

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 78.965 van 25 februari 1999
in de zaak A. 51.436/VII-11.937.**

In zake : de b.v.b.a. DEPAVEE,
die woonplaats kiest bij
Advocaat M. DENYS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Grote Hertstraat 12

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat I. LAUREYS,
kantoor houdende te BUGGENHOUT,
Provincialebaan 20.

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

Gezien het verzoekschrift dat de b.v.b.a. DEPAVEE op 30 april 1993 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 5 maart 1993 van de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaamse minister van leefmilieu en huisvesting, waarbij het beroep, aangetekend tegen het bevel tot verwijdering van het vastgestelde zeugenoverschot van de varkenshouderij gelegen aan de Koningin Astridlaan 66B te Zedelgem (Veldegem), opgelegd bij proces-verbaal van 14 september 1992 door het bestuur milieu-inspectie van AMINAL, ongegrond wordt verklaard en de bestreden dwangmaatregel wordt bevestigd;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Adjunct-auditeur P. PROV00ST;

Gelet op de beschikking van 23 juni 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 verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 27 november 1998 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 7 januari 1999;

Gehoord het verslag van Staatsraad R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat P. JONGBLOET die, loco Advocaat M. DENYS verschijnt voor de verzoekende partij, en van Advocaat I. LAUREYS, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord Adjunct-auditeur P. PROVOOST, 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 volgende feitelijke gegevens van belang zijn :

1.1. De verzoekende partij baat op bovenvermeld perceel een varkenshouderij uit.

Op 11 mei 1989 verleent de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen een

exploitatievergunning (ARAB) voor een "varkensfokkerij beperkt tot 200 zeugen en 1.300 gespeende biggen en/of mestvarkens en 8 beren en voorzien van 7 voedersilo's samen 45 ton, een petroleumtank 1.200 liter en een ondergrondse mazouthouder 5.000 liter".

1.2. Op 10 september 1992 maakt het bestuur milieuinspectie van AMINAL een proces-verbaal op tegen de zaakvoerder van de verzoekende partij.

Er wordt verwezen naar de omschrijving van het vergunde in het vergunningsbesluit, waarna wordt gesteld :

"De inrichting bestaat uit een gesloten varkenshouderij bestaande uit één zeugenstal, drie mestvarkensstallen en één berenstal.

Uit de natelling van de inventaris en inlichtingen ter plaatse bestond de bezetting uit :

303 zeugen

129 zeugen in karantaine (sic)

130 + 340 of 470 mestvarkens

of een teveel van 232 zeugen

Dit zeugenoverschot dient gezien de uitdrukkelijke beperking in de vergunning verwijderd te worden binnen de veertien dagen.

(...)

Bijgevolg verklaar ik voornoemde (...) in overtreding met artikel 22 van het Decreet betreffende de Milieuvergunning dd. 28 juni 1985 (...) en met het artikel 43 van het Besluit van de Vlaamse Executieve van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams Reglement betreffende de Milieuvergunning

(...)"

1.3. De verzoekende partij tekent op 18 september 1992 beroep aan bij de Vlaamse regering.

Zij stelt :

"(...)

Beroepster beschikt over een rechtsgeldige vergunning om 1508 varkens te houden.

Op 10 september 1992 heeft de Milieu-inspectie 902 varkens geteld. Het vergunde aantal werd bijgevolg niet overschreden.

Er is dan ook geen reden om 232 zeugen te verwijderen.

(...)"

1.4. Op 5 maart 1993 wordt de bestreden beslissing genomen : het beroep wordt ongegrond verklaard (artikel 1), en de dwangmaatregel wordt uitdrukkelijk bevestigd (artikel 2).

Er wordt onder meer overwogen :

"(...) dat deze maatregelen het bevel inhouden tot verwijdering binnen de 14 dagen van het vastgestelde zeugenoverschot van 232 stuks; dat in het bedoelde proces-verbaal van overtreding wordt melding gemaakt van een overtreding op artikel 43 van titel I van het VLAREM maar niet wordt gepreciseerd op welke reglementaire bepalingen het bevel tot verwijdering van het teveel aan zeugen is gesteund;

(...)

