

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 78.797 van 18 februari 1999
in de zaak A. 54.062/VII-12.258.**

In zake : Rik VANHEE,
wonende te VEURNE,
Driekoningenstraat 1

tegen :

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

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

Gezien het verzoekschrift dat Rik VANHEE op 16 september 1993 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van 15 juli 1993 van de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaamse minister van leefmilieu en huisvesting waarbij zijn beroep tegen het besluit van 7 januari 1993 van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen houdende, eensdeels, het verlenen aan de verzoeker van de vergunning voor het uitbreiden van een varkensfokkerij, gelegen aan de Driekoningenstraat 1 te Veurne, met 1.743 m³ mest en 5.000 l mazout en, anderdeels, de weigering van de vergunning voor het uitbreiden van voormelde inrichting met 102 zeugen, 3 beren en 666 mestvarkens, wordt verworpen en het beroepen besluit wordt bevestigd;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

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

Gelet op de beschikking van 26 mei 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 regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 24 augustus 1998 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 15 oktober 1998;

Gehoord het verslag van Staatsraad R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat B. NAEYAERT, die verschijnt voor de 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. Feiten.

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

1.1 De verzoeker baat een landbouwbedrijf uit aan de Driekoningenstraat 1 te Veurne.

Hiervoor beschikt hij aanvankelijk over een vergunning van 18 februari 1988 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Veurne voor het uitbreiden van een bestaande inrichting met 750 mestvarkens, alsmede een aktename die geldt als vergunning voor 730 varkens en 1.070 m³ dierlijke mest, op 3 september 1992 verleend door de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen.

1.2. Op 8 september 1992 vraagt de verzoeker de uitbreiding van zijn bestaand bedrijf met 102 zeugen, 3 beren, 666 vleesvarkens, en de opslag van 1.743 m³ mest en 5.000 l mazout.

Bij besluit van 7 januari 1993 weigert de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen de vergunning voor wat betreft de uitbreiding met 102 zeugen, 3 beren en 666 mestvarkens.

1.3. Met een niet-gedateerde ter post aangezekende brief tekent de verzoeker beroep aan tegen voornoemd besluit in zoverre het de gevraagde uitbreiding weigert.

Volgens de verwerende partij wordt het beroepschrift ontvangen op 16 februari 1993. De verzoeker stelt dat de zending daags voordien in ontvangst werd genomen, met name op 15 februari 1993.

1.4. In het kader van de beroepsprocedure worden een aantal adviezen uitgebracht :

- op 10 maart 1993 brengt de administratie gezondheidszorg volgend advies uit :

"(...)

Het gebied kent geen mestoverschotten. De uitbater beschikt zelf over 33 ha. akkerland. Zijn vader, die de meest nabije boerderij uitbaat en een 40-tal runderen houdt, beschikt over 36 ha. waarvan 8 ha. weiland.

Indien derhalve door nauwlettend toezicht over kan gewaakt worden dat door de stipte naleving van aangepaste bemestingsnormen deze uitbreiding niet

leidt tot een verdere aanrijking met nitraten van het grond- en oppervlaktewater, dan kan deze uitbreiding gunstig geadviseerd worden";

- op 12 maart 1993 verleent het hoofdbestuur ruimtelijke ordening een gunstig advies, geschraagd op de verenigbaarheid van de inrichting met de planologische voorschriften.
- op 23 april 1993 brengt het bestuur milieuvergunningen zijn gunstig advies uit. Het advies is onder meer gestoeld op de volgende overwegingen :

"(...)

Overwegende dat de jaarlijkse dierlijke mestproduktie van de inrichting waarvoor vergunning wordt gevraagd, zou oplopen tot 9810 kg P205 respectievelijk 18.932 kg stikstof; dat vanuit oogpunt van ecologisch aanvaardbare mestuitspreiding hiervoor een oppervlakte cultuurgrond is vereist van ten minste 49 ha; dat de aanvrager de beschikking heeft over een oppervlakte cultuurgrond van circa 72 ha; (...) dat voormelde afzetmogelijkheid is gestaafd;

Overwegende dat van de 72 ha beschikbare cultuurgrond met aftrek van 6 ha voor mestverwerking van 40 runderen (boerderij vader) nog 66 ha resten en dus ruim een aanvaardbare mestuitspreiding waarborgen;

(...)"

