

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 186.192 van 11 september 2008
in de zaak A. 123.515/VII-27.204.**

In zake : de BVBA LEENAERTS BIO-PRODUCENT,
die woonplaats kiest bij
advocaat Ph. VAN WESEMAEL,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Waterloosesteenweg 412 F

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaten G. MARTYN en F. VINCKE,
kantoor houdende te AVELGEM,
Doorniksesteenweg 82.

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

Gezien het verzoekschrift dat de BVBA LEENAERTS BIO-PRODUCENT op 5 juli 2002 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw van 3 mei 2002 waarbij het beroep door de verzoekende partij ingesteld tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 15 april 1993, houdende weigering van de milieuvergunning om een varkenshouderij, gelegen aan de Langstraat 21 te Hoogstraten (Meerle), te exploiteren, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard, de beroepen beslissing wordt opgeheven en aan de verzoekende partij de vergunning wordt toegekend voor het exploiteren van een varkenshouderij met 200 zeugen en 1.533 andere varkens;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd M. LEFEVER;

Gelet op de beschikking van 11 januari 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 26 mei 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 26 juni 2008;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter L. HELLIN;

Gehoord de opmerkingen van advocaat M. MALFAIT die, loco advocaat Ph. VAN WESEMAEL verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat F. VINCKE die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het andersluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd M. LEFEVER;

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. Op 15 april 1993 weigert de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen aan de verzoekende partij een milieuvergunning voor een varkensbedrijf met 4.134 dieren. Deze aanvraag is ingediend onder de ARAB-reglementering en betreft de regularisatie van een bestaande situatie.

Op 24 mei 1993 tekent de verzoekende partij beroep aan tegen voornoemde beslissing.

1.2. De hygiëne- en gezondheidsinspectie geeft op 18 mei 1994 een negatief advies op grond van de overweging dat er in de zone waar het bedrijf is ingeplant reeds een aanzienlijk mestoverschot is en omdat het bedrijf is gelegen in een gebied waar het grondwater als zeer kwetsbaar moet worden beschouwd.

In haar advies van 17 oktober 1994 stelt de Vlaamse Landmaatschappij (hierna : VLM) dat het bedrijf, ook al beschikt het niet over een exploitatievergunning, toch bekend is bij de Mestbank en voldoet aan de bepalingen van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de

verontreiniging door meststoffen (hierna : meststoffendecreet). De VLM geeft een gunstig advies.

Op 6 februari 1995 adviseert ook het bestuur Ruimtelijke Ordening gunstig op grond van de overweging dat de uitbating van de inrichting op zich verenigbaar is met de voor het terrein geldende planologische voorschriften. Zij vermeldt wel dat de aanvraag voor een regularisatie-bouwvergunning van zeven varkensstallen op 1 februari 1993 werd geweigerd omdat de bouwwerken onverenigbaar waren met de esthetisch-landschappelijke waarde van het betrokken gebied.

Op 25 juni 1996 vraagt de afdeling Milieuvergunningen aan de VLM om de aanvraag opnieuw te onderzoeken in het licht van het decreet van 20 december 1995 tot wijziging van het meststoffendecreet van 23 januari 1991 (hierna : wijzigingsdecreet van 20 december 1995) en het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna : Vlarem II). De VLM stelt in haar advies van 4 maart 1997 vast dat de aanvraag 4.144 varkens betreft en dat er geen vergunning kan worden verleend omdat krachtens artikel 31 van het voornoemde wijzigingsdecreet van 20 december 1995, voor wat de lopende ARAB-aanvragen betreft waarvoor nog geen beslissing in laatste aanleg werd genomen, er enkel een vergunning kan worden verleend aan die inrichtingen waarvan de totale dierenpopulatie niet groter is dan de aantallen vermeld in artikel 2bis van het meststoffendecreet, criterium waaraan het bedrijf niet voldoet.

