

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 77.383 van 3 december 1998
in de zaak A. 54.300/VII-12.275.**

In zake : Luc VAN GESTEL,
wonende te HOOGSTRATEN,
Bergenstraat 13

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat J. VAN DE VYVER,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Eglantierlaan 1, bus 22.

D E R A A D V A N S T A T E, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Luc VAN GESTEL op 17 januari 1993 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting van 3 september 1993 waarbij het beroep aangetekend tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 21 januari 1993, houdende weigering van de vergunning aan verzoeker om een gemengde veehouderij van 120 zeugen en 70 mestvarkens, 140 runderen en 1.287 m³ mestopslag, gelegen te 2322 Hoogstraten (Minderhout) Bergenstraat 13, uit te breiden, ongegrond wordt verklaard;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door
Adjunct-auditeur C. ADAMS;

Gelet op de beschikking van 2 april 1998 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 30 september 1998 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 12 november 1998;

Gehoord het verslag van Kamervoorzitter M.-R. BRACKE;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat C. OP 't ROODT, die verschijnt voor verzoeker, en van Advocaat J. VAN DE VYVER, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord Adjunct-auditeur C. ADAMS, daartoe gemachtigd bij beslissing van de Auditeur-generaal van 19 maart 1998 in zijn eensluidend advies;

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 sedert 1 april 1990 een gemengde veehouderij uit aan de Bergenstraat 13 te 2322 Hoogstraten.

Op 22 september 1992 vraagt hij aan de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen

een milieuvergunning voor de uitbreiding van zijn bedrijf met 30 zeugen, 986 mestvarkens en 93 m³ mestopslag tot een totaal van 140 runderen, 150 zeugen, 1.056 mestvarkens en 1.380 m³ mestopslag.

1.2. Bij besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 21 januari 1993 wordt de gevraagde uitbreiding geweigerd.

1.3. Verzoeker tekent op 6 april 1993 administratief beroep aan tegen die weigeringsbeslissing.

1.4. Na het inwinnen van de nodige adviezen, wordt op 3 september 1993 de thans bestreden beslissing genomen : het beroep wordt ongegrond verklaard en de beroepen weigeringsbeslissing wordt bevestigd;

2. De gegrondheid van het beroep.

2.1. Overwegende dat de bestreden beslissing is gestoeld op volgende twee weigeringsmotieven :

"Overwegende dat de inrichting is gelegen in een kwetsbare zone die vanuit milieu-oogpunt een zeer bijzondere bescherming vergt, met name de zone 'Hoogstraten';

dat de jaarlijkse dierlijke mestproduktie van de inrichting waarvoor vergunning wordt gevraagd, zou oplopen tot 11.673 kg P₂O₅ respectievelijk 22.065 kg stikstof; dat vanuit oogpunt van ecologisch aanvaardbare mestuitspreiding hiervoor een oppervlakte cultuurgrond is vereist van ten minste 58,4 ha; dat de aanvrager de beschikking heeft over een oppervlakte cultuurgrond van circa 20 ha en stelt tevens over een mestafzetmogelijkheid te beschikken voor 40 ha oppervlakte cultuurgrond in toepassing van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen;

dat voormelde afzetmogelijkheid onvoldoende waarborgen biedt op langere termijn zodat een ecologisch verantwoorde afzet van alle door de inrichting geproduceerde dierlijke mest bijgevolg niet mogelijk is;

Overwegende dat de inrichting gelegen is in een gebied dat nu reeds een aanzienlijk mestoverschot heeft; dat het grondwater in de regio als zeer kwetsbaar wordt beschouwd; dat het toestaan van de gevraagde uitbreiding een bijkomende belasting vormt voor de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater en deze door verdere verrijking met nitraten en fosfaten zal vervuilen";

dat het eerste middel is gericht tegen het eerste weigeringsmotief; dat in het tweede middel onder meer het tweede weigeringsmotief wordt bekritiseerd;

