

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 177.450 van 30 november 2007
in de zaak A. 152.455/VII-32.281.**

In zake : de n.v. MOERWEGEL MINK,
die woonplaats kiest bij
advocaat K. VAN WYNSBERGE,
kantoor houdende te LEUVEN,
Diestsevest 113

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat B. STAELENS,
kantoor houdende te BRUGGE,
Stockhouderskasteel,
Gerard Davidstraat 46, bus 1.

DE RAAD VAN STATE, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. MOERWEGEL MINK op 4 juni 2004 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking van 7 april 2004 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 31 juli 2003, houdende het verlenen van de vergunning aan de verzoekende partij om een nertsenfokkerij, gelegen te Moerbeke-Waas, Moerwegel 8, verder te exploiteren en te veranderen, gedeeltelijk gegrond worden verklaard, de beroepen beslissing wordt gewijzigd en de milieuvergunning wordt verleend voor een termijn van vijf jaar;

Gelet op het arrest nr. 136.374 van 21 oktober 2004 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting ingediend door de verzoekende partij;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur G. DE BLEECKERE;

Gelet op de beschikking van 8 mei 2007 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 24 augustus 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 25 oktober 2007;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter L. HELLIN;

Gehoord de opmerkingen van advocaat K. VAN WYNSBERGE, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat B. STAELENS, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur G. DE BLEECKERE;

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 gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

1.1. De verzoekende partij baat te Moerbeke-Waas een nertsenfokkerij uit met 1.900 moederdieren en een maximale bezetting van 11.400 dieren. De nertsenfokkerij is volgens het vigerend gewestplan gelegen in agrarisch gebied.

De verzoekende partij beschikte daartoe over een vergunning die verstreek op 25 oktober 2003.

Eind 2002 wordt een milieuvergunningsaanvraag tot hernieuwing ingediend en van de gelegenheid wordt tevens gebruikt gemaakt om een aantal rubrieken (mazoutopslag, verdeelslang, mestopslag) mee in de vergunning op te nemen.

Op 31 juli 2003 beslist de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen de gevraagde vergunning te verlenen voor een termijn van twintig jaar.

1.2. Tegen die beslissing wordt beroep aangetekend door de heer DAELMAN en door de v.z.w. GAIA. Naar aanleiding van deze beroepen worden de vereiste adviezen ingewonnen. Deze adviezen zijn alle gunstig voor het verlenen van de gevraagde vergunning.

1.3. Op 30 januari 2004 beslist de verwerende partij de termijn om de behandeling van het beroep met één maand te verlengen tot 10 maart 2004 omdat de raadsman van de v.z.w. GAIA in het kader van de openbaarheid van bestuur inzage heeft gevraagd van de adviezen.

1.4. Op 7 april 2004 beslist de verwerende partij de beroepen beslissing te bevestigen behoudens wat betreft de vergunningstermijn: de milieuvergunning wordt verleend voor een termijn van vijf jaar, verstrijkend op 31 juli 2008 in plaats van op 31 juli 2023. Dit is het bestreden besluit. Het is, wat betreft de vermindering van de vergunningstermijn tot vijf jaar, als volgt gemotiveerd :

"Overwegende dat ten aanzien van de adviezen, het volgende moet gesteld worden met betrekking tot de vergunningstermijn van 20 jaar :
gelet op de maatschappelijke ethische discussies en het beperkte maatschappelijke draagvlak met betrekking tot de pelsdierhouderijen,
gelet op het feit dat de huidige federale minister bevoegd voor het dierenwelzijn initiatieven met betrekking tot een eventueel moratorium heeft bekendgemaakt aan de vertegenwoordigers van de sector, en
gelet op te (sic) mogelijke regelgevende initiatieven op nationaal of internationaal vlak op het vlak van dierenwelzijn, teneinde tegemoet te komen aan het maatschappelijke bezwaar, namelijk dat deze dieren onvoldoende mogelijkheden hebben voor hun belangrijkste essentiële natuurlijke gedragingen,
is het aangewezen de evoluties in deze sector niet te hypothekeren door het verlenen van langlopende vergunningen; om deze reden dient de vergunningstermijn te worden beperkt tot 5 jaar, vanaf datum van het bestreden besluit";

