

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 78.139 van 14 januari 1999
in de zaak A. 53.579/VII-12.157.**

In zake : Jozef CARDINAELS,
die woonplaats kiest bij
Advocaat E. BREWAEYS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Leopold II-laan 117

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat F. DE BISSCHOP,
kantoor houdende te BUGGENHOUT,
Vidtstraat 62

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

Gezien het verzoekschrift dat Jozef CARDINAELS op 9 september 1993 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de Gemeenschapsminister van Leefmilieu en Huisvesting van 1 juli 1993 houdende bevestiging van het besluit van 18 november 1992 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg waarbij aan verzoeker de vergunning werd geweigerd voor een als gevaarlijk, ongezonde of hinderlijk ingedeelde inrichting gevestigd te Voortweg ZN, Bocholt;

Gelet op het arrest nr. 46.000 van 4 februari 1994 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de beschikking van 23 juni 1998 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 3 november 1998 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 3 december 1998;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaat E. BREWAEYS, die verschijnt voor de verzoeker, en van Advocaat I. LAUREYS die, loco Advocaat F. DE BISSCHOP verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur E. LANCKSWEERDT;

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

1. De gegevens van de zaak.

Overwegende dat de gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

1.1. Op 30 augustus 1991 dient verzoeker bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg een exploitatievergunningsaanvraag (ARAB-regime) in om een bestaand mestkippenbedrijf gelegen aan de Voortweg te Bocholt uit te breiden.

1.2. Op 18 november 1992 weigert de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg aan verzoeker een exploitatievergunning om het vergund kippenbedrijf uit te breiden met een nieuwe stal voor 23.000 dieren en een opslagplaats voor 5.000 liter stookolie.

1.3. Met een aangetekend schrijven dat blijkt een bestuurlijke stempel op 11 december 1992 bij het bestuur milieuvergunningen is ingekomen, stelt verzoeker bij de gemeenschapsminister bevoegd voor het leefmilieu beroep in tegen voornoemd weigeringsbesluit.

1.4. Nadat in het kader van de beroepsprocedure een aantal adviezen werden uitgebracht wordt op 1 juli 1993 de thans bestreden beslissing genomen. De weigeringsbeslissing wordt als volgt gemotiveerd :

"(...)

Overwegende echter dat de jaarlijkse dierlijke mestproductie van de inrichting waarvoor vergunning wordt gevraagd, zou oplopen tot 8.550 kg P_2O_5 respectievelijk 10.350 kg stikstof; dat vanuit oogpunt van ecologisch aanvaardbare mestuitspreiding en steunend op de bemestingsnormen vastgesteld door het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, hiervoor een oppervlakte cultuurgrond is vereist van ten minste 42,5 ha; dat de aanvrager over geen cultuurgrond beschikt; andere afzetmogelijkheid niet is gestaafd door enig document dat een duurzame oplossing biedt voor de mestuitspreiding;

Overwegende dat een ecologisch verantwoorde afzet van alle dierlijke mest die in de inrichting zal geproduceerd worden, niet is gewaarborgd;

Overwegende dat de Administratie Gezondheidszorg op 29/01/1993 een ongunstig advies uitbracht betreffende de uitbreiding van de bestaande inrichting: 'De inrichting is gelegen in een gebied waar het aanbod aan dierlijke mest door de lokale veeteeltbedrijven

thans de noden bij oordeelkundige bemesting reeds duidelijk overstijgt.

Tenzij er een andere bestemming voor de mest kan gevonden worden zal ook deze uitbreiding aanleiding geven tot een verdere aanrijking met nitraten van het grond- en oppervlaktewater en zal zij aldus de gezondheid van een belangrijk deel van de bevolking bedreigen.

