RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 164.829 van 16 november 2006
in de zaak A. 79.213/VII-16.846.

In zake : de n.v. INTERNATIONAL PIG INDUSTRY,
die woonplaats kiest bij
advocaat M. DENYS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Jan Jacobsplein 5

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat E. VAN ACKER,
kantoor houdende te GENT,
Brugsesteenweg 318.

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

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. INTERNATIONAL PIG INDUSTRY op 3 juli 1998 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling van 30 april 1998 houdende uitspraak over het beroep aangetekend tegen de beslissing van 30 oktober 1997 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen houdende weigering van de vergunning aan de verzoekende partij om een landbouwbedrijf te exploiteren gelegen te Maldegem, Grote Nieuwhofdreef 36B;

Gelet op het arrest nr. 144.589 van 19 mei 2005 waarbij de debatten worden heropend en een aanvullend onderzoek van de zaak wordt bevolen;

Gezien het aanvullend verslag opgemaakt door auditeur P. PROVOOST;

Gelet op de beschikking van 31 januari 2006 die de neerlegging ter griffie van dat verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het aanvullend verslag aan de partijen en gezien de laatste memorie van de verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 6 september 2006 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 5 oktober 2006;

Gehoord het verslag van staatsraad E. BREWAEYS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat K. HULPIAU die, loco advocaat M. DENYS verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat G. LEYNS die, loco advocaat E. VAN ACKER 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;

Overwegende dat de Raad van State de zaak als volgt beoordeelt:

1. De feiten werden reeds uiteengezet in het arrest nr. 144.589 van 19 mei 2005.

2.1. In een eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 33, § 1, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (meststoffendecreet),

> "Doordat de minister in het bestreden besluit uitdrukkelijk toepassing maakt van artikel 4 §1 2°d van het 'vergunningenbesluit' van de Vlaamse Regering van 20 december 1995, om de vergunning waarvan beroeper de verlenging vraagt 'ambtshalve te reduceren' tot 75 % van het vroegere aantal vergunde dieren.
>
> Terwijl dit artikel 4 §1 2°d van voormeld 'vergunningenbesluit' in het bestreden besluit wordt toegepast in strijd met hetgeen gesteld is in artikel 33 §1 van het mestdecreet, waarvan het nochtans een uitvoeringsmaatregel vormt.
>
> En terwijl in dit artikel 33 §1 van het decreet immers de doelstelling bepaald is dat de totale mestproduktie voor het Vlaams Gewest moet teruggebracht worden tot het niveau van de produktie zoals deze gekend was op datum van 15 mei 1992 (eerste lid van het artikel), en dat zulks zal kunnen gebeuren door middel van het 'ingrijpen op bestaande vergunningen' van niet-gezinsveeteeltbedrijven of beperkingen opleggen ingeval de maximale produktie is overschreden 'ingevolge beslissingen genomen tussen 15 mei 1992 en het van kracht worden van dit decreet' (vierde lid van het artikel).
>
> En terwijl, hoewel de maxima inzake mestproduktie op het niveau van het Gewest inderdaad overschreden zijn en beroeper inderdaad niet genotificeerd is als gezinsveeteeltbedrijf, het bedrijf van beroeper alleszins niet verantwoordelijk kan zijn voor de stijging van de mestproduktie 'ingevolge beslissingen genomen tussen 15 mei 1992 en het van kracht worden van dit decreet', gezien de

vergunning waarvan de verlenging gevraagd wordt reeds dateert van 24 juni 1983.

En terwijl de enige redelijke en logische interpretatie van de gezamenlijke toepassing van artikel 33 §1 van het decreet en artikel 4 §1 2°d van het 'vergunningenbesluit' erin bestaat dat de ambtshalve reductie wordt toegepast, steeds wanneer de maxima qua mestproduktie zijn overschreden, enkel voor niet-gezinsveeteeltbedrijven die nog vergunningen hebben bekomen tussen 15 mei 1992 en het van kracht worden van het mestdecreet".

2.2. In haar memorie van wederantwoord licht zij het middel nog toe als volgt :

"(...)

De relevante passages in artikel 33 §1 van het decreet waarop beroeper zich steunt, zijn niet enkel het eerste lid van deze bepaling (die door tegenpartij in de memorie van antwoord gereproduceerd wordt), doch tevens het vierde lid, dat luidt als volgt:

'In geval de hierboven vastgestelde maxima ingevolge beslissingen genomen tussen 15 mei 1992 en het van kracht (worden) van dit decreet overschreden zijn kan de Vlaamse regering ingrijpen op bestaande vergunningen van bedrijven die niet voldoen aan de voorwaarden van gezinsveetee1tbedrijf of aan die bedrijven beperkingen opleggen voor wat betreft: (...)'

