

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 186.804 van 2 oktober 2008
in de zaak A. 109.098/VII-24.342.**

In zake : André DESMET,
 die woonplaats kiest bij
 advocaat Ph. VAN WESEMAEL,
 kantoor houdende te BRUSSEL,
 Waterlooosesteenweg 412 F

tegen :

de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant,
die woonplaats kiest bij
advocaat K. VAN ALSENOY,
kantoor houdende te BRUSSEL,
A. Dansaertstraat 92.

DE VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat André DESMET op 17 augustus 2001 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 7 juni 2001 waarbij, in beroep tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Gooik van 22 januari 2001, de aanvraag tot omvorming van zijn vergunning voor 198 varkens naar 39 runderen wordt geweigerd;

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 4 juli 2006 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 10 maart 2008 waarbij wordt bepaald dat de zaak met toepassing van artikel 90, § 1, derde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, door één lid van de kamer wordt behandeld;

Gelet op de beschikking van 19 juni 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 18 september 2008;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter L. HELLIN;

Gehoord de opmerkingen van advocaat M. MALFAIT, die loco advocaat Ph. VAN WESEMAEL verschijnt voor verzoeker;

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;

1. De gegevens van de zaak

Overwegende dat de gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat:

1.1. Verzoeker baat een landbouwbedrijf uit aan de Langestraat 75 te Gooik. Hij beschikt over een ARAB-vergunning, bij aktename, lopende tot 1 september 2011 voor 198 varkens en 124 runderen.

1.2. Op 26 oktober 2000 dient hij bij het gemeentebestuur een aanvraag in tot omvorming van zijn vergunning tot 163 runderen, dit is de omvorming van 198 varkens in 39 runderen.

1.3. De Vlaamse Landmaatschappij (hierna : VLM) geeft op 5 januari 2001 een gedeeltelijk ongunstig advies.

Zij stelt eerst vast dat er op grond van de mestbankaangifte van de inrichting kan worden gesteld dat er minstens gedurende twee opeenvolgende jaren geen varkens meer werden gehouden op de inrichting en dat deze stelling wordt bevestigd door het plaatsbezoek. Uitgaande van het standpunt dat er enkel nog

een geldige vergunning is voor het aantal standplaatsen dat nog op de inrichting aanwezig is, is zij van mening dat ingevolge de afbraak in 2000 van de stal voor 18 varkens de vergunning voor deze varkens is vervallen, zodat er nog slechts kan worden uitgegaan van een vergunning voor 180 varkens. Tevens zijn er nog slechts standplaatsen voor 120 runderen. Uitgaande van de vergelijking van de mestproductie voor een tot dat getal teruggebracht aantal dieren stelt zij vast dat de gevraagde omvorming tot een stijging van de mestproductie zou leiden, wat in strijd is met artikel 33ter, § 1,3/, van het decreet van van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (hierna : meststoffendecreet). Zij adviseert dan ook de vergunning slechts toe te staan voor een aantal runderen dat geen verhoging van de mestproductie met zich meebrengt in vergelijking met deze van de nog vergunde dieren. Alzo meent zij dat de omvorming slechts kan worden toegestaan tot een totaal van 155 runderen in plaats van 163.

Ook de intergemeentelijke milieudienst geeft op 19 januari 2001 op basis van de gegevens van een eigen plaatsbezoek en met kennis van het advies van de VLM een gunstig advies voor 155 runderen.

1.4. Op 22 januari 2001 beslist het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Gooik de aanvraag toe te staan voor de omvorming tot 163 runderen.

In de beslissing wordt melding gemaakt van het "gunstige" advies van de gemeentelijke dienst (in casu eigenlijk de intergemeentelijke milieudienst) van 19 januari 2001 en van het "voorwaardelijk gunstig advies dd. 05/01/2001 van de Vlaamse Landmaatschappij, afdeling Mestbank, waarmee het college van burgemeester en schepenen zich niet kan akkoord verklaren".

1.5. Op 16 februari 2001 tekent de VLM beroep aan tegen deze beslissing omdat zij tot een verhoging van de mestproductie leidt.

