

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 91.062 van 23 november 2000
in de zaak A. 61.320/VII-12.855.**

In zake : Erik VAN GESTEL,
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 J. VAN DE VYVER,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Eglantierlaan 1.

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

Gezien het verzoekschrift dat Erik VAN GESTEL op 13 december 1994 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van leefmilieu en huisvesting van 18 oktober 1994 waarbij zijn beroep tegen het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 21 april 1994, houdende weigering van de vergunning aan verzoeker om een inrichting, gelegen te 2960 Brecht, Groot Veerle 35A, uit te breiden, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard, het beroepen besluit opgeheven en de gevraagde vergunning wordt beperkt tot de uitbreiding met 301 mestkalveren;

Gelet op het arrest nr. 54.110 van 29 juni 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 C. ADAMS;

Gelet op de beschikking van 15 december 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 4 oktober 2000 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 9 november 2000;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaat A. DECLERCK die, loco Advocaat E. BREWAEYS verschijnt voor verzoeker, en van Advocaat K. LAUWEREYS die, loco Advocaat J. VAN DE VYVER verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur C. ADAMS;

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. Verzoeker baat een mestkalverenbedrijf en een kippenkwekerij uit, gelegen te 2960 Brecht, Groot Veerle 35A.

1.2. Op 15 december 1993 vraagt verzoeker een milieuvergunning klasse 1 aan de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen om zijn inrichting uit te breiden met 584 kalveren en de opslag van 1.150 m³ mest, 4.500 l mazout en 4.000 l petroleum.

Met een besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 21 april 1994 wordt de gevraagde vergunning geweigerd omdat geen ecologisch verantwoorde mestafzet zou zijn bewezen, omdat de inrichting in een kwetsbare zone zou zijn gelegen die vanuit milieu-oogpunt een bijzondere bescherming vergt en omdat de ingediende bezwaren gegrond zouden zijn.

1.3. Met een schrijven van 6 mei 1994 tekent verzoeker administratief beroep aan tegen voormelde weigeringsbeslissing, in essentie omdat wel degelijk voldoende mestafzet zou zijn bewezen.

1.4. Nadat de vereiste adviezen werden verleend en verzoeker met een schrijven van 9 augustus 1994 nog documenten inzake mestafzet had neergelegd, wordt met het thans bestreden ministerieel besluit van 18 oktober 1994 het administratieve beroep van verzoeker gedeeltelijk gegrond verklaard en wordt een milieuvergunning gegeven voor de uitbreiding van de inrichting met stallen voor het houden van 301 mestkalveren en voor de opslag van 1.150 m³ kalvermest, 4.500 l mazout en 4.000 l petroleum, dit voor een periode tot 1 september 2011 (einddatum basisvergunning).

De vergunning wordt geweigerd voor 283 mestkalveren;

2. De gegrondheid van het beroep

2.1. Overwegende dat verzoeker in het derde en het vierde middel de schending aanvoert van het decreet van 23 januari 1991 betreffende de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (meststoffendecreet); dat hij die middelen als volgt adstrueert :

"3. Het meststoffendecreet omvat trouwens geen regels die moeten worden betrokken bij het beschikken op een milieuvergunningsaanvraag. Dit decreet lijkt veeleer enkel regels te omvatten die relevant zijn eenmaal een exploitatie is gestart. Eenmaal men exploiteert, en dus mest produceert, moeten de bepalingen van het meststoffendecreet en zijn uitvoeringsbesluiten vanzelfsprekend rigoureus worden in acht genomen. Dat is echter iets helemaal anders dan eisen dat op het moment dat een milieuvergunning wordt aangevraagd reeds een ecologisch verantwoorde mestafzet gewaarborgd is. Wanneer men deze eis in zijn uiterste konsekwentie doortrekt zou men moeten eisen dat iemand die een vergunning aanvraagt voor een termijn van 20 jaar, ook kan aantonen dat zijn mestafzet voor de komende 20 jaar op een ecologisch verantwoorde wijze kan geschieden. Kan men op het ogenblik dat een beslissing wordt genomen omtrent de vergunningsaanvraag, eigenlijk reeds op voorhand stellen dat een ecologisch verantwoorde mestafzet niet gewaarborgd is ? Er zijn voor een mestproducent verschillende mogelijkheden om mest af te zetten. Het is helemaal niet uitgesloten dat een vergunninghouder, nog voor hij zijn exploitatie start, gronden koopt om de mest op af te zetten, of dat hij overeenkomsten sluit met vervoerders of met 'geburen'.

