' inrichting moet worden beschouwd, maar anderzijds het bedrijf evengoed voldoet aan de kwalificatie van 'bestaande veeteeltinrichting',
>
> Terwijl ingevolge de motiveringsverplichting en de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen elke eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden, in de akte de feitelijke en juridische overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen en dat deze motivering bovendien afdoende moet zijn. Daarenboven mag deze motivering geen tegenstrijdige argumenten bevatten.
>
> De bestreden beslissing bevat evenwel precies een zeer tegenstrijdige argumentatie die op zich bijgevolg niet kan leiden tot de gevolgtrekking dat geen vergunning kon worden afgeleverd.
>
> Bij de weergave van de verschillende adviezen die in het kader van de beroepsprocedure door de diverse adviesverlenende organen worden verleend, wordt het ongunstig advies van de Provinciale Milieuvergunningscommissie geciteerd : '(...) Uit het advies van de VLM van 9 januari 2001 blijkt dat het veebedrijf dient beschouwd te worden als een bestaande veeteeltinrichting, dat voldaan werd aan de aangifteplicht en dat in het verleden voldaan werd aan de bepalingen van het Mestdecreet voor wat betreft de mestafzet; dat uit het ongunstig advies van de VLM blijkt dat de vergunning sinds 4 april 1999 vervallen is en de exploitatie als 'nieuwe inrichting' dient beschouwd te worden; (...)'.
>
> In identieke zin luidt dan één van de overwegingen van de bestreden beslissing : 'Overwegende dat aangezien de vergunning voor het houden van dieren sinds 4 april 1999 vervallen is, dient de inrichting als 'nieuw' beschouwd te worden; dat in voorliggend geval de verbods- en afstandsregels van Vlarem II niet van toepassing zijn op de inrichting; dat luidens het advies van de VLM van 9 januari 2001 deze inrichting beschouwd kan worden als een bestaande

veeteeltinrichting aangezien de definitieve bouwvergunning en milieuvergunning werden bekomen tussen 1 september 1991 en 1 januari 1996 en er voldaan werd aan de vereiste aangifteplicht (de drie voorafgaande kalenderjaren)'.

De bestreden beslissing gaat m.a.w. uit van de -overigens doorslaggevende- overweging dat het bedrijf van verzoeker tegelijkertijd moet beschouwd worden als enerzijds een bestaande veeteeltinrichting en anderzijds een nieuwe inrichting. Dit is de facto volstrekt onmogelijk. In het licht van de hoger weergegeven decretale definities van de begrippen 'nieuwe inrichting' en 'bestaande inrichting' kan men ter zelfde tijd niet nieuw én bestaand zijn. Een inrichting wordt beschouwd ofwel als een nieuwe inrichting, ofwel als een bestaande inrichting. Het is niet mogelijk om tegelijk aan beide kwalificaties te voldoen !

Zoals hoger reeds voldoende werd uiteengezet voldoet het bedrijf van verzoeker perfect aan de definitie van 'bestaande veeteeltinrichting' -hetgeen door de VLM met zoveel woorden expliciet wordt bevestigd- zodat het bijgevolg onmogelijk is dat de weigering van de vergunning wordt gebaseerd op de redenering dat zijn bedrijf een 'nieuwe' inrichting is waarvoor de aanvraag een stijging van de mestproductie tot gevolg heeft en die dientengevolge niet verenigbaar zou zijn met art. 33ter, § 1, 1° van het mestdecreet. Verzoeker heeft overigens voor het aanslagjaar 1993 tijdig een aangifte bij de Mestbank ingediend, zodat de inrichting zeker niet als een nieuwe inrichting in de zin van het mestdecreet kan worden beschouwd.

In de bestreden beslissing is het woord nieuw overigens tussen aanhalingstekens geplaatst : heeft de overheid hiermee willen aangeven dat het bedrijf in een andere dan de wettelijke definitie diende begrepen te worden? Ook deze parafrasering is bijgevolg onduidelijk.

De bestreden beslissing is om die reden op een zeer tegenstrijdige argumentatie gebaseerd.

Daarenboven vinden de laatste overwegingen van de weigeringsbeslissing helemaal geen grond in de argumentatie van de bestreden beslissing.

Waar deze overwegingen het volgende stellen : 'Overwegende dat de inrichting rekening houdend met haar kenmerken en omvang, en rekening houdend met de ligging ten overstaan van gebieden die hindergevoelig zijn, een te grote negatieve impact zou hebben op mens en leefmilieu. Overwegende dat de inrichting milieuhygiënisch niet verenigbaar is met de omgeving; dat de milieuvergunning dient geweigerd te worden', is dit opnieuw in tegenspraak met wat eerder in de beslissing wordt aangehaald.

In het geciteerde gunstig advies vanwege AROHM wordt gesteld dat dit veebedrijf planologisch verenigbaar is met het landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Het openbaar onderzoek dat in de gemeente werd georganiseerd n.a.v. de milieuvergunningsaanvraag leverde geen enkel bezwaar op. Hieruit leidt de Deputatie zelf af dat kan worden aangenomen dat de inrichting zonder noemenswaardige geur- en lawaaihinder voor de onmiddellijke omgeving wordt uitgebaat.

Verder wordt in de bestreden beslissing ook nog aangehaald 'dat de inrichting volgens het gewestplan Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem, gelegen is in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied, bestemming waarmede een rundveehouderij planologisch verenigbaar i; dat de onmiddellijk omgeving weinig bewoond is ; dat de dichtstbijgelegen woning zich op ca. 100 m afstand bevindt van de dichtstbijgelegen rundveestal';

Er zijn m.a.w. totaal geen argumenten in de bestreden beslissing aanwezig die een aanduiding vormen van het feit dat de exploitatie van het bedrijf van verzoeker een negatieve impact zou hebben op het leefmilieu, integendeel.

