

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 191.295 van 12 maart 2009
in de zaak A. 160.201/VII-33.554.**

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.

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

Gezien het verzoekschrift dat de NV VLAAMSE LANDMAATSCHAPPIJ op 21 februari 2005 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 16 december 2004 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Brakel van 29 juli 2004, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan Marc BEERENS voor het exploiteren van een rundveehouderij, gelegen aan de Kruisstraat 155 te Brakel, niet wordt ingewilligd en de beroepen beslissing wordt bevestigd;

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 12 januari 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 12 februari 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 F. COCRIAMONT 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. In 2000 dient Marc BEERENS een milieuvergunningsaanvraag in ter regularisatie, voor de exploitatie van een rundveehouderij, gelegen aan de Kruisstraat 155 te Brakel. Wat de dieren betreft, gaat het om 50 runderen. De exploitant zou uit onwetendheid nooit eerder een vergunning hebben gevraagd. Hij heeft blijkbaar wel steeds voldaan aan de verplichtingen voortvloeiende uit de regelgeving inzake meststoffen.

1.2. Op 4 september 2000 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Brakel de gevraagde vergunning. Na een administratief beroep van de verzoekende partij, wordt de vergunning op 22 februari 2001 geweigerd door de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen.

1.3. Op 3 juni 2004 doet de exploitant opnieuw een milieuvergunningsaanvraag.

1.4. Op 29 juli 2004 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Brakel de gevraagde vergunning. Opnieuw tekent de verzoekende partij administratief beroep aan.

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

- (a) de afdeling Milieuvergunningen adviseert ongunstig;
- (b) de Vlaamse Landmaatschappij adviseert ongunstig;
- (c) de provinciale milieudeskundige adviseert ongunstig;
- (d) de Provinciale Milieuvergunningscommissie ten slotte adviseert ongunstig.

1.6. Op 16 december 2004 wordt het bestreden besluit genomen : de vergunning wordt bevestigd. De motivering luidt in essentie als volgt :

"Overwegende dat, vermits er voor deze inrichting geen geldende milieuvergunning voorhanden is, de vergunde mestproductie 0 kg P₂O₅/jaar en 0 kgN/jaar bedraagt; dat de exploitant een vergunde mestproductie van 1024 kg P₂O₅/jaar en 3150 kg N/jaar wenst, overeenkomstig 17 runderen <1 jaar, 17 runderen van 1 tot 2 jaar en 16 melkkoeien; dat derhalve zijn aanvraag aanleiding geeft tot een stijging van de vergunde mestproductie, wat strijdig is met artikel 33ter, §1, 3/ van het Mestdecreet;

(...)

Overwegende dat uit het advies van de PMVC blijkt dat het ontbreken van een milieuvergunning het gevolg is van onwetendheid in hoofde van de exploitant over de mogelijkheid tot akteneming in 1990; dat het dan ook billijk wordt geacht om de inrichting te beschouwen als zijnde een vergunde inrichting die over een vergunde mestproductie beschikt; dat bijgevolg niet kan gesteld worden dat de beroepen milieuvergunning aanleiding geeft tot een stijging van de vergunde mestproductie (...);

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 decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (hierna : meststoffendecreet) en van 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 in haar verzoekschrift stelt dat haar persoonlijk belang volgt uit haar statuten en uit het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij, waarbij zij als instelling van openbaar nut werd opgericht, dat het bestreden besluit de verzoekende partij in haar wettelijke en statutaire opdracht schaadt om de afzet van mestoverschotten te controleren, de meststromen te sturen en toezicht te houden op de naleving van het meststoffendecreet en haar uitvoeringsbesluiten, dat door het bestreden besluit een stijging van de mestproductie wordt vergund, die niet verenigbaar is met de criteria van het meststoffendecreet, dat artikel 11, § 1, 3/, van het meststoffendecreet de Mestbank, die binnen de verzoekende partij werkt, bovendien verplicht tot het in ontvangst nemen van de door een producent aangeboden overschotten van dierlijke mest, dat de vernietiging van het bestreden besluit de verboden uitbreiding van de veeteeltinrichting en de meerproductie van mest zal verhinderen, dat de verzoekende partij door het bestreden besluit ook in haar morele belangen is geschaad, wat op zich reeds als belang bij een beroep tot nietigverklaring volstaat, dat de verwerende partij in haar beslissing niet alleen heeft afgeweken van het advies dat zij heeft verstrekt maar het klaarblijkelijk ook niet nodig heeft geacht daartoe afdoende motieven aan te brengen, dat het morele voordeel voortvloeiende uit de vernietiging erin bestaat dat de verwerende partij verplicht zal zijn draagkrachtige motieven aan te brengen en dat bovendien de kans bestaat dat er een nieuwe beslissing zal tussenkomen die wel beantwoordt aan het advies dat de verzoekende partij aan de verwerende partij heeft gegeven, dat minstens een vernietiging van het bestreden besluit moet worden geacht een voordeel te bezorgen aan de verzoekende partij omdat de beslissing uit het rechtsverkeer wordt weggenomen, 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 het advies van OVAM over de milieuvergunningsaanvraag die het voorwerp uitmaakte van het voornoemde arrest louter facultatief lijkt te zijn geweest, dat het advies van de verzoekende partij over de milieuvergunningsaanvraag van Marc BEERENS en over het administratief

beroep dat zij zelf instelde, verplicht is voorgeschreven door respectievelijk artikel 21 en artikel 50 van Vlarem I, en verder steunt op bijvoorbeeld artikel 5.9.3.1, § 1 en § 2, van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna : Vlarem II);

Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord nog toevoegt dat er een duidelijk geïndividualiseerd verband is tussen het bestreden besluit en de verzoekende partij zelf, dat het bestreden besluit de verzoekende partij in haar statutair en decretaal bepaalde werking raakt, dat de vergunning die de verwerende partij heeft afgegeven, een rechtscheppende beslissing is die ondubbelzinnig gevolgen heeft voor de mestproductie, vermits de exploitant op grond van de afgegeven milieuvergunning dieren kan houden en mest kan produceren, wat hij zonder die vergunning niet kon doen, dat elke mestproductie rechtstreeks de gezondheid van de bevolking raakt, dat het precies om deze reden is dat op grond van onder andere "de Europese Nitraatrichtlijn" een strikte reglementering met betrekking tot de mestproductie en de -verwerking tot stand is gebracht, dat in tegenstelling tot wat de verwerende partij wil doen geloven, dit niet betekent dat het belang dat de verzoekende partij erbij heeft om tegen de bestreden beslissing op te komen op een zodanige wijze samenvalt met het algemene belang dat het er niet van kan worden onderscheiden, dat het persoonlijk belang geen louter individueel belang hoeft te zijn, maar tegelijk het belang van andere individuen, en derhalve ook het algemeen belang kan zijn, dat de vraag of het belang voldoende geïndividualiseerd is opdat het zich onderscheidt van dat van de algemeenheid van de burgers, een feitenkwestie is;

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 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 "heer Lodens" 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. Ten gronde

3.1. Overwegende dat de verzoekende partij in het eerste middel de schending aanvoert van artikel 30bis, § 1, van Vlarem I, van artikel 5.9.3.1, § 1 en § 2, van Vlarem II, van artikel 33ter, § 1, 1/, c), en § 1, 3/, van het meststoffen-decreet, van artikel 2, §1, van 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, en van machtsoverschrijding, doordat het bestreden besluit het administratief hoger beroep van de verzoekende partij niet inwilligt en het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Brakel van 29 juli 2004, waarmee aan Marc BEERENS een milieuvergunning wordt verleend, bevestigt, wat betekent dat onder meer stallen met plaatsen voor 50 inheemse grote zoogdieren nieuw worden vergund, wat overeenkomt met een vergunde mestproductie per jaar van 1.024 kg P_2O_5 en 3.150 kg N; dat de verzoekende partij stelt dat uit het administratief dossier en de schriftelijke opmerkingen namens exploitant Marc BEERENS tijdens "de hoorzitting van de provinciale milieuvergunning" blijkt dat de als een bestaand veeteeltbedrijf beschouwde exploitatie nooit over een milieuvergunning voor stallen voor inheemse grote zoogdieren heeft beschikt, dat de vergunde mestproductie aldus 0 kg P_2O_5 en 0 kg N bedraagt, 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, terwijl 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 voornoemde besluit van de Vlaamse regering van 5 oktober 2001 tot uitvoering van artikel 33ter van het meststoffendecreet bepaalt dat slechts een milieuvergunning kan worden verleend indien wordt voldaan aan de bepalingen van artikel 33 ter, § 1, 1/ en 3/, van het meststoffendecreet, dat het bestreden besluit ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de middelen in hoger beroep en met het advies dat de verzoekende partij conform de wet aan de verwerende partij heeft uitgebracht, waardoor de beslissingnemende overheid met schending van alle genoemde bepalingen de exploitant in het bezit stelt van een onwettige milieuvergunning;

3.2. Overwegende dat de verwerende partij als volgt antwoordt :

- "Uit het dossier dat aan verweerster ter beoordeling werd voorgelegd bleek :
- dat de inrichting kan beschouwd worden als een 'bestaande veeteeltinrichting', zoals bedoeld in artikel 5.9.3.1. §1 en 2 van Vlarem II en artikel 2, 7/ van het Mestdecreet;
 - dat voldaan wordt aan de voorschriften van het voornoemde decreet inzake mestafzet en aangifteplicht;
 - dat het ontbreken van een milieuvergunning het gevolg is van een onwetendheid in hoofde van de exploitant over de mogelijkheid tot akteneming in 1990.

In die omstandigheden achtte verweerster het billijk om de inrichting te beschouwen als zijnde een vergunde inrichting die over een vergunde mestproductie beschikt en dat derhalve niet kon gesteld worden dat de beroepen milieuvergunning aanleiding gaf tot een stijging van de vergunde mestproductie. Zij laat het aan de wijsheid van de Raad van State over of dit als een afdoende motivering van haar beroepen beslissing kan worden beschouwd";

3.3. Overwegende dat het in verschillende bepalingen van het meststoffendecreet opgenomen verbod om milieuvergunningen te verlenen die een stijging van de vergunde mestproductie inhouden, aan het bestuur geen beoordelingsruimte laat en dus ook niet terzijde kan worden geschoven omwille van redenen van billijkheid; dat in voorliggende zaak de verwerende partij een enigszins andere redenering heeft gehanteerd; dat in plaats van het verbod terzijde te schuiven om billijkheidsredenen, zij om dezelfde redenen de feitelijke mestproductie als vergund beschouwt, ook als is zij dat formeel niet; dat deze redenering niet aanvaard wordt; dat men immers niet om de vaststelling heen kan dat er geen vergunde mestproductie bestond en dat dit feitelijk gegeven niet "uit billijkheid" terzijde kan worden geschoven door de feiten anders voor te stellen dan zij zich in werkelijkheid voordoen; 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 16 december 2004 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Brakel van 29 juli 2004, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan Marc BEERENS voor het exploiteren van een rundveehouderij, gelegen aan de Kruisstraat 155 te Brakel, 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.

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

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

De griffier,

De voorzitter,

E. IMPENS.

L. HELLIN.