Bij het beschikken omtrent een milieuvergunningsaanvraag kan men in bepaalde gevallen, op het moment van de beslissing (dus vóór de effectieve exploitatie) reeds vaststellen dat het afleveren van de vergunning in strijd zou komen met allerlei voorschriften (bijvoorbeeld stedenbouwkundige voorschriften, verbods- en afstandsregels van het Vlarem II, enz.), of dat het afleveren van de vergunning hoe dan ook en onmiskenbaar tot onaanvaardbare hinder en risico's zou leiden. Men ziet bij wijze van spreken op voorhand dat de milieureglementering (in de brede zin van het woord) toch niet zal kunnen worden nagekomen, en dus kan men geen vergunning afleveren. Uit wat voorafgaat blijkt echter dat het bijzonder twijfelachtig is of men op voorhand al kan zien of beoordelen dat de bemestingsnorm neergelegd in artikel 14 van het meststoffendecreet niet haalbaar is. Dat komt er omzeggens op neer dat men op voorhand weet dat van de mestafzetmogelijkheden die

zijn ingebouwd in het meststoffendecreet, geen gebruik zal kunnen worden gemaakt.

4. In het arrest nummer 48.519 van 7 juli 1994 werd overwogen dat 'de Raad van State geen bepaling bekend is die voorschrijft dat de aanvrager van een milieuvergunning 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 inrichting geproduceerde dierlijke mest'.

In zijn arrest nummer 48.183 van 23 juni 1994 overwoog uw Raad dat de regeling neergelegd in de artikelen 33 en 34 van het meststoffendecreet 'enkel in (lees : van) toepassing lijkt te zijn op reeds bestaande inrichtingen en dat trouwens niet blijkt dat op de dag van het bestreden besluit de voor de toepassing van voormelde decreetsbepalingen, noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen waren getroffen";

dat daarop verzoeker citeert uit het arrest nr. 48.537, Stefan BRUGHMANS, van 12 juli 1994;

2.2. Overwegende dat de verwerende partij tegen die middelen volgend verweer voert :

"3. Derde middel :

Verzoeker voert aan dat het Meststoffendecreet van 23 januari 1991 geen regels omvat die moeten worden betrokken bij het beschikken op een milieuvergunningsaanvraag : 'Dit decreet lijkt veeleer enkel regels te omvatten die relevant zijn eenmaal een exploitatie is gestart. 'Eenmaal men exploiteert, en dus mest produceert, moeten de bepalingen van het meststoffendecreet en zijn uitvoeringsbesluiten vanzelfsprekend rigoureus worden in acht genomen. Dat is echter iets helemaal anders dan eisen dat op het moment dat een milieuvergunning wordt aangevraagd reeds een ecologisch verantwoorde mestafzet gewaarborgd is. (...)'

Bespreking :

Als hoger uiteengezet is de beoordelingsbevoegdheid van de vergunningverlenende overheid niet beperkt tot de toepassing van het meststoffendecreet.

Het weze herhaald dat artikel 5, § 2, 10° van het VLAREM voorschrijft dat de vergunningsaanvraag de geplande bestemming van de afvalstoffen en afvalwaters dient te vermelden.

Krachtens deze bepaling van het VLAREM volstaat het dan ook geenszins, aan te voeren dat de mest wordt 'verwijderd', onverminderd de omstandigheid dat zulks in casu zou geschieden krachtens een overeenkomst zonder gewaarborgde afzet.

Men mag hierbij niet uit het oog verliezen dat verzoeker uiteindelijk een vergunning beoogt voor een

duur van 20 jaar, en dat door het bestreden besluit de jaarlijks geproduceerde hoeveelheid mest als criterium in aanmerking wordt genomen.

Het motief dat een ecologisch verantwoorde afzet van alle door de beoogde inrichting geproduceerde dierlijke mest bijgevolg niet is gewaarborgd, is derhalve correct en tevens afdoende.

Uit het milieuvergunningsdecreet en het VLAREM I blijkt zeer duidelijk dat bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag op algemene wijze moet worden rekening gehouden met de hinder voor de mens en het leefmilieu. In casu werd in de bestreden beslissing in sterke mate rekening gehouden met het niet gestaafd zijn van ecologisch verantwoorde afzetmogelijkheden en de gevolgen daarvan voor de mens en het leefmilieu.

De feitelijke omstandigheden door het bestreden besluit omschreven worden overigens door verzoeker in genendele betwist.

De ingeroepen motieven leiden tot de niet-betwiste conclusie dat de hinder, die dus ook betrekking heeft op het leefmilieu in het algemeen, niet tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt.

Het middel is niet gegrond.

