RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 211.730 van 3 maart 2011
in de zaak A. 194.910/VII-37.621.

In zake : Rudi VISSERS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim De Cuyper
kantoor houdend te Sint-Niklaas
Vijfstraten 57
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te Oostende
Archimedesstraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 december 2009, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 9 oktober 2009 waarbij het beroep van Rudi Vissers ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 30 april 2009, houdende weigering van het verzoek tot schrapping van de bijzondere vergunningsvoorwaarde, opgelegd in de milieuvergunning van 15 december 2005 voor het verder exploiteren na verandering door uitbreiding van een gemengde veeteeltinrichting, gelegen aan de Sint Lenaartseweg 209A te Wuustwezel, ongegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Eric Lancksweerdt heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 februari 2011.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Erika Rentmeesters, die loco advocaat Wim De Cuyper verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Emmanuel Verhaest, die loco advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Eric Lancksweerdt heeft een andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De verzoeker exploiteert een gemengde veeteeltinrichting (runderen en varkens) aan de Sint Lenaartseweg 209A te Wuustwezel.

3.2. Met een besluit van de deputatie van de provincie Antwerpen van 15 december 2005 is aan de verzoeker vergunning verleend voor het verder exploiteren en veranderen van de inrichting. De verandering heeft betrekking op een uitbreiding met 207 varkens waardoor het totaal aantal vergunningsplichtige varkens op de inrichting zou stijgen tot 859 dieren. Het besluit van 15 december 2005 is gemotiveerd door verwijzing naar het gunstig advies dat de Provinciale Milieuvergunningscommissie op 6 december 2005 heeft uitgebracht. In dat advies, waaraan een verlenging van de behandelingstermijn van de vergunningsaanvraag is voorafgegaan, staat onder meer te lezen wat volgt :

"1. Horen van partijen

- De heer P. Thierens, adviseur, en de heer R. Vissers, exploitant, worden gehoord.
- De PMVC merkt op dat de exploitant in termijnverlenging diende aan te tonen welk systeem voor ammoniakemissiearme uitvoering hij zal toepassen bij de omvorming van de berging van stro en machines tot vleesvarkenstal. Uit de bijkomende informatie blijkt dat de exploitant twee systemen voorstelt, nl. V-4.7 en S-2. Aansluitend hierbij vraagt hij om beide voorstellen in beraad te houden omdat de termijn te kort is om een uitgebreide technische en economische evaluatie te maken en een afdoende offerte hiervoor te bekomen; naderhand zal hij zijn keuze per brief bekend maken. Daarnaast vraagt hij, indien de aanpassing als bijzondere voorwaarde wordt opgelegd, hiervoor een uitvoeringstermijn tot 2012 te krijgen omdat dit immers de periode is waarin het stalgebouw boekhoudkundig kan worden afgeschreven.
- De heer P. Thierens wijst er op dat het huidige stalsysteem van de exploitant vergelijkbaar is met het V4.2-systeem, maar er niet volledig aan voldoet. Aangezien de mestputten slechts ca. 30 cm diep zijn, wordt de mest frequent afgelaten. Aan andere voorwaarden van het systeem, zoals beluchting e.d., wordt niet voldaan.
- De AMV (wees) er op dat de exploitant de keuze heeft : ofwel geen ammoniakemissiearme uitvoering toepassen bij de omvorming van de berging van stro en machines tot vleesvarkenstal en dan kan slechts een vergunningstermijn tot 2011 worden verleend, ofwel een ammoniakemissiearme uitvoering toepassen bij de omvorming van de berging van stro en machines tot vleesvarkenstal zodat een vergunningstermijn van 20 jaar kan verleend worden.
- De heer P. Thierens reageert hierop dat de exploitant een vergunningstermijn van 20 jaar verkiest en dus opteert voor de ammoniakemissiearme uitvoering. Desgevraagd stelt hij dat dit, gelet op de hiermee gepaard gaande investeringen, haalbaar moet zijn binnen de termijn van ingebruikname van de geplande veranderingen. Het precieze stalsysteem zal dan aan de vergunningverlenende overheid worden gemeld.