2.2.1. Overwegende dat verzoeker als eerste middel de schending aanvoert van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (milieuvergunnings-decreet), van het besluit van de Vlaamse Executieve van 6 februari 1991, houdende vaststelling van het Vlaams Reglement betreffende de milieuvergunning (Vlarem I), van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (meststoffendecreet), en van het decreet d'Allarde van 2-17 maart 1991 op de vrijheid van handel en nijverheid, en machtsoverschrijding; dat hij betoogt dat het eerste weigeringsmotief berust op een instructie van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting, vastgelegd bij een niet bekendgemaakte omzendbrief van 8 oktober 1992, waarin het begrip "ecologisch verantwoorde mestafzet" wordt ingevoerd, waarin een stijlformule voor alle beslissingen inzake milieuvergunningsaanvragen wordt voorgeschreven en waarin wordt voorgeschreven dat van de vergunningaanvragers moet worden geëist dat zij vooraf documenten bijbrengen betreffende de mestafzet van hun bedrijf terwijl de minister niet bevoegd is om bij circulaire documenten te eisen die niet bij de wet zijn voorgeschreven noch om het begrip "ecologisch verantwoorde mestafzet" in te voeren, dat met de bewuste omzendbrief het meststoffendecreet wordt geschonden nu enerzijds dat decreet iedere producent vier mestafzetmogelijkheden geeft (artikelen 7 tot en met 10)

en ingevolge de omzendbrief de mogelijkheid tot afzet bij de Mestbank wordt ontnomen en anderzijds volgens het meststoffendecreet mestafzetcontracten voor de duur van maximum één jaar worden goedgekeurd, terwijl de omzendbrief documenten met een langere duurtijd vereist; dat hij nog opmerkt wel degelijk het bewijs van een ecologische afzet van de geproduceerde mest te hebben geleverd;

2.2.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord doet gelden dat het middel onontvankelijk is in zoverre het is gesteund op de schending van het milieuvergunningsdecreet, van Vlarem I en van het decreet d'Allarde daar de enige wettelijke bepalingen waarnaar verzoeker in zijn uiteenzetting verwijst de artikelen 7 tot en met 10 van het meststoffendecreet zijn; dat zij betoogt dat ingevolge artikel 351, § 2, van het besluit van 7 januari 1992 van de Vlaamse regering houdende vaststelling van het Vlaams reglement inzake milieuvoorwaarden voor hinderlijke inrichtingen (het "oude" Vlarem II) de gemeente Hoogstraten is gelegen in een zone die vanuit milieu-oogpunt een bijzondere bescherming behoeft en dat zij ingevolge artikel 26 van het besluit van de Vlaamse Executieve van 17 december 1992 tot uitvoering van sommige artikelen van het meststoffendecreet dient te worden beschouwd als een gemeente met mestoverschotten, dat in die gemeenten overeenkomstig artikel 9, § 2, van het meststoffendecreet de afzet van mestoverschotten kan worden beperkt, dat verzoeker pas met zijn beroepschrift contracten met de n.v. Gebroeders FRANKEN voor een duur van minimum drie jaar tot mestafzet in de gemeente Mol heeft bijgebracht, terwijl nochtans artikel 5, § 2, 10°, van Vlarem I voorschrijft dat de vergunningsaanvraag de geplande bestemming van de afvalstoffen in de afvalwaters dient te bevatten, dat hoedanook aangezien verzoeker mest wenst af te zetten op gronden die voor een derde zijn gelegen in Hoogstraten, er op langere

termijn onvoldoende waarborgen worden geboden voor een ecologisch verantwoorde mestafzet;

2.2.3. Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord repliceert dat waar het middel de schending aanvoert van het milieuvergunningsdecreet en van Vlarem I het wel degelijk voldoende gespecificeerd en dus ontvankelijk is, dat de verwerende partij nalaat aan te tonen op welke bepalingen van het milieuvergunningsdecreet en zijn uitvoeringsbesluiten de kwestieuze omzendbrief is gesteund, dat hij geenszins wettelijk verplicht was gegevens omtrent de mestafzet in de milieuvergunningsaanvraag te vermelden of bij te brengen, dat dierlijke mest niet als een afvalstof kan worden gekwalificeerd zoals blijkt uit artikel 4 van het afvalstoffendecreet, dat dienvolgens het verweer dat de gegevens inzake de mestafzet pas in beroep zijn bijgebracht niet dienend is, dat het verweer van de verwerende partij in zoverre het betrekking heeft op de aanduiding van de gemeente Hoogstraten als in het voornoemd besluit van de Vlaamse Executieve als onontvankelijk moet worden verworpen vermits de bestreden beslissing in geen enkel opzicht naar dat besluit verwijst, dat bovendien het verweer wijst op een verkeerde interpretatie van dat besluit, dat immers dat besluit een verbod bevat voor overschotbedrijven gelegen in zogenaamde overschotgemeenten om de geproduceerde mestoverschotten af te zetten op cultuurgronden gelegen in een beperkt aantal exhaustief opgesomde gemeenten, waaronder de gemeente Hoogstraten, doch dat de door zijn inrichting geproduceerde dierlijke mest die hij wenst af te zetten op de 20 ha 54 are grond die hem toebehoort of door hem wordt gepacht niet als mestoverschot kan worden beschouwd en bijgevolg niet valt onder de toepassing van de afzetbeperking van dat besluit; dat hij nogmaals opmerkt wel voldoende bewijzen van mestafzetmogelijkheden op lange termijn te hebben bijgebracht;

