

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 180.194 van 28 februari 2008
in de zaak A. 151.647/VII-32.165.**

In zake : de n.v. VLAAMSE LANDMAATSCHAPPIJ,
die woonplaats kiest bij
advocaat J. BERGÉ,
kantoor houdende te LEUVEN,
Naamsestraat 165

tegen :

de deputatie van de provincie OOST-VLAANDEREN.

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

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. VLAAMSE LANDMAATSCHAPPIJ op 10 mei 2004 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 4 maart 2004 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Ninove van 11 september 2003, houdende gedeeltelijke toekenning van de milieuvergunning aan Kris WYNANT voor de exploitatie van een nieuwe veeteeltinrichting aan de Ziekenhuizenstraat te Ninove, gekoppeld aan de verplaatsing en stopzetting van de exploitatie van een vergunde veeteeltinrichting, gelegen aan de Kerkhofstraat 106 te Ninove, wordt ingewilligd en de beroepen beslissing op enkele punten wordt gewijzigd;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur P. PROVOOST;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memorie van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 9 januari 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 7 februari 2008;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter L. HELLIN;

Gehoord de opmerkingen van advocaat J. SIMENON die, loco advocaat J. BERGÉ verschijnt voor de verzoekende partij, en van bestuurssecretaris-jurist K. VAN KEYMEULEN die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend 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 gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat:

1.1. Kris WYNANT exploiteert een rundveebedrijf, gelegen aan de Kerkhofstraat te Ninove, in woongebied. Op 25 april 1978 is akte genomen van de aangifte van 120 runderen.

In de loop van de jaren '80 neemt de exploitant de inrichting over. De inrichting wordt zonder vergunning uitgebreid.

1.2. Op 1 oktober 1990 meldt de exploitant, bij toepassing van artikel 25 van het ARAB, het bestaan van een inrichting met 210 grote zoogdieren, elektromotoren met een vermogen van 8,5 pk, de opslag van 465 m³ dierlijke mest en de opslag van 3.000 m³ groenvoeders.

Op 10 november 1993 neemt de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen akte van de melding van de mestopslag, maar niet van de 210 runderen, die reeds vóór 3 april 1990 vergunningsplichtig waren.

De exploitant gaat er vervolgens verkeerdelijk van uit dat ook akte is genomen van de uitbreiding tot 210 runderen. Bij de mestbankaangiftes is steeds het uitgebreide aantal runderen aangegeven, en er is later aan de inrichting ook een overeenstemmend nutriëntenhalte toegekend.

1.3. Op 26 mei 2003 dient de exploitant een milieuvergunningsaanvraag in voor het verplaatsen van de inrichting, met 200 runderen en de opslag van 2.160 m³ dierlijke mest, naar een locatie in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

1.4. De verzoekende partij adviseert beperkt gunstig voor 120 runderen.

1.5. Op 11 september 2003 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Ninove vergunning voor 120 runderen en de gevraagde mestopslag. De vergunning wordt evenwel gedeeltelijk geweigerd op grond van artikel 33ter, §1, 3/, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (hierna : meststoffendecreet), dat bepaalt dat de vergunde metsproductie op de nieuwe locatie niet hoger mag zijn dan die van de te verplaatsen inrichting.

1.6. De exploitant tekent administratief beroep aan tegen voornoemde beslissing.

1.7. De afdeling Milieuvergunningen, de Vlaamse Landmaatschappij, de provinciale milieudeskundige en de Provinciale Milieuvergunningscommissie adviseren alle om de in eerste aanleg verleende vergunning te bevestigen.

1.8. Op 4 maart 2004 wordt het bestreden besluit genomen. Er wordt een vergunning verleend voor 200 runderen, op grond van volgende motivering:

"(...)

Overwegende dat uit het dossier blijkt dat de heer Kris Wynant sedert 25 april 1978 vergund is voor het houden van 120 runderen; dat hij op 1 oktober 1990 een aangifte deed van de opslag van dierlijke mest en de uitbreiding van het aantal runderen tot 210; dat de uitbreiding van de veestapel echter niet wettelijk mogelijk was via een aangifte, maar diende te gebeuren via een milieuvergunningsaanvraag; dat de Bestendige Deputatie op 10 november 1993 akte nam van de dierlijke mestopslag en een afschrift van deze beslissing toestuurde aan de heer Wynant samen met een gevisieerd exemplaar van het (...) bij de aangifte gevoegde plan; dat betrokkene dit verkeerd interpreteerde als een gunstige beslissing over het volledige voorwerp van zijn aangifte, m.a.w. dat ook akte was genomen van de uitbreiding tot 210 runderen;

