

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 108.519 van 27 juni 2002
in de zaak A. 107.559/VII-24.119.**

In zake : Jan MOERMAN
die woonplaats kiest bij
Advocaat K. HELSEN,
kantoor houdende te LEUVEN,
Diestsevest 40

tegen :

de bestendige deputatie van de provincieraad van
WEST-VLAANDEREN.

DE VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat Jan MOERMAN op 17 juli 2001 heeft ingediend om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 10 mei 2001 waarbij het beroep tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Avelgem van 5 februari 2001, waarmee aan verzoeker de milieuvergunning wordt verleend voor het verder exploiteren en veranderen van een rundveefokkerij, gelegen aan de Hulstraat 19 te Avelgem, gegrond wordt verklaard, het beroepen besluit wordt opgeheven en de vergunning wordt geweigerd;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur C. ADAMS;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 5 maart 2002 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 21 maart 2002;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaat K. HELSEN, die verschijnt voor verzoeker, en van Afdelingschef K. DEWULF, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur C. ADAMS;

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 1978 en blijkbaar tot januari 1997 zonder de vereiste vergunningen, een landbouwbedrijf in Avelgem, dat voorheen werd geëxploiteerd door zijn vader.

Bij besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Avelgem van 13 januari 1997 wordt hem een milieuvergunning verleend voor de regularisatie en uitbreiding van een rundveefokkerij met 30 gespeende runderen, 40 melkkoeien, 907 m³ mestopslag, 3 tractoren, 5 aanhangwagens, de opslag van 10.000 liter mazout, een koelinstallatie van 15,5 kW en de lozing van huishoudelijk afvalwater in oppervlaktewater, en dit voor een termijn die eindigt op 31 december 1998.

De inrichting ligt deels in woongebied met landschappelijk karakter, deels in agrarisch gebied.

Op 4 december 2000, bijna twee jaar nadat de vorige vergunning was komen te vervallen, dient verzoeker een milieuvergunningsaanvraag in voor de verdere exploitatie van de inrichting. Hij vraagt tevens een uitbreiding om te komen tot 70 runderen, de opslag van 907 m³ mest, 400 m³ groenvoeder, 10.000 liter mazout, een stelplaats voor 8 bedrijfsvoertuigen, koelinstallaties van 15,5 kW, een noodgroep van 40 kW en de lozing van huishoudelijk afvalwater in oppervlaktewater.

De Vlaamse Landmaatschappij verleent een ongunstig advies, omdat de inrichting op heden geen vergunde mestproductie heeft, de laattijdige hernieuwing als een nieuwe vergunning wordt beschouwd en, door de vergunning te verlenen, derhalve de vergunde mestproductie zou stijgen.

Op 5 februari 2001 verleent het college van burgemeester en schepenen de gevraagde vergunning, verwijzend naar de vorige milieuvergunning,

verleend op 13 januari 1997 tot 31 december 1998 en “overwegende dat het opleggen van deze korte periode niets te maken had met de inrichting zelf, maar met een mogelijke verandering van de wetgeving; dat het aflopen van deze korte periode door de aanvrager over het hoofd werd gezien”.

De Vlaamse Landmaatschappij tekent administratief beroep aan tegen de vergunning.

In het beroepschrift wordt gesteld :

“(…)

Op deze inrichting waren volgende vergunningsbeslissingen -met betrekking tot de rubrieken 9.3 tot en met 9.8, 28.2 en 28.3 van de Vlarem I indelingslijst gekend :

13/10/1997 : regularisatie en uitbreiding van een rundveefokkerij tot een totaal van 30 gespeende runderen, 40 melkkoeien en 907 m³ mestopslag (CBS tot 31/12/1998).

Dit houdt in dat de inrichting sedert 1 januari 1999 niet langer vergund is tot het houden van runderen, noch mestopslag.

Via het bestreden besluit van 5 februari 2001, wordt toch vergunning verleend voor het verder exploiteren van 70 runderen en 907 m³ mestopslag en dit voor een termijn eindigend op 20/04/2018.