2. De gegrondheid

2.1. Overwegende dat de verzoekende partij in het enig middel de schending aanvoert van de artikelen 20, 21, 29, 30 en 52, 3/, b), van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I), van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid van het motiveringsbeginsel, het

redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel, van machtsoverschrijding en onwettige motieven, doordat de gevraagde milieuvergunning wordt afgeleverd voor een verkorte termijn van vijf jaar, in afwijking van de initieel toegestane vergunningstermijn van twintig jaar en deze verkorte termijn uitsluitend wordt verantwoord op basis van een ethische-maatschappelijke beoordeling en de mogelijkheid dat in de toekomst de normering inzake dierenwelzijn zou worden verstrengd; dat zij hierbij stelt dat de motivering inzake het verkorten van de vergunningstermijn niet terzake, niet geldig en/of niet plausibel is, waardoor de beslissing tot verkorting van de vergunningstermijn niet draagkrachtig is en niet afdoende werd gemotiveerd, dat er geenszins milieuhygiënische redenen worden aangehaald die op enigerlei wijze een afdoende en verklaarbare motivering zouden kunnen scheppen voor de beslissing tot verkorting van de vergunningstermijn, dat uit vaststaande rechtspraak van de Raad van State dienaangaande volgt dat bezwaren van maatschappelijke, morele en sociale aard buiten de beoordelingsbevoegdheid van de milieuvergunningverlende overheid vallen, en dat deze zich bij haar beoordeling enkel mag laten leiden door de stedenbouwkundige en milieuhygiënische aspecten van de vergunningsaanvraag, dat dit in casu niet is gebeurd; dat zij voorts verwijst naar de geschonden geachte bepalingen van Vlarem I; dat zij betoogt dat uit het bestreden besluit blijkt dat alle adviezen die in het kader van de beroepsprocedure werden verleend, unaniem gunstig waren, dat in het bestreden besluit de belangrijkste conclusies van het milieueffectrapport zijn opgenomen waarbij een overzicht wordt gegeven van de belangrijkste milieueffecten van de exploitatie en de wijze waarop deze effecten binnen aanvaardbare wettelijke grenzen kunnen worden gehouden, dat uit de conclusies van voornoemd rapport totaal niet blijkt dat de inrichting dermate belastend is voor het milieu, de mens en de omgeving dat slechts een beperkte vergunningstermijn zou kunnen worden toegekend, dat het bestreden besluit ook het advies van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie (hierna : GMVC) weergeeft, dat wat de beperking van de vergunningstermijn dit advies het volgende stelt :

"dat het milieuvergunningsdecreet geen basis geeft om aspecten van dierenwelzijn en ethische aspecten in de beoordeling van milieuvergunningsaanvragen te betrekken; dat in het milieueffectenrapport gesteld wordt dat de kooien, aanwezig op de NV Moerwegel Mink, voldoen aan de bepalingen van de aanbeveling van de Raad van Europa inzake het welzijn van pelsdieren die van toepassing zijn vanaf 1 januari 2001; dat de exploitant voormelde 2 sheds bijbouwt om te voldoen aan de toekomstige Europese reglementering en ruimere kooien aan het plaatsen is in appartementsvorm; dat het aantal dieren ook beperkt is per oppervlakte in de kooi volgens voormelde toekomstige regelgeving; (...)

dat er bijgevolg aanleiding toe bestaat de beroepen ongegrond te verklaren en de bestreden beslissing te bevestigen";

dat, niettegenstaande dit advies van de GMVC, de verwerende partij zich uitsluitend heeft gebaseerd op een ethische-maatschappelijke beoordeling en op het feit dat er in de toekomst wetgevende initiatieven kunnen worden verwacht die strengere bepalingen inzake dierenwelzijn kunnen opleggen; dat zij verwijst naar vaststaande rechtspraak van de Raad van State die stelt dat de beoordeling van een milieuvergunningaanvraag dient te gebeuren overeenkomstig de op het ogenblik van de aanvraag voorliggende wetgeving, zodat geen argumenten tot weigering mogen worden geput uit nog niet-bestaande wetgeving; dat zij ten slotte argumenteert dat het feit dat de mogelijkheid bestaat dat wetgevende initiatieven worden genomen die de strekking van de toepasselijke wetgeving mogelijk zouden kunnen veranderen naar de toekomst toe, niet alleen een uiterst hypothetisch gegeven is, maar dat vooral de bevoegde overheid zich daarop niet wettig kan steunen om tot verkorting van de vergunningstermijn te besluiten, dat de beslissing tot beperking van de vergunningstermijn derhalve niet voldoende is gemotiveerd en afbreuk doet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, doordat de verwerende partij, tegen alle redelijkheid in, haar een kortere vergunningstermijn toekent dan waarover zij initieel beschikte, op basis van ethische aspecten, terwijl de verwerende partij duidelijk behoorde te weten dat ethische, morele of maatschappelijke bezwaren geen beoordelingscriteria uitmaken in het kader van een milieuvergunningaanvraag;