Overwegende dat dit dossier geen alleenstaand geval uitmaakt; dat er diverse bedrijven zijn die correct uitgebaat worden, maar door een nalatigheid of een administratieve fout over geen of een beperkte vergunning beschikken; dat een aantal van deze inrichtingen toch nog een milieuvergunning bekwamen om billijkheidsredenen;

Overwegende dat in voorliggend dossier ook de aangevraagde milieuvergunning kan worden verleend omwille van de billijkheid, om volgende redenen:

- tijdens het openbaar onderzoek werden geen bezwaren ingediend;
- de nieuwe inrichting (na verplaatsing) is planologisch verenigbaar met de omgeving;
- er zijn geen stedenbouwkundige problemen;
- de mestaangifte en -afzet zijn steeds correct gebeurd. Het bedrijf werd een nutriëntenhalte toegekend voor 210 runderen;

- het bedrijf wordt correct uitgebaat;
- het bedrijf heeft zijn runderen nodig om zijn melkquotum vol te melken; (...)"

2. De ontvankelijkheid

2.1. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord het aangevoerde belang van de verzoekende partij betwist; dat zij stelt dat volgens de verzoekende partij het belang voortvloeit uit "artikel 6, §5 van het oprichtingsdecreet van 21 december 1988 en artikel 2, §3bis, 1ste, 9de en 12de streepje van haar statuten"; dat volgens de verwerende partij, uit een lezing van deze artikelen, evenwel blijkt dat het gaat om de naleving van bepalingen van het meststoffendecreet en het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I), en dat het ingeroepen persoonlijk belang neerkomt op het belang dat iedere burger heeft bij de handhaving van de wet;

2.2. Overwegende dat de verzoekende partij daarop antwoordt dat er sprake is van een louter algemeen belang indien het ingeroepen belang niet verschilt van het belang dat iedere burger heeft bij de naleving van de wet, dat dit in casu geenszins het geval is, dat zij in het inleidend verzoekschrift reeds heeft aangetoond dat zij op basis van het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij, het meststoffendecreet en de vennootschapsstatuten, specifiek tot opdracht heeft de afzet van mestoverschotten te controleren, de meststromen te sturen en toezicht te houden op de naleving van het meststoffendecreet en haar uitvoeringsbesluiten, dat in het arrest nr. 78.796 van 18 februari 1999, de Raad van State reeds oordeelde dat de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest (hierna : OVAM) het vereiste belang had bij een beroep tot nietigverklaring tegen een beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen, waarbij haar administratief beroep tegen het besluit van de gemeente Gistel dat aan de n.v. BOUWBEDRIJF VERHELST en Cie toeliet een waterplas als stortplaats te gebruiken, onontvankelijk werd verklaard, dat de Raad van State dit oordeel steunde op de vaststelling dat OVAM haar juridische actie van het beroep tot nietigverklaring kon inpassen in de statuten en in de taken die haar waren toevertrouwd door het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen; dat de verzoekende partij voorts benadrukt dat het advies van OVAM over de milieuvergunningsaanvraag die het voorwerp uitmaakte van het voornoemde arrest van 18 februari 1999 nog louter facultatief lijkt te zijn

geweest, dat haar advies over de milieuvergunningsaanvraag en het administratief beroep van de exploitant Kris WYNANT daarentegen verplicht is voorgeschreven op basis van respectievelijk artikel 21 en artikel 50 van Vlarem I, dat zij bijgevolg ook een persoonlijk moreel belang heeft bij de wijze waarop door de beslissingnemende overheid met dit advies wordt omgegaan, dat bij de uiteenzetting van de middelen in het verzoekschrift immers wordt aangetoond dat de verwerende partij om billijkheidsredenen van haar advies is afgeweken terwijl dit advies inhoudelijk rechtstreeks op het meststoffendecreet en het besluit van de Vlaamse regering van 5 oktober 2001 tot uitvoering van artikel 33ter van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : vergunningenbesluit), steunde; dat de verzoekende partij ten slotte aanstipt dat zij de stelling verdedigt dat op basis van artikel 5.9.3.1., §1, van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna : Vlarem II) moet worden besloten dat de administratieve overheid gebonden is door haar advies over de verenigbaarheid van een aanvraag met de voorwaarden van het meststoffendecreet en haar uitvoeringsbesluiten;