Het omstreden besluit houdt derhalve een stijging van de vergunde mestproductie in en is in strijd met de bepalingen van artikel 33ter § 1, 1° c) van het mestdecreet.”

Voorts wordt nog opgemerkt dat “het reeds de tweede maal is dat de exploitant een verplichting ‘over het hoofd’ ziet”. Daartoe wordt verwezen naar de aanvraag tot regularisatie die verzoeker in 1996 had ingediend, nadat het college van burgemeester in 1990 reeds gesteld had geen akte te kunnen nemen van de 95 runderen waarvan verzoeker melding had gedaan, omdat deze toen reeds vergunningsplichtig waren.

Volgende adviezen worden verleend :

- de afdeling milieuvergunningen West-Vlaanderen is van oordeel dat, gezien het feit dat de laatst verleende vergunning verstreken is op 31 december 1998, het dus een aanvraag voor een nieuwe inrichting betreft, dat de vergunde mestproductie tot nul is herleid en dat de huidige milieuvergunningsaanvraag een uitbreiding van de mestproductie met zich meebrengt, wat niet verenigbaar is met artikel 33ter, §1, van het meststoffendecreet.
- de provinciale milieuvergunningscommissie baseert haar advies op identieke overwegingen.

Op 10 mei 2001 wordt het bestreden besluit genomen. Het motief waarop de weigering is gebaseerd luidt als volgt :

“Overwegende dat volgens het besluit van het College van Burgemeester en Schepenen van Avelgem d.d. 13/1/1997 de exploitant op 12/9/1990 aangifte deed van zijn inrichting waaronder 55 koeien, 40 stuks jongvee en 380 m³ mest; dat hiervan geen akte kon genomen worden gezien het een exploitatie betrof die reeds voordien vergunningsplichtig was; dat dit een juiste beslissing was gezien de ligging van de rundveestallen in een woongebied met landelijk karakter;

dat de exploitant naliet een vergunningsaanvraag in te dienen om zijn vergunningstoestand te regulariseren;

dat de inrichting tot 13/1/1997 werd uitgebaat zonder vergunning voor het houden van dieren;

dat het College van Burgemeester en Schepenen op 13/1/1997 een vergunning verleende voor het uitbaten van een rundveebedrijf;

dat deze op 13/1/1997 verleende vergunning verstreken is op 31/12/1998 en dat sedertdien zonder een geldige vergunning hetzelfde rundveebedrijf wordt uitgebaat;

dat het feit dat het College van Burgemeester en Schepenen zo’n korte vergunningstermijn toestond in functie van een mogelijke aanpassing van het mestdecreet, hier niets van af doet;

Overwegende dat het volgens de Vlarem-regelgeving een aanvraag voor een nieuwe inrichting betreft;

Overwegende dat in voorgaande beslissingen van de minister in het kader van beroepsprocedures inzake laattijdige hernieuwingsaanvragen de stelling werd ingenomen dat door het feit dat de vergunning reeds vervallen is, de vergunde mestproductie tot nul is herleid en dat de huidige milieuvergunningsaanvraag derhalve een uitbreiding van de mestproductie met zich meebrengt, wat niet verenigbaar is met artikel 33ter, § 1 van het mestdecreet;

Overwegende dat de Vlaamse minister van leefmilieu en landbouw recent bij de provinciale overheden heeft aangedrongen op een strikte toepassing van 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;

Overwegende dat de elementen aangebracht door de aanvrager, gehoord door de Provinciale Milieuvergunningscommissie als volgt kunnen weergegeven worden : ‘De vergunning werd in 1997 slechts toegestaan voor 2 jaar. Dit was ook al een regularisatie. Er werd aangifte gedaan maar doordat het bedrijf in woongebied met landelijk karakter ligt, moest er een milieuvergunningsaanvraag worden ingediend. De exploitant was van mening dat de vergunning in 1997 voor een langere termijn werd verleend. Voor de rest is de exploitant met alles in orde. We vragen billijkheid van de Provinciale Milieuvergunningscommissie’;