Om die reden dient de uitbreiding dan ook ongunstig geadviseerd en het beroep verworpen';

Overwegende dat de bij dit dossier gevoegde plannen niet overeenkomen met de plannen waarop het Bestuur Ruimtelijke Ordening een bouwvergunning heeft verleend;

Overwegende dat de inrichting gelegen is in een bijzonder kwetsbare zone, die vanuit milieu-oogpunt een bijzondere bescherming vergt;

Overwegende dat de hinder inherent aan de inrichting, zelfs met eerbiediging van op te leggen exploitatievoorwaarden, niet tot een voor de omgeving aanvaardbaar niveau kan beperkt worden; dat de inrichting bijgevolg niet bestaanbaar is met de omgeving".

1.5. Verzoeker stelt, hierin niet tegengesproken door de verwerende partij, dat de bestreden beslissing hem op 31 augustus 1993 ter kennis werd gebracht;

2. De gegrondheid van het beroep.

2.1.1. Overwegende dat verzoeker als eerste middel de schending aanvoert van

"de artikelen 23,2 en 25, § 1, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en artikel 52,3 van het besluit van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaamse Reglement betreffende de milieuvergunning (Vlarem I)";

dat hij doet gelden dat de aangetekende brief waarmee hij een administratief beroep instelde is verzonden op 14 december 1992, zodat er kan worden van uitgegaan dat dit beroep is aangekomen op 15 of 16 december 1992, dat gelet op de voorgeschreven beslissingstermijn van vijf maanden, ingaand bij de ontvangst van het beroep, de verwerende partij uiterlijk op 16 mei 1993 haar beslissing had moeten nemen, dat in toepassing van

artikel 25, § 1, van het milieuvergunningsdecreet de vergunning moet geacht worden te zijn verkregen en de exploitatie mag worden gestart, dat de bestreden beslissing, die manifest laattijdig is, dan ook nietig dient te worden verklaard;

2.1.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord er op wijst dat verzoekers aanvraag tot uitbreiding van zijn bestaande exploitatievergunning werd ingediend op 30 augustus 1991, dat op grond van artikel 70 van het Vlarem I verzoekers vergunningsaanvraag diende te worden afgehandeld volgens de ARAB-procedure, dat het ARAB enkel termijnen van orde kent voor de behandeling van het beroep door de overheid die erover uitspraak moet doen en dat in casu de termijnen van orde niet werden overschreden;

2.1.3. Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord repliceert dat artikel 70 van het Vlarem I en artikel 43 van het milieuvergunningsdecreet enkel gewag maken van vergunningsaanvragen en niet spreken over de beroepsprocedure, dat de regels inzake de beroepen onderworpen zijn aan andere rechtsbeginselen, dat luidens artikel 3 van het gerechtelijk wetboek, artikel 2 van het burgerlijk wetboek, de rechtspraak van het Hof van Cassatie (Cass. 5 maart 1971, Pas. 1971, I, 613) en de rechtspraak van de Raad van State (nr. 16.993 van 29 april 1975 en 16.924 van 11 maart 1975) nieuwe procedure- en bevoegdheidsregelen onmiddellijke uitwerking hebben, ook op hangende zaken;

2.1.4. Overwegende dat verzoeker niet betwist dat de vergunningsaanvraag die aanleiding gaf tot de bestreden beslissing op 30 augustus 1991 werd ingediend; dat artikel 43, eerste lid, van het milieuvergunningsdecreet bepaalt dat de vergunningsaanvragen ingediend vóór de inwerkingtreding van het milieuvergunningsdecreet, dit is op 1 september 1991, worden afgehandeld

volgens de procedure geldig op het tijdstip van de aanvraag; dat artikel 70, § 1, van Vlarem I een omzeggens identieke bepaling omvat; dat artikel 23, §§ 1 en 2, van het milieuvergunningsdecreet dat bepaalt binnen welke termijnen uitspraak moet worden gedaan over het beroep tegen een in eerste aanleg genomen vergunningsbeslissing, tot de procedure behoren en derhalve enkel van toepassing zijn op de vergunningsaanvragen die werden ingediend sedert de inwerkingtreding van het milieuvergunningsdecreet; dat dienvolgens de sanctie die artikel 25, § 1, van het milieuvergunningsdecreet stelt op de niet naleving van de termijnen bedoeld in artikel 23, §§ 1 en 2, met name dat de vergunning geacht wordt te zijn verkregen wanneer binnen de vastgestelde termijn geen uitspraak is gedaan en de vergunning in eerste aanleg werd geweigerd, alleen toepassing kan vinden op vergunningsaanvragen die sedert de inwerkingtreding van het decreet werden ingediend; dat wanneer een vergunningsaanvraag dateert van voor de inwerkingtreding van het decreet dan ook niet op goede gronden kan worden staande gehouden dat op basis van artikel 25, § 1, van dat decreet stilzwijgend een milieuvergunning werd verkregen; dat het middel niet gegrond is;

