

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 191.104 van 5 maart 2009
in de zaak A. 152.016/VII-32.220.**

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

tegen :

de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen.

tussenkommende partij :

André LODENS,
die woonplaats kiest bij
advocaten D. VAN HEUVEN en S. RONSE,
kantoor houdende te KORTRIJK,
President Kennedypark 6, bus 24.

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

Gezien het verzoekschrift dat de NV VLAAMSE LANDMAATSCHAPPIJ op 24 mei 2004 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 18 maart 2004 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Horebeke van 27 oktober 2003, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan André LODENS voor het verder exploiteren en het veranderen van een rundveebedrijf, gelegen aan de Korsele 28 te Horebeke, niet wordt ingewilligd en de beroepen beslissing wordt bevestigd;

Gezien het verzoekschrift tot tussenkomst van 29 juli 2004 ingediend door André LODENS;

Gelet op de beschikking van 13 september 2004 die de tussenkomst van André LODENS toelaat;

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 17 december 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 29 januari 2009;

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 H. DIEPENDAELE, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste 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. De tussenkomende partij exploiteert een veeteeltbedrijf in Horebeke.

Zij beschikt lange tijd over een vergunning voor het houden van 300 varkens. Deze activiteit wordt in 2002 volledig en definitief stopgezet, zodat deze vergunning is vervallen.

Voorliggende betwisting heeft betrekking op het houden van runderen. Deze zijn volgens de tussenkomende partij gemeld in 1990, zonder dat evenwel akte is genomen van deze melding.

Een en ander zou zo onduidelijk zijn meegedeeld, dat de exploitant in de waan was dat ook de runderen waren vergund.

1.2. Op 1 september 2003 dient de tussenkomende partij een milieuvergunningsaanvraag in ter regularisatie, waarbij het aantal runderen zou worden verminderd van 110 tot 70.

1.3. Op 27 oktober 2003 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Horebeke de gevraagde vergunning, voor 70 runderen.

De verzoekende partij die een ongunstig advies heeft verleend, tekent administratief beroep aan, omdat artikel 33ter van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (hierna : meststoffendecreet) verbiedt milieuvergunningen te verlenen die een verhoging van de vergunde mestproductie inhouden.

1.4. In het kader van de beroepsprocedure worden volgende adviezen verleend :

- (a) de Vlaamse Milieumaatschappij adviseert gunstig voor het lozen van afvalwater;
- (b) de Vlaamse Landmaatschappij adviseert ongunstig voor de runderen;
- (c) de afdeling Milieuvergunningen adviseert ongunstig voor de runderen;
- (d) de afdeling Water adviseert gunstig voor de grondwaterwinning;
- (e) de provinciale milieudeskundige adviseert ongunstig voor de runderen;
- (f) de Provinciale Milieuvergunningscommissie adviseert ongunstig voor de runderen.

1.5. Op 18 maart 2004 wordt het bestreden besluit genomen. Het beroep van de verzoekende partij wordt verworpen, de vergunning wordt bevestigd.

De motivering luidt in essentie als volgt :

"Gelet op het beroepsschrift op 6 november 2003 ingediend door de adviesinstantie de VLAAMSE LANDMAATSCHAPPIJ Ganzendries 149 te 9000 Gent, dat de volgende beroepsargumenten bevat:

- Er is geen vergunning meer voor het exploiteren van stallen met een vergunningsplichtig aantal plaatsen en aldus bedraagt de vergunde mestproductie 0 kg P₂O₅ en 0 kg N,
 - De bestreden beslissing heeft betrekking op een vergunde mestproductie van 1.640 kg P₂O₅ en 5.110 kg N,
 - De beslissing voldoet niet aan de bepalingen van het Mestdecreet want er kunnen geen vergunningen verleend worden die een verhoging van de vergunde mestproductie tot gevolg hebben;
- (...)

Overwegende dat uit de historiek van de vergunningen blijkt dat de exploitant op 30 april 1969 een eerste vergunning voor een mestvarkensfokkerij met 300 dieren bekwam; dat deze vergunning voor het houden van 300 varkens op 18 september 1978 verlengd werd door een aktename; dat er volgens de exploitant ook een aktename is voor de runderen, hierbij verwijzend naar het document gevoegd bij de aanvraag in bijlage 11; dat op dit document sprake is