(…)
4. Milieutechnische evaluatie
- Idem als advies PMVC d.d. 27 september 2005.
- Gelet op de verklaringen van de vertegenwoordiger van de exploitant ter zitting kan een volledig gunstig advies verleend worden voor de aanvraag, mits in een bijzondere voorwaarde op te nemen dat de exploitant binnen een periode van twee jaar aan de vergunningverlenende overheid het gebruikte stalsysteem meedeelt.

(…)
6. Voorwaarden
(…)
c. Bijzondere voorwaarden
De exploitant dient binnen een periode van twee jaar na de vergunningsbeslissing aan de vergunningverlenende overheid het gebruikte stalsysteem mee te delen.
De door de AMV voorgestelde bijzondere voorwaarde m.b.t. het opheffen van de vergunningen wordt niet weerhouden als bijzondere voorwaarde, maar opgenomen in het voorwerp van de vergunning".

Als bijzondere voorwaarde legt de milieuvergunning van 15 december 2005 het volgende op :

"De exploitant dient binnen een periode van twee jaar na de vergunningsbeslissing aan de vergunningverlenende overheid het gebruikte stalsysteem mee te delen".

Artikel 5 van het besluit van de deputatie van de provincie Antwerpen bepaalt dat de vergunning wordt verleend voor een termijn die eindigt op 15 december 2025.

3.3. Op 19 mei 2008 dient de verzoeker een eerste aanvraag in tot wijziging van de hierboven vermelde bijzondere vergunningsvoorwaarde, doch met een besluit van 28 augustus 2008 wijst de deputatie van de provincie Antwerpen dit verzoek af. De deputatie baseert haar afwijzende beslissing in essentie op de vaststelling dat de feitelijke toestand noch de toepasselijke regelgeving gewijzigd zijn sedert het besluit van 15 december 2005 "terwijl de exploitant nu terugkomt op het destijds in de PMVC geuite engagement om een vergunningstermijn voor 20 jaar te bekomen".

3.4. Met een brief van 6 januari 2009 dient de verzoeker bij de deputatie van de provincie Antwerpen nogmaals een verzoek in tot wijziging van de kwestieuze bijzondere vergunningsvoorwaarde. De aanvraag is als volgt gemotiveerd :

> "Vooreerst wens ik de stalinrichting te beschrijven. De stal bestaat uit 5 kompartimenten met deels biggen en vleesvarkens. Sinds 1997 werd deze stal reeds gebruikt voor opfok van biggen (niet-vergunningsplichtige varkens). Hiervoor kan ik desgevallend de nodige bewijsmaterialen van aankoop van binneninrichting en roosters voorleggen (…), de dewelke in vorige aanvraag tot annulering ook reeds werden toegevoegd. Hieromtrent had de gemeente Wuustwezel twijfels of deze al dan niet aangewend werden voor de inrichting van desbetreffende biggenbatterij, omdat rond diezelfde periode de vleesvarkensstal werd gerealiseerd. In bijlage 5 zijn de kopij's bijgevoegd van de aankoopfacturen van de bouwmaterialen van de vleesvarkensstal van de periode eind 1997, begin 1998. Uit bijlage 4 en 5 blijkt duidelijk dat er wel degelijk afzonderlijk een biggenbatterij werd gerealiseerd in de periode tweede helft 1997. Tevens (…) als bijkomende, doch minstens even bewijskrachtiger als eerste argumentatie, is een overzicht (origineel schrijven van de Mestbank) toegevoegd van de stal- en dierbezetting in 't kader van de jaarlijkse mestbankaangifte dewelke is toegevoegd in bijlage 6. In dit overzicht is overduidelijk dat er vanaf 1998 er zowel vleesvarkens en biggen <20 kg werden aangegeven. Dus de biggen waren wel degelijk aanwezig op mijn bedrijf en dit in de stalgebouwen dewelke aangeduid zijn op de plannen behorende bij mijn milieuvergunning.
>
> (…)
>
> Het feit dat het desbetreffende stalgebouw, weliswaar opgericht als loods, doch sinds 1998 reeds in gebruik voor het huisvesten van (niet-vergunningsplichtige) varkens en toendertijd er bij nieuwbouw of verbouwing nog geen wettelijke verplichting werd opgelegd tot het ammoniakemissiearm bouwen (slechts van toepassing sinds 2002) werd deze biggenstal niet-ammoniakemmissiearm nl. op een standaardwijze ingericht. Wat betreft de huidige situatie stel ik vast dat er tot op heden (…) geen praktische en technisch uitvoerbare methoden bestaan voor bestaande klassieke stallenbouw en dit omwille van te lage dakvoethoogte voor toepassing van centrale afzuiging".