2.2.1. Overwegende dat verzoeker als tweede middel de schending aanvoert van artikel 52.3 van het Vlarem I, van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van "artikel 13, § 1, van het decreet van 23 oktober 1991" en van de artikelen 33 en 34 van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen; dat verzoeker doet gelden dat in de bestreden beslissing wordt geoordeeld dat een ecologisch verantwoorde afzet van alle dierlijke mest die in de inrichting wordt geproduceerd niet is gewaarborgd, niettegenstaande verzoeker bij zijn vergunningsaanvraag en tijdens het

voorafgaand onderzoek een contract heeft voorgelegd betreffende de afname van mest door een erkend vervoerder, dat de verwerende partij in concreto diende aan te duiden waarom zij van oordeel was dat niet alle geproduceerde dierlijke mest op ecologisch verantwoorde wijze kon worden afgezet, en waarom de door hem voorgelegde afzetmogelijkheden geen duurzame oplossing zouden bieden, dat bovendien de verwerende partij niet zonder meer de onmogelijkheid tot volledige mestafzet kan inroepen als motief om een milieuvergunning te weigeren, dat immers dit probleem op specifieke wijze wordt geregeld door de artikelen 33 en 34 van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (meststoffendecreet), dat vooraleer tot de weigering van de milieuvergunning te besluiten de verwerende partij had moeten onderzoeken of de in voormelde decretale bepalingen voorziene beperkingen hadden kunnen worden opgelegd, in de mate dat er zich inzake mestafzet enig probleem zou voordoen, quod non;

2.2.2. Overwegende dat de verwerende partij in de memorie van antwoord betoogt dat een vergunning moet worden geweigerd indien de hinder niet tot een voor de omgeving aanvaardbaar niveau beperkt kan worden, dat één van de factoren waarmede moet worden rekening gehouden de mogelijkheid is om de geproduceerde dierlijke mest op een ecologisch verantwoorde manier af te (laten) zetten, dat verzoekers bedrijf is gelegen in een "bijzonder kwetsbare zone" die vanuit milieu-oogunt een bijzondere bescherming vergt, dat zoals de meeste kippenkwekers verzoeker niet over cultuurgrond beschikt, dat in dergelijke gevallen voor een ecologisch verantwoorde mestafzet vereist is dat er aan de overheid die uitspraak moet doen over het beroep bewijzen worden geleverd van andere afzetmogelijkheden en dat de gekozen oplossingen een duurzaam karakter moeten vertonen, dat de richtlijnen die hiervoor gelden deze zijn die zijn

opgenomen in een nota van de bestuursdirecteur van het bestuur voor milieuvergunningen van 8 oktober 1992, die op hun beurt gelden onverminderd de nota van de Minister van Leefmilieu van 28 september 1992, dat zeer concreet door de overheid altijd dient te worden nagekeken of er wel duurzame en concrete oplossingen voor de mestuitspreiding worden aangereikt door de exploitant, dat documenten van vervoer of contracten met vervoerders waarin niet expliciet de bestemming van de mest wordt vermeld, namelijk naar welke gronden precies de mest wordt afgezet, als onvoldoende worden beschouwd, dat in casu door verzoeker geen garanties werden geboden voor een duurzame oplossing, dat contracten zoals door hem voorgelegd, geen sluitende bewijzen zijn omdat deze die grondgebondenheid missen;

