

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 94.799 van 19 april 2001
in de zaak A. 64.230/VII-13.264.**

In zake : Daniël CASTELEYN,
die woonplaats kiest bij
Advocaat A. LUST,
kantoor houdende te SINT-ANDRIES-BRUGGE,
Burggraaf de Nieulantlaan 14

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat J. BOSSUYT,
kantoor houdende te BRUGGE (ASSEBROEK),
Bossuytlaan 35.

D E R A A D V A N S T A T E , V I I e K A M E R ,

Gezien het verzoekschrift dat
Daniël CASTELEYN op 23 juni 1995 heeft ingediend om de
vernietiging te vorderen van het besluit van de Vlaamse
minister van leefmilieu en huisvesting van 22 maart 1995
"houdende wijziging van het besluit van 19 maart 1992
van de bestendige deputatie van de provincieraad van
West-Vlaanderen, waarbij aan de heer CASTELEYN Daniël,
Grote Roeselarestraat 16, te Zonnebeke vergunning werd
verleend voor een beperkte uitbreiding van een varkens-
houderij gevestigd te Zonnebeke, Grote Roeselarestraat
16";

Gezien de toelichtende memorie;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur
C. ADAMS;

Gelet op de beschikking van 11 mei 2000 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 20 februari 2001 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 8 maart 2001;

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

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 feiten

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

1.1. Verzoeker exploiteert sedert het begin van de jaren zeventig een varkenshouderij te Zonnebeke aan de Grote Roeselarestraat 16.

Hij beschikt hiervoor over een vergunning gegeven bij wijze van aktename door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zonnebeke op 9 juni 1977 voor 1.200 mestvarkens en 100 zeugen gedurende een termijn tot 9 juni 2007.

1.2. Op 1 oktober 1990 vraagt verzoeker een exploitatievergunning voor de uitbreiding van zijn varkenshouderij tot een inrichting met 2.500 mest-

varkens, 434 zeugen, opslag van 4.080 m³ mest, van 11.000 liter mazout en van 174 ton voeder in silo's .

Gedurende het openbaar onderzoek worden geen bezwaren ingediend.

Met een besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 19 maart 1992 wordt de uitbreiding tot 2.500 mestvarkens en 434 zeugen geweigerd en wordt slechts een uitbreiding vergund tot 1.750 mestvarkens, 250 zeugen en de gevraagde opslag van mest, mazout en voeder.

De voormelde vergunning wordt toegestaan voor een termijn van 20 jaar.

1.3. Met een niet-gemotiveerd en niet-gedateerd verzoekschrift, door de Vlaamse regering ontvangen op 22 april 1992, tekent verzoeker administratief beroep aan tegen voormelde weigering.

Gedurende de beroepsprocedure worden de volgende adviezen uitgebracht :

- bestuur ruimtelijke ordening op 1 juli 1992 : gunstig voor de inrichting;
- bestuur preventie en ambulante gezondheidszorg op 25 juni 1992 : ongunstig wegens mestoverschot in de omgeving;
- Vlaamse Landmaatschappij op 17 juni 1994 : gunstig voor 2.100 mestvarkens en 300 zeugen;
- bestuur milieuvergunningen op 25 november 1994 : gunstig voor 2.100 mestvarkens, 300 zeugen en de gevraagde opslag.

1.4. Met het thans bestreden ministerieel besluit van 22 maart 1995 wordt het administratieve beroep van verzoeker ongegrond verklaard en wordt het in eerste aanleg genomen deputatiebesluit bevestigd met dien verstande dat de vergunning wordt toegestaan tot 9 juni 2007.