Samengelezen met het eerste lid van hetzelfde artikel, waarin de mestproductie op datum van 15 mei 1992 als norm wordt gesteld, impliceert dit duidelijk dat de ingrepen en beperkingen hoogstens kunnen opgelegd worden voor die bedrijven die nog na die scharnierdatum een bijkomende mestproductie hebben tot stand gebracht 'ingevolge beslissingen genomen tussen 15 mei 1992 en het van kracht worden van dit decreet', of met andere woorden ingevolge binnen deze periode bekomen vergunningen voor een uitbreiding van de veestapel en de mestproductie.

Dit moet inderdaad de ratio legis van deze decretale bepaling zijn: de vergunningen die verleend zijn vóór die datum kunnen immers onmogelijk een stijging van de globale mestproductie na die datum tot gevolg hebben gehad.

De decreetgever had duidelijk de bedoeling om beperkingen mogelijk te maken op die (niet gezinsveeteelt-)bedrijven die de laatste jaren nog nieuwe vergunningen hebben verkregen, en die derhalve verantwoordelijk zijn voor de algemene stijging van de mestproductie sedert voormelde richtdatum.

Voor zover beroeper kon nagaan, geven de parlementaire voorbereidingen van het wijzigingsdecreet van 20 december 1995 geen uitsluitsel omtrent de vraag welke interpretatie terzake dient aangehangen te worden.

Beroeper meent echter dat de stelling die in het middel verdedigd wordt de meest logische is, en ook het best aansluit bij de redactie van in het bijzonder het eerste en het vierde lid van artikel 33 §1 van het decreet.

Gezien de vergunning waarvan beroeper de verlenging heeft gevraagd reeds dateert van 24 juni 1983, d.w.z. van lang vóór de scharnierdatum van 15 mei 1992, kon de 'ambtshalve reductie' voorzien in artikel 4 §1 2°d van het 'vergunningenbesluit' onmogelijk op de aanvraag van beroeper toegepast worden.

(...)".

2.3. Artikel 33, § 1, vierde lid, van het meststoffendecreet, zoals van toepassing op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing, luidt als volgt:

> "Ingeval de hierboven vastgestelde maxima ingevolge beslissingen genomen tussen 15 mei 1992 en het van kracht worden van dit decreet overschreden zijn kan de Vlaamse regering ingrijpen op bestaande vergunningen van bedrijven die niet voldoen aan de voorwaarden van gezinsveeteeltbedrijf of aan die bedrijven beperkingen opleggen voor wat betreft (...)".

Uit deze bepaling kan niet worden afgeleid dat de beperkingen enkel kunnen worden opgelegd ten aanzien van inrichtingen die na 15 mei 1992 werden vergund. De tekst spreekt immers over "bedrijven" in het algemeen. Indien het de bedoeling van de decreetgever zou zijn geweest om enkel de bedrijven te bedoelen die na voormelde datum een vergunning hebben bekomen zou hij eerder een term als " de betrokken bedrijven" hebben gebruikt. Het middel is niet gegrond.

3.1. Een tweede middel wordt geput uit de schending van de artikelen 33, § 1 en 34, § 3, 1° van het meststoffendecreet van 23 januari 1991 en de verzoekende partij vraagt toepassing te maken van artikel 159 van de Grondwet,

> "Doordat de minister in het bestreden besluit uitdrukkelijk toepassing maakt van artikel 4 §1 2°d van het 'vergunningenbesluit' van de Vlaamse Regering van 20 december 1995, om de vergunning waarvan beroeper de verlenging vraagt 'ambtshalve te reduceren' tot 75 % van het vroegere aantal vergunde dieren.
>
> Terwijl dit artikel 4 §1 2°d van voormeld 'vergunningenbesluit' in het bestreden besluit wordt toegepast in strijd met hetgeen gesteld is in de artikelen 33 §1 en 34 §3, 1° van het mestdecreet, waarvan het nochtans een uitvoeringsmaatregel vormt.
>
> En terwijl artikel 33 §1, tweede lid van het decreet immers bepaalt dat, zolang de maxima qua mestproduktie overschreden zijn, geen milieuvergunningen meer verleend kunnen worden, tenzij het gaat om een hernieuwing van een milieuvergunning conform artikel 34 §3, 1° van het decreet.
>
> En terwijl in artikel 34 §3, 1° van het mestdecreet wordt gesteld dat nog milieuvergunningen kunnen worden verleend voor de 'hernieuwing van een vergunning van een bestaande veeteeltinrichting' (dus niet noodzakelijk een gezinsveeteeltinrichting).
>
> En terwijl artikel 4 §1 2°d van het 'vergunningenbesluit' aldus niet kan toegepast worden in strijd met de decretale bepalingen van de artikelen 33 §1 en 34 §3, 1° van het mestdecreet".