- op 15 mei 1993 brengt de gewestelijke milieuvergunningscommissie zijn gunstig advies uit. Ook dit advies verwijst naar "een aanvaardbare mestuitspreiding".

1.5. Met het thans bestreden ministerieel besluit wordt het beroep ongegrond verklaard en wordt het gedeeltelijke weigeringsbesluit van de bestendige deputatie bevestigd;

2. Ten gronde.

2.1.1. Overwegende dat de verzoeker in een eerste middel de schending aanvoert van de artikelen 23, § 2, en 25, § 5, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, en van de artikelen 52, 3°, en 52, 5°, van Vlarem I; dat hij hieromtrent onder meer doet gelden wat volgt :

"In casu zoals blijkt uit de gegevens van de Regie der Posterijen werd het beroepschrift door de Minister ontvangen op 15 februari 1993, en niet op 16 februari 1993 zoals verkeerdelijk door de Minister wordt voorgesteld in zijn beslissing.

De termijn van 5 maanden binnen dewelke uitspraak moest worden gedaan over het ingediende beroep, vangt derhalve aan op 15 februari 1993 en eindigt op 14 juli 1993, de laatste nuttige dag voor uitspraak.

De bestreden beslissing dateert van 15 juli 1993 en werd derhalve buiten termijn genomen.

Gelet op de afwezigheid van beslissing op 14 juli 1993, kon verzoeker er op rechtmatige wijze van uitgaan dat de vergunning stilzwijgend werd verkregen voor een termijn van 20 jaar";

2.1.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord repliceert, eensdeels, dat het beroepschrift werd ontvangen op 16 februari 1993 en de verzoeker geen afdoend bewijs voorlegt van de ontvangst ervan daags voordien, en, anderdeels, dat zelfs indien het beroepschrift reeds op 15 februari 1993 werd ontvangen, het bestreden besluit tijdig werd genomen aangezien de beslissingstermijn van vijf maanden, zoals vooropgesteld in artikel 23, § 2, van het milieuvergunningsdecreet pas begint te lopen de dag volgend op de dag waarop het beroepschrift werd ontvangen;

2.1.3. Overwegende dat het middel niet gegrond is om de volgende redenen.

2.1.3.1. Luidens artikel 23, § 2, van het milieuvergunningsdecreet kan tegen elke beslissing over vergunningsaanvragen in eerste aanleg genomen door de besten-

dige deputatie van de provincieraad beroep worden ingediend bij de Vlaamse Regering, die uitspraak doet binnen een termijn van vijf maanden na ontvangst van het beroepschrift.

2.1.3.2. De artikelen 52, 3° en 5°, van Vlarem I vermelden weliswaar dat de uitspraak moet worden gedaan "binnen een termijn van vijf maanden te rekenen vanaf de datum van ontvangst van het beroep ...".

Aldus wordt evenwel niet gesteld dat de dag van de ontvangst van het beroep in de beslissingstermijn begrepen is.

Deze bepalingen houden enkel in dat het in functie van die ontvangst is dat de beslissingstermijn een aanvang neemt.

Een decreetconforme interpretatie ("na" ontvangst) van bedoelde bepalingen -welke ook aansluit bij het algemeen principe dat de dies a quo niet in een termijn begrepen is- noopt ertoe verzoekers interpretatie van de desbetreffende Vlarem I-bepalingen af te wijzen.

2.1.3.3. Zelfs in de veronderstelling dat het beroep werd ontvangen op 15 februari 1993, zoals de verzoeker stelt, nam de beslissingstermijn dus pas een einde op 15 juli 1993.

Het bestreden besluit is bijgevolg tijdig genomen.