Overwegende dat deze elementen niets afdoen aan de hierboven vermelde overwegingen en vaststellingen;

Overwegende dat bijgevolg het beroep gegrond is”;

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° en 3°, van het meststoffendecreet, alsook machtsoverschrijding,

“Doordat de bestreden beslissing werd gebaseerd op de overweging dat ‘in voorgaande beslissingen van de minister in het kader van beroepsprocedures inzake laattijdige hernieuwingsaanvragen de stelling werd ingenomen dat door het feit dat de vergunning reeds vervallen is, de vergunde mestproductie tot nul is herleid en dat de huidige milieuvergunningsaanvraag derhalve een uitbreiding van de mestproductie met zich meebrengt, wat niet verenigbaar is met artikel 33ter, § 1 van het mestdecreet’,

Terwijl het bedrijf van verzoeker 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 also 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 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 meststoffen-decreet 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 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 :

“Verzoeker betwist dat art. 33ter van het mestdecreet voldoende rechtsgrond zou bieden voor de weigering.

De Bestendige Deputatie merkt op dat de betrokken landbouwer vooreerst de Vlarem-reglementering geschonden heeft door niet tijdig de hernieuwing aan te vragen (art. 18 § 3 van het milieuvergunningsdecreet voorziet uitdrukkelijk dat dit moet gebeuren tussen de 18 en de 12 maanden vóór het verstrijken van de lopende vergunning). Verzoeker voert in het verzoekschrift geen enkel juridisch argument aan die het laattijdig karakter van de aanvraag (ingediend 3 jaar na de in het milieuvergunningsdecreet voorziene datum) verantwoordt.

Voor andere sectoren heeft het laattijdig karakter van de hernieuwing inderdaad enkel gevolgen op het vlak van Vlarem II.

Het Vlaams Parlement heeft via MAP I en MAP II-bis evenwel geoordeeld dat milieuvergunningsaanvragen voor runderen ook moeten getoetst worden aan de mestwetgeving. Het is niet aan de Bestendige Deputatie om Vlaamse

decreten te gaan beoordelen. Het is precies door de koppeling tussen Vlarem en de Vlaamse mestwetgeving dat de exploitant nu in de problemen is gekomen.

De VLM en de Vlaamse Minister voor leefmilieu vinden dat het mestdecreet (inzonderheid art. 33ter) voldoende basis biedt om laattijdige hernieuwingsaanvragen te weigeren. Zoals hierboven vermeld werden de Bestendige Deputaties verzocht zich bij dit standpunt aan te sluiten, en in casu heeft de Bestendige Deputatie van West-Vlaanderen dit gedaan.

Indien men de redenering van verzoeker doortrekt heeft de band die de Vlaamse overheid wil leggen tussen milieuvergunningen en mestwetgeving trouwens geen zin : verzoeker voert immers aan dat alle de facto aanwezige dieren hoe dan ook moeten vergund worden, als het bedrijf maar vóór 29/9/1993 een mestbankaangifte heeft ingediend.

De Bestendige Deputatie heeft geoordeeld dat die redenering niet opgaat. Zij blijft hierbij, totdat zij door de hogere overheid (of door Uw Raad) anders wordt voorgehouden”;

2.1.3.1. Overwegende dat artikel 33ter, § 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 33ter, § 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 gevisieerd; 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 also 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 33ter, § 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 31 december 1998 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 33ter, § 1, 1°, c), van het meststoffendecreet dat niet lijkt toe 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 appreciatie-recht 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, 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, 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 kon de weigering van de milieuvergunning niet rechtsgeldig gebaseerd worden op de toepassing van art. 33ter, §1 van het mestdecreet. De overheid kon niet rechtsgeldig beslissen dat de aanvraag strijdig was met deze bepaling, noch door een zeer strikte lezing van het artikel, maar evenmin door interpretatie ervan.

