

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 117.011 van 13 maart 2003
in de zaak A. 70.458/VII-14.615.**

In zake : Antoon VERMEEREN,
 wonende te HOOGSTRATEN,
 Voort 48/a

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat M. BALLON,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Britselei 39.

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 VERMEEREN op 23 augustus 1996 heeft ingediend om de vernietiging te vragen van het besluit van de Vlaamse minister van leefmilieu en tewerkstelling van 20 mei 1996 waarbij zijn beroep tegen het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 7 januari 1993 waarbij verzoeker de vergunning tot exploitatie van een als gevaarlijk, ongezond of hinderlijk ingedeelde inrichting gevestigd te 2328 Hoogstraten, Voort 48a, werd geweigerd, ongegrond wordt verklaard;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur P. PROVOOST;

Gelet op de beschikking van 18 december 2001 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van verzoeker;

Gelet op de beschikking van 14 januari 2003 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 13 februari 2003;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaat C. DAEL die, loco Advocaat A. DESMEDT verschijnt voor verzoeker, en van Advocaat K. LAUWEREYS die, loco Advocaat M. BALLON verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur P. PROVOOST;

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 Hoogstraten. In 1988 wordt hem door de gemeente gemeld dat zijn bedrijf van 700 mestvarkens en 130 zeugen, gelet op de ligging in agrarisch gebied, en gelet op de afstand tot bepaalde andere gebieden niet vergunningsplichtig is.

Ingevolge het besluit van de Vlaamse Executieve van 21 maart 1990 wordt het houden van meer dan 1.000 varkens op een ligging zoals verzoekers inrichting vergunningsplichtig.

Op 22 september 1990 doet verzoeker aangifte van het houden van 1.100 varkens, de opslag van 2.300 m³ dierlijke mest, de opslag van 6.000 liter mazout, en de opslag van 45 ton krachtvoer, dit in toepassing van artikel 25 van het ARAB voor wat betreft bestaande bedrijven die vergunningsplichtig worden door wijziging van de indelingslijst.

Verzoeker vraagt ook een vergunning voor de uitbreiding van de inrichting. Op welke datum de aanvraag werd ingediend is onduidelijk, en ook over het juiste voorwerp is er geen duidelijkheid.

In het verzoekschrift staat dat verzoeker "in 1992 het voornemen (had) om het bedrijf uit te breiden". Hij zou een vergunning hebben gevraagd voor :

- uitbreiding voor stal met in totaal 1.641 varkens,
- de opslag van dierlijke mest : 878 m³,
- opslag voor 68 m³ krachtvoeder in silo's.

Aangezien het verzoekschrift vermeldt dat het advies van het college van burgemeester en schepenen werd verleend op 6 januari 1992, mag worden aangenomen dat de aanvraag reeds vóór 1992 werd ingediend.

De memorie van antwoord heeft het over een vergunningsaanvraag ingediend op 20 september 1990, met het voorwerp dat ook verzoeker vermeldt.

Op vraag van het auditoraat om de vergunningsaanvraag te bezorgen, heeft de verwerende partij bij brief van 22 augustus 2001 twee stukken bezorgd : een formulier gedateerd 10 juli 1991, waarop worden gevraagd toestellen met een vermogen van 15 kW, en "511 gespeende varkens vanaf 10 weken" ("67 zeugen + beer, 420 vleesvarkens, 24 jonge zeugen in quarantaine"), en een formulier gedateerd 15 september 1991, waarop een aantal ventilatoren worden gevraagd.

Op een nieuwe vraag om verduidelijking vanwege het auditoraat -1.100 varkens (aangifte) + 511 varkens (vergunningsaanvraag) maken samen 1.611 varkens, en niet 1.641- heeft de raadsman van de verwerende partij een brief bezorgd vanwege de afdeling milieuvergunningen, volgens dewelke het voorwerp "van de vergunningsaanvraag van 10 juli 1991 en 15 september 1991" was :

- mechanische ventilatie : 15 kW;
- 67 zeugen + beer;
- 420 vleesvarkens;
- 24 jonge zeugen in quarantaines;
- 511 gespeende varkens van 10 weken;
- opslag 1.118 m³ dierlijke mest.

1.2. Op 7 januari 1993 neemt de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen twee beslissingen, een eerste over de aangifte van 22 september 1990, een tweede over de aanvraag tot uitbreiding.

