

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 184.114 van 12 juni 2008
in de zaak A. 147.799/VII-31.719.**

In zake : Antoon VIAENE,
 die woonplaats kiest bij
 advocaat Ph. VAN WESEMAEL,
 kantoor houdende te BRUSSEL,
 Waterloosesteenweg 412

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
die woonplaats kiest bij
advocaat I. LAUREYS,
kantoor houdende te BUGGENHOUT,
Provincialebaan 20.

DE RAAD VAN STATE, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Antoon VIAENE op 19 februari 2004 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking van 17 december 2003, waarbij het beroep, ingediend door de administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer, afdeling Water, West-Vlaanderen, tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 12 juni 2003 houdende het gedeeltelijk verlenen van een milieuvergunning aan verzoeker om een varkensfokkerij, gelegen aan de Gentstraat 225 te Meulebeke, verder te exploiteren en uit te breiden, gegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt gewijzigd;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur G. DE BLEECKERE;

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

Gelet op de beschikking van 19 maart 2008 waarbij de terechtzitting initieel werd bepaald op 30 april 2008 en gelet op het feit dat de zaak op 23 april 2008 werd uitgesteld tot de terechtzitting van 15 mei 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad E. BREWAEYS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat M. MALFAIT die, loco advocaat Ph. VAN WESEMAEL verschijnt voor verzoeker, en van advocaat P. VANDENDAEL die, loco advocaat I. LAUREYS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur G. DE BLEECKERE;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

OVERWEEGT WAT VOLGT:

1. De feiten

1.1. Het voorwerp van het annulatieberoep is beperkt tot de geweigerde grondwaterwinning. Verzoeker exploiteert te Meulebeke aan de Gentstraat een veeteeltinrichting (2.650 varkens) waarvoor hij over een milieuvergunning beschikt die verstrijkt op 31 december 2003. Op 13 december 2002 dient verzoeker een hernieuwingsaanvraag in bij de bestendige deputatie. Die aanvraag omvat naast de hernieuwing voor de 2.650 varkens, onder meer ook een uitbreiding met 450 mestvarkens en met een grondwaterwinning ten belope van 17,5 m³ per dag en 6.300 m³ per jaar in de Paleozoïsche sokkel.

1.2. Met betrekking tot de grondwaterwinning verleent de afdeling Water een negatief advies. Uit dit advies blijkt onder meer dat verzoeker in 1994 en 1998 reeds gelijkaardige aanvragen heeft ingediend die telkens werden geweigerd door het college van burgemeester en schepenen. Tevens blijkt dat verzoeker onvergund uit deze sokkelput water pompt. De afdeling Water adviseert de (regularisatie)aanvraag te weigeren om de volgende redenen:

"Het Minaplan van de vlaamse regering inzake afbouw van de sokkelwinningen is voldoende bekend. De hydrogeologische toestand van de Sokkel in Meulebeke is bovendien zeer slecht en de peilen dalen verder. Bovendien is dit sokkelwater, door zijn specifieke samenstelling niet geschikt voor landbouwdoeleinden, noch voor drinken dieren of beregening en dit door zijn hoog fluorgehalte enerzijds en anderzijds zijn hoog zoutgehalte.

Aanvrager beweert dat het aanleggen van een ondiepe winning zinloos zou zijn. Nochtans bezit dhr Viane op zijn landbouwwitbating ten minste 1 onvergunde ondiepe boorput, die hij benut voor huishoudelijke doeleinden (zie mondelinge verklaring bij plaatsbezoek indertijd); bovendien blijkt uit de boorstaat van de sokkelboring dat er tot 11 m zandige lagen aanwezig zijn waaruit grondwater kan getrokken worden.

Daarnaast bezit de aanvrager een vijver, van circa 6 m diepte die onvergund gebruikt wordt voor landbouwdoeleinden. De bewering dat dit water ongeschikt is voor drinken dieren is betwistbaar eveneens de bewering dat hij er minder dan 500 m³ /jaar zou onttrekken.