De ongunstige adviezen die werden afgeleverd in het kader van de beroepsprocedure hadden ook uitsluitend betrekking op het niet voldaan zijn aan de toepasselijke bepalingen van het mestdecreet" ;

2.3.2. Overwegende dat de verwerende partij daarop volgend antwoord geeft :

"Verweerster wijst erop dat beide uitdrukkingen een verschillende juridische grondslag hebben. Dit blijkt toch wel duidelijk uit de redactie van de overweging waarin beide termen worden gehanteerd :

'Overwegende dat aangezien de vergunning voor het houden van dieren sinds 4 april 1999 vervallen is, dient de inrichting als 'nieuw' beschouwd te worden;(...); dat luidens het advies van de VLM van 9 januari 2001 deze inrichting beschouwd kan worden als een bestaande veeteeltinrichting aangezien de definitieve bouwvergunning en milieuvergunning werden bekomen tussen 1 september 1991 en 1 januari 1996 en er voldaan werd aan de vereiste aangifteplicht (de drie voorafgaande kalenderjaren)

Hieruit blijkt dat de veehouderij van verzoeker op het moment van indiening van de vergunningsaanvraag een 'bestaande veeteeltinrichting' was conform artikel 2, 7° van het Mestdecreet. Bijgevolg was een verandering mogelijk mits deze geen verhoging van de vergunde mestproductie tot gevolg had (artikel 33ter, § 1, 1°). Aangezien verzoeker evenwel sedert 5 april 1999 (sic) niet meer beschikte over een lopende milieuvergunning voor de vergunningsplichtige dieren, diende zijn veehouderij te worden beschouwd als een 'nieuwe inrichting' conform artikel 1.2. van Vlarem II en bedroeg de vergunde mestproductie bijgevolg 0 kg P_2O_5 en 0 kg N/jaar.

De beweerde tegenstrijdigheid in de motivering van de bestreden beslissing is dus niet voorhanden";

2.3.3.1. Overwegende dat wordt vastgesteld dat verzoeker in volgende alinea van de motivering van de bestreden beslissing een tegenstrijdigheid meent te ontwaren :

"Overwegende dat aangezien de vergunning voor het houden van dieren sinds 4 april 1999 vervallen is, dient de inrichting als 'nieuw' beschouwd te worden; dat in voorliggend geval de verbods- en afstandsregels van Vlarem II niet van toepassing zijn op de inrichting; dat luidens het advies van de VLM van 9 januari 2001 deze inrichting beschouwd kan worden als een bestaande veeteeltinrichting aangezien de definitieve bouwvergunning en milieuvergunning werden bekomen tussen 1 september 1991 en 1 januari 1996 en er voldaan werd aan de vereiste aangifteplicht (de drie voorafgaande kalenderjaren)";

dat evenwel deze alinea niet los mag worden gelezen van de erop volgende, te weten :

"Overwegende dat aangezien de vergunning sinds 4 (sic) april 1999 vervallen is, bedraagt de vergunde mestproductie 0 kg P_2O_5 /jaar en 0 kg N/jaar; dat de gewenste vergunde mestproductie 2.760 kg P_2O_5 /jaar en 8.660 N/jaar bedraagt (afkomstig van 60 runderen - 1 jaar, 30 runderen van 1 tot 2 jaar, 30 melkkoeien en 20 andere runderen); dat derhalve de aanvraag niet verenigbaar

is met art. 33ter par.1, 1° van het Mestdecreet aangezien de aanvraag een stijging van de vergunde mestproductie inhoudt";

2.3.3.2. Overwegende dat, waar de bestreden beslissing in de eerste geciteerde alinea stelt dat verzoekers inrichting als een "bestaande veeteeltinrichting"" moet worden beschouwd, de toepasselijkheid van Vlarem II werd onderzocht, dat voor het begrip bestaande veeteeltinrichting Vlarem II verwijst naar het meststoffendecreet; dat waar in dezelfde alinea verzoekers inrichting als "nieuw" wordt aangemerkt , dat ook louter geldt voor "het aspect toepassing van Vlarem II", waar het begrip nieuwe inrichting, dat niet hetzelfde is als dat van het meststoffendecreet, van belang is voor bijvoorbeeld de overgangsregeling inzake de verbods- en afstandsregels die vermeld worden in deze alinea; dat nergens in het bestreden besluit wordt gesteld dat voor de toepassing van het meststoffendecreet de inrichting van verzoeker een nieuwe inrichting is in de zin van het meststoffendecreet; dat dienvolgens de door verzoeker aangehaalde tegenstrijdigheid feitelijke grondslag mist; dat, tenslotte, waar verzoeker verwijst naar de planologische verenigbaarheid van de inrichting met de gewestplanbestemming en met de onmiddellijke omgeving, kan worden volstaan met de vaststelling dat de weigeringsgrond gestoeld op artikel 33ter, § 1, 1°, c, van het meststoffendecreet een decisieve weigeringsgrond vormt die het bestreden besluit afdoende kan schragen; dat het middel niet ernstig is;

Overwegende dat geen ernstige middelen zijn aangevoerd; dat die vaststelling volstaat om de vordering tot schorsing te verwerpen,

B E S L U I T :

<u>Artikel 1</u>.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

<u>Artikel 2</u>.

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 twintig december tweeduizend en een, door :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

A. WIJNANTS. **M.-R. BRACKE.**