1.6. De afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen van de administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten & Landschappen (hierna : AROHM) geeft op 20 maart 2001 een gunstig advies.

De VLM herhaalt het advies dat zij in eerste aanleg gaf.

De afdeling Milieuvergunningen van AMINAL is in haar advies van 30 maart 2001 van mening dat er nog steeds 124 standplaatsen voor runderen zijn en dat het verdwijnen van de stal voor 18 varkens in 2000 niet tot gevolg heeft dat de vergunning voor dat aantal als vervallen mocht worden beschouwd, vermits dit nog geen twee jaar geleden was en er dus niet voldaan is aan de voorwaarden

vermeld in artikel 28, § 1, 3/, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna : milieuvergunningsdecreet) en in artikel 46, 3/, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I), krachtens dewelke een vergunning of een deel ervan slechts als vervallen kan worden beschouwd indien zij gedurende twee opeenvolgende jaren niet werd uitgebaat. Daarom is zij van mening, uitgaande van een groter reeds vergund mestvolume, dat de omvorming kan worden toegestaan ten belope van 32 runderen, wat het vergunde aantal runderen zou brengen op 156.

Op 23 mei 2001 adviseert de Provinciale Milieuvergunningscommissie (hierna : PMVC), na verzoeker te hebben gehoord, unaniem tot de volledige weigering van de gevraagde omvorming om reden dat uit het door de VLM voorgelegd overzicht van verzoekers aangiften aan de Mestbank blijkt dat vanaf 1993 tot en met 1997 een sterk beperkt aantal varkens werd aangegeven, er in de aanslagjaren 1998, 1999 en 2000 geen zeugen en varkens meer werden aangegeven en in de laatste twee jaren zelfs geen standplaatsen meer voor varkens, zodat de vergunning voor de varkens in toepassing van artikel 46 van Vlarem I is vervallen omdat ze gedurende twee opeenvolgende jaren niet meer werd uitgebaat.

1.7. Op 7 juni 2001 besluit de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant op grond van dat advies, waarvan zij de bewoordingen integraal overneemt, de gevraagde omvorming volledig te weigeren.

Dit is het bestreden besluit;

2. Ten gronde

2.1.1. Overwegende dat verzoeker in een eerste middel de schending aanvoert van artikel 28 van het milieuvergunningsdecreet en van artikel 46 van Vlarem I, omdat het bestreden besluit in essentie op grond van de laatste mestbankaangiften, waarin geen varkens zouden zijn opgegeven, oordeelt dat er sinds twee opeenvolgende jaren geen varkens meer werden gehouden en de vergunning daarvoor dan ook was vervallen, zonder dat ze de argumentatie van verzoeker tot bewijs van het tegendeel onderzoekt en terwijl er nergens wordt voorzien dat de mestbankaangiften een vermoeden "iuris et de iure" scheppen van de werkelijke bezetting van de inrichting; dat verzoeker betoogt dat, integendeel, uit de omstandigheden van de zaak juist blijkt dat er wel varkens werden gehouden, waardoor de mestbankaangifte een twijfelachtige bron van informatie blijkt, zodat de verwerende partij had moeten nagaan wat de overige feitelijke elementen waren die wijzen op

het aantal dieren dat werkelijk ter plaatse werd gehouden, dat in het bestreden besluit aldus de vereiste feitelijke en juridische grondslag ontbreekt en dat evenmin voldaan is aan de in artikel 17 van het milieuvergunningsdecreet en artikel 30, § 1, 5/, van Vlarem I vervatte motiveringsplicht, dat de beslissing dat er voortaan geen varkens meer gehouden mogen worden op het bedrijf onevenredig is en een schending is van het proportionaliteitsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het continuïteitsbeginsel, dat de houding van de verwerende partij duidelijk ingegeven is door de noodzaak om in de komende jaren "te komen tot een substantiële vermindering van de mestproductie in Vlaanderen", maar dat het bestreden besluit niet de geëigende weg is om dit te doen en zelfs afbreuk doet aan de rechtszekerheid van verzoeker door via "een slinkse omweg" deze doelstelling te willen realiseren;