van een 'vee-inrichting'; dat uit navraag bij de Administratie Gezondheidszorg evenwel blijkt dat de enige aktename uit 1978 enkel betrekking heeft op de varkens; dat het dossier ook een document van de zuivelfabriek bevat dat André Lodens sinds 1966 melk levert, hetgeen aantoont dat er steeds runderen op de inrichting gehouden werden; dat er op 13 mei 1993 weerom akte genomen werd van de 300 varkens en een mestopslag van 210 m³; dat er van de 110 runderen geen akte genomen werd aangezien deze in woongebied met landelijk karakter staan en reeds eerder vergunningsplichtig waren (vanaf 50 dieren); dat er inmiddels voor de varkenshouderij gebruik gemaakt werd van het decreet van 9 maart 2001 betreffende de stopzetting van veeteeltinrichtingen en werd de varkenshouderij op 1 oktober 2001 volledig en definitief stopgezet; dat dit tot gevolg heeft dat er op de inrichting momenteel geen vergunde mestproductie meer is aangezien de runderen nooit vergund werden, wat louter het gevolg is van onachtzaamheid bij het lezen van de aktename van 1993; dat de exploitant ervan overtuigd was met alles in regel te zijn tot op het moment dat de hem toegekende nutriëntenhalte weer ontnomen werd;

(...)

Overwegende dat er evenwel aanleiding bestaat om een vergunning toe te kennen om billijkheidsredenen, temeer daar er tijdens het openbaar onderzoek geen bezwaren ingediend werden, de inrichting planologisch verenigbaar is met de omgeving, er geen stedenbouwkundige problemen zijn, de mestafzet en de mestaangifte in het verleden vrij correct gebeurde, er in het verleden reeds gelijkaardige dossiers vergund zijn omwille van billijkheidsredenen, een weigering de leefbaarheid van het bedrijf en het gezinsinkomen bedreigt, het bedrijf correct uitgebaat wordt, het een klein bedrijf met beperkte hinder betreft en er in de jaren '90 meldingen gebeurden waarbij op de geïmproviseerde plannen de runderen opgegeven staan (...);

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, 1^{ste}, 9^{de} en 12^{de} 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 tussenkomende partij in haar memorie van oordeel is dat de verzoekende partij niet over een voldoende persoonlijk en rechtsreeks belang beschikt, dat de verzoekende partij haar belang om op te komen tegen het bestreden besluit onmogelijk kan gronden op de mogelijkheid die de decreetgever haar heeft geboden om administratief beroep aan te tekenen bij de

bestendige deputatie tegen beslissingen van het college van burgemeester en schepenen, dat de enige "causa" waarom zij dergelijk administratief beroep kan instellen bij de deputatie, immers in het decreet zelf ligt, dat de decreetgever niet in de mogelijkheid heeft voorzien om de verzoekende partij bij de Raad van State te laten opkomen tegen beslissingen in beroep van de bestendige deputatie, dat dit lijkt te betekenen dat de decreetgever de beslissing van de bestendige deputatie heeft willen kwalificeren als de laatste beslissing in administratieve aanleg, waarbij ook die besturen die in eerste administratieve aanleg nog beroep konden aantekenen, zich moeten neerleggen; dat volgens de tussenkomenende partij niet goed valt in te zien hoe de verzoekende partij persoonlijk zou kunnen worden geraakt door het bestreden besluit of hoe zij van deze beslissing enig direct nadeel zou kunnen ondergaan, dat een algemene en nietszeggende bepaling in haar statuten onmogelijk de grond kan vormen voor het rechtens vereiste persoonlijk en rechtstreeks belang; dat zij zich expliciet aansluit bij het standpunt van de verwerende partij;

2.3. Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord repliceert 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 inleidende 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 zij bovendien op 6 november 2003 een administratief beroep heeft ingediend tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Horebeke, dat de verwerende partij dit beroep ontvankelijk heeft verklaard, dat er bijgevolg niet slechts sprake is van een algemeen belang wanneer zij de beslissing waarin over haar administratief beroep uitspraak wordt gedaan, aanvecht, dat in het arrest nr. 78.796 van 18 februari 1999, de Raad van State reeds oordeelde dat de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (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 NV 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 zij ook een persoonlijk moreel belang heeft bij de wijze waarop de beslissingnemende overheid haar administratief beroep enerzijds en haar advies uitgebracht in het kader van die administratieve beroepsprocedure anderzijds heeft behandeld, 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 op 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 : vergunningbesluit) steunde; dat de verzoekende partij ten slotte aanstipt dat zij de stelling verdedigt dat op basis van artikel 5.9.3.1 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;

2.4. 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 los staat 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 de tussenkomende partij heeft uitgeoefend, dat men evenwel niet kan stellen dat hierdoor een persoonlijk belang zou ontstaan in hoofde van de verzoekende partij;

