

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 146.895 van 28 juni 2005
in de zaak A. 98.227/VII-23.119.**

In zake : Marc DOCKER,
 die woonplaats kiest bij
 Advocaat M. DENYS,
 kantoor houdende te BRUSSEL,
 Grote Hertstraat 12

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat J. NIJS,
kantoor houdende te DENDERMONDE,
Noordlaan 82-84.

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

Gezien het verzoekschrift dat Marc DOCKER op 8 december 2000 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw van 1 oktober 2000 houdende uitspraak over het beroep aangetekend tegen de beslissing van de Bestendige Deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 23 maart 2000 "in zoverre hem daarbij de milieuvergunning wordt geweigerd voor het verder exploiteren en veranderen van een gemengd veebedrijf met 90 runderen, 718 mestvarkens en 92 zeugen, en deze vergunning beperkt wordt tot het houden van 70 runderen, 363 mestvarkens en 60 zeugen, gelegen aan de Kloosterstraat 42 te Oosterzele op percelen kadastraal gekend onder Afdeling 4, Sectie A, nrs. 321/a, 322/c, 323/c en 324/e";

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur P. PROVOOST;

Gelet op de beschikking van 19 oktober 2004 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

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

Gelet op de beschikking van 9 mei 2005 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 2 juni 2005;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaat K. HULPIAU die, loco Advocaat M. DENYS verschijnt voor verzoeker, en van Advocaat J. DE CONINCK die, loco Advocaat J. NIJS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het andersluidend advies van Auditeur P. PROVOOST;

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 feitelijke toedracht als volgt kan worden samengevat :

1.1 Verzoeker exploiteert een veeteeltbedrijf aan de Kloosterstraat in Oosterzele. Er zou sinds 1942 een landbouwbedrijf zijn gevestigd ter plaatse. Bij het vaststellen van het gewestplan Gentse en Kanaalzone, bij koninklijk besluit van 14 september 1977, komt het bedrijf in natuurgebied te liggen.

1.2. Op 23 november 1977 heeft het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Oosterzele akte genomen van de aangifte van 20 varkens en 70 runderen. Op 14 januari 1981 wordt een exploitatievergunning verleend voor 40 zeugen, en op 25 november 1985 voor 60 zeugen en 870 mestvarkens. Laatstgenoemde vergunning verstrijkt op 25 november 2000.

1.3. Op 29 oktober 1999 vraagt verzoeker een milieuvergunning voor het verder exploiteren en veranderen van zijn veebedrijf door het verhogen van het aantal runderen van 70 naar 90, en het verminderen van het aantal varkens van 930 (60 zeugen/870 mestvarkens) naar 810 (92 zeugen/718 mestvarkens).

1.4. Op 23 maart 2000 beslist de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen over de milieuvergunningsaanvraag. Ze stelt, verwijzend naar een weigeringsbeslissing van 14 september 1992, dat er voor de meest recent gebouwde zeugenstal geen bouwvergunning bestaat, en dat er bijgevolg geen milieuvergunning voor kan worden verleend op grond van de afwijkingsmogelijkheid van artikel 43 van het gecoördineerde Stedenbouwdecreet.

De vergunning wordt verleend voor :

- de lozing van maximum 150 m³/jaar huishoudelijk afvalwater, via een septische put, in oppervlaktewater (uitbreiding);
- een gemengd landbouwbedrijf, omvattende 70 runderen en 528 varkens, met name 60 zeugen en 468 mestvarkens (hernieuwing, wijziging en uitbreiding);
- een stalplaats voor 10 landbouwvoertuigen en aanhangwagens (uitbreiding);
- de opslag van 3.500 liter mazout in twee bovengrondse houders (1 x 2.500 liter en 1 x 1.000 liter) (uitbreiding);
- een verdeelslang voor mazout (uitbreiding);
- de opslag van 1.059 m³ dierlijke mest, met name 180 m³ vaste mest en 879 m³ mengmest (uitbreiding);
- een groenvoederopslag van 540 m³ (uitbreiding)

en wordt geweigerd voor de volgende onderdelen :

- 20 runderen en 282 varkens, met name 32 zeugen en 250 mestvarkens in de zeugenstal waarvan de bouwvergunning van 21 november 1981 is vervallen;
- de opslag van 4.000 liter mazout in een enkelwandige ondergrondse houder;
- de opslag van 252 m³ mengmest in de zeugenstal.