2.2.4. Overwegende dat verzoeker in de uiteenzetting van zijn middel duidelijk argumenteert dat het weigeringsmotief gelegen in het niet bijbrengen van bewijzen tot het waarborgen van een ecologisch verantwoorde afzet van alle door de inrichting geproduceerde dierlijke mest, geen grond vindt in het milieuvergunningsdecreet noch in Vlarem I, noch in het meststoffen-decreet; dat niet valt in te zien hoe, gelet op de aard van het middel, verzoeker specifieke bepalingen kon opgeven die hij geschonden achtte; dat het gegeven dat verzoeker niet uiteenzet waarin de ingeroepen schending van het decreet d'Allarde zou zijn gelegen, niet meebrengt dat het middel in zijn totaliteit onontvankelijk is; dat geen toetsing zal plaatsvinden van de gegrondheid van het middel aan de schending van het decreet d'Allarde; dat de exceptie niet kan worden aangenomen;

2.2.5.1. Overwegende dat de overweging dat de inrichting is gelegen in een kwetsbare zone die vanuit milieu-oogpunt een bijzondere bescherming vergt, met name de zone "Hoogstraten", blijkens de memorie van antwoord is gestoeld op artikel 351, § 2, van het "oude" Vlarem II; dat ambtshalve moet worden vastgesteld dat evengenoemd besluit werd vernietigd door 's Raads arrest nr. 52.260, van 16 maart 1995; dat dit besluit bijgevolg in rechte geacht moet worden nooit te hebben bestaan; dat derhalve die deelloverweging, die blijkens de bestreden beslissing samenhangt met het motief inzake de mestafzet, onwettig is;

2.2.5.2. Overwegende, wat de overweging inzake het niet gewaarborgd zijn van een ecologisch verantwoorde mestafzet betreft, dat artikel 1, 15°, van Vlarem I, inzake de definitie van het begrip "afvalstoffen" verwijst naar het afvalstoffendecreet van 2 juli 1981; dat artikel 4, eerste lid, b, van dat decreet ten tijde van het bestreden besluit bepaalde dat dierlijke mest

niet onder zijn toepassing valt; dat de door de verwerende partij aangehaalde bepaling dus niet toelaat te eisen dat bij een milieuvergunningsaanvraag stavingsstukken worden gevoegd die de ecologisch verantwoorde mestafzet moeten aantonen en dat zij nog minder toelaat een milieuvergunning te weigeren;

2.2.5.3. Overwegende, voorts, dat de Raad van State geen bepaling bekend is die op de dag van het nemen van de bestreden beslissing voorschreef dat de aanvrager van een milieuvergunning bij zijn aanvraag documenten dient te voegen of in de loop van de vergunningsprocedure documenten dient over te leggen met betrekking tot de afzetmogelijkheden van de door de geplande inrichting of uitbreiding te produceren dierlijke mest; dat het meststoffendecreet van 23 januari 1991 zoals het luidde op de dag van het bestreden besluit geen regels bevatte met het oog op het beoordelen van een milieuvergunningsaanvraag noch verbodsbepalingen die aanleiding konden geven tot het weigeren van een dergelijke vergunning; dat in hun hiervoor bedoelde versie dat decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan voorzien in vier mestafzetmogelijkheden : gebruik op eigen cultuurgronden, vervoer naar cultuurgronden van gebruikers gelegen in dezelfde of in aangrenzende gemeenten, vervoer naar andere dan voormelde gronden door een door de Mestbank erkend vervoerder en, ten slotte, afname door de Mestbank; dat in die stand van de wetgeving de overheid derhalve niet de bevoegdheid bezat om bij wege van het weigeren van een milieuvergunning een toekomstig exploitant reeds vooraf de mogelijkheid te ontzeggen om van een of meer van die wettelijke mestafzetmogelijkheden gebruik te maken; dat de verwerende partij ten onrechte verwijst naar het ten tijde van de bestreden beslissing geldend artikel 9, § 2, van het meststoffendecreet juncto artikel 22 van het besluit van de Vlaamse Executieve van 17 december 1992 tot uitvoering van sommige artikelen van evengenoemd decreet; dat, immers, daargelaten de