2.2.1. Overwegende dat het tweede middel is afgeleid uit de schending van artikel 52, 3°, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (Vlarem I), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur; dat de verzoeker hieromtrent doet gelden dat in het bestre-

den besluit wordt verwezen naar adviezen waarvan de inhoud hem niet bekend is, dat het motief betreffende de mestproduktie en mestafzet duidelijk geïnspireerd is door het Mestactieplan 1992 van de Vlaamse minister van leefmilieu en huisvesting van 1 juni 1993 dat geen enkele rechtskracht bezit, dat hij op afdoende wijze het bewijs heeft geleverd dat alle door het bedrijf geproduceerde mest op ecologisch verantwoorde wijze en volgens de normen van het meststoffendecreet zal worden afgezet, en dat "de algemene overweging dat in Veurne de plaatselijke P205-produktie per hectare cultuurgrond de ecologisch verantwoorde grens bereikt heeft, (...) bijgevolg niet van toepassing" is;

2.2.2. Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat artikel 30, § 1, 3°, van Vlarem I bepaalt dat de beslissingen over vergunningsaanvragen een verwijzing dienen te bevatten naar de door de adviesverlenende overheidsorganen uitgebrachte adviezen, doch dat deze adviezen niet in extenso dienen te worden weergegeven, noch de strekking (gunstig of ongunstig) ervan dient te worden vermeld; dat zij voorts stelt dat de in de motivering van het bestreden besluit gehanteerde jaarlijkse mestproductiecijfers zijn gegrond op artikel 5 van het meststoffendecreet, en haar betoog als volgt besluit :

"De vergunningverlenende overheid heeft in casu het belang van de exploitant afgewogen tegen de mogelijke hinder voor de volksgezondheid en het leefmilieu, en hierbij als objectief criterium de reeds bestaande belasting in de gemeente Veurne gehanteerd, zoals deze blijkt uit de gegevens van de VLM-mestbank.

In het algemeen kan de vergunningverlenende overheid, onverminderd de wettelijke, decretale of reglementaire milieuvoorwaarden, bijzondere vergunningsvoorwaarden vereisen, met het oog op de bescherming van de mens en het leefmilieu.

Het in casu hanteren van de reeds bestaande belasting in de gemeente Veurne, terwijl alle door verzoeker voorbestemde gronden zich op het grondgebied van deze gemeente bevinden, is alleszins redelijk te noemen.

Het gehanteerde motief is dan ook correct en afdoende";

2.2.3. Overwegende dat de verzoeker in zijn memorie van wederantwoord repliceert dat niet werd voldaan aan de bepalingen van artikel 30, § 1, 4°, van Vlarem I, alwaar wordt gesteld dat moet worden gemotiveerd waarom één of meerdere adviezen niet worden gevolgd en dat de in het bestreden besluit gehanteerde bemestingsgrenzen geen wettelijke grondslag hebben en bovendien verschillen van de actueel op wettelijke basis vastgelegde bemestingsnormen; dat hij tenslotte stelt dat de verwerende partij ten onrechte verwijst naar de mogelijkheid tot het opleggen van bijzondere vergunningsvoorwaarden, aangezien de reeds bestaande mestdruk ter plaatse geen exploitatievoorwaarde vormt, maar een weigeringsargument;

2.2.4. Overwegende dat in haar laatste memorie de verwerende partij doet gelden dat aan de verzoeker op geen enkele wijze de mogelijkheid wordt ontzegd om gebruik te maken van andere wettelijke mestafzetmogelijkheden, dat in het beroepschrift van de verzoeker enkel gewag wordt gemaakt van de mogelijkheid tot mestafzet op eigen gronden gelegen in de gemeente Veurne, zonder dat er zelfs enigszins sprake van is de drie andere mestafzetmogelijkheden in overweging te nemen, en dat de vergunningverlenende overheid dit dossier dan ook diende te behandelen met de gegevens die erin vervat zaten; dat zij tenslotte stelt dat de bestreden beslissing duidelijk en omstandig de redenen doet kennen die deze verantwoorden en waaruit kan worden afgeleid waarom de adviezen in andersluidende zin niet werden gevolgd;

2.2.5. Overwegende dat het middel gegrond is om de redenen en in de mate zoals hieronder wordt aangegeven.

2.2.5.1. De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die onder meer werd opgelegd door de wet van 21 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, is erin gelegen dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, derwijze dat blijkt, of minstens kan worden nagegaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die correct heeft beoordeeld, en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

Om aan die bestaansreden tegemoet te komen is het evenwel niet vereist dat de inhoud van de tijdens de voorbereidende procedure ingewonnen adviezen in de beslissing wordt overgenomen.