1.5. Verzoeker tekent op 28 april 2000 administratief beroep aan "tegen de gedeeltelijke weigering".

1.6. Met de bestreden beslissing van 1 oktober 2000 wordt het beroep "gedeeltelijk gegrond" verklaard.

De vergunning wordt verleend voor in totaal 423 varkens, waarvan 60 zeugen en 363 mestvarkens, dus voor 105 mestvarkens minder dan in eerste aanleg, voor de opslag van 1.311 m³ dierlijke mest, voor een groenvoederopslag van 540 m³. Tevens wordt akte genomen van de lozing van maximum 150 m³/jaar huishoudelijk afvalwater via een septische put in oppervlaktewater, een stalplaats voor 10 landbouwvoertuigen en aanhangwagens, de opslag van 3.500 liter mazout in twee bovengrondse houders en van 4.000 liter mazout in een enkelwandige ondergrondse houder alsook van een mazoutverdeelininstallatie.

De vergunning wordt geweigerd voor de uitbreiding van de rundveehouderij met 20 runderen en de uitbreiding van de varkenshouderij met 32 zeugen en 355 mestvarkens. In het bestreden besluit wordt gesteld dat 70 runderen geacht worden nog vergund te zijn;

2. De ontvankelijkheid van het beroep

2.1. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie aanvoert dat verzoeker geen belang heeft bij zijn beroep, aangezien er geen bouwvergunning voorhanden is voor de mestvarkensstal voor 540 dierplaatsen, en een deel van de staanplaatsen in de oude stallen meer dan twee jaar leeg heeft gestaan door de overplaatsing van dieren naar de nieuwe "(illegale)" stal zodat de bijhorende vergunning in toepassing van artikel 46 van Vlarem I is vervallen met als gevolg dat in de aanwezige stallen nog 70 runderen, 60 zeugen en 363 varkens kunnen worden gehouden;

2.2. Overwegende dat artikel 46 van Vlarem I luidt als volgt:

“De in artikel 5 bedoelde milieuvergunning vervalt van rechtswege voor de inrichting die of voor het gedeelte van de inrichting dat :

- 1° niet is in gebruik genomen binnen de overeenkomstig artikel 30 vastgestelde termijn van in gebruikname
- 2° vernield is wegens brand of ontploffing veroorzaakt ten gevolge van de exploitatie van de inrichting;
- 3° gedurende twee opeenvolgende jaren niet werd geëxploiteerd;
- 4° niet verder wordt geëxploiteerd overeenkomstig de voorwaarden en regels, bedoeld in het decreet van 9 maart 2001 tot regeling van de vrijwillige, volledige en definitieve stopzetting van de productie van alle dierlijke mest, afkomstig van een of meerdere diersoorten, en zijn uitvoeringsbesluiten”;

dat verzoeker krachtens de exploitatievergunning van 25 november 1985 over een vergunning beschikte voor, wat het aantal varkens betreft, 60 zeugen en 870 mestvarkens; dat niet wordt betwist dat verzoeker steeds ongeveer het aantal varkens heeft gehouden waarvoor hij een exploitatievergunning kreeg; dat hij weliswaar een gedeelte van de dieren waarop evengenoemde vergunning sloeg, gedurende een zekere tijd niet heeft gehouden in de stallen waarop deze vergunning sloeg, maar heeft ondergebracht in een andere stal; dat dit evenwel niet één van de gevallen vermeld in artikel 46 van Vlarem I -bepaling die restrictief moet worden geïnterpreteerd- uitmaakt, die een verval van de milieuvergunning meebrengt; dat de exceptie niet kan worden aangenomen;

3. De gegrondheid van het beroep

3.1. Overwegende dat verzoeker als enig middel de schending aanvoert van artikel 52, 3°, van Vlare I :

"Doordat de Bestendige Deputatie van Oost-Vlaanderen bij beslissing dd. 23 maart 2000 aan beroeper de milieuvergunning voor de verdere uitbating en omvorming van zijn runder- en varkensbedrijf deels weigert, maar ook deels toestaat, namelijk voor 468 mestvarkens (en 60 zeugen en 70 runderen).

En doordat de minister, die oordeelt in graad van administratief beroep, ingevolge een beroep ingesteld door beroeper, met het bestreden besluit het toegekende aantal mestvarkens nog vermindert.

Terwijl beroeper destijds, op 28 april 2000, duidelijk en uitdrukkelijk enkel administratief beroep heeft aangetekend tegen het besluit van het provinciebestuur voor het gedeelte van de bestaande uitbating waarvoor geen milieuvergunning werd bekomen (cf. begeleidende brief bij het beroepschrift).

En terwijl het beroep van beroeper bij de minister aldus een inherent beperkt karakter had, en enkel gericht was tegen de weigering voor het aantal mestvarkens boven 468.