3.5. Op 30 april 2009 beslist de deputatie van de provincie Antwerpen om de aanvraag van de verzoeker tot het schrappen van de meervermelde bijzondere vergunningsvoorwaarde niet in te willigen. Zij verwijst daarvoor naar het advies van de Provinciale Milieuvergunningscommissie van 6 december 2005 waarbij zij zich indertijd heeft aangesloten in haar besluit van 15 december 2005. De deputatie neemt die argumentatie opnieuw over "aangezien

de regelgeving nog steeds niet is gewijzigd en ook de feitelijke situatie onveranderd is". Voorts wordt overwogen "dat het verzoek tot schrapping van voormelde voorwaarde inhoudt dat de exploitant (opnieuw) terugkomt op het engagement dat hij in 2005 aanging in ruil voor de toekenning van een nieuwe vergunningstermijn van 20 jaar".

3.6. Tegen die beslissing stelt de verzoeker op 2 juni 2009 beroep in bij de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu. In zijn beroepschrift beklemtoont hij onder meer dat bewijsstukken, inzonderheid een overzicht van de mestbankaangifte en kopies van facturen voor de bouwmaterialen van zowel de bouw van de vleesvarkensstal als de binneninrichting van de biggenbatterij, duidelijk aantonen dat er sinds 1998 biggen gehuisvest zijn in de betrokken stal.

3.7. Op 17 juli 2009 brengt de afdeling Milieuvergunningen ongunstig advies uit over het verzoek tot wijziging van de vergunningsvoorwaarde.

3.8. De afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid verleent op 31 juli 2009 een gunstig advies, waarbij overwogen wordt dat "de bestaande stal al dan niet catalogiseren als een ammoniakemissiearme stal (…) niet bepalend (is) voor de goede ordening van de plaats".

3.9. Met het thans bestreden besluit van 9 oktober 2009 verklaart de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur het beroep ongegrond en bevestigt zij de beroepen weigeringsbeslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen.

Het bestreden ministerieel besluit steunt op de volgende motieven :

> "Overwegende dat bij besluit van 15 december 2005 de exploitant de vergunning heeft gekregen voor enerzijds het uitbreiden van zijn gemengd

veebedrijf met 207 andere varkens tot een totaal van 859 andere varkens en anderzijds de vroegtijdige hernieuwing voor 20 jaar voor in totaal 95 runderen en 859 varkens; dat tijdens de hoorzitting van de provinciale milieuvergunningscommissie (PMVC) van 6 december 2005 de exploitant voor de keuze werd gesteld:

- ofwel de uitbreiding realiseren in de bestaande stallen zonder aanzienlijke investeringen maar dan kan slechts een vergunningstermijn tot 2011 worden verleend (verstrijken van de basisvergunning);
- ofwel de uitbreiding realiseren in de bestaande stallen maar met een aanzienlijke investering, zijnde het ammoniakemissiearm maken bij de omvorming van de berging van stro en machines (biggenstal) tot vleesvarkenstal zodat een vergunningstermijn van 20 jaar kan worden verleend;

dat de exploitant toen uitdrukkelijk heeft gekozen voor de vergunningstermijn van 20 jaar, gelet op de hiermee gepaard gaande investeringen (ammoniakemissiearme uitvoering); dat de exploitant nu terugkomt op het destijds in de PMVC geuite engagement voor de ammoniakemissiearme uitvoering;

Overwegende dat dus bij besluit van 15 december 2005 de vergunning werd verleend voor een termijn van 20 jaar voor het verder exploiteren en uitbreiden mits te voldoen aan de bijzondere voorwaarde dat de exploitant binnen een periode van twee jaar het gebruikte stalsysteem moet meedelen; dat de exploitant toen twee systemen had voorgesteld, namelijk:

- V-4.7 (mestkelders met water- en mestkanaal, de laatste met schuine putwand(en) en met andere dan metalen driekantroosters);
- S-2 (chemische luchtwassing);

dat hij toen vroeg om beide systemen in beraad te houden omdat de termijn te kort was om hierin een keuze te maken en een uitvoeringstermijn tot 2012; dat de exploitant hier nu op terugkomt en in zijn beroep stelt dat tot op heden geen technieken voorhanden zijn voor bestaande stalinrichtingen ammoniakemissiearm in te richten;