2. De gegrondheid van het beroep

2.1.1. Overwegende dat verzoeker als eerste middel de schending aanvoert van artikel 13 van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming (ARAB) en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel dat binnen een redelijke termijn moet worden beschikt over een aanvraag; dat in de uiteenzetting van het middel verzoeker betoogt dat de vergunningsaanvraag is ingediend op 1 oktober 1990, dat in eerste aanleg is uitspraak gedaan op 19 maart 1992, dat hij administratief beroep heeft aangetekend op 17 april 1992 doch dat het bestreden besluit pas is genomen op 22 maart 1995, dit is bijna drie jaar na de ontvangst van dat beroep en dus buiten een redelijke termijn;

2.1.2. Overwegende dat het gegrond bevinden van het middel ertoe zou leiden dat de weigeringsbeslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 19 maart 1992 definitief wordt, terwijl verzoeker met zijn annulatieberoep juist beoogt de bevestiging van die weigeringsbeslissing te laten vernietigen; dat die vaststelling tot de conclusie noopt dat verzoeker geen belang heeft bij het gegrond bevinden van het middel;

2.2.1. Overwegende dat verzoeker als tweede middel aanvoert het ontbreken van de wettelijk vereiste grondslag, de strijdigheid met artikel 159 van de Grondwet, de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en strijdigheid met het zorgvuldigheids-, het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel; dat verzoeker in zijn verzoekschrift het middel in essentie als volgt ontwikkelt :

- De gedeeltelijke weigering van de gevraagde uitbreiding wordt in het bestreden besluit gemotiveerd door de ligging in een zone die vanuit milieu-oogpunt een bijzondere bescherming vergt, met verwijzing naar "de thans gehanteerde technische criteria" en een bepaalde afstandsregel voor varkenshouderijen met meer dan 1.800 dieren of met een niet-gesloten karakter.

- Op verdoken wijze worden aldus artikel 351, § 2, 2°, h, (afbakening zone "Zonnebeke" als zone die een zeer bijzondere bescherming vergt) en artikel 357, § 2, 1°-2° (verbods- en afstandsregels) van het "oude" Vlarem II toegepast, hetgeen onaanvaardbaar is.

Aldus worden het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel geschonden omdat die bepalingen nog niet van toepassing waren op het ogenblik van het indienen van de aanvraag, zelfs niet op het ogenblik van een uitspraak binnen een redelijke termijn.

Bovendien is het "oude" Vlarem II in strijd met artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State tot stand gekomen en moest het dus in het bestreden besluit met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing worden gelaten. Dit vormt machtsoverschrijding.

Een beslissing die zelfs impliciet is gesteund op een onwettig tot stand gekomen rechtsregel, voldoet niet aan de uitdrukkelijke motiveringsplicht van de wet van 29 juli 1991.

Het "oude" Vlarem II is inmiddels vernietigd zodat geen afdoende motivering kan worden gevonden in de impliciete verwijzing ernaar en dit bij gebrek aan juridisch correcte grondslag. Een indeling in zones kan maar worden aanvaard mits een deugdelijke en afdoende verantwoording.

- Zelfs al zou worden aangenomen dat de overname van de bepalingen van het Vlarem II in het

bestreden besluit deze motieven tot het zijne maakt, dan blijft de formele motiveringswet geschonden omdat de motivering te vaag en in algemene termen is gesteld.

Zo wordt niet bepaald waarom de inrichting ligt in een "zone die vanuit milieu-oogpunt een zeer bijzondere bescherming vergt", welke de juridische grondslag voor dergelijke indeling is en welke er de rechtsgevolgen van zijn. Evenmin wordt de noodzaak en de inhoud van de "bijzondere bescherming" gespecificeerd.

De zogenaamde "technische criteria" worden niet gespecificeerd, zodat een onderzoek van de rechtmatigheid van de beslissing op dat punt onmogelijk is.

Er wordt bovendien niet in concreto gemotiveerd waarom binnen de genoemde zone en overeenkomstig de genoemde criteria geen uitbreiding van de bestaande varkenshouderij toelaatbaar zou zijn, zelfs niet met bijkomende exploitatievoorwaarden.