3.2. In de memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij daar nog het volgende aan toe :

> "Artikel 33 §1, tweede lid van het mestdecreet bepaalt dat, zolang de maxima qua mestproductie overschreden zijn, geen milieuvergunningen meer mogen verleend worden, tenzij het gaat om o.a. een hernieuwing van een milieuvergunning zoals voorzien in (o.a.) artikel 34 §3, l° van het decreet.

Bedoeld artikel 34 §3, l° van het mestdecreet bepaalt uitdrukkelijk dat nog milieuvergunningen kunnen worden verleend voor de 'hernieuwing van een vergunning van een bestaande veeteeltinrichting'.

Belangrijk is met name dat het niet noodzakelijk moet gaan om een gezinsveeteeltinrichting; artikel 34 §3, 1° spreekt immers in het algemeen over bestaande veeteeltinrichtingen.

Tegenpartij komt er in de memorie van antwoord niet toe om te verklaren hoe en waarom artikel 4 §1 2° d van het 'vergunningenbesluit' in deze omstandigheden een ambtshalve reductie kan opleggen enkel voor de niet-gezinsveeteeltbedrijven, die volgens de termen van het decreet evenzeer als de gezinsveeteeltbedrijven recht hebben op de hernieuwing van hun vergunning in de meest volledige betekenis.

Het derde lid van artikel 33 §1 van het decreet biedt in ieder geval geen steun voor de ontkrachting van de thesis van beroeper, gezien de daarin opgenomen regel de mogelijkheid voorziet om voor de gezinsveeteeltbedrijven bij uitvoeringsbesluit een opheffing te bepalen van de algemene beperkingen die verwoord zijn in lid 1 en 2 van artikel 33 §1.

Het gaat in dit derde lid met andere woorden niet over de mogelijkheden die lid 1 en 2 bieden (zoals de mogelijkheid tot het bekomen van een vergunning voor de hernieuwing van een veeteeltbedrijf) doch enkel over de beperkingen die daarin vervat zijn, en die door de Vlaamse regering nog versoepeld kunnen worden voor de gezinsveeteeltbedrijven.

Besluit moet dan ook zijn, dat artikel 4 §1 2° d van het 'vergunningenbesluit' niet kan toegepast worden in strijd met de decretale bepalingen van de artikelen 33 §1 en 34 §3, 1° van het mestdecreet.

Gezien de minister in het bestreden besluit toepassing heeft gemaakt van een onwettig besluit, is het bestreden besluit op zich ook aangetast door onwettigheid".

3.3.1 Artikel 33, § 1, van het meststoffendecreet, zoals het van toepassing was op het ogenblik van de bestreden beslissing, bepaalt wat volgt :

"De difosforpentoxideproduktie en de stikstofproduktie in het Vlaamse Gewest, berekend op basis van de volledige veestapel vermenigvuldigd met de produktiehoeveelheden per dier en per jaar overeenkomstig artikel 5, mogen niet groter zijn of worden dan de difosforpentoxideproduktie en de stikstofproduktie van de veestapel zoals deze geïnd waren op basis van de gegevens van de land- en tuinbouwtelling van 15 mei 1992.

Deze difosforpentoxideproduktie en stikstofproduktie worden respectievelijk vastgesteld op 75 miljoen kg difosforpentoxide en 169 miljoen kg stikstof.

De Vlaamse Regering stelt vast dat één van de twee van de hierboven vastgestelde maxima bereikt of overschreden zullen worden. Vergunningsaanvragen, met uitzondering van hernieuwing van vergunning en volledige verplaatsing zoals voorzien in artikel 34, § 3, 1° en 2°, ingediend in toepassing van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning na de datum van publikatie van deze vaststelling mogen niet meer verleend worden.

De Vlaamse Regering kan in afwijking van de bepalingen van vorige alinea deze algemene beperking specifiek opheffen voor gezinsveeteeltbedrijven en bedrijven die louter en alleen omwille van de bepaling van artikel 2bis, § 2, 2°, a) van het decreet niet voldoen of niet kunnen voldoen aan de voorwaarden van gezinsveeteeltbedrijven, in zoverre de gemeentelijke produktiedruk dit kan toelaten en gekoppeld aan evenredige maatregelen zoals voorzien in de volgende alinea.

Ingeval de hierboven vastgestelde maxima ingevolge beslissingen genomen tussen 15 mei 1992 en het van kracht worden van dit decreet overschreden zijn kan de Vlaamse Regering ingrijpen op bestaande vergunningen van bedrijven die niet voldoen aan de voorwaarden van gezinsveeteeltbedrijf of aan die bedrijven opmerkingen opleggen voor wat betreft :

1° de maximale bedrijfsgrootte bij hernieuwing of overname van de milieuvergunning;

2° bijzondere uitbatingsvoorwaarden in relatie met de produktie en verwijdering van dierlijke mest;

3° de verplichting tot export of verwerking van dierlijke mest.