Ook de belgische geologische dienst, heeft indertijd bij haar ongunstig advies voor de eerste sokkelputaanvraag dd 22/4/1994, gewezen op het alternatief van de ieperiaanse zanden (tot 10 m). Er dient benadrukt dat aanvrager tot op heden geen enkele inspanning (heeft) gedaan om zijn waterhuishouding aan te passen en de regelgeving terzake na te leven! Aanvrager dient derhalve zijn benodigd water te halen uit andere watervoerende lagen zoals kwartair dek (via bestaande vijver, eventueel uit te breiden), ieperiaanse zanden (via ondiepe boorput) en uit andere waterbronnen zoals regenwater, leidingwater.

Vandaar dat gebaseerd op hogervermelde, de aanvraag voor regularisatie van deze sokkelput dient te worden geweigerd. De boorput dient reglementair, door een boorfirma, te worden opgevuld binnen 1 maand na het vlarembesluit".

1.3. Op 12 juni 2003 verleent de bestendige deputatie de vergunning voor de hernieuwing. De uitbreiding met 450 mestvarkens wordt geweigerd en de gevraagde grondwaterwinning wordt vergund voor een uitdovende vergunningstermijn van vijf jaar, verstrijkend op 12 juni 2008.

1.4. Op 15 juli 2003 tekent de afdeling Water beroep aan tegen de bestreden beslissing, voor zover een vergunning wordt verleend voor de grondwaterwinning uit de Paleozoïsche sokkel. In het beroepschrift worden in essentie dezelfde bezwaren aangehaald als in het negatief advies aan de bestendige deputatie.

1.5. Verzoeker wordt gehoord door de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie. Hij stelt dat er geen alternatieven voorhanden zijn, dat het grondwaterdebiet nodig is als drinkwater voor de varkenshouderij, met name 4.000 tot 4.500 m³ per jaar, dat er op het bedrijf geen leidingwater is en dat uit de voorgelegde analyseresultaten (rapporten van 18 februari 2003 en 12 augustus 2003), duidelijk blijkt dat het bovengrondwater van slechte kwaliteit is omdat zowel de grondwaterput van 7 meter diepte als de viswaterput ongeschikt zijn als drinkwater voor de mens.

1.6. Op 17 december 2003 beslist de verwerende partij het beroep van de afdeling Water gegrond te verklaren en de grondwaterwinning te weigeren. Deze weigering stoelt op de volgende motieven:

"Overwegende dat voor wat betreft de aangevraagde vergunning voor de grondwaterwinning uit de sokkelput volgende stelling werd ingenomen door de adviserende instanties:

- C de uitbreiding met een Sokkelwinning is in strijd (...) met het 'stand-still' principe van het Minaplan van de Vlaamse regering en met het gevoerde beleid inzake Sokkelwinningen; dit beleid bepaalt immers dat geen regularisatie en ook geen nieuwe grondwaterwinningen uit de Sokkel kunnen toegestaan worden
 - C de hydrologische toestand van de sokkel in de regio is zeer slecht; dit sokkelwater is door zijn specifieke samenstelling niet geschikt voor landbouwdoeleinden, noch voor drinken dieren of beregening; het bevat een te hoog gehalte aan fluor en zout; de exploitant heeft tot op heden nog geen enkele inspanning gedaan om de waterhuishouding aan te passen en om de regelgeving terzake na te leven;
 - C het bedrijf kan in concreto andere alternatieve waterbronnen gebruiken om in zijn waterbehoeften te voorzien (een onvergunde ondiepe boorput van circa 11 meter diepte voor huishoudelijke en sanitaire doeleinden, een onvergunde vijver van circa 6 meter diepte voor landbouwdoeleinden, het regenwater benutten en het leidingwater enkel benutten in noodgevallen);
- Overwegende dat de vergunning om een varkensfokkerij uit te breiden met een grondwaterwinning (voor een uitdovende vergunningstermijn van 5 jaar), met een maximum debiet van 17,5 m³/dag en 6.300 m³/jaar in de Paleozoïsche sokkel, bestaande uit één verbuisde put met een diepte van 218 meter voor het gebruik van beregening en drinken dieren, dient geweigerd te worden".