Op 7 september 2000 herhaalt de VLM dit advies op vraag van de afdeling Milieuvergunningen.

1.3. Op 21 september 2000 brengt de afdeling Milieuvergunningen verslag uit over de aanvraag. Zij overweegt onder meer het volgende :

"Overwegende dat de inrichting reeds vanaf 1987 vergunningsplichtig was, gezien het aantal dieren in 1987 reeds meer dan 1.000 varkens betrof, namelijk 1.226 varkens; dat volgens artikel 1, d) van het koninklijk besluit van 17 september 1976, tot wijziging van Titel I, hoofdstuk II, B, van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming, de inrichting in alle zones met meer dan 1.000 gespeende dieren een klasse I inrichting betrof waarvoor de bestendige deputatie bevoegd was; dat betrokken exploitant in 1987 geen aanvraag heeft ingediend voor het bekomen van een exploitatievergunning voor de stallen nrs. 1, 2, 3 voor een totaal van 1.226 dieren;

Overwegende dat in toepassing van het besluit van de Vlaamse Executieve van 21 maart 1990 (gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 3 april 1990), houdende wijziging en aanvulling van titel I van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming met betrekking tot veestallen en opslagplaatsen van meststoffen, de exploitant geen aangifte heeft gedaan in 1990 om in aanmerking te komen voor aktename, geldend als vergunning, voor de aanwezige dieren en

mestopslagplaatsen; dat deze aktenaam enkel zou kunnen beperkt worden tot 1.000 dieren en bijhorende mestopslagplaatsen;

Overwegende dat de oorspronkelijke vergunningsaanvraag nog werd ingediend vóór 1 september 1991 en dat in toepassing van artikel 1.1.2. van titel II van het Vlarem deze inrichting wordt beschouwd als een 'bestaande inrichting';

Overwegende dat in het decreet van 3 maart 2000 (gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 30 maart 2000), houdende wijziging van het meststoffendecreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, gewijzigd bij decreten van 20 december 1995 en 11 mei 1999, en houdende wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende (de) milieuvergunning, de volgende overgangsartikelen 31 en 32 van het wijzigingsdecreet van 20 december 1995 werden opgenomen:

- 'Aan de bestaande veeteeltinrichtingen, zoals bepaald in artikel 2,7/ van onderhavig decreet, en aan de bestaande landbouwinrichtingen waarvoor vóór 1 september 1991 een uitbatingsvergunning conform de ARAB-reglementering werd aangevraagd en waarvoor nog geen definitieve beslissing werd genomen in laatste aanleg, kan de vergunning worden verleend in zover aan de volgende wettelijke voorwaarden is voldaan:
 - Het aantal dieren waarvoor de vergunning wordt verleend mag niet groter zijn dan de aantallen bepaald in artikel 2bis, § 2, 2/b), c), e) van dit meststoffendecreet;
 - De te vergunnen productie van dergelijke inrichtingen wordt (...) voor de toepassing van dit decreet als vergund beschouwd';

Overwegende dat de aanvraag een gesloten varkenshouderij betreft met 449 zeugen; dat de som van de vergunde dieren, zoals bepaald in artikel 2bis, § 2, 2/b), c), e) van het meststoffendecreet, het volgende is $449/200 = 2,245 > 1$; dat bijgevolg aan deze voorwaarde van het meststoffendecreet niet is voldaan, waardoor er geen vergunning kan (worden) verleend voor een gesloten varkenshouderij met 449 zeugen; dat echter door afbouw van het gevraagde aantal dieren tot een gesloten varkenshouderij met 200 zeugen wel wordt voldaan aan de bepalingen van dit artikel 2bis, § 2, 2/b), c), e) van het meststoffendecreet aangezien de som van de te vergunnen aantal dieren $200/200 = 1$;