De bepaling van art. 33ter, § 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 en foutieve 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, maar het staat totaal niet in verhouding 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 bedrijfs-exploitatie nooit meer opnieuw vergund zal krijgen. Hij is genooddaakt 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 8). 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.

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.

De aanvraag die aanleiding heeft gegeven tot de bestreden beslissing had betrekking op de hervergunning van de 70 runderen die sedert lange tijd (1978 en zelfs daarvoor al) op het bedrijf aanwezig zijn.

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 :

“Verzoeker roept de schending in van het redelijkheids- en proportionaliteitsbeginsel.

1^e : Vooreerst kan inderdaad de vraag gesteld worden of de sanctie (volledige weigering van de gevraagde milieuvergunning) in verhouding staat tot de overtreding (laattijdige hernieuwingsaanvraag). Naar het oordeel van de VLM en de bevoegde Minister is dit het geval. De Bestendige Deputatie heeft dit oordeel bijgetreden.

De Bestendige Deputatie merkt nog op dat die stelling als een beleidskeuze moet beschouwd worden. Het is niet de taak van de Raad van State om zich in de plaats te stellen van de overheid en zelf beleidskeuzes te gaan maken. Het is niet aan de Raad van State om te stellen dat de overheid bij laattijdige hernieuwingen beter een boete zou opleggen i.p.v. volledige vergunning te weigeren. De Raad van State moet wel nagaan of de concrete beslissing voldoende juridisch geschraagd is. Hiervoor is aangetoond dat dit afdoende het geval is.

2^e : Verder werpt verzoeker op dat het beoogde voordeel (mestoverschotten beperken) niet bereikt wordt met de thans bestreden beslissing.

Dit lijkt evenmin een aspect te zijn waarover Uw Raad hoeft te oordelen. De Bestendige Deputatie merkt op dat de Minister expliciet gesteld heeft dat ook kleine bedrijven bijdragen aan de mestproblematiek.

Het document in bijl. 10 (uitprint van bespreking in de Vlaamse commissie omtrent weigeringen milieuvergunningen kleine veeteeltbedrijven) verduidelijkt dat de Minister expliciet het volgende heeft gesteld : ‘De mestproblematiek is heel omvangrijk en kan niet enkel worden opgelost door de grote bedrijven. Tijdens de vorige legislatuur werden grafieken voorgesteld over het aandeel van de mestproductie en de mestoverschotten bij bedrijven. Toen bleek dat in Vlaanderen heel veel kleine en middelgrote bedrijven zijn. De mestproblematiek oplossen door enkel de grote bedrijven aan te pakken zou bijgevolg niet lukken. In de bestaande regelgeving wordt terecht voorrang gegeven aan de veeteeltbedrijven die volledig in orde zijn met de diverse milieuregels’.

Verzoeker voert geen enkel argument in dat voormelde stelling van de Minister ontkracht. Hij beschikt momenteel immers niet meer over een geldige milieuvergunning en er is dus voor de betrokken inrichting niet langer sprake van een vergunde mestproductie. Bijgevolg kan hij geen gebruik meer maken van de hem toegekende nutriëntenhalte (dat mag nooit hoger zijn dan de vergunde productie) en mag hij niet langer mest produceren. Op die manier draagt hij wel degelijk bij tot vermindering van de mestoverschotten”;

2.2.3. Overwegende dat bij de bespreking van het eerste middel prima facie is gebleken dat de verwerende partijen correcte toepassing heeft gemaakt van artikel 33ter, § 1, 1°, c), van het meststoffendecreet en dat zij aldus het

redelijkheids- en het proportionaliteitsbeginsel niet lijkt te hebben geschonden; dat in zoverre het tweede middel in wezen het meststoffendecreet bekritiseert, en niet de bestreden beslissing, moet worden vastgesteld dat 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 achtereenvolgens te stellen dat de aanvraag van verzoeker volgens de Vlarem-regelgeving een nieuwe inrichting betreft, er in voorgaande beslissingen door de Minister in soortgelijke dossiers werd geoordeeld dat het gaat om aanvragen tot uitbreiding van de vergunde mestproductie hetgeen niet verenigbaar is met art. 33ter, § 1 van het mestdecreet en tenslotte de Vlaamse Minister heeft aangedrongen op een strikte toepassing van het vergunningenbeleid.

