

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 90.061 van 5 oktober 2000
in de zaak A. 63.691/VII-13.175.**

In zake : Jaak ULENAERS,
die woonplaats kiest bij
advocaat E. FRANCIS,
kantoor houdende te LEUVEN,
Koning Leopold I-straat 18

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat J. NIJS,
kantoor houdende te DENDERMONDE,
Noordlaan 81.

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

Gezien het verzoekschrift dat Jaak ULENAERS
op 15 mei 1995 heeft ingediend om de vernietiging te
vorderen van het besluit van 20 maart 1995 van de
minister vice-president van de Vlaamse regering en
Vlaams minister van leefmilieu en huisvesting waarbij
het beroep van de verzoeker tegen het besluit van
29 september 1994 van de bestendige deputatie van de
provincieraad van Limburg houdende weigering van de
milieuvergunning om een bestaande varkenshouderij,
gelegen te Meeuwen-Gruitrode, Bremstraat 35, verder te
exploiteren en te veranderen, ongegrond wordt verklaard
en het beroepen weigeringsbesluit wordt bevestigd;

Gelet op het arrest nr. 56.516 van
30 november 1995 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 26 april 1999 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 18 februari 2000 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 9 maart 2000;

Gehoord het verslag van Staatsraad R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat W. PISSENS die, loco advocaat E. FRANCIS verschijnt voor de verzoeker, en van advocaat J. NIJS, die 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. Feiten

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

1.1. De verzoeker baat sinds 1971 een landbouwbedrijf uit gelegen te Meeuwen-Gruitrode, Bremstraat 35. Hij is thans vergund voor het houden van 130 zeugen en 300 varkens, en voor een mestopslag van 1.010 m³.

1.2. Op 9 mei 1994 dient de verzoeker bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg een milieuvergunningsaanvraag in voor het veranderen van zijn inrichting ingevolge wijziging en uitbreiding, omvattende:

"-rubriek 9.4.c.2.: inrichting voor het houden van varkens in een agrarisch gebied (de bestaande zeugenstapel (130 dieren) en de bestaande mestvarkensstapel (300 dieren) wordt gewijzigd en uitgebreid zodanig dat het bedrijf in totaal 765 dieren zal huisvesten waaronder 90 zeugen + 4 opfokzeugen + 3 beren, en dit in vier stallen) (klasse 1)".

1.3. Op 29 september 1994 weigert de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg de gevraagde milieuvergunning.

1.4. Op 17 oktober 1994 komt de verzoeker van deze beslissing in beroep bij de minister. In het beroepschrift staat onder meer te lezen wat volgt:

"Overwegende dat deze aanvraag in feite een regularisatie van een bestaande toestand betreft; dat de aanvrager volgende dierenpopulatie wenst te regulariseren : 335 varkens; dat bijgevolg de totale dierenpopulatie de volgende zou zijn : 765 varkens (waaronder 3 beren, 90 zeugen, 4 opfokzeugen en 668 vleesvarkens); (...)".

1.5. In het kader van de beroepsprocedure worden de volgende adviezen uitgebracht :

(a) Op 30 november 1994 verleent de Vlaamse Landmaatschappij een gunstig advies.

(b) Op 20 december 1994 adviseert het bestuur milieu-vergunningen gunstig.

(c) Op 4 januari 1995 brengt het bestuur ruimtelijke ordening een principieel gunstig advies uit.

(d) Op 13 januari 1995 stelt de gewestelijke milieu-vergunningscommissie voor het beroep gegrond te verklaren, de bestreden beslissing op te heffen, en aan de verzoeker de gevraagde vergunning voor een gesloten bedrijf met 765 varkens te verlenen voor een termijn die eindigt op 1 december 2001.