vraag of de door de inrichting van verzoeker geproduceerde dierlijke mest die hij zinnens is af te zetten op gronden te Hoogstraten welke hij in eigendom of in pacht heeft wel mestoverschotten zijn als bedoeld in evengenoemd artikel 9, § 1, van het meststoffendecreet, paragraaf 2 van evengenoemde bepaling inhield dat in de gemeenten of arrondissementen met mestoverschotten van bepaalde producenten de afzet van hun mestoverschot in een zone rond deze bedrijven kon worden beperkt en dat hen de verplichting kon worden opgelegd de mestoverschotten over een bepaalde afstand te vervoeren of te laten vervoeren mits voorafgaande goedkeuring door de Mestbank; dat die bepaling geenszins een grond bevatte om aan een toekomstig exploitant een milieuvergunning te weigeren;

2.2.5.4. Overwegende dat uit hetgeen voorafgaat volgt dat het eerste middel in de besproken mate gegrond is;

2.3.1. Overwegende, wat de tweede overweging van het bestreden besluit betreft, dat verzoeker onder meer de schending van de formele motiveringsplicht aanvoert, daar deze algemene motivering niet is gesteund op het concrete individuele dossier van verzoeker, die er aan toevoegt dat hij het bewijs van ecologisch verantwoorde afzet van de door zijn inrichting geproduceerde mest heeft geleverd;

2.3.2. Overwegende dat de verwerende partij daarop antwoordt dat de door verzoeker opgegeven cultuurgronden voor een derde in de gemeente Hoogstraten liggen, zodat niet ernstig kan worden betwist dat de mestafzet aldaar tot bijkomende belasting van grond- en oppervlaktewater zal leiden;

2.3.3. Overwegende dat verzoeker onder meer repliceert dat het bestreden besluit niet was gebaseerd op het feit dat een derde van de cultuurgronden voor

mestafzet in de gemeente Hoogstraten was gelegen maar op de beweerde onvoldoende lange termijn van de mestafzetmogelijkheden van de door zijn inrichting geproduceerde dierlijke mest en dat de algemene overweging inzake grond- en oppervlakteverontreiniging werd ontkracht door voorlegging van de nodige afzetdocumenten;

2.3.4. Overwegende dat in acht genomen het gegeven dat ten tijde van de bestreden beslissing het meststoffendecreet en zijn uitvoeringsbesluiten in vier mestafzetmogelijkheden voorzag waaronder het vervoer naar andere gronden en afname door de Mestbank, met het tweede sub 2.1. geciteerd weigeringsmotief niet afdoende wordt verantwoord waarom de gevraagde uitbreiding een dermate bijkomende belasting voor het grond- en oppervlaktewater in de regio vormt dat deze een beletsel vormt voor het toekennen van de gevraagde milieuvergunning; dat het middel in de besproken mate gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting van 3 september 1993 waarbij het beroep aangetekend tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 21 januari 1993, houdende weigering van de vergunning aan Luc VAN GESTEL om een gemengde veehouderij van 120 zeugen en 70 mestvarkens, 140 runderen en 1.287 m³ mestopslag, gelegen te 2322 Hoogstraten (Minderhout) Bergenstraat 13, uit te breiden, ongegrond wordt verklaard.

Artikel 2.

Dit arrest zal worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

Artikel 3.

De kosten van het beroep, bepaald op vierduizend frank, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op drie december 1900 achtennegentig, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.