Blijkbaar heeft de verwerende partij zelf een soort beleidsregel uitgestippeld met bepaalde criteria waaronder inrichtingen al dan niet kunnen worden vergund. Zij heeft alzo nagelaten de concrete omstandigheden te onderzoeken en zij heeft een algemeen bindende regel tot stand gebracht die de toepassing van het milieuvergunningingsdecreet en zijn uitvoeringsbesluiten beperkt. Aldus is een beleidsnorm tot stand gebracht door een daartoe onbevoegde overheid en zeker zonder het voorafgaande advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State erover te vragen.

2.2.2. Overwegende dat in het bestreden besluit twee weigeringsgronden worden gevonden te weten enerzijds het mestafzetmotief, voor het gedeelte boven de 1.685 mestvarkens, en anderzijds het motief inzake de ligging van de inrichting in een bepaalde zone en bepaalde afstandsregels voor het soort van inrichting; dat het tweede middel is gericht tegen laatstgenoemd

motief; dat dit motief in het bestreden besluit als volgt is verwoord :

"Overwegende dat de inrichting gelegen is in een zone die, rekening houdend met de concentratie aan veehouderijen, vanuit milieu-oogpunt een zeer bijzondere bescherming vergt tegen verontreiniging uit agrarische bronnen; dat binnen dergelijke zone overeenkomstig de gehanteerde milieutechnische criteria geen uitbreiding van een bestaande varkenshouderij toelaatbaar is; dat de reële bezetting van de bestaande stallen 300 zeugen en 2.100 mestvarkens bedraagt; dat onderhavig beroep betrekking heeft op een op 01 oktober 1990 ingediende ARAB-vergunningsaanvraag; dat het voorwerp van onderhavige aanvraag en beroep bijgevolg moet beschouwd worden als een bestaande inrichting waarop de voor nieuwe inrichtingen gehanteerde afstands- en verbodsregels niet van toepassing zijn; dat volgens de gehanteerde technische criteria evenwel voor bestaande varkenshouderijen met ofwel meer dan 1.800 varkens ofwel met een niet-gesloten karakter vanuit sanitair oogpunt vanaf de vervaldatum van de lopende vergunning een afstandsregel van 2.500 m tot gevoelige gebieden geldt; dat de ligging van de varkenshouderij, die inzonderheid op 1.050 m van een woongebied is gelegen, niet voldoet aan deze afstandsregel; dat het niet zinvol is nu een belangrijke uitbreiding toe te staan in voorwaarden die voor bestaande inrichtingen enkel als overgangsmaatregel kunnen worden geduld; dat het feit dat de huidige stalbezetting van de vergunde 1.300 varkens (waarvan 100 zeugen) tot 2.400 varkens (waarvan 300 zeugen) zonder vergunning is uitgebreid hieraan geen afbreuk doet; dat de beslissing waartegen beroep is aangetekend dateert van 19 maart 1992; dat deze beslissing een vergunning inhoudt voor een uitbreiding van 1.300 varkens (waarvan 100 zeugen) tot 2.000 varkens (waarvan 250 zeugen); dat enkel de exploitant in beroep is gegaan tegen deze beslissing met het oog op het bekomen van een vergunning voor een groter aantal varkens; dat een verdere beperking van de gevraagde uitbreiding in deze omstandigheden niet redelijk is; dat voormelde vergunning verder werd toegestaan voor een termijn van 20 jaar; dat het echter wenselijk is de vervaldatum van de termijn voor de vergunning van een uitbreiding te laten samenvallen met de vervaldatum van de basisvergunning; dat dit in het beschouwde geval 09 juni 2007 is";