Wat betreft de aangifte, wordt er geen akte genomen van de aangifte van 1.100 varkens, de opslag van 6.000 liter mazout, en silo's voor 45 ton veevoeders, omdat deze onderdelen reeds vóór de wijziging van de indelingslijst vergunningsplichtig waren; er wordt wel akte genomen van de aangifte van de opslag van 2.400 m³ dierlijke mest, en van elektromotoren met een gezamenlijk vermogen van 10,5 pk.

De vergunningsaanvraag voor de uitbreiding wordt als volgt geweigerd :

"De vergunning wordt geweigerd die werd aangevraagd door de heer VERMEEREN Antoon tot het uitbreiden te 2328 Hoogstraten (Meer), Voort 48a, van het bestaande varkensbedrijf, toegerust met :

- een stal voor 1641 varkens;
- opslag dierlijke mest : 878 m³;
- opslagplaats voor 68 ton krachtvoerders in silo's".

Verzoeker tekent op 23 februari 1993 administratief beroep aan tegen de weigering van de vergunning voor de uitbreiding.

1.3. Op 13 januari 1994 trekt de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen haar beslissing van 7 januari 1993 betreffende de aangifte van 22 september 1990 in.

Deze beslissing luidt in essentie als volgt :

"(...)

Gelet op het besluit van de Bestendige Deputatie van 7 januari 1993 waarbij geen akte werd verleend voor 1100 gespeende varkens;

Overwegende dat dit gebeurde omdat een aantal varkens was aangegeven dat de benedendrempel van de ARAB-vergunningsplicht overschreed;

(...)

Overwegende dat het bedrijf vóór 3 april 1990 niet vergunningsplichtig was geweest indien het slechts 1000 of minder gespeende varkens, ouder dan 10 weken had omvat;

Overwegende dat het niet-aktenemen van het totale aantal aangegeven varkens een onevenredig zware maatregel is in vergelijking met bestaande bedrijven die de drempel van de ARAB-vergunningsplicht niet overschreden;

Overwegende dat het daarom meer aangewezen is wel akte te nemen van het aantal aangegeven varkens dat vóór 3/4/90 zonder vergunning mocht worden gehouden, doch geen akte te nemen van het overtal;

Overwegende dat de aanvraag tijdig is ingediend, doch dat de inrichting, zoals aangegeven, vóór 3 april 1990 reeds vergunningsplichtig was voor de volgende onderdelen :

- stallen voor 100 gespeende varkens (aantal boven de 1000);
- tanks voor 6000 l. mazout;
- silo's voor 45 ton veevoerders;

en dat derhalve slechts gedeeltelijk akte kan genomen worden;

(...)

B E S L U I T

Artikel 1. Het besluit van 7 januari 1993 houdende gedeeltelijke weigering tot aktenamen in het kader van artikel 25 ARAB aan Antoon VERMEEREN wordt ingetrokken.

Artikel 2. Er wordt akte genomen van de aangifte van Antoon VERMEEREN van de exploitatie te 2328 Hoogstraten (Meerle), Voort 48a (sectie B, nrs. 102, 102m & 99m), van :

- stallen voor 1000 gespeende varkens;
- opslag van 2400 m³ dierlijke mest;
- elektromotoren van samen 10,5 pk.

Er wordt geen akte genomen van :

- stallen voor 100 gespeende varkens (aantal boven de 1000);
- silo's voor 45 ton veevoerders;
- tanks voor 6000 l. mazout.

(...)

Artikel 4. Deze aktenaam die geldt als vergunning wordt verleend voor een termijn verstrijkend op 7 januari 2013, dit is twintig jaar vanaf de datum van het besluit waarbij de aktenaam oorspronkelijk gedeeltelijk werd geweigerd.

(...)"

1.4. Naar aanleiding van het administratief beroep tegen de vergunningsweigering worden volgende adviezen verleend :

- de administratie gezondheidszorg adviseert ongunstig;
- het bestuur ruimtelijke ordening adviseert gunstig;
- de Vlaamse Landmaatschappij adviseert gedeeltelijk gunstig;
- de afdeling milieuvergunningen adviseert ongunstig.

1.5. Op 20 mei 1996 wordt de bestreden beslissing genomen : het beroep wordt ongegrond verklaard : de vergunning voor de uitbreiding blijft dus geweigerd, maar de bestreden beslissing wordt toch vernietigd. De kern van de motivering gaat als volgt :

"(...)