1.6. Op 20 maart 1995 wordt het bestreden weigeringsbesluit genomen. Dit besluit steunt voor-namelijk op volgende motivering :

"Gelet op de ligging van de inrichting in een agrarisch gebied grenzend aan een bosgebied volgens het gewestplan Neerpelt-Bree (K.B. van 22 maart 1978);

Overwegende dat vanuit oogpunt van de stedenbouw-kundige en ruimtelijke aspecten gesteld kan worden dat de exploitatie van de inrichting die het voorwerp van de voormelde milieuvergunningsaanvraag uitmaakt, verenigbaar is met voormelde ruimtelijke en steden-bouwkundige voorschriften;

- Overwegende dat de inrichting volgens het gewestplan Neerpelt-Bree (K.B. van 22/03/1978) grenst aan een bosgebied en gelegen is op een afstand van :
- circa 125 m van een woongebied ander dan een woon-gebied met landelijk karakter;
 - circa 100 m van woongebied met landelijk karakter;
 - circa 250 m van woonuitbreidingsgebied;
 - circa 500 m van parkgebied;
 - circa 1.600 m van recreatiegebied;
 - circa 3.750 m van natuurreservaat;
 - circa 115 m van de dichtstbijgelegen woning;

Overwegende dat de inrichting daarenboven gelegen is in een kwetsbare zone die, rekening houdend met de concentratie aan veehouderijen, vanuit milieu-oogpunt een bijzondere bescherming vergt tegen verontreiniging uit agrarische bronnen;

Overwegende dat de veehouderij de volgende stallen omvat :

- 1° een bestaande en vroeger vergunde stal nr. 1 voor 44 zeugen en 38 biggen > 10 weken van het type met roosteroppervlakte van 50 % of

- minder met natuurlijke verluchting en voorzien van een vergunde mestopslag van 240 m³;
- 2° een bestaande en vroeger vergunde stal nr. 2 voor 300 mestvarkens van het type met roosteroppervlakte van 50 % of minder; met natuurlijke verluchting en voorzien van een vergunde mestopslag van 150 m³;
- 3° een bestaande en vroeger vergunde stal nr. 3 voor 46 zeugen, 4 opfokzeugen, 3 beren, 30 biggen > 10 weken en 80 biggen < 10 weken van het type met roosteroppervlakte van 50 % of minder met natuurlijke verluchting en voorzien van een vergunde mestopslag van 380 m³;
- 4° een bestaande maar tot dusver niet-vergunde stal nr. 4 wat het aantal dieren betreft voor 300 mestvarkens van het type met roosteroppervlakte van 50 % of minder met natuurlijke verluchting en voorzien van een vergunde mestopslag van 240 m³;

Overwegende dat de gevraagde vergunning betrekking heeft op deels een bestaande en deels een te regulariseren varkenshouderij voor in totaal 765 varkens ouder dan 10 weken waarvan 94 zeugen en 3 beren telt en bijgevolg een gesloten karakter heeft; dat ten einde de geurhinder ten aanzien van geurhindergevoelige gebieden tot een aanvaardbaar niveau te kunnen beperken, technisch een minimale ruimtelijke scheiding is vereist tussen de stallen en mestopslagplaatsen enerzijds en deze geurhindergevoelige gebieden anderzijds; dat in functie van de conceptie van de stallen, de verluchting ervan alsmede de mestopslag overeenkomstig de gehanteerde technische criteria in dit geval een afstandsregel tot geurhindergevoelige gebieden geldt van 300 m; dat zoals reeds eerder aangegeven een stal en/of mestopslag gelegen is op circa 125 m van een woongebied ander dan een woongebied met landelijk karakter alsook op circa 250 m van een woonuitbreidingsgebied; dat aan voormelde afstandsregel derhalve niet is voldaan;

Overwegende dat de aanvraag tevens een uitbreiding inhoudt, inzonderheid met wat de voorheen niet vergunde mestvarkensstal nr. 4 betreft; dat m.b.t. de ligging van een inrichting in een kwetsbare zone die, rekening houdend met de concentratie aan veehouderijen, vanuit milieu-oogpunt een bijzondere bescherming vergt, dient opgemerkt dat volgens de gehanteerde technische criteria in dergelijke zone geen uitbreiding van de bestaande varkenshouderij kan worden toegelaten;