Overwegende dat de definitieve bouwvergunning voor de regularisatie van 7 varkensstallen werd verleend op 9 augustus 1993, dus na 1 september 1991; dat in toepassing van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen voor het aanslagjaar 1993, op 28 januari 1993, dus vóór 29 september 1993, aangifte werd gedaan bij de Mestbank; dat op deze aangifte dieren vermeld waren; dat in toepassing van artikel 2,7/ van het wijzigingsdecreet van 3 maart 2000 (gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 30 maart 2000), houdende wijziging van het meststoffendecreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, zoals gewijzigd bij latere decreten van 25 juni 1992, 18 december 1992, 22 december 1993, 20 december 1995, 19 december 1997, 11 mei 1999, deze inrichting niet kan worden beschouwd als een 'bestaande veeteeltinrichting'; dat in toepassing van artikel 2,6/ van hetzelfde wijzigingsdecreet van 3 maart 2000, deze inrichting wel kan worden beschouwd als een 'bestaande landbouwinrichting';

Overwegende dat volgens Afdeling 5.9.3, onverminderd de bijkomende voorwaarden van de Afdelingen 5.9.4, 5.9.5, 5.9.6, van titel II van het Vlarem, het verder exploiteren, het exploiteren en of het veranderen van een veeteeltinrichting uitsluitend is toegelaten onder de voorwaarden bepaald in het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen en de daarbij behorende uitvoeringsbesluiten; dat het voldoen aan de voorwaarden moet blijken uit het advies van de Vlaamse

Landmaatschappij in het kader van de desbetreffende milieuvergunningsprocedure; dat volgens de gegevens van de Vlaamse Landmaatschappij de Mestbank-aangifte van het aanslagjaar 1993 werd ontvangen op 28 januari 1993, dus vóór 29 september 1993 waarop deze dieren vermeld waren, zodanig dat deze inrichting conform de bepalingen van artikel 2,6/ van het meststoffendecreet kan beschouwd worden als een bestaande landbouwinstallatie;

Overwegende dat de aanvraag in beroep het exploiteren betreft van een gesloten varkenshouderij met 449 zeugen, 138 opfokzeugen, 3 beren en 3.451 vleesvarkens om te komen tot 4.041 varkens; dat de gevraagde inrichting is gelegen in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied; dat in functie van het gevraagde aantal dieren een gesloten varkenshouderij met 4.041 varkens, waarvan 449 zeugen, en het concept van de stallen (een stalvloer met een roosteroppervlakte van meer dan 50%, deels natuurlijke verluchting zonder afdekking via open nok en deels mechanische verluchting niet aangesloten op een installatie ter bestrijding van geurhinder met verticale uitstoot en uitlaatopening 0,50 meter of meer boven de nok zonder pet, opslag mengmest in het stalgebouw zonder geurafsnijder) en het aantal waarderingspunten, begrepen tussen de 50-100, overeenkomstig artikel 5.9.4.4.1/c) van titel II van het Vlarem hiervoor de verbodsbepalingen gelden; dat bovenvermelde aanvraag hieraan niet voldoet en bijgevolg niet in overeenstemming is met de bepalingen van titel II van het Vlarem;

Overwegende dat door de afbouw tot een gesloten varkenshouderij met 200 zeugen en 1.533 andere varkens, verdeeld over 4 stallen (zijnde stal 1 welke wordt beperkt tot 80 zeugenboxen in plaats van 329 zeugenboxen, 3 berenhokken en plaats voor 30 opfokzeugen, zijnde stal 2 plaats voor 12 x 10 kraamhokken of 120 zeugenplaatsen en 1.740 biggen < 10 weken, zijnde stal 6 met 832 vleesvarkens, zijnde stal 7 met 560 vleesvarkens en plaats voor 108 opfokzeugen), en hetzelfde aantal waarderingspunten, begrepen tussen de 50-100, de inrichting wel voldoet aan de verbods- en afstandsregels volgens de bepalingen omschreven in artikel 5.9.4.4.1/c) van titel II van het Vlarem, aangezien aan de vereiste minimale afstand van 300 meter, gemeten vanaf elke stal en/of opslagplaats van mengmest, ten opzichte van een woongebied, een woonuitbreidingsgebied, natuurgebied met wetenschappelijke waarde en verblijfsrecreatiegebied, wordt voldaan;

