

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 142.316 van 17 maart 2005
in de zaak A. 74.771/VII-15.612.**

In zake : Geert LUST,
 die woonplaats kiest bij
 Advocaat A. LUST,
 kantoor houdende te BRUGGE,
 Burggraaf de Nieulantlaan 14

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat J. NIJS,
kantoor houdende te DENDERMONDE,
Noordlaan 82-84.

tussenkomen de partij :

Raphaël VANDEPUTTE,
wonende te AARSELE,
Ankelaarstraat 6.

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

Gezien het verzoekschrift dat Geert LUST op 24 juni 1997 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van 2 mei 1997 van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling houdende verwerping van zijn beroep tegen het besluit van 25 augustus 1994 van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen waarbij hem de milieuvergunning wordt geweigerd voor de uitbreiding van zijn varkensfokkerij te Tielt (Aarsele), Ankelaarstraat 3, met 1.400 mestvarkens;

Gelet op het arrest nr. 71.038 van 22 januari 1998 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting ingediend door verzoeker;

Gezien het verzoekschrift tot tussenkomst van 30 maart 1998;

Gelet op de beschikking van 20 april 1998 die de tussenkomst van Raphaël VANDEPUTTE toelaat;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Eerste Auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de beschikking van 6 maart 2003 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 17 januari 2005 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 17 februari 2005;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaat J. BOSQUET die, loco Advocaat A. LUST verschijnt voor verzoeker, van Advocaat J. DE CONINCK die, loco Advocaat J. NIJS verschijnt voor de verwerende partij, en van verzoeker in tussenkomst, die verschijnt in persoon;

Gehoord het eensluidend advies van Eerste Auditeur E. LANCKSWEERDT;

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 feitelijke gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

1.1. Verzoeker baat op bovenvermeld perceel een gemengd landbouwbedrijf uit, bestaande uit 10,25 ha landbouwareaal en een zeugenstal van 220 moederdieren.

1.2. Met een ministerieel besluit van 9 februari 1995 wordt, na afwijzing van zijn beroep tegen een weigeringsbesluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen, aan verzoeker de vergunning geweigerd voor een uitbreiding van zijn bedrijf met 1.400 mestvarkens.

1.3. Dit ministerieel besluit wordt, op verzoek van huidige verzoeker, door de Raad van State met het arrest nr. 63.327, van 28 november 1996, vernietigd op grond van een gebrekkige formele motivering van dat besluit.

1.4. Nadat de beroepsprocedure tegen voormeld deputatiebesluit werd overgedaan, wordt het thans bestreden besluit genomen. Het weigert opnieuw de gevraagde vergunning, ditmaal op grond van de niet verenigbaarheid van de vergunningsaanvraag met de artikelen 33, § 1 en 34, § 4, van het meststoffendecreet;

2. De gegrondheid van het beroep

Overwegende dat de logica vereist dat het tweede middel eerst wordt onderzocht;

2.1.1. Overwegende dat verzoeker in zijn tweede middel aanvoert :

"De bestreden beslissing schendt artikel 160 G.W. en artikel 14 R.v.St.-wet, evenals het redelijkheidsbeginsel, en is genomen met miskennis van het gezag van gewijsde van het annulatiearrest nr. 63.327 van 28 november 1996";

dat hij in essentie betoogt dat, wanneer de Raad van State een handeling vernietigt en de uitvoering van het arrest het nemen van een nieuwe beslissing noodzakelijk maakt, en wanneer dit arrest bovendien betrekking had op een beslissing die binnen een welbepaalde termijn moest worden genomen en dus aan een bepaald moment gebonden was, deze beslissing enkel kon worden tot stand gebracht met toepassing van de wetgeving zoals deze gold ten tijde van de vernietigde beslissing en dat dit des te meer waar is indien de overheid, gelet op de antecedenten van de zaak (de eerdere procedures bij de Raad van State), hiertoe redelijkerwijze verplicht was;

2.1.2. Overwegende dat de verwerende partij hierop antwoordt dat de bestreden beslissing de milieuvergunning weigert op grond van andere motieven dan degene die in het annulatiearrest nr. 63.327 gegrond werden bevonden; dat zij voorts betoogt :

"Bovendien dient de vergunningverlenende overheid die (in beroep) over een milieuvergunning uitspraak moet doen, te beslissen overeenkomstig de wettelijke regeling die van toepassing was op het ogenblik dat zij beslist en niet overeenkomstig het regelgevend kader dat gelding had op het ogenblik van de milieuvergunningsaanvraag (zie onder meer R.v.St., MEERTENS en MOERMANS, nr. 21.633, 31.1.1981 - R.v.St., OYEN nr. 45.326, 16.12.1994 - R.v.St. nr. 59.245, 25.4.1996 - R.v.St., NV VLEUVY, nr. 60.572, 27.6.1996 - NEURAY J.F, Principes de droit de l'environnement, Story Scientia 1995, 114).