Overwegende dat de inrichting bovendien grenst aan een bosgebied volgens het gewestplan Neerpelt-Bree; dat de bosgebieden bijzonder gevoelig zijn aan verzurende deposities veroorzaakt door

ammoniakemissies uit veestallen en mest-opslagplaatsen; dat volgens de wetenschappelijke literatuur de geëmitteerde ammoniak hoofdzakelijk binnen een straal van 500 m rond de emissiebron aanleiding geeft tot verzurende depositie; dat deze deposities de vitaliteit van het bos-ecosysteem bedreigen;

Overwegende dat de jaarlijkse dierlijke mestproduktie van de inrichting waarvoor vergunning wordt gevraagd, zou oplopen tot 4.780 kg P_2O_5 respectievelijk 9.200 kg stikstof; dat met een bemestingsnorm van 150 kg P_2O_5 per ha en per jaar hiervoor een oppervlakte cultuurgrond is vereist van ten minste 31,87 ha;

Overwegende dat de aanvrager de beschikking heeft over een oppervlakte cultuurgrond van circa 21,4 ha in eigendom en/of pacht en stelt tevens over een mestafzetmogelijkheid te beschikken voor 10,26 ha oppervlakte cultuurgrond in toepassing van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen; dat voormelde afzetmogelijkheid voldoende is gestaafd; dat een ecologisch verantwoorde afzet van alle door de inrichting geproduceerde dierlijke mest bijgevolg mogelijk is; dat het risico dat het bedrijfsmatig mestoverschot ter plaatse zal leiden tot een bijkomende belasting van de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater en deze door verdere verrijking met nitraten zal vervuilen derhalve tot een aanvaardbaar niveau is beperkt";

2. Gegrondheid van het beroep

2.1. Eerste en tweede middel

2.1.1. Standpunten van de partijen

Overwegende dat de partijen volgende argumenten ontwikkelen :

In het verzoekschrift wordt, zowel wat betreft het eerste als het tweede middel, de schending aangevoerd van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, artikel 159 van de Grondwet, artikel 17 van het milieuvergunningsdecreet, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen,

de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name de materiële motiveringsplicht en zorgvuldigheidsplicht, en machtsoverschrijding.

In het eerste middel citeert de verzoeker volgende overweging uit de aanhef van de bestreden beslissing :

"... dat in functie van de conceptie van de stallen, de verluchting ervan alsmede de mestopslag overeenkomstig de gehanteerde technische criteria in dit geval een afstandsregel tot geurhindergevoelige gebieden geldt van 300 m; dat zoals reeds eerder aangegeven een stal en-/of mestopslag gelegen is op circa 125 m van een woongebied (ander dan een woongebied) met landelijk karakter alsook op circa 250 m van een woonuitbreidingsgebied; dat aan voormelde afstandsregel derhalve niet is voldaan".

Hij betoogt dat de "gehanteerde technische criteria" waarvan sprake in die motivering zonder twijfel geput zijn uit de verbods- en afstandsregels van het besluit van de Vlaamse regering van 7 januari 1992 houdende vaststelling van het Vlaamse reglement inzake milieuvoorwaarden voor hinderlijke inrichtingen (het oorspronkelijke Vlarem II), inzonderheid artikel 357, § 4.

Nochtans dient dit Vlarem II buiten toepassing te worden gelaten aangezien het, in strijd met artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, nooit aan het advies van de afdeling wetgeving werd voorgelegd.

Weliswaar vermomt de minister voormelde verbods- en afstandsregels onder de bewoording "gehanteerde technische criteria", doch het is duidelijk, enerzijds, dat de minister hier aan wetsontduiking doet en, anderzijds, dat deze "gehanteerde technische criteria" geen afdoende motivering bieden om de gevraagde milieuvergunning te weigeren nu dergelijke

normen -die in de bestreden beslissing trouwens nergens worden uitgelegd- geenszins in de plaats kunnen gesteld worden van een in casu niet toepasbare reglementering.

Indien zou aanvaard worden dat de minister bij de beoordeling van de milieuvergunningsaanvraag toetsingscriteria kon hanteren die in ruime mate gelijklopend zijn met in casu de afstandsregels van Vlarem II, quod non, dan diende de minister dit alleszins op voldoende wijze (formeel en materieel) te motiveren.