2.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord betoogt dat artikel 18, § 2, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna: milieuvergunningsdecreet) en artikel 30, § 2, van Vlare I bepalen dat de vergunning wordt verleend voor een bepaalde duur van ten hoogste twintig jaar, de eventuele proeftijd inbegrepen, dat uit geen enkele bepaling kan worden afgeleid dat de aanvrager een onverkort recht zou hebben op een vergunning met de maximumduur, dat onder de gelding van het ARAB, de Raad van State uit artikel 11 heeft afgeleid dat de overheid op een rechtsgeldige wijze de milieuvergunning voor een kortere termijn mag verlenen en dat zij niet is gebonden door een eventuele termijn die door de aanvrager zelf wordt voorgesteld, dat destijds de maximumtermijn van dertig jaar onder het ARAB, werd verkort tot twintig jaar bij het redigeren van het milieuvergunningsdecreet, omdat de evolutie van allerlei elementen die een invloed kunnen hebben op de geoorloofdheid van de te vergunnen inrichting, sneller plaatsvond dan vroeger, dat er dan ook werd geoordeeld dat de milieuvergunning aan deze snellere evoluties moet kunnen worden aangepast, dat "er werd overwogen : 'Lange termijnen van vergunningen zouden verhinderen dat men tijdig strengere voorwaarden zou opleggen'", dat, met

als enige grens de maximumduur van twintig jaar, de vergunningverlenende overheid aldus een volledige beleidsvrijheid heeft wat het bepalen van de duur van de te verlenen vergunning betreft, dat in casu de vergunning werd verleend voor een beperkte termijn van vijf jaar, omdat er met zekerheid regelgevende initiatieven op nationaal of internationaal vlak op het vlak van dierenwelzijn op korte termijn werden verwacht, aangezien de huidige federale minister bevoegd voor het dierenwelzijn initiatieven met betrekking tot een eventueel moratorium heeft bekendgemaakt aan de vertegenwoordigers van de sector, waardoor het aangewezen leek de evoluties in de sector van de nertskeek niet te hypothekeren door het verlenen van langlopende vergunningen aan dergelijke inrichtingen, dat, gelet op het feit dat de vergunningstermijn destijds van dertig jaar naar twintig jaar werd teruggebracht, op grond van de overweging dat men het niet kan maken langlopende vergunningen te verlenen aan inrichtingen die daarna, door de evolutie van elementen die de vergunning inhoudelijk beïnvloeden, nog voor lange tijd op onverantwoorde wijze worden uitgebaat, moet worden vastgesteld dat ook in casu de vergunningstermijn werd beperkt om sterk te verwachten evoluties in de betreffende sector voor te kunnen blijven, dat het aangevoerde middel dan ook indruist tegen het discretionaire karakter van het bestreden besluit;

2.3. Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord stelt dat artikel 18, § 2, van het milieuvergunningsdecreet en artikel 30, § 2, van Vlarem I inderdaad een maximale vergunningstermijn van twintig jaar vooropstellen en dat dit als dusdanig geen verplichting inhoudt voor de vergunningverlenende overheid om effectief een vergunning voor twintig jaar te verlenen, dat de overheid wel degelijk de bevoegdheid heeft om de vergunningstermijn te beperken, zij het dat zulke beperking afdoende moet worden gemotiveerd en alleszins moet zijn gebaseerd op juridisch aanvaardbare motieven, dat de verwijzing die de verwerende partij maakt naar het ARAB in deze context volkomen irrelevant is, dat zowel het milieuvergunningsdecreet als "het Vlarem" die heden toepasselijk zijn, de maximale vergunningstermijn vaststellen op twintig jaar, dat vermits zij slechts een vergunning verkreeg voor een termijn van vijf jaar, dit een ernstige beperking inhoudt, dat het feit dat deze beperking zou kunnen worden verantwoord door te verwijzen naar het feit dat bij de overgang van het ARAB naar "het Vlarem" de maximale termijn van dertig jaar naar twintig jaar werd ingekort, "geen enkele steek" houdt en "absoluut geen rechtens aanvaardbaar argument (is) om de beperking van de vergunningstermijn in een individueel dossier te verantwoorden", dat de huidige tijdgeest en het algemeen economisch-maatschappelijk kader op permanente basis allerhande wijzigingen, evoluties en aanpassingen inhouden, dat

dergelijke redenering aanhouden maakt dat aan geen enkel bedrijf nog een vergunning met een geldingsduur van meer dan vijf jaar zou kunnen worden verleend omdat in quasi alle economische sectoren er zich een constante evolutie voordoet die steeds onvermijdelijk implicaties heeft op het maatschappelijke vlak, dat de tegenargumentatie die de verwerende partij op dit punt verschaft, volstrekt onvoldoende is;