In casu betreft de minister dan ook terecht de gewijzigde 'mestwetgeving' in zijn beslissing";

2.1.3. Overwegende dat verzoeker in de memorie van wederantwoord betoogt dat het verweer van de verwerende partij niet dienend is; dat hij de verwerende partij immers precies verwijt dat zij zich voor de weigering van de vergunning heeft gesteund op de gewijzigde wetgeving terwijl ingevolge de werking van het annulatiearrest en het redelijkheidsbeginsel de voorheen geldende wetgeving had moeten worden toegepast; dat hij stelt dat dit een uitzondering vormt op het beginsel overeenkomstig hetwelk de overheid de vigerende wetgeving moet toepassen, met name dat de vergunningverlenende overheid in beroep, als orgaan van het actief bestuur, uitspraak moet doen met toepassing van de wetgeving zoals deze gold ten tijde van de bestreden beslissing;

2.1.4. Overwegende dat verzoeker in zijn laatste memorie stelt niet akkoord te kunnen gaan met de rechtspraak van de Raad van State overeenkomstig dewelke organen van het actief bestuur de wetgeving moeten toepassen die geldt op het ogenblik dat zij een beslissing dient te nemen; dat hij daartoe in essentie volgende argumentatie aanbrengt :

"België is (...) een rechtsstaat, wat betekent dat geschonden rechten moeten worden hersteld, en dit moet in principe in natura gebeuren. Dit kan in casu slechts voor zover de overheid de wetgeving toepast die gold op het ogenblik dat zij de fout beging. De overheid moet dus fictief in de tijd teruggaan. Een schadevergoeding zal de rechtszoekende nooit kunnen geven waar hij recht op heeft, met name een correcte beslissing op het daartoe geëigende ogenblik. Herstel in de vorm van een beslissing met toepassing van de wetgeving zoals zij destijds gold, is het logische gevolg van de fictie van de retroactiviteit van de annulatie. Dat het recht inmiddels is veranderd, staat hieraan niet in de weg, want geplaatst voor twee tegenstrijdige principes dringt zich de keuze op voor het beginsel van de rechtsstaat, dat fundamenteel en van grondwettelijke waarde is";

2.1.5. Overwegende dat de verwerende partij terecht doet gelden dat zij als orgaan van het actief bestuur ertoe gehouden is de reglementering toe te passen die geldt op het ogenblik waarop zij opnieuw uitspraak moet doen over het door verzoeker ingediende administratief beroep; dat, zoniet, zij contra legem zou handelen, hetgeen juist zou indruisen tegen het beginsel van de rechtstaat; dat daaraan geen afbreuk doet het gegeven dat het in casu gaat om een nieuwe beoordeling na een vernietigingsarrest door de Raad van State; dat rechtsherstel niet steeds herstel in natura dient in te houden; dat het verzoeker vrijstaat, indien hij van oordeel is dat hij door de beslissing die door de Raad van State werd vernietigd in de uitoefening van zijn recht werd beknót, via de daartoe geëigende weg de sanctionering van die beknótting te vragen; dat het tweede middel niet gegrond is;

2.2.1. Overwegende dat in het eerste middel de schending wordt aangevoerd van "de artikelen 2, 7°, 33 en 34 van het Mestdecreet van 23 januari 1991 zoals gewijzigd bij decreet van 20 december 1995, artikel 31 Decr. VI. Gew. 20 december 1995 tot wijziging van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, en de artikelen 4 en 11 B. VI. Reg. 20 december 1995 tot uitvoering van de artikelen 33 en 34 van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming tegen de verontreiniging door meststoffen"; dat het middel als volgt kan worden samengevat :

De uitbreidingsvergunning werd geweigerd om reden dat deze onverenigbaar zou zijn met artikel 33 van het meststoffendecreet, doch de verwerende partij miskent aldus het toepassingsgebied van artikel 33 van dat decreet en de overgangsregeling van het decreet van 20 december 1995 tot wijziging ervan.