De loutere verwijzing naar de "gehanteerde technische criteria" is niet voldoende. Er wordt immers niet gespecificeerd om welke criteria het gaat, welke hun inhoud is, en het is niet duidelijk welke feiten of overwegingen de minister in werkelijkheid tot zijn waarderingsoordeel en daarmee ook tot zijn beslissing hebben gebracht.

In het tweede middel citeert de verzoeker volgende overweging uit de aanhef van de bestreden beslissing :

"Overwegende dat de aanvraag tevens een uitbreiding inhoudt, inzonderheid met wat de voorheen niet vergunde mestvarkensstal nr. 4 betreft; dat m.b.t. de ligging van de inrichting in een kwetsbare zone die, rekening houdend met de concentratie aan veehouderijen, vanuit milieu-oogpunt een bijzondere bescherming vergt, dient opgemerkt dat volgens de gehanteerde technische criteria in dergelijke zone geen uitbreiding van de bestaande varkenshouderij kan worden toegelaten".

Opnieuw maakte de minister gebruik van de bepalingen van Vlarem II, meer bepaald artikel 351, § 2, hetgeen hij om in het eerste middel uiteengezette redenen niet kon.

Zelfs indien zou aangenomen worden dat de minister gelijkaardige criteria als deze van Vlarem II

kon hanteren diende hij deze alleszins zowel formeel als materieel te motiveren. In casu wordt evenwel weerom louter verwezen naar de "gehanteerde technische criteria".

In haar memorie van antwoord repliceert de verwerende partij dat in de aanhef van het bestreden besluit nergens verwezen wordt naar Vlarem II. Vlarem II is vernietigd door 's Raads arrest nr. 52.260, zodat de overheid het niet kan geschonden hebben.

Dezelfde partij stelt voorts dat zij zich mag beroepen op bepaalde technische en wetenschappelijk onderbouwde criteria, en dat zij deze criteria in concreto mag toetsen aan de feitelijke toestand. Het is evenmin verboden om toetsingscriteria te hanteren die in ruime mate gelijklopend zijn met de bepalingen van Vlarem II.

Zij citeert vervolgens de belangrijkste overwegingen van de bestreden beslissing en betoogt :

"Door aldus te motiveren heeft de minister aangetoond dat hij in concreto, rekening houdend met de aard van de inrichting en de aangewende technologieën en anderzijds met de onmiddellijke leefomgeving, onderzocht heeft welke invloed de te vergunnen inrichting zal hebben op de mens en het leefmilieu in de nabije omgeving. Door aldus te beslissen kan de minister geen kennelijke onredelijkheid verweten worden".

In de memorie van wederantwoord betoogt de verzoeker nog dat de door de minister gebruikte parameters (stallen, verluchting en mestopslag), een overname zijn van de criteria voor waarderingspunten, opgenomen in artikel 355 van het vernietigde Vlarem II.

De door de minister gehanteerde afstandsregel van 300 meter tot geurhindergevoelige gebieden komt letterlijk uit de tabel gevoegd in artikel 357, § 2, in fine van het vernietigde Vlarem II. De minister

maakte dus gebruik van een vernietigde en derhalve niet-bestaande reglementering.

Ondanks het gegrond bevinden door het auditoraatsverslag van de beide middelen, heeft de verwerende partij geen laatste memorie ingediend.

Overigens diende ook de verzoeker geen dergelijke memorie in;

2.1.2. Bespreking

Overwegende dat het feit dat in de motivering van het bestreden besluit geen melding wordt gemaakt van artikelen uit het door de verzoeker bedoelde vernietigde Vlarem II niet noodzakelijk impliceert dat die bepalingen niet werden toegepast; dat dit besluit de "gehanteerde technische criteria" om tot de toegepaste afstandsregels te komen niet specificeert; dat het geen concrete, specifiek op het bedrijf betrekking hebbende evaluatie inhoudt; dat die ontstentenis des te meer klemmt nu alle door de bevoegde diensten uitgebrachte adviezen gunstig waren; dat de middelen in die mate gegrond zijn;

2.2. Derde middel

2.2.1. Standpunten van de partijen

Overwegende dat de partijen volgende argumenten ontwikkelen :

In het verzoekschrift wordt het derde middel genomen uit de schending van artikel 17 van het milieu-vergunningsdecreet van 28 juni 1985 en de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name

de materiële motiveringsplicht en de zorgvuldigheidsplicht, alsook machtsoverschrijding.

