

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 186.350 van 18 september 2008
in de zaak A. 116.224/VII-25.626.**

In zake : Marc PILLAERT,
 die woonplaats kiest bij
 advocaat M. DOUTRELUINGNE,
 kantoor houdende te KORTRIJK,
 H. Consciencestraat 9

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 Marc PILLAERT op 30 januari 2002 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw van 26 november 2001 waarbij zijn beroep tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 31 mei 2001, houdende het gedeeltelijk verlenen aan verzoeker van een vergunning voor het exploiteren van een varkensfokkerij, gelegen aan de Kruisstraat 15 te Vleteren, ongegrond wordt verklaard, artikel 1 van de beroepen beslissing wordt gewijzigd en de overige bepalingen van de beroepen beslissing worden bevestigd;

Gelet op het arrest nr. 176.817 van 14 november 2007 waarbij de debatten worden heropend en het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt belast met het aanvullend onderzoek van de zaak;

Gezien het aanvullend verslag opgemaakt door eerste auditeur J. CLEMENT;

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

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

Gehoord het verslag van staatsraad E. BREWAEYS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat S. GOVAERT, die, loco advocaat M. DOUTRELUINGNE verschijnt voor verzoeker, en van advocaat F. VINCKE, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend 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;

OVERWEEGT WAT VOLGT:

1. De feiten

1.1. De feitelijke gegevens van de zaak werden uiteengezet in het arrest nr. 176.817 van 14 november 2007. Er kan ter zake dan ook naar dit arrest worden verwezen.

1.2. De voor de beoordeling van het geschil relevante motivering van de bestreden beslissing luidt als volgt :

"Overwegende dat volgens het plan behorende bij het besluit nr. 85-1/10.590 van 9 april 1987 van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen, vergunning werd verleend voor 1.400 mestvarkens, 320 zeugen en 500 gespeende biggen (zijnde biggen tot 20 kg < 10 weken niet vergunningsplichtig); dat bij besluit nr. 33041/24/M/1 van 8 juni 1993 van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen, enkel akte werd genomen van de melding ingediend voor het veranderen van een inrichting (verdelen van het vergund aantal dieren over 5 stallen in plaats van 4 stallen) en dat volgens het plan behorende bij dit besluit er duidelijk werd weergegeven dat het over 2.220 varkens gaat (320 zeugen, 3 beren, 500 biggen, 1.397 mestvarkens/jonge zeugen); dat de 500 biggen niet nader werden omschreven, doch gezien de vroeger genomen beslissing het gespeende biggen betreft tot 20 kg < 10 weken welke niet vergunningsplichtig zijn; dat er op geen enkel ogenblik ooit 500 biggen werden vergund > 10 weken; dat het bijgevolg ook niet opgaat ineens te gaan stellen dat er biggen werden vergund van ouder dan 10 weken;

Overwegende dat volgens de gegevens van de Vlaamse Landmaatschappij de Mestbankaangifte van het aanslagjaar 1993 werd ontvangen op 17 maart 1993, dus vóór 29 september 1993 waarop dieren vermeld waren,

zodanig dat deze inrichting conform de bepalingen van artikel 2,7° van het meststoffendecreet kan beschouwd worden als een bestaande veeteeltinrichting;

Overwegende dat volgens de Mestbankaangiften voor de aanslagjaren 1996 tot en met 2000 en rekeninghoudend met de gekende vergunningsbeslissingen en de bijhorende plannen volgende standplaatsen voor dieren maximaal vergund zijn: 3 beren, 317 zeugen, 1.400 andere varkens en jonge zeugen, 500 gespeende biggen tot 20 kg < 10 weken; dat deze inrichting daardoor nog een geldige vergunning heeft voor het houden van 1.720 varkens ouder dan 10 weken (3 beren, 317 zeugen inclusief biggen en 1.400 vleesvarkens/opfokzeugen); dat in artikel 33ter, §1, 1/c) van het meststoffendecreet is bepaald dat de vergunde mestproductie dient berekend te worden op basis van de forfaitaire uitscheidingsnormen (zowel voor N en voor P_2O_5) voorzien in artikel 33bis, §2 van het meststoffendecreet; dat deze inrichting bijgevolg een vergunde mestproductie heeft van 25.858 kg N en 12.102 kg P_2O_5 ;