Vermits de maxima bedoeld in artikel 33, §1, van het meststoffen-decreet werden overschreden, geldt niet artikel 34 maar wel de uitzonderingsregeling neergelegd in artikel 33 en zijn uitvoeringsbesluiten. Deze regeling is in casu echter niet van toepassing, en wel om verschillende redenen.

Vooreerst blijkt uit de tekst van artikel 33, §1, alinea 2, van het meststoffendecreet dat artikel 33 geen beletsel vormt voor het inwilligen van milieuvergunningsaanvragen die werden ingediend vóór de datum van publicatie in het Belgisch Staatsblad van het besluit dat de maxima vaststelt bedoeld in artikel 33, § 1, van het meststoffendecreet. In casu dateert de litigieuze aanvraag van vóór deze datum.

Ten tweede kan de vergunning nog worden verleend ingevolge de overgangsregeling die is neergelegd in artikel 31 van het decreet van 20 december 1995 tot wijziging van het meststoffendecreet. Op grond van die bepaling diende

verzoekers aanvraag nog te worden getoetst aan de regeling van het meststoffendecreet zoals die gold vóór het wijzigend decreet van 20 december 1995. Bovendien, zelfs al zou men ten onrechte aannemen dat de 'wettelijke voorwaarden' naar dewelke artikel 31 van het decreet van 20 december 1995 verwijst zouden slaan op de regels van het meststoffendecreet zoals het thans geldt, dan nog moet men rekening houden met de fictie die artikel 31 invoert -met name dat de te vergunnen productie geacht wordt vergund te zijn- zodat de aanvraag niet een uitbreidingsvergunning betreft, doch wel de hernieuwing van de vergunning voor een reeds bestaande inrichting, hetgeen luidens artikel 33, §1, alinea 2, van het meststoffendecreet nog steeds kan worden vergund.

Ten derde behoefde artikel 33 van het meststoffendecreet een verdere uitvoering, hetgeen gebeurde bij besluit van de Vlaamse regering van 20 december 1995 tot uitvoering van de artikelen 33 en 34 van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen. Luidens artikel 11 van dit besluit is het niet van toepassing op de vergunningsaanvragen waarvan de datum van ontvankelijk- en volledigverklaring ligt vóór de inwerkingtreding van het besluit (zijnde 1 januari 1996), hetgeen in casu het geval is;

2.2.2. Overwegende dat de repliek van de verwerende partij zich als volgt laat samenvatten :

Ingeval de in artikel 33, §1, van het meststoffendecreet bedoelde drempels niet zijn bereikt of overschreden, geldt de regeling die bepaald werd in artikel 34, §3 tot §5 van het meststoffendecreet juncto artikel 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 20 december 1995 tot uitvoering van de artikelen 33 en 34 van het meststoffendecreet (het vergunningenbesluit). Zo één van de drempels bereikt is of overschreden wordt, geldt de strengere regeling bepaald in artikel 33, §1, van het meststoffendecreet juncto artikel 4 van het vergunningenbesluit, dat eigenlijk een uitzonderingsregime bevat.

Artikel 33, §1, van het meststoffendecreet legt aan de vergunningverlenende overheden verbod op om, eens de maximale grenzen van de produktie van P205 en N zijn overschreden, nog een milieuvergunning te verlenen voor inrichtingen ressorterend onder de rubrieken 9.3 tot en met 9.8, hetgeen geenszins impliceert dat vergunningsaanvragen ingediend vóór het voormelde tijdstip, wel dienen verleend te worden. De overheid kan immers dergelijke aanvragen weigeren.

In casu achtte de minister, om de in het bestreden besluit uiteengezette redenen, de vergunningsaanvraag niet verenigbaar met artikel 34, § 4,

van het meststoffendecreet en ligt deze vaststelling aan de grondslag van zijn weigeringsbeslissing. Artikel 31 van het decreet van 20 december 1995 kan door verzoeker niet worden ingeroepen nu deze bepaling slechts van toepassing is op de exploitatievergunningsaanvragen (ressortierend onder het ARAB) en dus niet op milieuvergunningsaanvragen;

2.2.3. Overwegende dat de reactie van verzoeker in zijn memorie van wederantwoord neerkomt op wat volgt :

Vermits de maxima bedoeld in artikel 33 van het meststoffendecreet zijn overschreden, geldt niet artikel 34 maar artikel 33 van datzelfde decreet, wat de verwerende partij trouwens expliciet erkent. De vergunning kan bijgevolg niet rechtsgeldig worden geweigerd omdat zij onverenigbaar zou zijn met artikel 34, § 4, van het meststoffendecreet.