2.2.3. Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord nog doet gelden wat volgt :

de verwerende partij gaat er van uit dat de afzetmogelijkheid via het vervoer of de export zou moeten worden gestaafd; dit is te vergaand; het volstaat dat men aantoonst dat de mest wordt verwijderd, terwijl het voor de aanvrager onmogelijk is aan te tonen wat nadien, elders met die mest gebeurt; dit behoort tot de verantwoordelijkheid van de door de mestbank erkende vervoerder, hetgeen blijkt uit artikel 7 van het meststoffendecreet en uit de bepaling van artikel 6, § 2, 2°, van het besluit van de Vlaamse regering van 20 februari 1991; krachtens artikel 19 van het meststoffendecreet kan de Vlaamse overheid slechts controle uitoefenen op de tot het bedrijf behorende oppervlakte cultuurgrond buiten het Vlaamse gewest indien het bedrijf zelf gevestigd is in dat gewest; de mest wordt in casu, buiten het Vlaamse gewest, niet afgezet op cultuurgronden die tot het bedrijf van verzoeker behoren; de verwerende partij diende in concreto aan te duiden waarom zij van oordeel was dat niet alle geproduceerde dierlijke mest op ecologische

wijze kon worden afgezet, en waarom de door verzoeker voorgelegde afzetmogelijkheden slechts gedeeltelijk zouden gestaafd zijn geweest, hetgeen de verwerende partij naliet te doen; in de mate waarin de verwerende partij in het meststoffendecreet een rechtsgrond meent te vinden om de exploitatie van voorgenomen landbouw-inrichtingen te verbieden, schendt zij de in artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 gestelde bevoegdheidsverdelende regels; landbouw is immers een federale materie gebleven, en de verwerende partij mag evenmin de beginselen inzake vrijheid van handel en nijverheid aantasten; bovendien vereist artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat er voor maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid overleg wordt gepleegd tussen de verwerende partij en de federale overheid; het is niet bewezen dat er zulk een overleg is geweest;

2.2.4. Overwegende dat uit de sub 1.4. geciteerde aanhef van de bestreden beslissing blijkt dat het motief gestoeld op het niet gewaarborgd zijn van een ecologisch verantwoorde afzet van alle door de inrichting geproduceerde dierlijke mest doorslaggevend is geweest bij het nemen van de bestreden weigeringsbeslissing; dat de Raad van State geen bepaling bekend is die op de dag van het bestreden besluit voorschreef dat de aanvrager van een exploitatievergunning bij zijn aanvraag documenten dient te voegen of in de loop van de vergunningsprocedure documenten dient over te leggen met betrekking tot de afzetmogelijkheden van de door de geplande inrichting te produceren dierlijke mest; dat het meststoffendecreet van 23 januari 1991 geen regels bevatte met het oog op het beoordelen van een exploitatievergunningsaanvraag noch verbodsbepalingen die aanleiding kunnen geven tot het weigeren van een dergelijke vergunning; dat blijkens voormeld decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan vier mestafzetmogelijkheden voorhanden zijn : gebruik op eigen cultuurgronden,

vervoer naar cultuurgronden van gebruikers gelegen in dezelfde of in aangrenzende gemeenten, vervoer naar andere dan voormelde gronden door een door de Mestbank erkend vervoerder en, ten slotte, afname door de Mestbank; dat in de toenmalige stand van de wetgeving de overheid derhalve niet de bevoegdheid bezat om bij wege van het weigeren van een exploitatievergunning een toekomstig exploitant reeds vooraf de mogelijkheid te ontzeggen om van een of meer van die wettelijke mestafzetmogelijkheden gebruik te maken; dat het middel in de besproken mate gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van de Gemeenschapsminister van Leefmilieu en Huisvesting van 1 juli 1993 houdende bevestiging van het besluit van 18 november 1992 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg waarbij aan Jozef CARDINAELS de vergunning werd geweigerd voor een als gevaarlijk, ongezonde of hinderlijk ingedeelde inrichting gevestigd te Voortweg ZN, Bocholt.

Artikel 2.

Dit arrest zal worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

Artikel 3.

De kosten van het beroep, bepaald op vierduizend frank, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op veertien januari 1900 negenen-negentig, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.