2. De beoordeling

2.1.1. In een eerste middel wordt de schending ingeroepen van het decreet d'Allarde van 2-17 maart 1791, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna : motiveringswet), van artikel 52, eerste lid, 3/, b) van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I), en van het redelijkheids-, het zorgvuldigheids- en het rechtszekerheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Verzoeker stelt eveneens dat de bestreden beslissing de rechtens vereiste feitelijke grondslag ontbeert,

"Doordat de bestreden beslissing, na een weergave van de feitelijke voorgaanden en een letterlijke weergave van het beroepsschrift van de afdeling Water tegen het besluit van de Bestendige Deputatie, besluit tot de gegrondheid van het administratief beroep van de afdeling Water, gesteund op de overwegingen dat 'volgende stelling werd ingenomen door de adviserende instanties' en dat 'de vergunning (...) dient geweigerd te worden'.

En doordat de minister zodoende nalaat in het bestreden besluit een eigen motivering in te lassen, en zich beperkt (tot) een loutere weergave van het standpunt van de afdeling Water en de 'adviserende instanties' om tot de gegrondheid van het beroep van de afdeling Water te besluiten.

Terwijl de minister nochtans de plicht heeft zijn beslissingen afdoende en deugdelijk te motiveren in het kader van zijn formele motiveringsplicht opgelegd door de Motiveringswet en artikel 52, 3/ b) van het Vlarem I-besluit die uitdrukkelijk stellen dat de minister bij gemotiveerde beslissing uitspraak dient te doen over de ingediende administratieve beroepen.

En terwijl in casu moet worden vastgesteld dat de minister in geen enkel opzicht enige afweging heeft gemaakt van de door de afdeling Water

ingeroepen argumentatie en zich heeft beperkt tot een letterlijke weergave van het beroepschrift, waarna hij enkele pagina's verder zonder enige verdere redengeving besluit dat 'de vergunning dient geweigerd te worden'.

En terwijl de bestreden beslissing zich zodoende beperkt tot een loutere weergave van het beroep van de afdeling Water, maar voor het overige geen enkel concreet gegeven aanreikt waaruit beroeper kan afleiden of, en zo ja, waarom de minister deze argumentatie tot de hare heeft gemaakt.

En terwijl beroeper zodoende moet vaststellen dat niet uit de beslissing kan worden afgeleid in hoeverre de minister wel degelijk de argumentatie van de afdeling Water aan een eigen onderzoek heeft onderworpen om tot de bestreden beslissing te komen.

En terwijl dan ook vaststaat dat de minister in zijn motiveringsplicht is tekortgeschoten door zich te beperken tot een loutere weergave van voormeld beroepschrift zonder duidelijk te maken waarom de argumentatie ontwikkeld in dit advies zou moeten worden gevolgd.

En terwijl blijkt dat de minister heeft nagelaten zich een eigen oordeel te vormen over de aanvraag van beroeper, terwijl nochtans het feit dat de administratieve procedure voorziet dat een advies wordt uitgebracht door de verschillende betrokken instanties, de minister er niet van ontslaat zich een eigen opvatting te vormen en te onderzoeken in hoeverre deze adviezen moeten worden gevolgd.

En terwijl uit het Milieuvergunningsdecreet en het Vlarem I-besluit duidelijk blijkt dat de minister inzake de administratieve (procedure) over een eigen beslissingsbevoegdheid beschikt, en er dan ook toe gehouden is zijn eigen redengeving te doen kennen, en in het geval dat hij van mening zou zijn dat andersluidende adviezen moeten worden gevolgd, op zijn minst kenbaar moet maken waarom hij die mening is toegedaan.