Deze beperkingen kunnen opgelegd worden in bepaalde gebieden en/of op bedrijven met bepaalde diersoorten".

Artikel 34, § 3, 1° van hetzelfde decreet bepaalde het volgende :

"Voor inrichtingen die in toepassing van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning als hinderlijk zijn ingedeeld in een of meer van de rubrieken die betrekking hebben op diersoorten vermeld in artikel 5, kan met betrekking tot deze diersoorten alleen een milieuvergunning worden verleend indien het één of een combinatie van verscheidene van de volgende gevallen betreft :

1° de hernieuwing van een vergunning van een bestaande veeteeltinrichting;

(...)".

Artikel 4, § 1, 2°, d van het 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 (vergunningenbesluit) luidde op dat ogenblik als volgt :

"Als de Vlaamse regering vaststelt dat één van de in artikel 33, § 1, van het decreet bepaalde maxima overschreden is, mag de bevoegde vergunningverlenende overheid, voor een inrichting behorende bij een bedrijf dat niet voldoet aan de voorwaarden gesteld voor het gezinsveeteeltbedrijf, in afwijking van de bepalingen van artikel 3, alleen een vergunning verlenen of een melding van overname akteren met betrekking tot de rubrieken 9.3 tot 9.8 van de indelingslijst in de volgende gevallen :

(...)

2° De vergunningsaanvraag heeft betrekking op de hernieuwing van een vergunning of op een verandering zonder uitbreiding van de mestproduktie, van een bestaande veeteeltinrichting horende bij een niet-gezinsveeteeltbedrijf. Bij de vergunningsaanvraag dient aan elk van de volgende voorwaarden voldaan te zijn :

(...)

d) bij de hernieuwing van de vergunning wordt door de bevoegde vergunningsverlenende overheid de vergunning ambtshalve dermate gereduceerd, dat daardoor de vergunde mestproduktie van de inrichting maximaal 75% bedraagt van de te hernieuwen vergunde mestproduktie. Als het bedrijf hierdoor een vergunning zou verkrijgen die lager is dan de in artikel 2bis, § 2, 2°, b) en c) van het decreet bepaalde maxima, dient de vergunning ambtshalve slechts gereduceerd te worden tot een dierenpopulatie gelijk aan de in dit artikel bepaalde maxima".

3.3.2. Artikel 33, §1, eerste lid, van het meststoffendecreet voert een "standstill" van de mestproductie in op het niveau van 15 mei 1992. Het tweede lid van het artikel slaat op de hypotheses dat de actuele mestproductie lager is dan het niveau van die “standstill”, maar dat dit niveau toch dreigt te worden bereikt of overschreden. Om dit te vermijden geldt dan in beginsel een vergunningenstop, met uitzondering voor wat betreft de hernieuwing van een bestaande inrichting. Het vierde lid van het artikel slaat echter op een andere situatie, namelijk deze waarin bij de inwerkingtreding van het decreet de maxima reeds blijken overschreden te zijn. In deze situatie wordt aan de Vlaamse regering de bevoegdheid gegeven om maatregelen op te leggen om de mestproductie weer te verlagen tot onder het niveau van de vastgelegde maxima of om op andere wijze te verhinderen dat de teveel geproduceerde mest op grond wordt gebracht in het Vlaamse gewest. De Vlaamse regering heeft dit gedaan. Artikel 4, §1, 2°, d, van het vergunningenbesluit vindt zijn rechtsgrond in artikel 33, vierde lid, van het decreet. Het middel is niet gegrond.

4.1. In een derde middel wordt de schending aangevoerd van artikel 33, § 1, van het meststoffendecreet en van het redeljkheids- en evenredigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur. De verzoekende partij roept eveneens artikel 159 van de Grondwet in,