2.4. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie benadrukt dat het bestuur een discretionaire bevoegdheid heeft om de duur van de vergunning te bepalen, dat het bestuur de algemene beginselen van behoorlijk bestuur moet respecteren, dat het in deze het bestuur niet kwalijk kan worden genomen dat in een periode met grote ethische en maatschappelijk discussies inzake pelshouderijen, waarbij ook op wijsgerig vlak andere standpunten naar voor komen inzake dierenwelzijn en dierenrechten, er uiterst voorzichtig wordt opgetreden, dat de milieuvergunning niet werd geweigerd omdat er grote onzekerheid bestond naar komend recht, dat er in casu geen sprake is van een weigering, maar van een beperking in de tijd, vanuit de zorgvuldigheidsplicht van het bestuur, dat het vertrouwensbeginsel gebiedt dat de rechtsonderhorige kan voortgaan op de houding van de overheid, dat het enkel van respect voor het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel getuigt dat er uiterst voorzichtig te werk wordt gegaan en dat niet wordt gegeven wat in de toekomst niet zou kunnen worden gehandhaafd, dat de verzoekende partij daarenboven ten gepaste tijde een nieuwe aanvraag kan indienen, dat de realiteit van het bestaan van de maatschappelijke en ethische discussie op het ogenblik van besluitvorming van belang is, dat daarvan de redelijkheid niet kan worden betwist, dat gezien er een dergelijke discussie aanwezig was en is, die van aard is om het genot van een vergunning onmogelijk te maken in de toekomst, het volstrekt niet onredelijk is dat het bestuur de duur van de vergunning heeft beperkt;

2.5. Overwegende dat het bestreden besluit de beperking van de vergunningstermijn motiveert, enerzijds, door de maatschappelijk-ethische discussie ten aanzien van pelshouderijen en, anderzijds, door aangekondigde of mogelijke regelgevende initiatieven inzake dierenwelzijn die het exploiteren van pelshouderijen aan banden zouden leggen; dat weliswaar de vergunningverlenende overheid over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt bij het vaststellen van de duurtijd van een milieuvergunning; dat de ruime discretionaire bevoegdheid evenwel niet belet dat de motieven om die duurtijd te beperken inpasbaar moeten zijn bij de specifieke opdracht van de vergunningverlenende overheid; dat maatschappelijke en/of

ethische bezwaren op zich, in deze geen in rechte aanvaarbaar motief kunnen vormen omdat dergelijke bezwaren volledig buiten de beoordelingsbevoegdheid vallen van de vergunningverlenende overheden; dat in de mate dat de motieven verwijzen naar mogelijke regelgevende initiatieven op nationaal of internationaal vlak, die initiatieven er met een voldoende zekerheid moeten aankomen; dat in deze dergelijke zekerheid niet waargenomen wordt : het bestreden besluit gewaagt immers alleen van een "eventueel moratorium (...) aan de vertegenwoordigers van de sector" en van "mogelijke regelgevende initiatieven op nationaal of internationaal vlak"; dat het door de verwerende partij ingeroepen zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel, als beginselen van behoorlijk bestuur, bezwaarlijk zo ver kan reiken dat een vergunningverlenende overheid verplicht is om rekening te houden met alle mogelijke -maar niet met een redelijke zekerheid- aan te komen evoluties in allerlei maatschappelijke discussies, zodat elke beslissing die zich uitstrekt op een korte en zelfs middellange termijn, zowel voor de overheid als voor de bestuurde, onmogelijk zou worden; dat overigens de continuïteit van een goed bestuur ook vereist dat een overheid bij het tot stand komen van nieuwe maatschappelijke standpunten haar regelgeving die daarmee verband houdt, zal moeten aanpassen; dat de regelgevende initiatieven waarnaar de verwerende partij verwijst zich bovendien louter situeren op het vlak van het dierenwelzijn; dat evenwel de regels op het vlak van het dierenwelzijn verplichtingen opleggen aan de houders van dieren en niet aan de overheid die moet oordelen over een milieuvergunningsaanvraag; dat het enige middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking van 7 april 2004 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 31 juli 2003, houdende het verlenen van de vergunning aan de n.v. MOERWEGEL MINK om een nertsenfokkerij, gelegen te Moerbeke-Waas, Moerwegel 8, verder te exploiteren en te veranderen, gedeeltelijk gegrond worden verklaard, de beroepen beslissing wordt gewijzigd en de milieuvergunning wordt verleend voor een termijn van vijf jaar.

Artikel 2.

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

Artikel 3.

De kosten van de vordering tot schorsing, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

De kosten van het annulatieberoep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op dertig november tweeduizend en zeven, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	voorzitter van de Raad van State,
de H.	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
Mevr.	Ch. BAMPS,	staatsraad,
Mevr.	E. IMPENS,	toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

E. IMPENS.

M.-R. BRACKE.