Overwegende dat het voorwerp van de milieuvergunningsaanvraag een verandering betreft door uitbreiding met 500 varkens ouder dan 10 weken om te komen tot 2.220 varkens ouder dan 10 weken (317 zeugen, 3 beren, 1.900 vleesvarkens/opfokzeugen); dat de te vergunnen mestproductie van de bestreden beslissing dient berekend te worden op basis van de forfaitaire uitscheidingsnormen (zowel voor N en voor P_2O_5) voorzien in artikel 5, § 1 van het meststoffendecreet; dat de aangevraagde inrichting een te vergunnen mestproductie zal hebben van 32.380 kg N en 14.767 kg P_2O_5 ; dat deze aanvraag bijgevolg een stijging inhoudt van de vergunde mestproductie;

Overwegende dat in artikel 33ter, §1, 1°, c) van het meststoffendecreet wordt gesteld dat zeker geen milieuvergunning als bedoeld in het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning kan worden verleend voor nieuwe inrichtingen, noch voor veranderingen van bestaande veeteeltinrichtingen die een verhoging van de vergunde mestproductie van de bestaande veeteeltinrichting tot gevolg hebben; dat de aanvraag echter een hernieuwing en verandering door uitbreiding betreft met stijging van de vergunde mestproductie en bijgevolg strijdig is met bovenvermeld artikel van het meststoffendecreet;

Overwegende dat de aangegeven mestproductie van deze inrichting voor de laatste 3 aanslagjaren (1998-2000) 13.405 kg P_2O_5 bedroeg; dat de bij de Mestbank bekende wijze van mestafzet van deze inrichting de laatste 3 kalenderjaren, voorafgaand aan het jaar van de aanvraag, gemiddeld 12.993 kg P_2O_5 bedroeg; dat derhalve in het verleden 97% van de opgegeven mestproductie werd afgezet conform de bepalingen van het meststoffendecreet; dat dit binnen de door de Vlaamse Landmaatschappij gehanteerde criteria als voldoende kan worden bestempeld; dat derhalve de aanvraag enkel verenigbaar is met dit artikel van het decreet wat de verdere exploitatie betreft voor 1.720 varkens ouder dan 10 weken (3 beren, 317 zeugen inclusief biggen, 1.400 vleesvarkens/opfokzeugen); dat de verandering door uitbreiding met 500 biggen > 10 weken een stijging inhoudt van de vergunde mestproductie welke dient geweigerd te worden;

Overwegende dat de klasse 3-inrichtingen in de bestreden beslissing werden vergund als hernieuwing en of uitbreiding van een bestaande vergunde inrichting eerder dienen beschouwd te worden als zijnde akte van genomen;

Overwegende dat de aanspraken aangehaald door de beroepsindiener als volgt kunnen worden geëvalueerd;

- zowel op het inrichtingsplan behorende bij de basisvergunning van 9 april 1987, als op het inrichtingsplan behorende bij de aktename van 8 juni 1993, ging het uitsluitend over 500 gespeende biggen tot 20 kg welke niet vergunningsplichtig waren;

- op geen enkel ogenblik is er sprake geweest dat de verleende vergunning een exploitatie betrof van 500 gespeende biggen ouder dan 10 weken;
- de aanvraag voor het exploiteren van 500 biggen > 10 weken is strijdig met de bepalingen van titel II van het Vlarem en de bepalingen van het meststoffen-decreet;

Overwegende dat de exploitant, bij monde van zijn raadsman meester Vandeputte, een aanvullende argumentatie van zijn beroepsschrift heeft overgemaakt met een schrijven van 20 november 2001; dat hierin volgende argumenten zijn naar voor gebracht:

1. de bestendige deputatie heeft in haar beslissing van 9 april 1987 doelbewust gekozen voor een bedrijf met 2.220 varkens; toenmalig gedeputeerde Rosseel heeft dit recent nog bevestigd en heeft verklaard dat het om een gesloten bedrijf ging waar de biggen op het eigen bedrijf, in een gesloten kring, afgemest worden;
2. bij de melding in 1993 werd op het meldingsformulier een duidelijk onderscheid gemaakt tussen 'biggen minder dan 20 kilo' en 'biggen', waarmee de 500 vergunde biggen werden bedoeld; ook werd toen gevraagd de '2.220 vergunde dieren' te verdelen over 5 stallen in plaats van 4;
3. indien de bestendige deputatie er in 1993 niet vanuit was gegaan dat er 2.220 varkens ouder (dan) 10 weken vergund waren, dan had ze het dossier niet als mededeling van kleine verandering mogen behandelen; het feit alleen dat de melding als dusdanig is aanvaard, bevestigt de vergunning voor 2.220 vergunningsplichtige varkens
4. er kan niet anders dan geconcludeerd worden dat de vermelding 'gelet op de beslissing van de Bestendige Deputatie van 9 april 1987 waarbij vergunning werd verleend voor het exploiteren van een varkensfokkerij met 1.400 mestvarkens en 320 zeugen' in het besluit van 8 juni 1993, een louter materiële vergissing is

dat met betrekking tot deze argumenten het volgende moet gesteld worden:

- om te besluiten of al dan niet 500 biggen ouder dan 10 weken vergund zijn, moeten in eerste instantie de gegevens ter gelegenheid van de aanvraag in 1987 (dwz het aanvraagdossier, het besluit van de bestendige deputatie en het aangehecht afgestempeld plan) gehanteerd worden; op basis daarvan moet besloten worden dat er geen 500 biggen ouder dan 10 weken vergund zijn; de verklaring van de toenmalige gedeputeerde kan daaraan niets wijzigen;
- niettemin het bovenstaande levert het aktenamebesluit van 8 juni 1993 geen doorslaggevende argumenten om te besluiten dat de 500 biggen wel als biggen ouder dan 10 weken moeten aanzien worden; indien de vermelding 'gelet op de beslissing van de Bestendige Deputatie van 9 april 1987 waarbij vergunning werd verleend voor het exploiteren van een varkensfokkerij met 1.400 mestvarkens en 320 zeugen' in het besluit van 8 juni 1993, een louter materiële vergissing zou zijn, dan had de exploitant de mogelijkheid een erratum te vragen en kon de bestendige deputatie dit corrigeren; gezien dit niet is gebeurd, is er geen reden om te veronderstellen dat het een materiële vergissing betrof; ook in het aktenamebesluit van 26 augustus 1999 is vermeld dat de basisvergunning geldig is voor 1.400 mestvarkens en 320 zeugen;

Overwegende dat gesteld kan worden dat de risico's voor de externe veiligheid, de hinder, de effecten op het leefmilieu, op de wateren, op de natuur en op de mens buiten de inrichting veroorzaakt door de gevraagde exploitatie, zijnde enerzijds het verder exploiteren van een varkenshouderij met 317 zeugen, 3 beren, 1.400 vleesvarkens/opfokzeugen voor een termijn verstrijkend op 31 december 2003 en anderzijds de aktename van de gevraagde klasse 3-inrichtingen, mits strikte naleving van de op te leggen milieuvergunningvoorwaarden tot een voor (de) omgeving aanvaardbaar niveau kunnen

worden beperkt, met uitzondering echter van het volgende onderdeel waarvoor de vergunning wordt geweigerd:

- het exploiteren van 500 biggen > 10 weken;

Overwegende dat er bijgevolg aanleiding toe bestaat het beroep ongegrond te verklaren en de bestreden beslissing te wijzigen".

2. Ten gronde

2.1. In een eerste middel voert verzoeker de schending aan van het rechtszekerheids-, het vertrouwens- en het legaliteitsbeginsel alsook de miskenning van het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 9 april 1987 "waarbij aan verzoeker een vergunning werd verleend voor de exploitatie van een nieuwe stal van 700 mestvarkens en drie bestaande stallen voor respectievelijk 700 mestvarkens, 320 zeugen en 500 gespeende biggen", de artikelen 1 tot 27 van het Algemeen Reglement op de Arbeidsbescherming (hierna: ARAB) en de bijhorende lijst met de indeling en de opsomming van de vergunningsplichtige inrichtingen.