> "Doordat de minister in het bestreden besluit uitdrukkelijk toepassing maakt van artikel 4 §1 2°d van het 'vergunningenbesluit' van de Vlaamse Regering van 20 december 1995, om de vergunning waarvan beroeper de verlenging vraagt 'ambtshalve te reduceren' tot 75 % van het vroegere aantal vergunde dieren.
>
> Terwijl dit besluit en de door de minister toegepaste bepaling ervan, een uitvoeringsmaatregel zijn van in het bijzonder artikel 33 §1 van het mestdecreet, waarin gesteld wordt dat de Vlaamse Regering bij overschrijding van de maximale globale mestproduktie kan ingrijpen op bestaande vergunningen van niet-gezinsveeteeltbedrijven of aan deze bedrijven beperkingen kan opleggen voor wat betreft de maximale bedrijfsgrootte, bijzondere voorwaarden kan opleggen voor de produktie en verwerking van de mest, of kan verplichten de mest te verwerken of te exporteren.
>
> terwijl de minister op de pagina’s 8 en 9 van het bestreden besluit erkent dat beroeper voldoende mestafzet naar de toekomst bewijst aan de hand van een mestverwerkingsovereenkomst afgesloten met de n.v. MAV.
>
> En terwijl in die omstandigheden aan de hierboven weergegeven vereisten van het decreet is voldaan, gezien beroeper dus afdoende bewijs levert dat alle door de dieren geproduceerde mest inderdaad kan verwerkt worden.
>
> En terwijl het in dit licht onredelijk en onevenredig voorkomt om, gezien het voldaan zijn aan de vereiste van mestverwerking, bovendien nog een ambtshalve reductie door te voeren van 25 % van het dierenbestand op het bedrijf van beroeper.
>
> En terwijl artikel 4 §1 2°d van het 'vergunningenbesluit' een onvolledige en incorrecte uitvoeringsmaatregel vormt van artikel 33 §1 van het mestdecreet, en in strijd is met dit artikel, nu de Vlaamse Regering lineair opteert voor een ambtshalve reductie van het dierenbestand op de niet-gezinsveeteeltbedrijven,

en nalaat de in het decreet vermelde alternatieven van de mestverwerking en mestexport uit te werken en uit te voeren".

4.2. In de memorie van wederantwoord zet zij nog het volgende uiteen :

"Er wordt dus in deze decreetsbepaling een waaier van alternatieve mogelijkheden geboden die dit gemeen hebben, dat de toepassing ervan moet strekken tot de vermindering en nivellering van de mestproductie tot het niveau dat was bereikt op 15 mei 1992.

In artikel 4 §1 2° d van het 'vergunningenbesluit', genomen ter uitvoering van deze bepaling uit het decreet, opteert de Vlaamse Regering evenwel lineair voor een ambtshalve reductie van het dierenbestand op de niet-gezinsveeteeltbedrijven, en wordt compleet nagelaten de in het decreet vermelde alternatieven van enerzijds de mestverwerking en anderzijds de mestexport uit te werken en uit te voeren.

De opmerking van tegenpartij op pagina 5 van de memorie van antwoord, dat één en ander irrelevant zou zijn omdat met de verwerking en de export van mest niets gedaan wordt aan de mestproductie, mag verwondering wekken.

Immers gaat tegenpartij hiermee in tegen de duidelijke tekst van artikel 33 §1 van het decreet zelf, dat uitdrukkelijk deze twee mogelijkheden aangeeft om beperkingen op te leggen aan bedrijven.

De decreetgever heeft daarmee duidelijk te kennen gegeven dat de overbemesting van de Vlaamse grond het probleem is dat moet aangepakt worden; een reductie van de mestproductie is één van de mogelijkheden daartoe, het verplichten van mestexport en -verwerking vormen twee andere, uitdrukkelijk opgesomde alternatieven.

In casu is het belangrijk dat de minister op de pagina's 8 en 9 van het bestreden besluit uitdrukkelijk erkent dat beroeper voldoende mestafzet naar de toekomst bewijst voor het volledige voorwerp van de aanvraag (zijnde de hernieuwing van de vergunning), aan de hand van een mestverwerkingsovereenkomst afgesloten met de n.v. MAV.

In dergelijke omstandigheden kan beroeper zich baseren op de termen van het decreet, inzonderheid op artikel 33 §1, waarvan aan de vereisten is voldaan, gezien beroeper dus afdoende bewijs levert dat alle door de dieren geproduceerde mest inderdaad kan verwerkt worden.

In dit licht is het manifest onredelijk en onevenredig om, gezien het voldaan zijn aan de vereiste van mestverwerking, op het bedrijf van beroeper bovendien nog een ambtshalve en verplichte reductie door te voeren van 25% van het dierenbestand.

De onwettigheid is in dit opzicht dubbel: enerzijds zit de strijdigheid met artikel 33 §1 van het decreet ingebakken in artikel 4 §1 2° d van het 'vergunningenbesluit' waarin verzuimd werd de decretale mogelijkheden van de mestexport en -verwerking te voorzien en verder uit te werken, en anderzijds diende de minister in zijn individuele besluitvorming zelf het decreet en de beginselen van de redelijkheid en proportionaliteit (te) laten prevaleren over de uitvoeringsbepaling".

4.3. Als vergunningverlenende overheid is de Vlaamse regering uiteraard gehouden de door haar uitgevaardigde reglementering toe te passen.

Artikel 33, § 1, van het meststoffendecreet geeft aan de Vlaamse regering de bevoegdheid om aan de niet-gezinsveeteeltbedrijven beperkingen op te

leggen, en geeft een opsomming van mogelijke beperkingen. De Vlaamse regering heeft hier een ruime beleidsruimte voor het opleggen van reglementaire beperkingen.