2.1.2. Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat er drie redenen zijn waarop zij haar zienswijze steunt : vooreerst het advies van de VLM waarin wordt gesteld dat uit een plaatsbezoek bleek dat een deel van de standplaatsen door een woning was vervangen en dat de mestbankaangiften waaruit kon worden afgeleid dat er gedurende twee opeenvolgende jaren geen varkens meer werden gehouden op de inrichting overeenkwamen met de realiteit, vervolgens de gegevens uit de mestbankaangiften van verzoeker waaruit kan worden afgeleid dat verzoeker zijn rundveestapel gestaag heeft uitgebreid van 73 stuks in 1992 tot 167 in 2000 en tegelijkertijd het aantal varkens heeft verminderd van 97 in 1992 tot 7 in 1996 en geen meer vanaf 1997, vanaf de aangifte 1999 geeft hij zelfs geen standplaatsen voor varkens meer op, dat deze evolutie past bij zijn intentie om enkel nog runderen te houden, een intentie die hij effectief uitvoerde en nadien bevestigde door de milieuvergunningsaanvraag in te dienen die het voorwerp is van deze betwisting, dat de mestbankaangiften geen vermoeden "juris et de jure" scheppen maar dat dit in het bestreden besluit ook niet wordt beweerd, dat zij bevestigen dat door het plaatsbezoek werd vastgesteld dat er al twee jaar geen varkens meer zijn op de inrichting, en ten slotte heeft verzoeker, toen hij door de PMVC werd gehoord, geen enkel gegeven aangevoerd dat zou moeten aantonen dat de oorspronkelijke vergunning voor 198 varkens effectief uitgebaat werd gedurende de twee laatste jaren en het is ook niet duidelijk hoe de berekeningstabel die verzoeker bijkomend overmaakte aan de PMVC zou aantonen dat er effectief varkens werden gehouden op de inrichting; dat de verwerende partij voorts stelt dat verzoeker ten onrechte van oordeel is dat artikel 17 van het milieuvergunningsdecreet en artikel 30, § 1, 5/, van Vlarem I geschonden zijn, aangezien die artikelen niet van toepassing zijn op de beroepsprocedure maar slechts op de procedure in eerste aanleg, dat terecht is vastgesteld dat de oorspronkelijke vergunning ten dele vervallen was, waardoor de

omvorming zou leiden tot een verhoging van de mestproductie waartegen artikel 33ter van het meststoffendecreet zich verzet, en dat verzoeker geen verdere gegevens aanbrengt die zijn stelling zouden staven;

2.1.3. Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord beklemtoont dat er geen enkele bepaling bekend is die voorschrijft dat de mestbank-aangiften gelden als bewijs van de werkelijke bezetting van een inrichting en dat bijgevolg moet worden besloten dat de verwerende partij niet beschikte over sluitende bewijzen aangaande de werkelijke bezetting van het bedrijf die het tegendeel bewijzen van wat verzoeker tijdens de hoorzitting heeft aangedragen en dat zij ook niet kan ontkennen dat er zich constant minstens enkele dieren op het bedrijf bevonden;

2.1.4. Overwegende dat de door verzoeker geschonden geachte bepalingen ten tijde van het bestreden besluit als volgt luiden :

artikel 28 van het milieuvergunningsdecreet :

"§1. De vergunning vervalt van rechtswege wanneer zij betrekking heeft op een inrichting :

(...)

3/ die gedurende twee opeenvolgende jaren niet werd geëxploiteerd;

(...)

§2. Indien de in §1 genoemde gevallen slechts betrekking hebben op een gedeelte van de inrichting, vervalt de vergunning slechts voor dat gedeelte",

artikel 46 van Vlarem I :

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

(...)

3 /gedurende twee opeenvolgende jaren niet werd geëxploiteerd",

artikel 17 van het milieuvergunningsdecreet :

"De beslissing over de vergunningsaanvraag is met redenen omkleed. (...)",

en artikel 30, § 1, 5/, van Vlarem I :

"§1. De beslissingen over vergunningsaanvragen als bedoeld in artikel 6 worden geformuleerd door middel van besluiten waarvan het respectieve model is vastgesteld in de subbijlagen van bijlage 9 bij onderhavig besluit en dienen tenminste de volgende gegevens te vermelden :

(...)