Overwegende dat het bedrijf op 22/09/1990, in toepassing van art. 25 van het ARAB, een aangifte heeft gedaan voor 1100 gespeende varkens en 2400 m³ dierlijke mest; dat bij besluit van de Bestendige Deputatie van 07/01/1993 de aktenaam voor wat betreft de 1100 varkens werd geweigerd omdat het aantal aangegeven varkens de benedendrempel (1000 varkens) van de ARAB-vergunningsplicht overschreed;

Overwegende dat bij besluit d.d. 13/01/1994 van de Bestendige Deputatie dit besluit werd ingetrokken en dat aan A. VERMEEREN akte werd verleend voor 1000 varkens en een opslag van 2400 m³ dierlijke mest; dat bij besluit van de Bestendige Deputatie dit besluit werd ingetrokken en dat aan A. VERMEEREN akte werd verleend voor 1000 varkens en een opslag van 2400 m³ dierlijke mest niettegenstaande het een inrichting betrof die reeds vóór de wijziging van de indelingslijst vergunningsplichtig was (1100 varkens ouder dan 10 weken in een agrarisch gebied waren reeds vóór 03/04/1990, zijnde de datum van het van kracht worden van het besluit van de Vlaamse executieve van 21/03/1990 houdende aanvulling van titel I van het ARAB met betrekking tot veestallen en opslagplaatsen van meststoffen, vergunningsplichtig);

Overwegende dat akteverlening voor een bedrijf tot het vroeger niet vergunningsplichtige niveau, een handelwijze is die een eerder illegaal geëxploiteerde inrichting zonder rechtsgrond legaliseert; dat deze akteverlening elke rechtsgrond mist en daardoor niet rechtsgeldig is;

Overwegende dat het besluit van de Bestendige Deputatie d.d. 07.01.1993 waarbij gestatueerd werd over de aanvraag tot uitbreiding van een bestaand varkensbedrijf aan de heer A. VERMEEREN, eveneens een rechtsongeldige handeling betreft aangezien er geen rechtsgeldige basisvergunning bestond;

Overwegende dat er bijgevolg aanleiding toe bestaat het beroep ontvankelijk doch ongegrond te verklaren en het besluit nr. 2/57.857 f2/sdk van 07/01/1993 van de Bestendige Deputatie van de provincieraad van Antwerpen te vernietigen;

(...)"

2. De gegrondheid van het beroep

2.1.1. Overwegende dat, wat in als een eerste middel te beschouwen is, verzoeker "machtsoverschrijding" aanvoert; dat verzoeker het middel als volgt toelicht :

"(...)

Op geen enkele wijze is er in de beslissing van 7.1.93 sprake van enige akteverlening aan vertoger !

De overwegingen van de Minister omtrent de akteverlening 'voor een bedrijf tot het vroegere niet vergunningsplichtige niveau' en m.b.t. 'een eerder illegaal geëxploiteerde inrichting zonder rechtsgrond' zijn derhalve volkomen irrelevant'.

Bovendien is er manifest sprake van machtsoverschrijding, aangezien de Minister enkel gevat was om uitspraak te doen omtrent de aangevochten beslissing van de Bestendige Deputatie dd. 7.1.93.

In casu heeft de Minister uitspraak gedaan omtrent de beslissing (en akteverlening) dd. 13.1.94 !

Dit is bovendien een kennelijk onjuiste feitelijke redenering (zie infra)";

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

"In het bestreden besluit heeft de Vlaamse Minister van Tewerkstelling en Leefmilieu duidelijk enkel en alleen (...) uitspraak gedaan over het besluit van 7 januari 1993 en niet over dat van 14 januari 1994, dit in weerwil van wat de verzoekende partij voorhoudt.

Van enige machtsoverschrijding kan dan geen sprake zijn (...)"