Overwegende dat moet worden opgemerkt dat in tegenstelling tot wat de exploitant stelt er in de lijst van stalsystemen voor ammoniakemissiereductie verschillende systemen staan die vooral toepasbaar zijn in bestaande stallen;

Overwegende dat het betoog van de exploitant voornamelijk is gebaseerd op het feit dat de uitbreiding met 207 varkens is gebeurd in enerzijds een bestaande varkensstal (sedert november 1997 vergund voor 652 varkens) met 52 varkens en anderzijds in een bestaande biggenstal (niet vergunningsplichtig) met 155 varkens; dat volgens de exploitant het dus om bestaande stallen ging die niet ammoniakemissiearm moesten zijn;

Overwegende dat de verplichting tot het ammoniakemissiearm bouwen in titel II van het VLAREM is ingeschreven in oktober 2003 en dat de lijst van ammoniakemissiearme stalsystemen pas gepubliceerd is in het Belgisch Staatsblad van 14 oktober 2004;

Overwegende dat de bestaande vergunde varkensstal van 1997 buiten discussie staat en niet emissiearm moet zijn maar dat de omvorming van de berging van stro en machines (biggenstal) tot vleesvarkenstal het voorwerp van discussie is;

Overwegende dat uit de mestbankaangifte blijkt dat er sedert 1998 biggen tussen 7 en 20 kg werden aangegeven namelijk 750 standplaatsen en 300 biggen als bezetting in 1998; dat ook de daarop volgende jaren steeds biggen werden opgegeven;

Overwegende dat ook uit deze mestbankaangifte blijkt dat de exploitant sedert 1999 meer andere varkens heeft opgegeven dan toen vergund; dat tot 2005 de exploitant een vergunning had voor 652 andere varkens terwijl op de mestbankaangifte reeds sedert 2001 700 standplaatsen werden opgegeven en dat ook de bezettingsgraad meer bedroeg dan vergund (in 1999: 860; in 2000: 700; in 2001: 697; in 2002: 652; in 2003: 646 en in 2004: 715);

Overwegende dat in bijlage 4 en 5 bij de vergunningsaanvraag verschillende facturen van aankoop materialen voor verbouwingswerken zijn gevoegd; dat deze facturen dateren van juni 1997 tot maart 1998;

Overwegende dat aan de hand van bewijsstukken is aangetoond dat een bestaand gebouw oorspronkelijk bedoeld voor berging van stro en machines, in 1997 werd omgevormd tot 'biggen'stal;

Overwegende dat anderzijds noch uit de afgeleverde bouwvergunningen noch uit de plannen gevoegd bij de milieuvergunningen (besluit van 27 november 1997 en besluit van 14 september 2000) blijkt dat er in het stalgedeelte dat vergund werd als berging van stro en machines, varkens (biggen) werden gehouden; dat moet worden gesteld dat de overheid hier misleid is geweest;

Overwegende dat hierdoor de overheid in 2005 juist oordeelde dat de omvorming van het bestaand gebouw tot varkensstal moest gezien worden als een verbouwing met het karakter van nieuwbouw, zodat de stal ammoniakemissiearm moest worden uitgevoerd".

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. Het bestreden besluit is genomen ingevolge een aanvraag die de verzoeker heeft ingediend op grond van artikel 45 van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I). Die bepaling verleent de bevoegde vergunningverlenende overheid de mogelijkheid om bij gemotiveerde beslissing de in de lopende vergunning(en) opgelegde voorwaarden te wijzigen of aan te vullen. Onder meer de exploitant kan daartoe een verzoek indienen.

De door Vlarem I voorziene mogelijkheid om de lopende vergunningsvoorwaarden te wijzigen doet geen afbreuk aan de regel dat wanneer een onderdeel van een milieuvergunningsbesluit onlosmakelijk met de rest van dat besluit verbonden is, dat onderdeel niet op ontvankelijke wijze alleen bestreden

kan worden. Bij zijn wettigheidscontrole mag de Raad van State zich immers niet op het domein van de beleidsuitoefening van de betrokken overheid begeven, wat het geval zou zijn indien de uitoefening van de vernietigingsbevoegdheid in feite neerkomt op de hervorming van een definitieve vergunningsbeslissing waarvan het betwiste onderdeel niet afsplitsbaar is.