Verzoeker stelt, met verwijzing naar de toen geldende regeling van het ARAB, dat de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen op 9 april 1987 een vergunning heeft verleend voor 2.220 dieren. Dit zou volgens hem blijken uit bepaalde gegevens van het administratief dossier, op grond waarvan deze beslissing werd voorbereid, en uit een brief van de provinciegouverneur van 17 juli 1991. Bovendien zouden de bij de aanvraag gevoegde plannen, volgens verzoeker, een materiële vergissing bevatten met betrekking tot het gewicht van de te vergunnen dieren. Verzoeker leidt daaruit af dat "het bestreden besluit, met de overweging dat de oorspronkelijk vergunde '500 gespeende biggen' ondertussen als niet vergunningsplichtig en niet vergund moeten beschouwd worden en dat zij dienen (te worden) gelijkgesteld met biggen jonger dan 10 weken, een duidelijke miskenning inhoudt van de oorspronkelijke vergunning van 9 april 1987 die het voorwerp van de hernieuwingsaanvraag uitmaakt". Hij betoogt dat de bevoegde administratieve overheid zich telkens zo heeft gedragen, minstens voortdurend de vaste en betrouwbare indruk heeft gewekt, dat hij "sedert 1987 wel degelijk over een exploitatievergunning beschikte voor het houden van 2.220 gespeende varkens, 500 gespeende biggen inbegrepen en dat deze 500 gespeende biggen volgens de nieuwe wettelijke classificatie van toepassing sedert de in werkingtreden van Vlareem beschouwd werden als biggen 'ouder dan 10 weken'". Hij verwijst naar de aangifte van de mestproductie bij de Mestbank die volgens hem "steeds, jaar na jaar, rekening (heeft) gehouden met de aangifte van

2.220 varkens en met de vergunde mestproductie voor 2.220 varkens" en naar de bevestigende verklaring van een bestendige afgevaardigde op 14 november 2001.

2.2. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van de motiveringsplicht overeenkomstig artikel 149 van de Grondwet, van artikel 3 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en de in dat artikel 3 bedoelde indelingslijst, en van de artikelen 5, § 1 en 33 van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen. Verzoeker stelt dat het "enerzijds onomstotelijk vaststaat dat verzoeker ingevolge zijn vergunning van 9.4.1987 een vergunning had voor 2220 varkens, waarvan 320 zeugen, 1400 mestvarkens en 500 gespeende biggen, terwijl anderzijds de toegevoegde lijst van de als hinderlijk beschouwde inrichtingen overeenkomstig het bedoelde in artikel 3 van het decreet van 28 juni 1985 enkel gewag maakt van zeugen en gebruiksvarkens ouder dan 10 weken, zodat hieruit moet afgeleid worden dat het de bedoeling van de wetgever was de vergunde gespeende biggen volgens de nieuwe nomenclatuur te beschouwen als gebruiksvarkens ouder dan 10 weken".

2.3. De verwerende partij stelt daar het volgende tegenover :

"Beide middelen van de verzoekende partij zijn erop gebaseerd dat de bestreden beslissing ten onrechte er zou vanuit gaan dat slechts 1720 varkens vergund waren.

Zoals blijkt uit het bovenvermeld feitenrelaas en de stukken, is reeds van in den beginne en steeds opnieuw bij alle administratieve beslissingen sprake geweest van 1720 vergunde dieren en 500 gespeende varkens of dus biggen van minder dan 10 weken.

Wanneer sprake is van een totaal van 2220, dan slaat dit precies op 1720 vergunde dieren en 500 niet vergunde (niet te vergunnen) dieren.

Beide middelen missen dus feitelijke grondslag, waardoor er verder niet dient op ingegaan te worden".

2.4. In de memorie van wederantwoord herhaalt verzoeker dat "overduidelijk uit het beschikkend gedeelte van de exploitatievergunning van 09.04.1987, mede in het licht van het administratief dossier van de Bestendige Deputatie (...) (blijkt) dat de vergunde toestand sedertdien wel degelijk betrekking heeft op een totaal van 2.220 varkens".

Met betrekking tot de voorafgaande vergunningstoestand stelt hij het volgende :

"1.1. Voor de aanvraag van de uitbatingsvergunning verleend op 9 april 1987 waren er op het bedrijf van verzoeker reeds 820 varkens aanwezig (120 zeugen en 700 mestvarkens in twee vergunde stallen).

Het betrof toen reeds een gesloten bedrijf, zijnde een bedrijf waarin de eigen gefokte biggen worden afgemest.

Het bedrijf van verzoeker was op dat ogenblik, gelet op de omvang en de ligging in agrarisch gebied, op het vlak van de uitbating nog niet vergunningsplichtig.

Nadat het bedrijf van verzoeker beschikte over nieuwe bouwvergunningen (14.08.1985), werd op 21.10.1985 voor de eerste maal een vergunning aangevraagd voor de uitbreiding van het bestaand en niet vergunningsplichtig bedrijf met 1.400 varkens, zulks met de bedoeling om aldus te komen tot een totaal bedrijf met 2.220 vergunde varkens als gesloten bedrijf, zijnde alwaar alle geboren biggen konden afgemest worden.