De toepassing van de overgangsregeling neergelegd in artikel 31 van het decreet van 20 december 1995 is niet beperkt tot bestaande landbouwinrichtingen waarvoor vóór 1 september 1991 een uitbatingsvergunning conform de ARAB-reglementering werd aangevraagd en waarvoor nog geen definitieve beslissing werd genomen, maar geldt ook voor de bestaande veeteeltinrichtingen, zoals bepaald in artikel 2, 7°, van het meststoffendecreet. Verzoekers inrichting is een bestaande veeteeltinrichting in de zin van die bepaling;

2.2.4. Overwegende dat in het verzoekschrift tot tussenkomst de tussenkomende partij zich aansluit bij het verweer van de verwerende partij; dat zij nog betoogt dat verzoeker ertoe komt een uitbreidingsaanvraag te reduceren tot een hernieuwingsaanvraag, doch dat de vraag zich stelt hoe men iets kan hernieuwen wat men nooit bezat; dat immers de vraag naar de legaliteit van het bedrijf prioritair is; dat zij in dat verband wijst op de waslijst van overtredingen die gepleegd werden sinds de start van het bedrijf; dat zij er nog aan toevoegt dat de stad Tielt werd aangemerkt als zwarte zone die extra bescherming behoeft, en dat de overheid op minder dan 500 meter van het bedrijf 180 miljoen geïnvesteerd heeft in de bouw van een waterzuivingsinstallatie;

2.2.5. Overwegende dat verzoeker in zijn laatste memorie in essentie nog benadrukt dat het gewijzigde meststoffendecreet niet eens van toepassing was op de in het geding zijnde vergunningsaanvraag en dat hij daartoe verwijst naar artikel 31 van het decreet van 20 december 1995 tot wijziging van het meststoffendecreet van 23 januari 1991 en naar artikel 11 van het

vergunningbesluit van 20 december 1995, dat noodzakelijk is opdat de artikelen 33 en 34 van het meststoffendecreet uitvoering zouden kunnen hebben;

2.2.6.1. Overwegende dat het bestreden besluit is gestoeld op volgende motivering :

"Overwegende dat in tegenstelling tot hetgeen met betrekking tot de bepalingen van het artikel 34, § 4, van het Mestdecreet, volgens dewelke geen vergunning mag verleend worden indien door de vergunningverlening het aantal vergunde dieren een bepaald maximum zou overschrijden, wordt gesteld in het voormelde gunstige meerderheidsadvies van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie, de berekening volgens de formule van genoemd artikel 34, § 4 een resultaat geeft van $200 : 150 = 1,33$ zoals blijkt uit het voormelde advies van de Vlaamse Landmaatschappij; dat bij deze berekening dan nog wordt uitgegaan van een aantal van 200 zeugen terwijl onderhavige aanvraag onder punt D een aantal van 220 zeugen vermeldt;

Overwegende dat de gevraagde vergunning derhalve niet verenigbaar is met artikel 34, § 4, van het Mestdecreet;

Overwegende dat de aanvraag de uitbreiding betreft van een vergunde inrichting met 1.400 mestvarkens; dat mits uitgegaan wordt van een afbouw met 20 zeugen dit leidt tot een totale dierenpopulatie van 200 zeugen en 1.400 mestvarkens; dat deze verandering een stijging van de vergunde mestproductie van deze inrichting tot gevolg heeft, namelijk van 3.298 kg P_2O_5 tot 9.998 kg P_2O_5 ; dat een stijging van de mestproductie nog toegelaten is voor milieuvergunningsaanvragen die vóór 1 januari 1996 ontvankelijk en volledig werden verklaard; dat uit het voormelde advies van de ter zake bevoegde Vlaamse Landmaatschappij echter blijkt dat de gevraagde verandering evenmin verenigbaar is met artikel 33, 1 van het Mestdecreet";

dat daaruit blijkt dat de aanvraag niet alleen onverenigbaar werd geacht met "artikel 33,1 van het Mestdecreet" maar ook dat zij "niet verenigbaar is met artikel 34, § 4, van het Mestdecreet";

2.2.6.2. Overwegende dat het ten tijde van de bestreden beslissing toepasselijk artikel 34, § 4, van het meststoffendecreet luidt als volgt :

"Uitgezonderd ingeval van hernieuwing van de milieuvergunning mag geen milieuvergunning verleend worden indien ingevolge de vergunningverlening het totaal aantal vergunningsplichtige dieren van alle inrichtingen van het bedrijf samen een bepaald maximum overschrijdt.