5/ een motivering van de beslissing inzonderheid rekening houdend met de verschillende uitgebrachte adviezen en in voorkomend geval de evaluatie van de tijdens het openbaar onderzoek gemaakte bemerkingen en bezwaren";

dat verzoeker in het middel kritiek uit op het feit dat de verwerende partij van oordeel is geweest dat er voldoende bewijzen zijn dat er reeds gedurende twee opeenvolgende jaren geen varkens meer aanwezig waren op zijn bedrijf; dat het evenwel aan de Raad van State niet toekomt zelf in de beoordeling van de feiten te treden, zodat hij enkel kan nagaan of de verwerende partij bij het beoordelen van de feitelijke gegevens geen kennelijk onredelijke beoordeling heeft gemaakt; dat bij ontstentenis van enig voorschrift over het te leveren bewijs, dit bewijs met alle middelen van recht kan worden geleverd; dat uit het bestreden besluit blijkt dat de verwerende partij voor haar beslissing steunt op de mestaangifte die door verzoeker werd ingediend voor de jaren 1993 en 1995-2000; dat zij vaststelt dat daaruit blijkt dat verzoeker in 1993 97 varkens heeft opgegeven en in 1997 nog slechts 7 en dat hij vanaf zijn aangifte 1998, die de cijfers bevat voor het productiejaar 1997, geen varkens meer heeft aangegeven en in zijn aangifte voor 1999 en 2000 zelfs geen standplaatsen voor varkens meer heeft vermeld; dat verzoeker die vaststellingen niet betwist en evenmin elementen aanbrengt die de verwerende partij er toe hadden kunnen brengen de juistheid van de gegevens van de mestbankaangiften te betwijfelen; dat overigens ook de VLM heeft vastgesteld dat uit de mestbankaangifte gebleken is dat er sinds twee opeenvolgende jaren geen varkens meer werden gehouden op het bedrijf en dat deze conclusie door het plaatsbezoek werd bevestigd; dat de verwerende partij bijgevolg in redelijkheid tot de conclusie is kunnen komen dat op grond van de gegevens van het dossier er sinds twee opeenvolgende jaren geen varkens meer werden gehouden op het bedrijf van verzoeker; dat zij derhalve een terechte toepassing heeft gemaakt van artikel 28 van het milieuvergunningsdecreet en van artikel 46 van Vlarem I, en vermocht te besluiten dat het gedeelte van de oorspronkelijke vergunning dat betrekking had op het houden van 198 varkens vervallen was; dat zij hiermee dan ook geen afbreuk heeft gedaan aan de door verzoeker ingeroepen beginselen en evenmin een oneigenlijk gebruik zou hebben gemaakt van de haar verleende bevoegdheden om "tot een substantiële vermindering van de mestproductie in Vlaanderen" te komen; dat het eerste middel niet gegrond is;

2.2.1. Overwegende dat verzoeker in een tweede middel de schending aanvoert van artikel 33ter van het meststoffendecreet, van de motiveringsplicht voortvloeiend uit artikel 17 van het milieuvergunningsdecreet, van artikel 30, § 1, 5/, van Vlarem I, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de

uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel en van de verplichting dat een beslissing moet steunen op een "juiste feitelijke en juridische grondslag"; dat hij uiteenzet dat het niet juist is dat de aangevraagde wijziging van de vergunning onvermijdelijk tot een stijging van de vergunde mestproductie leidt, aangezien de vergunning en de daaraan gekoppelde mestproductie niet vervallen was en dat na vergelijking van de vergunde mestproductie met de gevraagde blijkt dat de mestproductie zou inkrimpen en niet zou toenemen, zodat de in artikel 33ter, § 1, c), van het meststoffendecreet vervatte "stand-still"-regeling geen toepassing kon vinden, dat uit de bewoordingen van het bestreden besluit ook blijkt dat de nota van verzoeker niet in aanmerking werd genomen, nu de in die nota vervatte argumenten op geen enkele wijze werden weerlegd, zodat in het bestreden besluit derhalve geen juiste en afdoende redenging te vinden is waarom zijn aanvraag zou leiden tot een toename van de mestproductie; dat, voorts, steeds volgens verzoeker, het bestuur tekort is geschoten in zijn plicht om, waar nodig, informatie in te winnen bij verzoeker omtrent aspecten waaromtrent nog vragen zouden rijzen, dat zij de aanvraag van verzoeker niet met de gepaste zorgvuldigheid behandeld nu zij deze niet met "een zekere soepelheid" en "met zin voor de werkelijkheid" heeft onderzocht en geen "voeling" heeft gezocht met de aanvrager teneinde een bevredigende oplossing te vinden;