2.3. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie stelt dat het "instaan voor de inventarisatie van de dierlijke mestproductie, de controle op de afzet van de bedrijfsmatige dierlijke mestoverschotten en de sturing van de meststromen", betrekking heeft op de functie van de verzoekende partij als de Mestbank, dat dit een taak is die losstaat van de vergunningverlening, dat volgens de verzoekende partij het "toezicht houden op de naleving van het decreet en de uitvoeringsbesluiten" haar een persoonlijk belang verleent; dat de verwerende partij stelt dat dit belang neerkomt op het belang dat iedere burger heeft bij de handhaving van de wet, dat het dan ook als een algemeen belang moet worden beschouwd, dat "adviezen uitbrengen in de provinciale en gewestelijke milieuvergunningscommissies over milieuvergunningsaanvragen voor inrichtingen waar dieren worden gehouden, voor opslagplaatsen van dierlijke mest en voor inrichtingen waar dierlijke mest wordt verwerkt" een taak is van de verzoekende partij, die zij ook in het kader van de vergunningsprocedure van Kris WYNANT heeft uitgeoefend, dat men evenwel niet kan stellen dat hierdoor een persoonlijk belang zou ontstaan in hoofde van de verzoekende partij;

2.4. Overwegende dat artikel 6, §5, van het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij als volgt luidt :

"De maatschappij wordt tevens belast met de taken die overeenkomstig het decreet houdende regels inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen aan de Mestbank zijn opgedragen";

dat onder verwijzing naar het meststoffendecreet, de statuten van de verzoekende partij in artikel 2, §3bis, tweede lid, bepalen dat de maatschappij onder meer zal:

"(...)

instaan voor de inventarisatie van de dierlijke mestproductie, de controle op de afzet van de bedrijfsmatige dierlijke mestoverschotten en de sturing van de meststromen;

"(...)

toezicht houden op de naleving van het decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan;

"(...)

adviezen uitbrengen in de provinciale en gewestelijke milieuvergunningscommissies over milieuvergunningsaanvragen voor inrichtingen waar dieren worden gehouden, voor opslagplaatsen van dierlijke mest en voor inrichtingen waar dierlijke mest wordt verwerkt;

"(...)";

dat deze specifieke decretale opdracht, die ook werd opgenomen in het maatschappelijk doel, impliceert dat de verzoekende partij een persoonlijk belang heeft bij het voor de Raad van State aanvechten van vergunningsbeslissingen die zouden zijn genomen met schending van het meststoffendecreet of de uitvoeringsbesluiten ervan; dat de exceptie wordt verworpen;

3. De gegrondheid

3.1. Overwegende dat in het eerste middel de schending wordt aangevoerd van artikel 30bis, §1, van Vlarem I, van artikel 5.9.3.1., §1 en §2, van Vlarem II, van artikel 33ter van het meststoffendecreet, van de artikelen 2 en 3 van het vergunningenbesluit, en van het verbod op machtsoverschrijding, doordat de verwerende partij het administratief beroep van Kris WYNANT inwilligt en aldus de beroepen beslissing in zodanige zin wijzigt dat Kris WYNANT een vergunning wordt verleend voor het exploiteren van een nieuwe veeteeltinrichting aan de Ziekhuizenstraat te Ninove, die voor "rubriek 9.4.3.c.1, zoals opgenomen in de Lijst van de Hinderlijke Inrichtingen", de volgende totale eenheden voorziet : 200 runderen waarvan 76 runderen jonger dan 1 jaar, 47 runderen van 1 tot 2 jaar, 72 melkkoeien en 5 andere runderen, wat overeenstemt met een mestproductie van 4.104 kg P₂O₅ en 12.844 kg N; dat de verzoekende partij, in een eerste onderdeel, stelt dat de verwerende partij, conform artikel 30bis, §1, van Vlarem I, slechts een

vergunning kon verlenen wanneer deze voorwaarden bevat welke garanderen dat de inrichting voldoet aan de eisen gesteld door Vlarem I en Vlarem II, dat ingevolge artikel 5.9.3.1., §1, van Vlarem II één van die eisen erin bestaat dat het exploiteren van de veeteeltinrichting slechts is toegelaten onder de voorwaarden bepaald in het meststoffendecreet en haar uitvoeringsbesluiten, dat artikel 33ter, §1, c), van het meststoffendecreet en artikel 2, 4/, van het vergunningenbesluit bepalen dat met betrekking tot de diersoorten vermeld in artikel 5 van het decreet, waaronder runderen, slechts een milieuvergunning wordt verleend voor nieuwe veeteeltinrichtingen in de mate dat de totaal te vergunnen (mest-)productie niet meer bedraagt dan de vergunde productie van de te herlokaliseren bestaande veeteeltinrichting, dat de vergunde mestproductie van de verplaatste en stopgezette inrichting, gelegen aan de Kerkhofstraat te Ninove, 2.760kg P₂O₅ en 8.640kg N bedraagt, hetgeen het resultaat is van het aantal dieren dat ingevolge aktename door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ninove op 25 april 1978 is vergund, te weten 120 eenheden rundvee, vermenigvuldigd met uitscheidingsnormen opgenomen in het meststoffendecreet; dat de verzoekende partij, in een tweede onderdeel, aanvoert dat uit de samenlezing van artikel 30bis van Vlarem I, artikel 5.9.3.1, §1, van Vlarem II en artikel 5.9.3.1., §2, van Vlarem II moet worden besloten dat de administratieve overheid slechts een milieuvergunning vermag te verlenen in de mate dat het voldoen aan de voorwaarden opgenomen in het meststoffendecreet en haar uitvoeringsbesluiten, blijkt uit het advies dat zij in het kader van de milieuvergunningsaanvraag verstrekke, dat uit het advies dat zij in casu verstrekke integendeel blijkt dat de inrichting slechts verenigbaar is met de criteria opgenomen in het meststoffendecreet in de mate niet meer dan 120 dieren worden vergund, dat de verwerende partij met het verlenen van een milieuvergunning voor 200 runderen op zich enerzijds, en dit ondanks het feit dat uit het advies bleek dat de inrichting alsdan niet voldeed aan de voorwaarden vermeld in artikel 5.9.3.1. van Vlarem II anderzijds, de in het middel aangehaalde bepalingen schendt;