De bevoegdheid van de Raad van State beperkt zich er toe na te gaan of de Vlaamse regering bij haar beleidsbeoordeling niet kennelijk onredelijk is te werk gegaan. Dit wordt te dezen niet aangetoond.

De concrete argumentatie van de verzoekende partij vormt eigenlijk een opportuniteitskritiek op de regeling van artikel 4, § 1, 2° d van het vergunningenbesluit, maar toont de onwettigheid van die reglementaire bepaling niet aan. Bij de bespreking van het tweede middel werd reeds aangetoond dat dit besluit zijn rechtsgrond vindt in artikel 33, § 1, vierde lid.

Het middel is niet gegrond.

5.1. Ook in het vierde middel wordt gevraagd artikel 4, §1, 2, d, van het vergunningenbesluit buiten toepassing te laten, bij toepassing van artikel 159 van de gecoördineerde Grondwet, omdat het een schending zou inhouden van artikel 33, §1, van het meststoffendecreet, artikel 3 van het milieuvergunningsdecreet, artikel 7 van het Décret d'Allarde van 2 - 17 maart 1791, het proportionaliteitsbeginsel en van het redelijkheidsbeginsel,

> "Doordat de minister in het bestreden besluit uitdrukkelijk toepassing maakt van artikel 4 §1 2°d van het 'vergunningenbesluit' van de Vlaamse Regering van 20 december 1995, om de vergunning waarvan beroeper de verlenging vraagt 'ambtshalve te reduceren' tot 75 % van het vroegere aantal vergunde dieren.
>
> Terwijl, eerste onderdeel, het door de minister in het bestreden besluit toegepaste besluit van de Vlaamse Regering een uitvoeringsmaatregel vormt van artikel 33 §1 van het mestdecreet, waarin de doelstelling is bepaald dat de totale mestproduktie voor het Vlaams Gewest moet teruggebracht worden tot het niveau van de produktie zoals deze gekend was op datum van 15 mei 1992 (eerste lid van het artikel), en dat zulks zal kunnen gebeuren door middel van het 'ingrijpen op bestaande vergunningen' van niet-gezinsveeteeltbedrijven of het opleggen aan deze bedrijven van beperkingen qua maximale bedrijfsgrootte of van verplichtingen in verband met mestverwerking of -export, ingeval de maximale globale mestproduktie is overschreden.
>
> En terwijl de Vlaamse Regering, door het lineair opleggen van een ambtshalve reductie ten belope van 25 % van de bestaande vergunning bij een aanvraag tot hernieuwing van een milieuvergunning van een niet-gezinsveeteeltbedrijf, op een onredelijke en disproportionele wijze is te werk gegaan.
>
> En terwijl dergelijke maatregel met name elk concreet onderzoek naar de hinder voor mens en leefmilieu, hetgeen nochtans de ratio legis vormt van het milieuvergunningsdecreet (cfr. artikel 3 van het decreet), totaal overbodig maakt, nu het aldus zou volstaan om milieuvergunningsaanvragen op een abstracte wijze te beoordelen aan de hand van een eenvoudige rekenoperatie (men neemt de vergunning waarvan men de verlenging vraagt, en reduceert deze wat het te vergunnen aantal dieren betreft met een kwart).
>
> En terwijl de toepassing van dergelijke evaluatiemethode en het resultaat daarvan in casu in het bijzonder klemt, nu beroeper zich de moeite had getroost

om voor de geproduceerde mest een verantwoorde bestemming te vinden middels de mestverwerking, en de minister deze oplossing in het bestreden besluit uitdrukkelijk aanvaardt (zie pagina 8 onderaan en pagina 9 bovenaan het besluit).

En terwijl de lineaire toepassing van bedoelde mathematische reductieregel uit het 'vergunningenbesluit' van 20 december 1995 in strijd komt met het redelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, gezien geoordeeld wordt met volledige abstractie van de concrete gegevens van het dossier.

En terwijl de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals onder meer het redelijkheidsbeginsel weliswaar niet kunnen prevaleren over de 'wet' in formele betekenis, maar wél het toetsbord vormen voor de rechter om het optreden van de uitvoerende macht te beoordelen (GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., 'Propos sur le texte de la loi et les principes généraux du droit', J.T. 1970, 572; SUETENS, L.P., 'Algemene beginselen van behoorlijk bestuur : begrip en plaats in de hiërarchie der normen. Inleidende verkenning' in OPDEBEEK, I, 'Algemene beginselen van behoorlijk bestuur" Antwerpen, Kluwer, 1994, p.24-25, nr.28).