(...) dat in het beroepsschrift noch de rechtsgrond voor het geven van het bestreden bevel, noch de daarbij gevolgde procedure wordt betwist; dat het houden van het aantal zeugen in de inrichting boven het vergunde aantal duidelijk een exploitatie zonder de vereiste vergunning betreft; dat in toepassing van artikel 65, §1 van titel I van het VLAREM tot de stopzetting van de niet vergunde activiteiten kan worden bevolen; dat aangenomen kan worden dat het bestreden bevel tot verwijdering van het overtal aan zeugen is gestoeld op de bepalingen van voormeld artikel 65, §1; dat titel I van het VLAREM, en inzonderheid artikel 68, §1, geen proceduriële beroepsmogelijkheid voorziet tegen maatregelen genomen op grond van artikel 65, §1;

(...) dat er bijgevolg aanleiding toe bestaat het beroep ongegrond te verklaren";

2. Gegrondheid van het beroep

2.1. Eerste middel

2.1.1. Standpunten van de partijen

2.1.1.1. Overwegende dat de verzoekende partij in haar eerste middel de schending aanvoert van artikel 34 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (milieuvergunningsdecreet) en artikel 68, § 4, sub 3, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (Vlarem I),

"doordat het beroep door beroepster bij de Executieve werd ingediend bij aangetekend schrijven dd. 18 september 1992, ontvankelijk werd bevonden op 18 november 1992, en de uitspraak over dit beroep gedateerd is op 5 maart 1993, en aan beroepster genotificeerd werd bij aangetekend schrijven dd. 10 maart 1993, schrijven dat beroepster bereikte op 24 maart 1993 (poststempel 22 maart 1993),
terwijl voormelde bepalingen voorschrijven dat over het beroep uitspraak wordt gedaan binnen de twee maand vanaf de datum van ontvangst van het beroep,
en terwijl deze dwingende termijn in casu ruim overschreden is (19 september 1992 - 24 maart 1993),
en terwijl het past, in het belang van de rechtszekerheid, deze laattijdige en onwettige beslissing uit het rechtsverkeer te lichten";

2.1.1.2. Overwegende dat de verwerende partij in essentie antwoordt :

"Artikel 65 par.1 VLAREM titel I regelt de toepassing van de stopzetting van niet-vergunde activiteiten.

Het bevel tot verwijdering van het zeugenoverschot zoals vervat in het PV van 14/09/1992 dient te worden beschouwd als steunend op de bepalingen van artikel 65 par.1.

Titel I van het VLAREM en inzonderheid artikel 68 par.1 voorziet geen proceduriële beroepsmogelijkheid bij de Vlaamse Executieve.

De bestreden beslissing is dan ook niet aangetast door onwettigheid, noch door laattijdigheid, zodat het eerste middel faalt";

2.1.1.3. Overwegende dat de verzoekende partij wederantwoordt dat de dwangmaatregel enkel kon steunen, ofwel op artikel 31, § 4, van het milieuvergunningsdecreet juncto artikel 65, § 4, van Vlarem I, ofwel op artikel 32 van het milieuvergunningsdecreet juncto artikel 66 van Vlarem I, en dat in beide gevallen beroep bij de minister openstaat, met een beslissingstermijn van twee maanden;

2.1.2. Bespreking

Overwegende dat het middel onontvankelijk is om de volgende redenen :

2.1.2.1. De milieuinspectie is er blijkens het p.v. dat zij heeft opgesteld (zie punt 1.2) van uit gegaan dat de verzoekende partij de exploitatievoorwaarden van de vergunning van 11 mei 1989 niet heeft nageleefd, door meer zeugen te houden dan toegelaten.

Zij is dan ook, klaarblijkelijk met toepassing van artikel 32, § 1, van het milieuvergunnings-decreet, overgegaan tot het opleggen van de dwangmaatregel.