3.2. Overwegende dat de verwerende partij er zich in haar memorie van antwoord toe beperkt de motivering van het bestreden besluit te herhalen (zie punt 1.8.);

3.3. Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord aanvoert dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord niet betwist dat de aangevraagde, te vergunnen, mestproductie meer bedraagt dan de vergunde productie van de te herlokaliseren bestaande veeteeltinrichting, dat de elementen van billijkheid die de verwerende partij aanhaalt niet van aard zijn om

de strijdigheid met de wetsbepalingen, aangehaald in het middel, op te heffen en evenmin van aard zijn om de beslissing afdoende te motiveren, dat bovendien in de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 10 november 1993 duidelijk is aangegeven dat enkel akte werd genomen van de opslag van 465 m³ dierlijke mest en niet van de andere verrichtingen, zoals het houden van 210 grote zoogdieren;

3.4. Overwegende dat het ten tijde van het bestreden besluit toepasselijk artikel 33ter, § 1, 1/, c), van het meststoffendecreet bepaalt :

"§1. Met betrekking tot de exploitatie van landbouw- en veeteeltinrichtingen gelden de volgende regels :

1/ tot en met 31 december 2004;

(...)

c) kan met betrekking tot de diersoorten, bedoeld in artikel 5, geen milieuvergunning als bedoeld in het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning worden verleend voor nieuwe veeteeltinrichtingen, noch voor veranderingen van bestaande veeteeltinrichtingen die een verhoging van de vergunde mestproductie te berekenen volgens artikel 33bis, § 2 van de bestaande veeteeltinrichting tot gevolg hebben, behoudens wanneer het gaat om een herlocalisatie van een bestaande veeteeltinrichting voortvloeiende uit ruilverkavelingen, landinrichting, natuurinrichting en/of onteigeningen om openbaar nut en de nieuwe of bijkomende mestproductie niet hoger is dan deze van de definitief stopgezette bestaande veeteeltinrichting";

dat artikel 5.9.3.1. van Vlarem II bepaalt dat het verder exploiteren, het exploiteren en/of het veranderen van een veeteeltinrichting uitsluitend is toegelaten onder de voorwaarden bepaald in evengenoemd meststoffendecreet;

Overwegende dat uit het bestreden besluit kan worden afgeleid dat overeenkomstig artikel 33ter, § 1, 1/, c), van het meststoffendecreet de gevraagde milieuvergunning niet kan worden toegekend, maar dat de verwerende partij niettemin louter op grond van billijkheidsredenen de vergunning verleent; dat de vergunningverlenende overheid er evenwel toe is gehouden dit verbod te respecteren, en terzake geen discretionaire bevoegdheid heeft; dat zij niet vermag op grond van billijkheidsredenen deze bepaling niet toe te passen en in weerwil van een uitdrukkelijk wettelijk verbod toch een milieuvergunning te verlenen; dat het eerste middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 4 maart 2004 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Ninove van 11 september 2003, houdende gedeeltelijke toekenning van de milieuvergunning aan Kris WYNANT voor de exploitatie van een nieuwe veeteeltinrichting aan de Ziekenhuizenstraat te Ninove, gekoppeld aan de verplaatsing en stopzetting van de exploitatie van een vergunde veeteeltinrichting, gelegen aan de Kerkhofstraat 106 te Ninove, wordt ingewilligd en de beroepen beslissing op enkele punten wordt gewijzigd.

Artikel 2.

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

Artikel 3.

De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

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

de HH.	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
	P. LEFRANC,	staatsraad,
Mevr.	E. IMPENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

E. IMPENS.

L. HELLIN.