Overwegende dat de vereiste minimum mengmest opslagcapaciteit conform bijlage 5.9, hoofdstuk VII, § 1 van titel II van het Vlarem voor een periode van 6 maand 1.832 m³ bedraagt overeenkomstig 1.392 vleesvarkens x 0,8 m³ /dierplaats + 120 zeugen x 2,3 m³/kraamhok + 221 lege zeugen en beren x 2,0 m³/dierplaats; dat de totale aangevraagde opslagruimten voor mengmest 4.400 m³ bedraagt voor deze 4 stallen (stal 1 = 1.600 m³ , stal 2 = 660 m³ , stal 6 = 1.100 m³ , stal 7 = 1.040 m³); dat er bijgevolg voldaan is aan de bepalingen van artikel 5.9.2.3. § 1 van titel II van het Vlarem".

Op basis van deze overwegingen adviseert de afdeling Milieuvergunningen de vergunning slechts gedeeltelijk te verlenen, met name voor een gesloten varkenshouderij met 200 zeugen en 1.533 andere varkens verdeeld over vier stallen en het beroep voor het overige ongegrond te verklaren.

1.4. Op 3 mei 2002 besluit de verwerende partij op basis van dezelfde voornoemde redenering van de afdeling Milieuvergunningen het beroep gedeeltelijk gegrond te verklaren en gedeeltelijk te verwerpen. Zij verleent de vergunning voor

een gesloten varkenshouderij met 200 zeugen en 1.533 andere varkens. Dit is het thans bestreden besluit;

2. Ten gronde

2.1. Overwegende dat de verzoekende partij in haar derde middel de schending aanvoert van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van het proportionaliteitsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel; dat zij stelt dat het geen afdoende motivering is alleen te verwijzen naar de vaststelling dat de exploitatie niet voldoet aan het aantal dieren vermeld in artikel 2bis, § 2, 2/, b), c) of e), van het meststoffendecreet en aldus niet verenigbaar is met artikel 31 van het wijzigingsdecreet van 20 december 1995 nu daarbij geen rekening werd gehouden met de uitzonderlijke omstandigheden van het dossier, meer bepaald met het feit dat de aanvraag van de verzoekende partij door de eigen fout van de verwerende partij thans moest worden beoordeeld onder het genoemde overgangsregime terwijl ze oorspronkelijk perfect vergunbaar was, dat door zonder enige verantwoording te stellen dat de exploitatie niet voldoet aan het aantal dieren vermeld in artikel 2bis, § 2, 2/, b), c) of e), van het meststoffendecreet en aldus niet verenigbaar is met artikel 31 van het voornoemde wijzigingsdecreet van 20 december 1995, de verwerende partij een dusdanig strikte toepassing heeft gemaakt van het overgangsregime van het meststoffendecreet dat de ratio legis ervan volledig wordt uitgehold; dat de verzoekende partij ten slotte stelt dat de verwerende partij ook het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel heeft geschonden door eerst te melden dat de behandelingstermijn van het beroepschrift meerdere maanden in beslag kan nemen en daarna de verzoekende partij negen jaar in het ongewisse te laten;