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. De bestreden beslissing schendt de motiveringsverplichting omdat deze tevens impliceert dat een beslissing betreffende een milieuvergunningaanvraag dient rekening te houden met de eigen specifieke gegevens van het dossier en niet zonder meer mag worden geweigerd op basis van een verwijzing naar voorgaande ministeriële beslissingen in het kader van beroepsprocedures inzake laattijdige hernieuwingsaanvragen.

De in het bestreden besluit opgenomen argumentatie is als volgt opgebouwd.

In eerste instantie worden de verschillende adviezen van de adviesverlenende overheidsinstanties vernoemd -niet in extenso weergegeven- die allemaal gunstig waren.

Vervolgens wordt verwezen naar het besluit van het College van Burgemeester en Schepenen van 13 januari 1997 waarbij een vergunning tot eind 1998 werd toegekend.

De bestreden beslissing vermeldt dan ‘dat het volgens de Vlarem-regelgeving een aanvraag voor een nieuwe inrichting betreft’.

Dit wordt geponeerd bij wijze van stelling maar wordt op geen enkele wijze toegelicht of verduidelijkt : de precieze, toepasselijke Vlarem-bepaling wordt niet eens vermeld.

Waar verzoeker in het eerste middel infra reeds heeft betoogd dat zijn bedrijf volgens de in het mestdecreet en in Vlarem opgenomen wettelijke definitie niet als nieuwe inrichting kan worden beschouwd, beweert deze overweging het tegendeel. Het is verzoeker evenwel niet mogelijk op deze overweging te antwoorden vermits deze veel te vaag is weergegeven. Verzoeker kan uitsluitend de wettelijke definities ter zake toepassen en daarmee tot de conclusie komen dat zijn bedrijf geenszins als een nieuwe inrichting kan worden beschouwd.

De bestreden beslissing is bijgevolg op dit punt volstrekt onvoldoende gemotiveerd en bovendien niet correct.

De bestreden beslissing vervolgt dan met ‘Overwegende dat in voorgaande beslissingen van de Minister in het kader van beroepsprocedures inzake laattijdige hernieuwingsaanvragen de stelling werd ingenomen dat door het feit dat de vergunning reeds vervallen is, de vergunde mestproductie tot nul herleid is en dat de huidige milieuvergunningsaanvraag derhalve een uitbreiding van de mestproductie met zich meebrengt, wat niet verenigbaar is met art. 33ter, § 1 van het mestdecreet’.

Dergelijke algemene overweging is totaal in strijd met de motiveringsverplichting van een overheidsbeslissing die beoogt individuele rechtsgevolgen teweeg te brengen.

De motiveringsplicht schrijft immers voor dat elke beslissing op afdoende wijze moet worden gemotiveerd hetgeen onder meer inhoudt dat minstens impliciet uit de beslissing moet blijken dat de specifieke gegevens van het individuele dossier in rekening werden gebracht.

De bestreden beslissing verwijst louter naar ministeriële beslissingen die werden getroffen in het kader van beroepsprocedures inzake laattijdige hernieuwingsaanvragen. In die beslissingen werd geoordeeld dat de vergunde productie nul is omwille van de vervallen milieuvergunning en zulke aanvraag derhalve geen aanleiding kan geven tot vergunning omwille van de bepaling van art. 33ter van het mestdecreet.

De Bestendige Deputatie heeft zich niet eens de moeite getroost de gegevens van het dossier zelf in overweging te nemen en een eigen beslissing ter zake te treffen, maar heeft er zich integendeel toe beperkt te verwijzen naar reeds genomen ministeriële beslissingen in gelijkaardige dossiers, om zich vervolgens bij die ministeriële gevolgtrekkingen aan te sluiten.