2.2.3. Overwegende dat wordt vastgesteld dat de verwijzing naar de ligging van de gevraagde inrichting

"in een zone die, rekening houdend met de concentratie aan veehouderijen, vanuit milieu-oogpunt een zeer bijzondere bescherming vergt tegen verontreiniging uit agrarische bronnen" rechtstreeks is gestoeld op het bepaalde in artikel 351, § 1, 13°, en § 2, 2°, h), van het besluit van de Vlaamse regering van 7 januari 1992 houdende vaststelling van het Vlaams reglement inzake milieuvoorwaarden voor hinderlijke inrichtingen (oud Vlarem II); dat overigens desbetreffend het advies van het bestuur milieuvergunningen van 25 november 1994 uitdrukkelijk verwijst naar de ligging van de inrichting "in een zone die een zeer bijzondere bescherming vergt overeenkomstig de volgens artikel 351 van titel II van het Vlarem als kwetsbare zones afgebakende gebieden"; dat, voorts, de overweging dat "volgens de gehanteerde technische criteria evenwel voor bestaande varkenshouderijen met ofwel meer dan 1.800 varkens ofwel met een niet-gesloten karakter vanuit sanitair oogpunt vanaf de vervaldatum van de lopende vergunning een afstandsregel van 2.500 m tot gevoelige gebiedt geldt" en waarop de verwerende partij zich heeft gebaseerd om de gevraagde uitbreiding niet toe te staan "in voorwaarden die voor bestaande inrichtingen enkel als overgangsmaatregel kunnen worden geduld" regelrecht komen uit de artikelen 357, § 2, en 372, § 2, eerste lid van het oude Vlarem II; dat dienvolgens het eerste weigeringsmotief een louter impliciete toepassing uitmaakt van evengenoemd reglement, dat evenwel bij arrest nr. 52.260, de v.z.w. KONINKLIJK VERBOND DER BELGISCHE SCHUTTERSVERENIGINGEN, van 16 maart 1995, werd vernietigd; dat de verwerende partij niet gerechtigd was de vernietigde bepalingen van het oude Vlarem II verder toe te passen als een algemene norm, zonder individueel onderzoek van de aanvraag en zonder specifieke motivering; dat het middel in de besproken mate gegrond is;

2.3.1. Overwegende dat verzoeker als derde middel de schending aanvoert van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en van de artikelen 2, 7, 8, 9, 11 en volgende, 35 en 36 van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen; dat verzoeker in essentie betoogt wat volgt :

De gevraagde uitbreiding wordt ook geweigerd omdat verzoeker niet over de vereiste mestafzetmogelijkheden zou beschikken.

Dit is feitelijk onjuist daar de verzoekende partij een reeks mestafzetcontracten heeft voorgelegd waaruit het tegendeel blijkt overeenkomstig de bepalingen van het meststoffendecreet.

Bovendien houdt het meststoffendecreet een specifieke regeling in voor de mestafzet, onder controle van de Mestbank. Het komt de overheid die over een milieuvergunningsaanvraag moet beslissen niet toe een vergunning te weigeren omdat de ecologisch verantwoorde mestafzet niet zou zijn gewaarborgd.

Zelfs indien de aanvrager niet over een mestafzetregeling overeenkomstig het meststoffendecreet zou beschikken, kan de vergunning niet om die reden worden geweigerd omwille van de specifieke bevoegdheid van de Mestbank.

Er wordt verwezen naar het auditoraatsverslag in de zaak G/A 61.307/VII-12.854.

2.3.2. Overwegende dat er geen bepaling is die op de dag van het bestreden besluit voorschreef dat de aanvrager van een exploitatievergunning of milieuvergunning 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 dier-

lijke mest; dat het meststoffendecreet van 23 januari 1991 geen regels bevatte met het oog op het beoordelen van een exploitatie- of milieuvergunningsaanvraag 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 derde middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het het besluit van de Vlaamse minister van leefmilieu en huisvesting van 22 maart 1995 houdende wijziging van het besluit van 19 maart 1992 van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen, waarbij aan Daniël CASTELEYN de vergunning werd verleend voor een beperkte uitbreiding van een varkenshouderij gevestigd te Zonnebeke, Grote Roeselarestraat 16.

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 negentien april tweeduizend en een, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.