2.1.3. Overwegende dat verzoeker in de memorie van wederantwoord herhaalt dat de verwerende partij enkel gevat was inzake de beslissing van 7 januari 1993 en dat desalniettemin de minister in zijn beslissing van 20 mei 1996 een beoordeling heeft gegeven zowel omtrent het besluit van 7 januari 1993, als het besluit van 14 januari 1994 van de bestendige deputatie, dat zulks een machtsoverschrijding inhoudt;

2.1.4. Overwegende dat met de verwerende partij moet worden vastgesteld dat in het beschikkend gedeelte van het bestreden besluit geen uitspraak wordt gedaan over de gedeeltelijke akteverlening van 13 januari 1994 en dat enkel uitspraak wordt gedaan over de beslissing van 7 januari 1993 tot weigering van de vergunning voor de gevraagde uitbreiding; dat alleen in de aanhef van het bestreden besluit een beoordeling over die aktenaam wordt gegeven; dat het middel feitelijke grondslag mist;

2.2.1. Overwegende dat, in wat als een tweede middel kan worden beschouwd, verzoeker betoogt wat volgt :

"Volgens de Minister heeft vertoger, in toepassing van art. 25 van het ARAB, op 22.9.90 aangifte gedaan van 1.100 varkens.

Reeds ondergeschikt blijkt uit geen enkel element dat er inderdaad 1.100 varkens aanwezig waren. Minstens is hiervan geen enkel bewijs voorhanden.

Het is niet omdat -met het oog op het bekomen van een vergunning- aangifte werd gedaan voor 1.100 varkens dat dit aantal ook daadwerkelijk op het bedrijf aanwezig (was).

Het bedrijf van vertoger was voordien niet vergunningsplichtig (zie supra)";

2.2.2. Overwegende dat uit de neergelegde aangifte van 22 september 1990 duidelijk blijkt dat verzoeker aangifte heeft gedaan van 1.100 varkens; dat de verwerende partij uiteraard gerechtigd was uit te gaan van de door verzoeker zelf aangegeven bestaande toestand; dat, indien het zo is dat verzoeker effectief minder varkens hield dan aangegeven, verzoeker zelf dient in te staan voor de gevolgen die dergelijke onjuiste aangifte voor hem meebrengt; dat het middel niet gegrond is;

2.3.1. Overwegende dat in wat als een derde middel kan worden beschouwd verzoeker aanvoert dat de bestreden beslissing "de beperking van de risico's (tot een aanvaardbaar niveau) voor de externe veiligheid, de hinder, de effecten op het leefmilieu, op de wateren, op de natuur en op de mens buiten de inrichting veroorzaakt door de gevraagde exploitatie, niet eens heeft onderzocht, noch in overweging heeft genomen", dat evenmin werd onderzocht hoe de mest zou worden afgezet, terwijl "de ecologisch verantwoorde mestafzet nochtans voldoende (werd) aangetoond" en dat aldus blijkt "dat de Vlaamse Minister van Leefmilieu en Tewerkstelling door zijn vernietigingsbeslissing het Decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen heeft geschonden";

2.3.2. Overwegende dat de verwerende partij daarop antwoordt als volgt :

"De Vlaamse Minister van Tewerkstelling en Leefmilieu beschikt over een ruime discretionaire beoordelingsbevoegdheid om het door verzoeker ingestelde beroep te beoordelen.

Bij deze beoordeling kan hij zich eventueel laten leiden door de bepalingen van het milieuvergunningsdecreet en/of het mestdecreet, doch is hiertoe niet verplicht en kan hij, zoals in casu in het bestreden besluit op pagina 3 en 4 door de heeft gedaan, gemotiveerd aantonen waarom hij het door verzoeker ingestelde beroep als ongegrond diende af te wijzen.

Wanneer door de vergunningverlenende overheid wordt vastgesteld dat de beslissing in eerste aanleg werd genomen op grond van een motivering die een miskennis van de vigerende wetgeving inhoudt, is het de taak van de vergunningverlenende overheid om in graad van beroep bij voorrang en met uitsluiting van alle andere beschouwingen wanneer deze geen afbreuk kunnen doen aan de rechtsongeldige handeling, hierover uitspraak te doen";

2.3.3. Overwegende dat blijkens de motivering van het bestreden besluit de weigering van de vergunning voor de uitbreiding zijn grondslag vindt in het feit dat het aantal dieren dat in de inrichting werd gehouden, volgens verzoekers eigen aangifte van 22 september 1990 reeds vergunningsplichtig was en dat een vergunningsaanvraag voor de verdere uitbreiding ervan bij gebreke aan vergunning dan ook niet rechtsgeldig kon worden toegestaan; dat verzoeker tegen dat decisief weigeringsmotief als enige kritiek aanvoert dat het aantal in de aangifte aangegeven varkens daarom nog niet strookt met de werkelijkheid; dat in het tweede middel die kritiek als ongegrond werd afgewezen; dat gelet op dit decisief weigeringsmotief, de vergunningverlenende overheid de vergunningsaanvraag niet op het vlak van de hinder en van de ecologisch verantwoorde mestafzet diende te onderzoeken; dat het middel niet gegrond is;