De Deputatie diende echter de aanvraag van verzoeker te beoordelen en ten aanzien van de gegevens uit die aanvraag en met correcte toepassing van de geldende regelgeving een oordeel te vormen.

Nu wordt de stellige indruk gewekt -hetgeen wordt bevestigd door de bewoordingen van het bestreden besluit zelf- dat de Deputatie de zaak zelf niet heeft onderzocht, doch zich beroept op ministeriële beslissingen die in gelijkaardige dossiers werden genomen. Dit is alleszins strijdig met de motiveringsplicht.

Zoals hoger reeds voldoende werd uiteengezet voldoet het bedrijf van verzoeker perfect aan de definitie van ‘bestaande veeteeltinrichting’ 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 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.

Het bestreden besluit is om hoger vermelde redenen niet afdoende gemotiveerd en houdt aldus een schending in van het motiveringsbeginsel en van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen”;

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

“Verzoeker verwijt de Bestendige Deputatie dat er onvoldoende rekening is gehouden met de specificiteit van het dossier.

Hierboven is al verduidelijkt dat de Bestendige Deputatie verplicht is om uitgezette strikte lijn te volgen. Laattijdige hernieuwingsaanvragen voor dieren kunnen niet meer ingewilligd worden. Punt aan de lijn.

Bovenvermelde historiek maakt trouwens duidelijk dat de eigen specifieke gegevens van het dossier alleen maar tegen het toekennen van een milieuvergunning pleiten : wie zo onachtzaam omspringt met de vergunningsplicht hoeft niet verwonderd te zijn dat hij hierdoor op een bepaald ogenblik in de problemen komt”;

2.3.3.1. Overwegende dat het doel van de motiveringsplicht erin gelegen is dat de bestuurde in de kwestieuze beslissing de feitelijke en juridische gronden terugvindt waarop de beslissing is gesteund, zodat hij kan onderzoeken of hij met kans op succes een beroep kan instellen bij de Raad van State; dat de motivering bondig mag zijn, maar daarbij uiteraard duidelijk moet blijven;

2.3.3.2. Overwegende dat in het bestreden besluit wordt verwezen naar de beleidslijn die de minister voert en die in casu ook door de verwerende partij wordt toegepast; dat in het bestreden besluit echter ook de vergunningshistoriek van de inrichting wordt gegeven, met de vermelding dat deze sedert het verstrijken van de eerdere vergunning op 31 december 1998 zonder vergunning wordt uitgebaat en dat de voorliggende milieuvergunningsaanvraag volgens de Vlarem-regelgeving een aanvraag voor een nieuwe inrichting betreft; dat vervolgens wordt overwogen dat, door het feit dat de vergunning vervallen is, de vergunde mestproductie tot nul is herleid en dat de huidige milieuvergunningsaanvraag derhalve een uitbreiding van de mestproductie met zich meebrengt, hetgeen niet verenigbaar wordt geacht met artikel 33ter, § 1, van het meststoffendecreet; dat hierbij nog wordt vermeld dat deze redenering het standpunt van de bevoegde minister was in eerdere aanvraagdossiers en dat aan de provinciale overheden werd gevraagd een strikt vergunningenbeleid toe te passen, zonder afwijkingen op grond van billijkheid; dat in de voormelde motivering aldus, op het eerste gezicht, duidelijk wordt aangegeven op welke grond de gevraagde milieuvergunning wordt geweigerd;

2.3.3.3. Overwegende dat derhalve prima facie aan de doelstelling van de motiveringsplicht is voldaan, nu verzoeker de weigeringsgronden duidelijk heeft onderkend en precies tegen het concrete weigeringsmotief een even concreet en onderbouwd schorsings- en annulatieberoep bij de Raad van State heeft kunnen instellen; dat het middel niet ernstig is;

3. 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 :

Artikel 1.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Artikel 2.

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 zevenentwintig juni tweeduizend en twee, door :

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

kamervoorzitter,
griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.