2.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord de motivering van het bestreden besluit citeert en stelt dat er in de beslissing wordt verwezen naar de aan de verwerende partij overgelegde adviezen, zodat de beslissing moet worden geacht te zijn genomen rekening houdend met deze adviezen en dat de motivering bijgevolg daarop is gesteund, alsook op de decretale bepalingen ter zake; dat zij van oordeel is dat er werd verwezen naar de concrete feiten, dat de toepasselijke juridische regels werden vermeld, en dat tevens werd aangegeven hoe en waarom deze regels, uitgaande van de vermelde feiten, tot de beslissing hebben geleid; dat, wat de schending van het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel betreft, de verwerende partij verwijst naar wat zij

hieromtrent bij het eerste middel aanhaalde, met name dat de verzoekende partij er moet op kunnen vertrouwen dat de overheid handelt volgens het recht en dat zijzelf binnen de grenzen van de norm mag handelen, dat de verzoekende partij het recht heeft dat de overheid haar rechtspositie duidelijk vaststelt en deze niet in het vage laat, dat het bestreden besluit op al deze punten een antwoord geeft, dat de van kracht zijnde wetgeving wordt toegepast, dat de verzoekende partij niet in het ongewisse wordt gelaten over haar situatie, dat het bestreden besluit duidelijk is en de verzoekende partij weet waar ze aan toe is, dat de verwerende partij daarenboven verplicht is de decretale regel toe te passen, en dat "(e)en eventueel beginsel van behoorlijk bestuur van de gewekte verwachting" de verwerende partij er niet van kan ontslaan de decretale regels toe te passen;

2.3. Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord nog stelt dat het ontbreken van enige motivering omtrent het totaal gebrek aan zorgvuldigheid in hoofde van het bestuur des te schrijnender is, nu in het bestreden besluit totaal geen argumenten terug te vinden zijn die een aanduiding vormen van het feit dat de exploitatie van het bedrijf een negatieve impact zou hebben op het leefmilieu;

2.4. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie stelt dat, gelet op haar gebonden bevoegdheid, er haar geen marge rest om de duidelijke wettekst niet toe te passen, dat de verwijzing naar de betrokken regelgeving volstaat als formele motivering, en dat de motivering evenredig moet zijn met de omvang van de discretionaire bevoegdheid waarover het bestuur beschikt;

2.5. Overwegende dat artikel 31 van het wijzigingsdecreet van 20 december 1995 uitdrukkelijk verwijst naar artikel 2bis, § 2, 2/, b), c) en e), van het meststoffendecreet van 23 januari 1991; dat artikel 2bis van het meststoffendecreet evenwel opgeheven is bij artikel 3 van het decreet van 11 mei 1999 tot wijziging van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen en tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning; dat er geen aanwijzingen zijn dat het opheffen artikel 2bis nadien in een zelfde of in een andere lezing terug is ingevoerd; dat artikel 2bis, § 2, 2/, b), c) en e), van het meststoffendecreet bijgevolg niet meer gold ten tijde van de bestreden beslissing; dat de verwerende partij zich bijgevolg bezwaarlijk vermocht te steunen op die specifieke wetsbepaling om het aantal maximaal te vergunnen dieren te berekenen en om als gevolg van die

berekening vast te stellen dat de milieuvergunningsaanvraag van de verzoekende partij niet beantwoordt aan de overgangsbepalingen van artikel 31 van het wijzigingsdecreet van 20 december 1995; dat de verdere motieven van de bestreden beslissing ook hun steun vinden in de op grond van het opgeheven artikel 2bis gemaakte berekening van het maximum aantal vergunde dieren, zodat de bestreden beslissing, behept met dat feitelijk onjuist motief, in zijn geheel moet worden vernietigd,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw van 3 mei 2002 waarbij het beroep door de BVBA LEENAERTS BIO-PRODUCENT ingesteld tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 15 april 1993, houdende weigering van de milieuvergunning om een varkenshouderij, gelegen aan de Langstraat 21 te Hoogstraten (Meerle), te exploiteren, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard, de beroepen beslissing wordt opgeheven en aan de BVBA LEENAERTS BIO-PRODUCENT de vergunning wordt toegekend voor het exploiteren van een varkenshouderij met 200 zeugen en 1.533 andere varkens.

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 de verwerende partij.

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

de HH.	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
	C. ADAMS,	staatsraad,
Mevr.	E. IMPENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

E. IMPENS.

L. HELLIN.