En terwijl ook Professor VAN ORSHOVEN zeer duidelijk stelt :

> 'Het lijdt immers geen twijfel dat de talrijke administratieve overheden, ook bij de uitoefening van hun aandeel in de wetgevende functie - bij het opstellen van reglementaire administratieve rechtshandelingen of verordeningen, die wetten zijn in de materiële betekenis - onderworpen zijn aan de algemene rechtsbeginselen, waarvan de naleving wordt nagegaan door rechters of hogere administratieve overheden in het kader van hun legaliteitscontrole op het (ondergeschikt) bestuur'.
> (VAN ORSHOVEN, P., 'Non scripta, sed nata lex. Over het begrip en de plaats in de normenhiërarchie van de algemene rechtsbeginselen', R.W. 1989-1990, 1375)

En terwijl het bestreden besluit ertoe strekt aan beroeper een beperking op te leggen van de wettelijk gewaarborgde vrijheid van handel en nijverheid die in de gegeven omstandigheden onaanvaardbaar is, omdat deze geen steun vindt in enig element van milieuhinder".

5.2. In de memorie van wederantwoord wordt deze argumentatie haast letterlijk hernomen.

5.3. Het meststoffendecreet heeft, ter bestrijding van vastgestelde reële milieuhinder, een standstill ingevoerd voor de totale mestproductie in het Vlaamse gewest en aan de Vlaamse regering de bevoegdheid verleend om, bij overschrijding van de gestelde maxima, bepaalde maatregelen te treffen ten aanzien van bepaalde categorieën van bedrijven. De mestproductie is verspreid over meerdere bedrijven, zodat geen enkel bedrijf op zich genomen werkelijk relevant is voor de totale productie, maar men kan die totale productie niet beperken zonder beperkingen op te leggen aan een belangrijk aantal individuele bedrijven. Het feit dat geen concrete individuele evaluatie van mogelijke milieuhinder gebeurt wanneer een lineaire reductie wordt toegepast is een gevolg van het meststoffendecreet en niet van het

vergunningenbesluit. De Raad van State is niet bevoegd om zonder meer de formele wet aan de beginselen van behoorlijk bestuur te toetsen. Het middel is niet gegrond.

6.1. Het vijfde middel wordt “genomen uit de strijdigheid van artikel 33 §1 van het mestdecreet, en/of artikel 4 §1 2°d van het ‘vergunningenbesluit’ van de Vlaamse Regering van 20 december 1995, zoals toegepast door het bestreden besluit, met de artikelen 30, 31, 36, en 39.1.a, b en d van het EG-Verdrag”,

> "Doordat de minister in het bestreden besluit uitdrukkelijk toepassing maakt van artikel 4 §1 2°d van het 'vergunningenbesluit' van de Vlaamse Regering van 20 december 1995, om de vergunning waarvan beroeper de verlenging vraagt 'ambtshalve te reduceren' tot 75 % van het vroegere aantal vergunde dieren.
>
> En doordat deze toegepaste bepaling een uitvoeringsmaatregel beoogt te zijn van artikel 33 §1 van het mestdecreet, waarin voor de Vlaamse Regering de mogelijkheid is voorzien om bij overschrijding van de vastgelegde maxima qua mestproduktie voor het Vlaamse grondgebied in te grijpen op de bestaande vergunningen van de niet-gezinsveeteeltbedrijven, of aan deze bedrijven beperkingen op te leggen qua bedrijfsgrootte of verplichtingen te bepalen aangaande mestverwerking en -export.
>
> Terwijl de door de minister in uitvoering van deze bepalingen toegepaste absolute en lineaire reductie van het aantal dieren, louter omwille van de omstandigheid dat het bedrijf van beroeper gekwalificeerd wordt als 'niet-gezinsveeteeltbedrijf', een inbreuk uitmaakt op de artikelen 30 en 31 van het EG-Verdrag, nu beroeper en vele andere Vlaamse landbouwers die hun produkt deels en rechtstreeks of onrechtstreeks naar andere Europese landen exporteren, vanwege de Vlaamse overheid verplicht worden een bedrijf op kleinschalige leest uit te baten, waardoor zij in een concurrentieel nadelige positie worden gebracht ten opzichte van de landbouwers uit andere Europese landen waar dergelijke lineaire beperkingen niet gelden.
>
> En terwijl zulks nog door beroeper zelf onderstreept werd ter hoorzitting van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie, met verwijzing naar een nieuw bedrijf van 24.000 mestvarkens te Oostburg in Zeeuws-Vlaanderen, op nauwelijks enkele kilometer afstand van het bedrijf van beroeper (zie pagina 4 van het bestreden besluit).
>
> En terwijl de in hoofding van het middel vermelde bepalingen evenmin verantwoord kunnen worden met verwijzing naar artikel 36 van het EG-Verdrag, nu de Vlaamse overheid en de nationale gerechtelijke instanties zelf erkennen dat het positief discrimineren van de gezinsveeteeltbedrijven mede en vooral sociaal-economische doeleinden dient (zie arrest Arbitragehof nr. 42/97 van 14 juli 1997, B.S. 3 september 1997, en inzonderheid de overwegingen onder nr. B.21.3 van het arrest), en niet of alleszins onvoldoende blijkt dat de genomen maatregelen gerechtvaardigd zouden zijn uit hoofde van de bescherming van de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten.
>
> En terwijl voornoemde bepalingen uit het gewijzigde meststoffendecreet en uitvoeringsbepalingen tevens strijdig zijn met het gestelde in de artikelen 39.1.a, b en d van het EG-Verdrag, gezien hun toepassing ingaat tegen de communautaire doelstellingen om de productiviteit van de landbouw te verhogen, de technische vooruitgang in de sector te bevorderen, de produktiefactoren optimaal aan te wenden, de voorziening veilig te stellen, en de landbouwbevolking een redelijk inkomen en een behoorlijke levensstandaard te verzekeren.