De motieven moeten wel des te meer concreet en precies zijn wanneer adviezen in andersluidende zin niet worden gevolgd.

2.2.5.2. Het bestreden besluit verwijst in zijn aanhef naar de in de loop van de beroepsprocedure ingewonnen gunstige adviezen. De weigering van de gevraagde vergunning is gestoeld op de volgende overwegingen :

"Overwegende dat de jaarlijkse dierlijke mestproductie van de inrichting waarvoor vergunning wordt gevraagd, zou oplopen tot 9.810 kg P_2O_5 respectievelijk 18.932 kg stikstof; dat de mestproductie en de mestafzet zich situeert in de gemeente Veurne; dat volgens de gegevens van de VLM-Mestbank de plaatselijke P_2O_5 produktie per beschikbare hectare cultuurgrond de vanuit ecologisch oogpunt aanvaardbare grenzen heeft bereikt; dat een verdere toename van de P_2O_5 -produktie ter plaatse zal leiden tot een bijkomende belasting van de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater en deze door verdere verrijking met fosfaten zal vervuilen;

Overwegende dat de aanspraken aangehaald door de beroepindiener als volgt kunnen worden geëvalueerd :

- alle adviesverlenende instanties verleenden inderdaad gunstig advies;
- de uitbreiding resulteert inderdaad in een gesloten bedrijf;
- terecht wordt geargumenteerd dat het bedrijf volledig is gelegen in een landbouwzone en niet in een kwetsbare zone en dat het voldoet aan de afstandsregels opgelegd in Vlarem II;
- in de gemeente Veurne kan evenwel vanuit ecologisch oogpunt geen toename van de mestproduktie aanvaard worden".

2.2.5.3. Ten tijde van het bestreden besluit bestond geen bepaling die op zich toeliet om op grond van de te verwachten mestproductie en de voorziene afzet ervan, een milieuvergunningsaanvraag te weigeren.

Voorts is de Raad van State geen bepaling bekend 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.

Het meststoffendecreet van 23 januari 1991 zoals het luidde op de dag van het bestreden besluit bevatte geen regels met het oog op het beoordelen van een milieuvergunningsaanvraag noch verbodsbepalingen die aanleiding konden geven tot het weigeren van een dergelijke vergunning.

In hun hiervoor bedoelde versie voorzien dat decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan 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.

In die stand van de wetgeving bezat de overheid derhalve niet de bevoegdheid om bij wege van het weigeren van een milieuvergunning een toekomstig ex-

ploitant reeds vooraf de mogelijkheid te ontzeggen om van één of meer van die wettelijke mestafzetmogelijkheden gebruik te maken.

2.2.5.4. Het bestreden besluit, waar het poneert dat de mestproductie in het betrokken gebied de limiet van het aanvaardbare heeft bereikt, verwijst naar "de gegevens van de VLM-Mestbank", evenwel zonder het relevante cijfermateriaal aan te brengen.

Nergens worden concrete gegevens aangegeven die staven waarom de sub 1.4. weergegeven standpunten van de adviesorganen, die nergens gewag maken van een bemestingsprobleem, niet worden bijgetreden,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 15 juli 1993 van de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaamse minister van leefmilieu en huisvesting waarbij het beroep dat Rik VANHEE had ingesteld tegen het besluit van 7 januari 1993 van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen houdende, eensdeels, het verlenen van de vergunning voor het uitbreiden van een varkensfokkerij, gelegen aan de Driekoningenstraat 1 te Veurne, met 1.743 m³ mest en 5.000 l mazout en, anderdeels, de weigering van de vergunning voor het uitbreiden van voormelde inrichting met 102 zeugen, 3 beren en 666 mestvarkens, wordt verworpen en het beroepen besluit 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 vierduizend frank, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op achttien februari 1900 negenennegentig, 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.