2.4.1. Overwegende dat in wat als een vierde middel (tweede middel volgens verzoeker) kan worden beschouwd, verzoeker de schending aanvoert van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de motivering van bestuurshandelingen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur met name de motiveringsplicht; dat hij van oordeel is dat aan deze artikelen niet is voldaan om volgende redenen :

- "a. De loutere verwijzing naar adviezen waarvan de inhoud aan vertoger onbekend is, is in strijd met de motiveringsplicht.
- b. De mestafzetmogelijkheid werd door de Minister niet onderzocht.
- c. De Minister heeft een aantal kennelijk onjuiste overwegingen opgenomen in zijn beslissing o.a. m.b.t. de aangifte van 1.100 varkens en de draagwijdte van de beslissing dd. 7.1.93, waartegen hoger beroep was ingesteld.
- (d.) Zoals uiteengezet in de beroepsakte aan de Minister dd. 23.2.93 zijn bovendien de bepalingen van Vlarem II in casu niet van toepassing.

Ook hieromtrent heeft de Minister niet gemeend te moeten antwoorden";

2.4.2. Overwegende dat in de memorie van antwoord de verwerende partij repliceert als volgt :

"Elke bestuurshandeling vereist afdoende motieven.

De bestreden beslissing voldoet en dit ook in overeenstemming met artikel 10 van het algemeen reglement voor de arbeidsbescherming, volkomen aan deze vereiste en dit evenzeer rekening houdende met de verplicht ingewonnen adviezen van de overheidsorganen.

Zo nam de Vlaamse Minister van Tewerkstelling en Leefmilieu kennis van de adviezen van de Vlaamse Landmaatschappij, van de hoofdadministratie voor Gezondheidszorg, van het Hoofdbestuur Ruimtelijke Ordening en van de afdeling Milieuvergunningen-AMINAL.

(...)

Zoals reeds uitvoerig in de bespreking van het eerste middel, aangehaald heeft de Vlaamse Minister van Tewerkstelling en Leefmilieu op pagina 3 en 4 van zijn bestreden besluit, op uitvoerige (wijze) aangetoond dat het weigeringsbesluit van de Bestendige Deputatie van de Provincieraad van Antwerpen dd. 7 januari 1993 een ongeldige rechtshandeling uitmaakte vermits er geen rechtsgeldige basisvergunning bestond.

Als vastgesteld wordt dat er geen rechtsgeldige basis voorhanden is om de door verzoeker ingediende milieu-aanvraag te ondersteunen en de Vlaamse Minister van Tewerkstelling en Leefmilieu hierop uitvoerig en gemotiveerd geantwoord heeft, kan hij doch hij is hiertoe niet verplicht, antwoorden op nog bijkomende bezwaren van verzoekende partij vermits deze geen enkele wijziging zullen teweegbrengen aan het feit dat voor de door verzoeker ingediende vergunningsaanvraag geen rechtsgeldige basisvergunning bestond en geen verder positieve invloed kunnen hebben op de uiteindelijke beoordeling.

Dat het door verzoeker ingeroepen middel naar recht faalt";

2.4.3. Overwegende dat aangezien de motivering van de bestreden beslissing voldoende blijkt uit de beslissing zelf, de formele motiveringsplicht niet is geschonden doordat de inhoud van de adviezen aan verzoeker niet bekend is; dat, bij de bespreking van het derde middel is gebleken dat in casu het overbodig was de mestafzetmogelijkheden te onderzoeken; dat, voorts, verzoeker nergens expliciteert wat "de kennelijk onjuiste overwegingen" zijn; dat, tenslotte, de bestreden beslissing zich niet steunt op enige bepaling uit Vlarem II, zodat dan ook niet diende te worden geantwoord op het beroepsargument van verzoeker dat Vlarem II niet van toepassing was,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van verzoeker.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
dertien maart tweeduizend en drie, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
	Th.VAN RAEMDONCK,	toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

Th. VAN RAEMDONCK.

M.-R. BRACKE.