Zoals de verwerende partij zelf aanhaalt, was onder de toenmalige ARAB wetgeving aangenomen dat biggen tot 20 kilo niet vergunningsplichtig waren. Het voorwerp van de vergunningsaanvraag was dan ook om bijkomend 1400 vergunningsplichtige varkens te vergunnen.

1.2. De verwerende partij laat opmerken dat 'bij de vergunning een plan gevoegd is dat door de verzoeker PILLAERT zelf bij de aanvraag was gevoegd'.

Het is uiteraard evident dat verzoeker de plannen zelf niet getekend heeft. Verzoeker ontkent niet dat de plannen een vermelding bevatten die op een materiële vergissing berust.

Het betreft evenwel een vermelding die niet essentieel was voor het goed begrip van het voorwerp van de vergunningsaanvraag".

2.5. Het uitgangspunt van de beide aangevoerde middelen is dat de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen op 9 april 1987 een vergunning zou hebben verleend voor 500 vergunningsplichtige gespeende biggen. Dit gegeven zou nadien zijn bevestigd in een brief van de provinciegouverneur van 17 juli 1991 en in de beslissing van de bestendige deputatie van 8 juni 1993 houdende aktename. Dit zou meebrengen dat de bestreden beslissing ten onrechte voorhoudt dat de aanvraag voor "500 biggen groter dan 10 weken" een verandering door uitbreiding van de vergunning beoogt.

Om het precieze voorwerp van de vergunning van 9 april 1987 te bepalen kan enkel gebruik worden gemaakt van die vergunning zelf. In de tekst van deze vergunning, die voldoende duidelijk is, wordt gewag gemaakt van "500 gespeende biggen" en wordt op het bijgevoegde plan bij de stal waarin deze biggen zijn ondergebracht melding gemaakt van "batterijen 500 big tot 20 kg.". Nu er geen betwisting over bestaat dat op 9 april 1987 biggen tot 20 kg niet vergunningsplichtig waren, heeft de verwerende partij uit de vermelding op het plan terecht afgeleid dat de "500 biggen" waarvan sprake géén vergunningsplichtige gespeende biggen waren.

De constructies die verzoeker opbouwt om te trachten het tegendeel te bewijzen, overtuigen niet.

Uit de verwijzing in de vergunning van 9 april 1987 naar de exploitatie van een stal met "500 gespeende biggen", volgt op zichzelf niet dat het gaat om 500 vergunningsplichtige gespeende biggen. Dit volgt evenmin uit het feit dat in bepaalde stukken van het administratief dossier de voornoemde biggen worden meegerekend bij de weergave van 2.220 als het totaal aantal varkens op het bedrijf. Om te weten over welke "500 biggen" het gaat is de vermelding op het bij de vergunning van 9 april 1987 gevoegde plan essentieel. Verzoeker beweert dat de voornoemde vermelding op het plan een materiële vergissing betreft, dat het evident is dat hij niet zelf die plannen heeft getekend en dat het een vermelding betreft die niet essentieel was voor het goed begrip van het voorwerp van de vergunningsaanvraag. Verzoeker kan zich echter niet beroepen op zijn eigen onzorgvuldigheid of op deze van zijn lasthebber. Uit het feit dat de vergunningsaanvraag werd ondertekend door verzoeker, blijkt zijn akkoord met de inhoud ervan, alsook met de vermeldingen op het bijgevoegde plan.

De brief van de provinciegouverneur van 17 juli 1991 vermag niet de draagwijdte van de verleende vergunning te wijzigen.

Bovendien wordt, wat voorafgaat, bevestigd in de relevante overwegingen van de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 8 juni 1993 houdende aktenaam die als volgt luiden :

"Gelet op de beslissing van de Bestendige Deputatie dd. 09/04/1987, waarbij vergunning werd verleend voor het exploiteren van een varkensfokkerij met 1.400 mestvarkens en 320 zeugen;

(...)

Overwegende dat de gemelde verandering betrekking heeft op het in gebruik nemen van een bestaande stal (...) zonder vermeerdering van het totale aantal varkens".

Deze overwegingen spreken uitdrukkelijk tegen dat er op 9 april 1987 een vergunning zou zijn verleend voor 500 vergunningsplichtige gespeende biggen.

De beide middelen missen feitelijke grondslag en zijn niet gegrond,

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

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

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

de HH.	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
	C. ADAMS,	staatsraad,
	D. DECOCK,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

D. DECOCK.

L. HELLIN.