En terwijl het in toepassing brengen van soortgelijke lineaire maatregelen voor bepaalde varkenshouderijen ook reeds door de Europese Commissie werd bestempeld als onverenigbaar met de Europese landbouwreglementering en agrarische politiek (zie bv. in bijlage de verklaringen in de pers van Europees Landbouwcommissaris Franz Fischler: De Standaard van 12 november 1997 en Boerderij van 7 oktober 1997).

En terwijl er dan ook aanleiding is om overeenkomstig artikel 177 van het EG-Verdrag een prejudiciële vraag te richten aan het Europees Hof van Justitie, zoals hieronder geformuleerd in het beschikkend gedeelte van dit beroep".

6.2. In de memorie van wederantwoord wordt daaraan enkel toegevoegd dat de verwerende partij in de memorie van antwoord zelf stelt dat het onderscheid tussen gezinsveeteeltbedrijven en niet-gezinsveeteeltbedrijven "'vanuit milieutechnische en sociale motieven' is geïnspireerd", en dus, volgens de verzoekende partij, "niet gebaseerd is op ecologische of milieuhygiënische overwegingen".

Over de bevoegdheid van het Hof van Justitie wordt gezegd dat de gesuggereerde prejudiciële vraag "kadert binnen de bevoegdheden van het Hof, dat immers prejudiciële arresten kan vellen over de uitlegging van het Verdrag, in dit geval in het licht van de betwiste bepalingen uit de Vlaamse reglementering".

6.3.1. Artikel 30 van het EG-verdrag, zoals van toepassing op het ogenblik van de bestreden beslissing , handelt over kwantitatieve invoerbeperkingen en maatregelen van gelijke werking. De verzoekende partij toont niet aan dat artikel 33, §1, van het meststoffendecreet en artikel 4, §1, 2°, d, van het vergunningenbesluit kunnen worden beschouwd als dergelijke beperkingen of maatregelen.

Artikel 31 handelt over nieuwe kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking in het onderling verkeer tussen lidstaten. Artikel 33, §1, van het meststoffendecreet, en artikel 4, §1, 2°, d, van het vergunningenbesluit kunnen niet worden beschouwd als dergelijke beperkingen of maatregelen.

Artikel 36 behandelt uitzonderingen op onder meer de artikelen 30 en 31. Aangezien de gewraakte bepalingen niet kunnen worden beschouwd als aldaar geviseerde beperkingen en maatregelen, kunnen ze uiteraard ook de uitzonderingsbepaling van artikel 36 niet hebben geschonden.

6.3.2. Ook het verband tussen de gewraakte bepalingen en artikel 39.1, a, b en d is niet onmiddellijk duidelijk. Artikel 39.1, a, handelt over de productiviteit van de landbouw. Productiviteit betreft de efficiënte aanwending van productiemiddelen en -factoren. Toename van de productiviteit is iets heel anders dan een zo hoog mogelijke productie.

Artikel 39.1.b, handelt over de verzekering van een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking. Terzijde gelaten de vraag of een naamloze vennootschap tot de landbouwbevolking kan worden gerekend, kan men onmogelijk het artikel zo lezen dat iedere maatregel die als gevolg kan hebben dat een inkomen uit landbouwactiviteiten daalt erdoor verboden wordt.

Artikel 39.1, d, bepaalt dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid ten doel heeft de voedselvoorziening veilig te stellen. De bewering dat de gewraakte bepalingen de voedselvoorziening in het gedrang zouden brengen, wordt niet gestaafd.

6.3.3. Aangezien de ingeroepen bepalingen van het EG-verdrag ofwel vreemd zijn aan de door de verzoekende partij gewraakte normen, ofwel heel duidelijk niet de strekking hebben die de verzoekende partij lijkt te willen suggereren, is een antwoord op de voorgestelde prejudiciële vraag overbodig voor de oplossing van het geschil.

Het middel is niet gegrond,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zestien november tweeduizend en zes, 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.**