En terwijl de devolutive kracht van het administratief beroep bij de minister niet belet dat het aan de indiener van het beroep toekomt om zelf het voorwerp en de strekking van dit beroep te bepalen (cf. een verslag dd. 18 januari 1994 van de Heer Auditeur LANCKSWEERDT, E. in een schorsingsprocedure gekend onder G/A 54.783-VII/12.313 op pagina 24, en LANCKSWEERDT, E., 'De milieurechtspraak van de Raad van State gedurende het gerechtelijk jaar 1995-1996' T.M.R., 1996, 399, met verwijzing naar o.a. R.v.St., N.V. Werdes, nr. 55.596, 5 oktober 1995).

En terwijl de minister in het bestreden besluit dus heeft geoordeeld over méér dan hij voor gevat was, en niet kon raken aan de vergunning voor 528 varkens, met name 60 zeugen en 468 mestvarkens.

En terwijl ook het Hof van Cassatie heeft aanvaard, dat het principe dat hij die een beroep instelt hierdoor niet kan benadeeld worden, moet beschouwd worden als een algemeen rechtsbeginsel (Cass., 26 oktober 1994, Amén, 1995, 104).

En terwijl de minister zich te buiten is gegaan aan machtsoverschrijding, door ingevolge het administratief beroep dat enkel uitging van beroeper, de beslissing van de Bestendige Deputatie te wijzigen in het nadeel van beroeper.

En terwijl de minister zodoende, indien hij van oordeel was dat het meer gevraagde niet kon worden afgesplitst van het in eerste aanleg vergunde, hoogstens het administratief beroep van beroeper als onontvankelijk naar zijn voorwerp had kunnen afwijzen (cf. R.v.St., De Roo, nr. 87.034, 4 mei 2000)";

3.2. Overwegende dat de verwerende partij in de memorie van antwoord repliceert dat in beginsel de onderscheiden bestanddelen van een milieuvergunningsbesluit onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn; dat, voorts, zij betoogt wat volgt :

"In het arrest NV De Bruyn (nr. 50.366, dd. 24 november 1994) oordeelde de Raad van State dat de onderscheiden bestanddelen van de milieuvergunning, met name de vergunde activiteiten, de vergunningsvoorwaarden en de termijn een onlosmakelijk geheel vormen en dat er anders over beslissen het risico zou

inhouden dat de Raad van State zich in de plaats zou stellen van de minister bij de uitoefening van diens discretionaire bevoegdheid om een milieuvergunning te verlenen of te weigeren.

Enkel in het geval één of meer bestanddelen van de vergunning afzonderlijk - en zonder rekening te houden met de andere - kan vergund worden, wordt van het totalitair karakter van de milieuvergunning afgestapt.

De vraag of tegen een milieuvergunningsbesluit een beperk(t) administratief beroep kan ingesteld worden dient beantwoord in functie van het al dan niet onlosmakelijk bestanddeel van de vergunning die het voorwerp van dit beroep uitmaakt.

Immers zo alle bestanddelen van de milieuvergunning onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn is de mogelijkheid uitgesloten om via een zogenaamd beperkt beroep een of meer onderdelen van de vergunning te bestrijden. Een dergelijk beroep heeft immers noodzakelijkerwijze de integrale vergunning tot voorwerp.

In casu lijkt het naar het oordeel van de verwerende partij niet mogelijk om de vergunde activiteiten, met name het houden van een bepaalde aantal mestvarkens, op te splitsen. Zo is het niet mogelijk om vanuit milieuhygiënisch oogpunt een varkenshouderij met 500 dieren afzonderlijk te vergunnen en nadien nogmaals afzonderlijk 300 dieren om te resulteren in een beoogde inrichting met 800 dieren. Om dezelfde reden is het evenmin mogelijk om een beperkt administratief beroep in te stellen met betrekking tot het aangevraagd doch niet vergund aantal mestvarkens. Heeft het beroep betrekking op een onlosmakelijk bestanddeel van de vergunning dan onderzoekt de instantie die over dit administratief beroep uitspraak moet doen de aanvraag in haar geheel opnieuw en is zij geenszins gehouden rekening te houden met de in eerste aanleg afgeleverde vergunning. Kortom, het beroep zal steeds en noodzakelijkerwijze de volledige milieuvergunning tot voorwerp hebben.

Dient dergelijk zogenaamd beperkt beroep als 'onontvankelijk naar zijn voorwerp' worden afgewezen?