En terwijl zulks in casu geenszins het geval is, nu de minister na een loutere weergave van het beroepschrift van de afdeling Water en de erin ontwikkelde argumentatie, stelt dat 'de vergunning dient geweigerd te worden', gevolgd door de gegrondverklaring van het administratief beroep van de afdeling Water.

En terwijl het dan ook voor beroeper totaal onmogelijk is om uit de bestreden beslissing op te maken welke de persoonlijke eigen beoordeling van de minister is geweest over dit administratief beroep, los van de beoordeling van de afdeling Water.

En terwijl immers uit geen enkele passage in het bestreden besluit blijkt dat de minister zelf een persoonlijk onderzoek heeft gewijd aan de aanvraag van beroeper en zo tot een eigen opvatting is gekomen omtrent de door de afdeling Water ingeroepen argumentatie.

En terwijl bijvoorbeeld in casu tevens 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) ontbreekt, nu het naar de mening van de minister volstaat een abstracte beoordeling te maken van de aanvraag aan de hand van criteria die met de concrete gegevens van het dossier niets meer te maken hebben.

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 (...).

(...)

En terwijl de bestreden beslissing 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.

En terwijl de Raad van State reeds in eerdere arresten benadrukte dat een beslissing over een exploitatie- of milieuvergunningsaanvraag moet steunen op een individueel onderzoek van de concrete aanvraag, rekening houdende met de aard en ligging van de inrichting (...)"

2.1.2. In de memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat uit het bestreden besluit niet blijkt dat de minister zijn argumentatie terdege heeft beoordeeld, maar dat de minister zich beperkt tot een algehele verwijzing naar de beoordeling en het advies van de afdeling Water, zonder zich om de stavingsstukken

en de argumentatie van verzoeker te bekommeren. Hij betoogt dat de minister, wanneer deze van oordeel is dat niet de argumentatie van verzoeker, maar wel het advies van de afdeling Water moet worden gevolgd, hij in het bestreden besluit ook duidelijk moet maken om welke redenen en op welke gronden hij tot deze conclusie is gekomen.

2.1.3. De motieven waarop de bestreden beslissing is gesteund, zijn deze zoals ze tot uiting zijn gebracht in de adviezen, geciteerd in de bestreden beslissing. In die adviezen zijn meerdere onderscheiden motieven terug te vinden die elk op zich kunnen volstaan ter verantwoording van de weigering van de grondwaterwinning. De belangrijkste bestaansredenen van de motiveringsplicht, opgelegd door de motiveringswet, is dat de betrokken bestuurde in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, onder meer opdat hij met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden. Het volstaat dat uit de motivering van het bestreden besluit impliciet of expliciet blijkt dat de argumenten van de partijen in de besluitvorming werden betrokken. De bestreden beslissing heeft wel degelijk de rechtens vereiste feitelijke grondslag: de feiten waarop de beslissing steunt, blijken uit de formele motivering. Dit is te dezen het geval.

Het decreet d'Allarde (vrijheid van handel en nijverheid) is evenmin geschonden vermits die vrijheid niet absoluut is en beperkt kan worden om redenen van algemeen belang, te dezen de bescherming van het leefmilieu op grond van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning. Verzoeker toont niet aan dat de bestreden beslissing het redelijkheidsbeginsel schendt: gelet op de motieven waarop de beslissing steunt, en die blijken uit de adviezen, komt de weigering van de vergunning niet als kennelijk onredelijk voor. Het zorgvuldigheidsbeginsel is evenmin geschonden vermits niet kan worden aangenomen dat de verwerende partij zich geen eigen oordeel over het ingediende beroep zou hebben gevormd. De grief met betrekking tot de schending van het rechtszekerheidsbeginsel is niet uitgewerkt, zodat deze ook niet verder kan worden onderzocht.

Het eerste middel is niet gegrond.

2.2.1. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, en van het gelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Daarnaast voert verzoeker het ontbreken van enige billijkheid aan,

"Doordat in de bestreden beslissing elke billijkheid en begrip voor de situatie van beroeper ontbreekt.