De verzoeker stelt vast dat in het bestreden besluit wordt gesteld dat bosgebieden bijzonder gevoelig zijn voor verzurende deposities veroorzaakt door ammoniakemissies uit veestallen en mestopslagplaatsen, en dat in dit verband verwezen wordt naar "wetenschappelijke literatuur" terzake.

De loutere verwijzing naar een dermate vaag en algemeen begrip als de "wetenschappelijke literatuur" is evenwel onvoldoende en valt geenszins te rijmen met de vereiste adequate materiële en formele motivering.

Uit geen enkel concreet bewijselement blijkt dat de mestopslag van de verzoeker het aangrenzend bosgebied op enigerlei wijze zou hebben aangetast. Het loutere feit dat verzoekers bedrijf grenst aan een bosgebied toont niet aan dat er ook maar enig spoor zou zijn van een aantasting van het bosgebied door de ammoniakemissies van de mestopslag van de verzoeker.

In geen enkele van de voorafgaandelijke adviezen wordt verwezen naar deze "wetenschappelijke literatuur".

In de memorie van antwoord betoogt de verwerende partij dat de bedoelde motivering "ondersteund door wetenschappelijke literatuur, zeker niet onredelijk (is) te noemen en kadert binnen de ruime appreciatiebevoegdheid waarover de verleningvergunnende (lees : vergunningverlenende) overheid beslist (lees : beschikt). Het getuigt zeker niet van arbitraire en onbehoorlijke uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid wanneer de overheid, wetende dat varkensstallen en mestopslagen een ernstig risico van bodemverontreiniging

door ammoniak inhouden, dit risico, in acht genomen het aangrenzend bosgebied, maximaal wil beperken".

In de memorie van wederantwoord doet de verzoeker nog gelden dat er op het ogenblik van de bestreden beslissing geen enkele wettelijke of reglementaire bepaling bestond dewelke de minister toeliet om het effect van ammoniakemissies op bosgebieden als argument voor de weigering van een milieuvergunning in acht te nemen;

2.2.2. Bespreking

Overwegende dat het bestreden besluit mede gesteund is op de volgende overweging :

"dat de inrichting bovendien grenst aan een bosgebied volgens het gewestplan Neerpelt-Bree; dat de bosgebieden bijzonder gevoelig zijn aan verzurende deposities veroorzaakt door ammoniakemissies uit veestallen en mestopslagplaatsen; dat volgens de wetenschappelijke literatuur de geëmitteerde ammoniak hoofdzakelijk binnen een straal van 500 m rond de emissiebron aanleiding geeft tot verzurende depositie; dat deze deposities de vitaliteit van het bos-ecosysteem bedreigen";

dat het dienaangaande bevoegde bestuur milieuvergunningen een gunstig advies heeft verleend, zonder enig probleem te zien wat betreft de "relevante effecten van ammoniakdeposities afkomstig van de bijkomende stallen"; dat ook de andere adviezen gunstig zijn; dat de bedoelde motivering geen concrete, specifiek op het bedrijf betrekking hebbende evaluatie inhoudt; dat een loutere verwijzing naar "wetenschappelijke literatuur" niet duidelijk maakt in welk opzicht de ammoniakdeposities afkomstig van de betrokken inrichting "de vitaliteit van het bos-ecosysteem bedreigen"; dat het middel in die mate gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 20 maart 1995 van de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van leefmilieu en huisvesting waarbij het beroep van Jaak ULENAERS tegen het besluit van 29 september 1994 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg houdende weigering van de milieuvergunning om een bestaande varkenshouderij, gelegen te Meeuwen-Gruitrode, Bremstraat 35, verder te exploiteren en te veranderen, ongegrond wordt verklaard en het beroepen weigeringsbesluit wordt bevestigd.

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
terechtzing, op vijf oktober tweeduizend, door de
VIIe kamer, die was samengesteld uit :

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

De griffier,

De voorzitter,

A.-M. GOOSSENS.

M.-R. BRACKE.