4. Vierde middel :

Verzoeker voert aan dat geen wettelijk voorschrift gekend is dat de aanvrager van een milieuvergunning verplicht bij zijn aanvraag documenten te voegen of in het verloop van de vergunningsprocedure over te leggen met betrekking tot de afzetmogelijkheden van de door de inrichting geproduceerde dierlijke mest.

Bespreking :

Desaangaande verwijst verwerende partij naar hetgeen hoger werd uiteengezet";

2.3. Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord citeert uit diverse arresten van de Raad van State, teneinde de gegrondheid van zijn middelen aan te tonen; dat hij er nog aan toevoegt dat hij bij zijn vergunningsaanvraag uiteraard geen voersdocumenten kon overleggen, aangezien die slechts per afzonderlijk voorhanden zijnde vracht kunnen worden opgesteld;

2.4.1. Overwegende dat het bestreden besluit volgende motivering geeft voor de weigering van de gevraagde uitbreiding :

"Overwegende dat de jaarlijkse dierlijke mestproductie van de inrichting waarvoor vergunning wordt gevraagd, zou oplopen tot 6.837 kg P_2O_5 respectievelijk 10.966 kg stikstof; dat vanuit oogpunt van ecologisch aanvaardbare mestuitspreiding hiervoor een oppervlakte cultuurgrond is vereist van ten minste 45,68 ha; dat de aanvrager de beschikking heeft over een oppervlakte cultuurgrond van circa 1,65 ha en stelt tevens over een mestafzetmogelijkheid te beschikken voor 52,7 ha oppervlakte cultuurgrond voor de kippenmest en 27,04 ha voor de kalvermest in toepassing van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen; dat voormelde afzetmogelijkheid is gestaafd door voldoende documenten; dat er voor de kippenmest van de vergunde inrichting voldoende afzetmogelijkheden zijn; dat van de 27,04 ha afzetmogelijkheden voor de kalvermest 18,25 ha niet konden aanvaard worden door de Mestbank gezien de betrokken afnemer in faling is; dat er voor de afzet van de kalvermest dus slechts een totale beschikbare cultuuroppervlakte is van 1,65 ha + 8,79 ha = 10,44 ha; dat dit slechts voldoende is voor een ecologisch verantwoorde afzet van de jaarlijkse mestproduktie van 301 kalveren; dat een ecologisch verantwoorde afzet van alle door de inrichting geproduceerde dierlijke mest bijgevolg niet is gewaarborgd; dat het risico dat het bedrijfsmatige 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 te groot is; dat een ecologisch verantwoorde mestafzet is gegarandeerd als het aantal mestkalveren wordt beperkt tot 301;

Overwegende dat gesteld kan worden dat de risico's voor de externe veiligheid, de hinder, de effecten op het leefmilieu, op de wateren, op de natuur en op de mens buiten de inrichting veroorzaakt door de gevraagde exploitatie, mits naleving van de op te leggen milieuvergunningsvoorwaarden, niet tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt behalve wanneer het aantal mestkalveren wordt beperkt tot 301";

2.4.2. Overwegende dat daaruit blijkt dat de bestreden weigering uitsluitend is gesteund op het niet gewaarborgd zijn van een ecologisch verantwoorde mestafzet;

2.4.3. Overwegende dat de Raad van State geen bepaling bekend is die op de dag van het bestreden besluit voorschreef dat de aanvrager van een milieuver-

gunning bij zijn aanvraag documenten diende te voegen of in de loop van de vergunningsprocedure documenten diende 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 zoals het luidde ten tijde van de bestreden beslissing geen regels bevatte met het oog op het beoordelen van een milieuvergunningsaanvraag noch verbodsbepalingen die aanleiding konden geven tot het weigeren van een dergelijke vergunning; dat blijkens voormeld decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan vier mestafzetmogelijkheden voorhanden waren : het opbrengen 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, tenslotte, 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 milieuvergunning een toekomstig exploitant reeds vooraf de mogelijkheid te ontzeggen om van één of meer van die wettelijke mestafzetmogelijkheden gebruik te maken; dat het derde en het vierde middel in de besproken mate gegrond zijn,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van de Vlaamse minister van leefmilieu en huisvesting van 18 oktober 1994 waarbij het beroep van Erik VAN GESTEL tegen het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 21 april 1994, houdende weigering van de vergunning om een inrichting, gelegen te 2960 Brecht, Groot Veerle 35A, uit te breiden, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard, het beroepen besluit opgeheven en de gevraagde vergunning wordt beperkt tot de uitbreiding met 301 mestkalveren.

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 drieëntwintig november tweeduizend, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

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

De griffier,

De voorzitter,

A.-M. GOOSSENS.

M.-R. BRACKE.