Deze sanctie lijkt toch uiterst verregaand vooral omdat men er mag van uitgaan dat de beroepsindiener hoe dan ook wenst vergund te zien wat hij heeft aangevraagd en zich met de in eerste aanleg afgeleverde (gedeeltelijke) vergunning niet kan verzoenen, reden waarom hij beroep instelt. Het komt dan ook meer aangewezen voor om het beroep te behandelen veeleer dan het als niet ontvankelijk af te wijzen. Deze oplossing kadert trouwens perfect binnen de devolutieve kracht van het hoger beroep.

Om de vorenstaande redenen is het enige middel niet gegrond";

3.3. Overwegende dat verzoeker in de memorie van wederantwoord benadrukt dat een in tweede aanleg genomen beslissing slechts in de plaats kan komen van de in eerste aanleg genomen beslissing in de mate dat tegen laatstgenoemde beslissing beroep werd ingesteld, zodat een beroepsinstantie duidelijk voor ogen moet houden dat zij enkel uitspraak kan doen over het beroep waardoor zij is gevat en dat de minister in casu de perken van het beroep is te buiten gegaan door in het bestreden besluit te oordelen over meer dan waar hij voor gevat was;

3.4. Overwegende dat verzoeker in zijn laatste memorie als repliek op het auditorsverslag nog onder meer betoogt dat wanneer de minister van oordeel was dat de bouwvergunning effectief vervallen was, dat nog niet de verplichting

inhoudt om de overeenkomstige milieuvergunning te weigeren, daar "in de aanvraag (...) immers geen sprake (was) van een verhoging van de mestproductie", en daar "de plaatsen waarvoor de vergunning werd gevraagd (...) nooit (zijn) vervallen, en de overeenstemmende milieuvergunning evenmin", en het niet toekwam aan de minister om te oordelen dat de bouwvergunning was vervallen daar dit niet tot zijn bevoegdheid behoort;

3.5. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie nog betoogt dat niet valt in te zien hoe de minister een rechtsgeldige beslissing kan nemen dewelke indruist tegen een bestaande wettekst, die geen discretionaire beoordeling toelaat;

3.6.1. Overwegende dat verzoeker terecht stelt, en dat niet wordt betwist, dat de bestendige deputatie hem met het besluit van 23 maart 2000 vergunning heeft verleend voor onder meer 528 varkens, waarvan 60 zeugen en 468 mestvarkens; dat in zijn beroepsschrift van 28 april 2000 verzoeker beroep aantekent tegen de "gedeeltelijke weigering van de gevraagde verandering en hernieuwing van mijn milieuvergunning door de Bestendige Deputatie (...)"; dat hij aldus geen beroep aantekende tegen dat deputatiebesluit waar het de vergunning verleende voor 468 mestvarkens; dat overigens ook in het bestreden besluit expliciet wordt overwogen dat het beroep "enkel gericht is tegen het gedeelte weigering van de vergunning (...)"; dat dienvolgens de minister niet gevat was van een beroep tegen de vergunning voor 468 mestvarkens en dat hij daarover geen uitspraak kon doen; dat de devolutieve kracht van het beroep dient te worden gerelateerd aan de omvang van het beroep, dus aan hetgeen in beroep wordt gevraagd; dat daaraan geen afbreuk doet het betoog van de verwerende partij dat overeenkomstig de decretale bepalingen er slechts vergunning kon worden verleend voor 363 mestvarkens; dat, immers, het onderzoek naar de overeenstemming van de vergunningsaanvraag met de vigerende decretale bepalingen enkel kon worden gevoerd voor dat gedeelte van het beroep waarvan de minister wel was gevat en waarover hij nog uitspraak kon doen;

3.6.2. Overwegende dat, indien de verwerende partij van oordeel was, zoals zij in haar memorie van antwoord betoogt, het nieuw gevraagde niet kon worden afgesplitst van het in eerste aanleg vergunde, zij logischerwijze het administratief beroep als onontvankelijk naar zijn voorwerp had moeten afwijzen; dat haar oordeel dat "deze sanctie" verregaand is, daaraan geen afbreuk doet en zaak is van de keuze die de beroepindiener zelf maakt;

3.6.3. Overwegende dat het middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw van 1 oktober 2000 houdende uitspraak over het beroep aangetekend tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 23 maart 2000 houdende gedeeltelijk verlenen van de vergunning aan Marc DOCKER voor het verder exploiteren en veranderen van een gemengd veebedrijf, gelegen aan de Kloosterstraat 42 te Oosterzele, in de mate dat dit besluit de vergunning weigert om de door het beroepen besluit vergunde 468 mestvarkens te houden.

Artikel 2.

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

Artikel 3.

De kosten van het beroep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

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

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.