Dit maximum wordt overschreden indien het resultaat van volgende formule groter is dan één :

$A1/(200 \times 0,75)$ of $A2/1350 + B/(100 \times 0,75) + C/(300 \times 0,55) + D/(600 \times 0,75) + E/(70.000 \times 0,60)$

Hierin is A1 gelijk aan het aantal zeugen, exclusief het aantal daarbijhorende mestvarkens, voor een gesloten varkenshouderij, A2 het aantal varkens ouder dan 10 weken voor een niet-gesloten varkenshouderij, B gelijk aan het aantal melkkoeien, exclusief het daarbij behorende jongvee, C gelijk aan het aantal stuks vleesvee ouder dan 6 maanden, D gelijk aan het aantal gespeende kalveren, E gelijk aan het aantal stuks pluimvee ouder dan 3 weken, dat op het bedrijf wordt gehouden";

dat verzoeker niet betwist dat zijn aanvraag onverenigbaar is met voornoemde bepaling; dat hij wel betwist dat die bepaling op zijn vergunningsaanvraag toepasselijk is;

2.2.6.3. Overwegende dat de diverse argumenten die verzoeker daartoe aanbrengt niet opgaan om volgende redenen :

- Artikel 31 van het decreet van 20 december 1995 heeft betrekking op bestaande veeteelt- of landbouwinrichtingen waarvoor vóór 1 september 1991 een uitbatingsvergunning werd ingediend. In casu heeft verzoeker zijn vergunningsaanvraag ingediend op 25 februari 1994 zodat verzoekers argumentatie gestoeld op evengenoemde bepaling niet opgaat.
- Artikel 33 van het decreet van 20 december 1995 bepaalt dat dit decreet in werking treedt op 1 januari 1996. Artikel 34, § 4, van het meststoffendecreet is dus op laatstgenoemde datum in werking getreden. Artikel 11 van het vergunningenbesluit bepaalt dus niet wanneer die decreetsbepaling in werking treedt. Voor de uitvoering van die bepaling is artikel 11 van het vergunningenbesluit van 20 december 1995, dat bepaalt op welke aanvragen het vergunningenbesluit van toepassing is, niet noodzakelijk zoals verzoeker betoogt. Tenslotte kan de toepassing van de overgangsregel van artikel 11 van het vergunningenbesluit niet indruisen tegen artikel 34, § 4, van het meststoffendecreet dat in de hiërarchie der normen hoger staat dan het vergunningenbesluit.
- De ratio legis van de artikelen 33 en 34 van het meststoffendecreet bestaat erin om ter bescherming van het leefmilieu een strikt vergunningenbeleid te voeren en, indien het leefmilieu in een bijzondere mate bedreigd wordt doordat bepaalde maxima inzake de difosforpentoxide (P_2O_5) en stikstofproductie overschreden zijn, een nog strikter vergunningenbeleid te voeren. Artikel 34, § 3 tot en met § 7 van het meststoffendecreet bevat een basisregeling betreffende het verlenen van milieuvergunningen voor veehouderijen die in principe steeds van toepassing is. Artikel 33, § 1 omvat een uitzonderingsregeling die geldt wanneer bepaalde maxima inzake de productie van P_2O_5 en stikstof zijn overschreden en die juist om die reden het verlenen van vergunningen aan nog restrictievere voorwaarden onderwerpt. Het in voege treden van een uitzonderingsregeling kan geen afbreuk doen aan de verdere gelding van de gemeenrechtelijke regeling. Zoniet zou de uitzonderingsregeling die geldt op het ogenblik dat het leefmilieu het meest bedreigd wordt volledig

haar doel voorbij schieten. Dienvolgens moeten de uitzonderingsregeling en de gemeenrechtelijke regeling cumulatief worden toegepast;

2.2.6.4. Overwegende dat gelet op wat voorafgaat het eerste middel niet gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van de vordering tot schorsing, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van verzoeker.

De kosten van het annulatieberoep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van verzoeker.

De kosten van de tussenkomst in het administratief kort geding, bepaald op 123,95 euro, komen ten laste van de tussenkomende partij.

De kosten van de tussenkomst in het annulatieberoep, bepaald op 123,95 euro, komen ten laste van de tussenkomende partij.

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

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.