2.2.2. Overwegende dat de verwerende partij daarop antwoordt dat, zoals zij in haar antwoord op het eerste middel reeds heeft gesteld, de artikelen 17 van het milieuvergunningsdecreet en 30, § 1, 5/, van Vlarem I niet van toepassing zijn op de beroepsprocedure, maar slechts op de procedure in eerste aanleg, dat, voorts, om artikel 33ter, § 1, 1/, c), van het meststoffendecreet te kunnen toepassen, men noodzakelijkerwijze een vergelijking moet maken tussen de vergunde mestproductie van vóór de verandering van de inrichting en deze van ná de verandering, dat dit is gebeurd en dat de berekening heeft uitgewezen dat de beoogde mestproductie na verandering van de inrichting hoger zou zijn dan deze van vóór de verandering, zodat van artikel 33ter een juiste toepassing is gemaakt, dat de huidige milieuwetgeving met een uitgebreid gamma van onderzoeks-, inspraak- en consultatiemodaliteiten de overheid verplicht elke aanvraag te beoordelen rekening houdend met alle wettelijke voorschriften maar ook met alle feitelijke gegevens, dat bij het nemen van het bestreden besluit rekening gehouden is met de feitelijke gegevens, de mestbankaangiften, het plaatsbezoek van de VLM, de hoorzitting met verzoeker en de diverse adviezen, dat zij dan ook niet tekort geschoten is aan haar plicht om bij verzoeker informatie in te winnen en te antwoorden op de bezwaren die verzoeker tijdens de hoorzitting heeft geuit;

2.2.3. Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord nog stelt dat de verwerende partij zich niet kon beperken tot een loutere overname van of verwijzing naar het klaarblijkelijk voor het provinciebestuur doorslaggevende advies van de VLM;

2.2.4. Overwegende dat artikel 33ter, § 1, 1/, c), van het meststoffen-decreet ten tijde van het bestreden besluit als volgt luidde :

"§ 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 slopgezette bestaande veeteeltinrichting";

dat, zoals uit het onderzoek van het eerste middel blijkt, de verwerende partij terecht van oordeel kon zijn dat de vergunning voor 198 varkens wegens niet-exploitatie gedurende twee opeenvolgende jaren vervallen was; dat zij ook terecht de vergunde mestproductie heeft berekend zonder met die varkens rekening te houden en dat de berekening die aldus is gemaakt op afdoende wijze aantoont dat de gevraagde mestproductie na verandering hoger zou liggen dan de vergunde productie vóór de verandering; dat hiermee dan ook een juiste toepassing is gemaakt van voornoemd artikel 33ter, § 1, 1/, c), van het meststoffendecreet; dat, voorts, niet kan worden uitgemaakt wat verzoeker bedoelt met een "nota" en dat, indien hij zou doelen op een tabel die hij tijdens de hoorzitting bij de PMVC neerlegde, dewelke gewaagt van een berekening van de jaarproductie aan mest voor 124 runderen en 180 varkens, die gegevens geenszins de zienswijze van de verwerende partij kunnen tegenspreken; dat, ten slotte, noch artikel 28 van het milieuvergunningsdecreet, noch artikel 33ter, § 1, 1/, c), van het meststoffendecreet de overheid ruimte biedt om een aanvraag met "een zekere soepelheid" en "met zin voor de werkelijkheid" te behandelen; dat het tweede middel niet gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

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

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op twee oktober tweeduizend en acht, door :

de H.	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
Mevr.	E. IMPENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

E. IMPENS.

L. HELLIN.