Terwijl duidelijk blijkt uit het verloop van het dossier dat er zich voor beroeper weinig alternatieven aanbieden, en dit trouwens ook door het provinciebestuur uitdrukkelijk werd bevestigd in de verleende vergunning,

zodat enige billijkheid zich opdringt, gelet op de geringe omvang van de waterwinning en daarmee gepaard gaande geringe impact op de Paleozoïsche sokkel.

En terwijl bovendien door de Bestendige Deputatie van West-Vlaanderen letterlijk werd bevestigd dat de minister in andere, gelijkaardige gevallen wel een billijk standpunt heeft aangenomen en de vergunning voor waterwinning heeft verleend, bij gebrek aan direct voorhanden zijnde alternatieven.

En terwijl nergens in het bestreden besluit wordt duidelijk gemaakt waarom deze billijkheidsredenen in hoofde van beroeper niet konden worden weerhouden.

En terwijl een dergelijke houding een manifest onjuist gebruik inhoudt van diens beleidsvrijheid door de minister.

En terwijl beroeper dan ook enkel kan besluiten dat zijn aanvraag niet op voet van gelijkheid met andere gelijkaardige aanvragen is behandeld".

2.2.2. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat de verwerende partij ter weerlegging van het middel verwijst naar het feit dat geen vergunning kon worden verleend om billijkheidsredenen, nu "de andere landbouwers in de omgeving van de aanvrager met goed gevolg ook ondiepe watervoerende lagen uit Kwartiair en Ieperiaan zanden in plaats van diepe lagen benutten" en dat de minister hier de fout maakt volledig abstractie te hebben gemaakt van verzoekers specifieke bedrijfssituatie, terwijl het uiteraard zijn taak is om bij de beoordeling van de aanvraag een concrete evaluatie te maken van de specifieke kenmerken van verzoekers inrichting. Te dezen heeft de minister er, volgens verzoeker, kennelijk de voorkeur aan gegeven om zich enkel te baseren op het advies van de afdeling Water, wat er toe heeft geleid dat de minister in geen enkel opzicht de specifieke kenmerken van verzoekers bedrijf en meer bepaald van de zandlagen eronder in aanmerking heeft genomen, terwijl verzoeker aan de hand van analyseresultaten, voorgedragen door een overheidsdienst, heeft aangetoond dat deze lagen niet kunnen worden aangeboord voor de aanwending van het water als drinkwater.

2.2.3. Wanneer de schending van het gelijkheidsbeginsel wordt aangevoerd, komt het aan verzoeker toe voldoende concrete elementen aan te brengen die het mogelijk maken te onderzoeken of hij inderdaad ongelijk behandeld wordt ten aanzien van andere vergunninghouders die in een gelijke of minstens gelijkaardige situatie verkeren. Te dezen heeft verzoeker geen dergelijke concrete gegevens aangebracht, zodat niet kan worden aangenomen dat het gelijkheidsbeginsel is geschonden.

In de mate dat in het middel wordt aangevoerd dat de bestreden beslissing iedere billijkheid ontbeert, moet in de eerste plaats worden vastgesteld dat verzoeker reeds sinds 1994 de betrokken grondwaterwinning onvergund exploiteert. Met de bestreden beslissing wordt de vergunning voor de grondwaterwinning voor de derde keer geweigerd. Verder maakt verzoeker niet aannemelijk dat er geen enkel haalbaar alternatief zou zijn. Uit de door hem aan de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie voorgelegde analyseresultaten kan niet worden besloten dat water afkomstig van de ondiepe boorput en de visvijver ongeschikt is voor landbouwdoeleinden.

Het tweede middel is niet gegrond,

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van verzoeker.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op twaalf juni tweeduizend en acht, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
	S. DE TAEYE,	staatsraad,
	D. DECOCK,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

D. DECOCK.

L. HELLIN.