2.5. 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. Ten gronde

3.1. Overwegende dat de verzoekende partij in het eerste middel de schending aanvoert van artikel 28, §1, 4/, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna : milieuvergunningsdecreet), van artikel 46, 4/, van Vlarem I, van artikel 5.9.3.1, §1 en §2, van Vlarem II, van artikel 33ter, §1, 1/, c), en 33ter, §1, 3/, van het meststoffendecreet, van artikel 2, §1, van het vergunningenbesluit, en van het verbod op machtsoverschrijding, doordat het bestreden besluit het administratief hoger beroep van de verzoekende partij niet inwilligt en de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Horebeke van 27 oktober 2003, waarmee aan de tussenkomende partij een milieuvergunning wordt afgegeven, bevestigt, wat betekent dat stallen met plaatsen voor 70 inheemse grote zoogdieren nieuw worden vergund, wat overeenkomt met een vergunde mestproductie van 1.640 kg P₂O₅ en 5.110 kg N; dat de verzoekende partij stelt dat uit het administratief dossier en de verklaring van de tussenkomende partij tijdens de hoorzitting van de Provinciale Milieuvergunningscommissie blijkt dat de als een bestaand veeteeltbedrijf beschouwde exploitatie nooit heeft beschikt

over een milieuvergunning voor stallen voor inheemse grote zoogdieren, dat de als bestaand veeteeltbedrijf beschouwde inrichting na de stopzetting van het varkensbedrijf conform artikel 28, §1, 4/, van het milieuvergunningsdecreet, en artikel 46, 4/, van Vlarem I, niet meer beschikt over enige milieuvergunning voor het houden van dieren, en na de ambtshalve herziening van nutriëntenhalte ingevolge de stopzetting van het varkensbedrijf beschikt over een nutriëntenhalte voor 0 kg P₂O₅ en 0 kg N, dat een milieuvergunning voor het houden van dieren op grond van artikel 5.9.3.1, §1 en §2, van Vlarem II slechts kan worden afgegeven indien wordt voldaan aan de bepalingen van het meststoffendecreet, dat dit voldoende moet blijken uit het advies van de Mestbank, dat artikel 33ter, §1, 1/, c), van het meststoffendecreet bepaalt dat tot 31 december 2006 geen milieuvergunning voor het houden van dieren omschreven in artikel 5 van het meststoffendecreet kan worden verleend indien niet wordt voldaan aan de hypothesen van die bepaling, dat artikel 2, §1, van het vergunningbesluit bepaalt dat slechts een milieuvergunning kan worden verleend indien wordt voldaan aan de bepalingen van artikel 33ter, §1, 1/ en 3/, van het meststoffendecreet;

3.2. Overwegende dat de verwerende partij er in haar memorie van antwoord op wijst dat het hier niet om een alleenstaand geval gaat, dat er diverse bedrijven zijn die correct worden uitgebaat, maar ten gevolge van een nalatigheid of een administratieve fout over geen of een beperkte vergunning beschikken, dat aan een aantal van deze inrichtingen tot hiertoe toch een milieuvergunning werd verleend om billijkheidsredenen, zonder dat de verzoekende partij hiertegen in beroep is gegaan bij de Raad van State; dat zij van oordeel was dat in onderhavig dossier de billijkheid kon worden toegepast omdat tijdens het openbaar onderzoek geen bezwaren werden ingediend, de nieuwe inrichting na verplaatsing planologisch verenigbaar is met de omgeving, er geen stedenbouwkundige problemen zijn, de mestaangifte en -afzet steeds correct zijn gebeurd, het bedrijf correct wordt uitgebaat, een weigering de leefbaarheid van het bedrijf en het gezinsinkomen bedreigt, het een klein bedrijf met beperkte hinder betreft, er in de jaren '90 een melding gebeurde waarbij op de geviseerde plannen de runderen opgegeven staan, en ten slotte omdat de rechtsonderhorige ten opzichte van de openbare diensten recht op de gelijkheid van behandeling heeft;

3.3. Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord in essentie 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;

3.4. Overwegende dat de tussenkomenende partij het, gelet op haar exceptie, zinloos noemt om te antwoorden op de middelen van het beroep; dat zij zich louter ondergeschikt aansluit bij de memorie van antwoord;

3.5. Overwegende dat het ten tijde van het bestreden besluit toepasselijk artikel 33ter, § 1, 1/, c), van het meststoffendecreet het volgende 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 18 maart 2004 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Horebeke van 27 oktober 2003, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan André LODENS voor het verder exploiteren en het veranderen van een rundveebedrijf, gelegen aan de Korsele 28 te Horebeke, niet wordt ingewilligd en de beroepen beslissing wordt bevestigd.

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.

De kosten van de tussenkomst, bepaald op 125 euro, komen ten laste van de tussenkomende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vijf maart tweeduizend en negen, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	E. IMPENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

E. IMPENS.

L. HELLIN.