Te dezen beoogt de verzoeker zich te ontdoen van de verplichting om bij de omvorming van een bestaand gebouw tot varkensstal een ammoniakemissiearme techniek toe te passen, zijnde een verplichting die hem werd opgelegd in de op 15 december 2005 verleende milieuvergunning voor het verder exploiteren en veranderen van zijn veebedrijf. Uit het vergunningsbesluit van 15 december 2005 blijkt dat de verzoeker bij monde van zijn adviseur tijdens de zitting van de Provinciale Milieuvergunningscommissie van 27 september 2005 heeft verklaard dat de uitbreiding met 207 varkens volledig gerealiseerd wordt in bestaande stalgebouwen, meer bepaald deels in een bestaande vleesvarkensstal en deels in een stal waarin biggen van minder dan tien weken worden gehuisvest. Voorts blijkt uit hetzelfde besluit dat de verzoeker, gesteld voor de keuze tussen een beperkte vergunningstermijn tot 2011 zonder toepassing van een ammoniakemissiearme techniek in het om te vormen stalgedeelte dat voorheen gebruikt werd voor de berging van stro en machines, ofwel een vergunning voor de maximale duur van twintig jaar met toepassing van een ammoniakemissiearme techniek bij die omvorming, uitdrukkelijk gekozen heeft voor laatstvermelde optie, daarbij verduidelijkend dat "gelet op de hiermee gepaard gaande investeringen" een ammoniakemissiearme uitvoering "haalbaar moet zijn binnen de termijn van ingebruikname van de geplande veranderingen". Rekening houdend met het ondubbelzinnige engagement van de exploitant heeft de vergunningverlenende overheid daarop een vergunning voor twintig jaar verleend, waarbij aan de verzoeker maximaal twee jaar uitstel werd gegeven om tot de bestudeerde keuze van een welbepaald stalsysteem te komen. De kwestieuze bijzondere vergunnings-voorwaarde strekt er toe het bestuur in te lichten omtrent het stalsysteem dat uiteindelijk de voorkeur geniet van de exploitant.

Uit wat voorafgaat blijkt dat de verplichting om de betrokken stal ammoniakemissiearm uit te voeren onlosmakelijk verbonden is met de overige onderdelen van het milieuvergunningsbesluit van 15 december 2005, inzonderheid met de geldigheidstermijn van de verleende vergunning. Rekening houdend met de motieven van voormeld besluit is het verre van zeker dat de bevoegde overheid een milieuvergunning voor een termijn van twintig jaar zou hebben verleend zonder de toezeggingen van de verzoeker omtrent de omvorming van een bestaand gebouw tot varkensstal. Integendeel wordt aangenomen dat de uitvoering van een ammoniakemissiearm stalsysteem waartoe de verzoeker zich principieel heeft verbonden jegens de vergunningverlenende overheid, van determinerende invloed is geweest op de wijze waarop over zijn vergunningsaanvraag is beschikt.

De verzoeker heeft destijds geen administratief beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 15 december 2005, hetgeen nochtans te verwachten zou zijn geweest indien hij de toepasselijkheid betwistte van de emissiearme constructievoorschriften die voorgeschreven worden door artikel 5.9.2.1bis van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna : Vlarem II), ingevoegd bij artikel 7 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 september 2003 tot wijziging van Vlarem I en tot wijziging van Vlarem II. Het komt de Raad van State niet toe middels de nietigverklaring van het thans bestreden besluit het inhoudelijk verband te doorbreken tussen het voordeel dat de vergunningverlenende overheid eertijds aan de verzoeker heeft toegekend door de gevraagde milieuvergunning voor een termijn van twintig jaar te verlenen, zijnde een voordeel dat inmiddels een definitief karakter heeft verkregen en waarop de bevoegde overheid thans niet meer wettig kan terugkomen, en de aan dat voordeel onlosmakelijk verbonden verplichting waarvan de verzoeker eenzijdig de opheffing nastreeft.

Om voormelde redenen stelt de Raad van State ambtshalve vast dat het beroep onontvankelijk is.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drie maart tweeduizend en elf, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Elisabeth Impens	**Luc Hellin**