Tegen die maatregel kon de verzoekende partij derhalve, krachtens artikel 34 van hetzelfde decreet, administratief beroep instellen bij de Vlaamse regering, hetgeen zij ook heeft gedaan.

2.1.2.2. Luidens artikel 68, § 4, 3°, van Vlarem I, diende het bestreden besluit genomen te zijn binnen een termijn van twee maanden te rekenen vanaf de datum van ontvangst van het beroep.

In casu werd die termijn ruimschoots overschreden.

2.1.2.3. Het eventueel gegrond bevinden van dit middel zou echter tot de vaststelling moeten leiden dat de verwerende partij haar bevoegdheid om te beslissen over het beroep heeft verloren door het laten verstrijken van die termijn.

Dit zou dan tot gevolg hebben dat de door het bestreden besluit bevestigde dwangmaatregel definitief wordt, zodat de verzoekende partij geen belang heeft bij het gegrond bevinden van dit middel;

2.2. Tweede middel

2.2.1. Standpunten van de partijen

2.2.1.1. Overwegende dat het tweede middel is afgeleid "uit de schending van artikel 1, tweede lid, van het ARAB en rubriek 10 (11) van de indelingslijst B van hoofdstuk II van het ARAB",

"doordat de bestreden beslissing aan beroepster beveelt 232 zeugen van het bedrijf te verwijderen op grond van een proces-verbaal waarin vastgesteld is dat 902 varkens ter plaatse werden aangetroffen, terwijl beroepster beschikt over een lopende exploitatievergunning voor 1.508 varkens, aantal waarvan geen overschrijding werd vastgesteld, en terwijl het niet opgaat zich te beroepen op het onderscheid dat de vergunning maakt tussen mestvarkens en zeugen, nu de toepasselijke indelingsrubriek van het ARAB het enkel heeft over een vergunningsplicht voor varkens in het algemeen, en daarbij geen onderscheid wordt mogelijk gemaakt naargelang het zeugen dan wel mestvarkens betreft";

2.2.1.2. Overwegende dat de verwerende partij in essentie antwoordt :

"(...)

Het voorwerp van de exploitatievergunning dd 11/05/1989 waarover verzoekende partij beschikt omvat wat het aantal vergunde dierplaatsen betreft, een duidelijke precisering.

Meer in het bijzonder wat betreft het aantal zeugen is dit aantal beperkt tot 200 zeugen. Met deze duidelijke precisering blijkt de uitdrukkelijke wil van de Bestendige Deputatie tot beperking van het aantal zeugen in een juiste verhouding met het aantal gespeende biggen en/of mestvarkens en beren.

(...)

De beslissing van de Bestendige Deputatie dd 11/05/1989 werd afgeleverd voor een termijn van 15 jaar en kan niet meer het voorwerp worden van betwisting, nu verzoekende partij tegen deze beslissing geen administratief beroep heeft aangetekend.

De ARAB-reglementering van toepassing ten tijde van de aflevering van de exploitatievergunning maakt geen expliciet onderscheid tussen zeugen en mestvarkens wat de vergunningsplicht betreft, maar sluit evenmin expliciet uit dat wèl onderscheid wordt gemaakt door de vergunningverlenende overheid, en dit met de bindende gevolgen vanden.

(...)"

2.2.1.3. Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord aan haar argumentatie nog toevoegt :

"Beroepster verwijst ook naar de aktenaam dd. 2 april 1992 van wege de Bestendige Deputatie van West-Vlaanderen voor de mestopslag, waarbij de deputatie in een 'toegevoegde nota' bij het aktebesluit de volgende vermelding :

'1508 varkens
vergunning reeds afgeleverd op 11.05.1989 voor een termijn van 15 jaar'.

Ook hieruit blijkt dat de exploitatievergunning wel degelijk geldt voor het totale aantal dieren, met abstractie van enige onderscheiding naargelang het zeugen of mestvarkens betreft";

2.2.2. Bespreking

Overwegende dat het middel niet gegrond is om de volgende redenen :

2.2.2.1. Het wordt niet betwist dat de inrichting onder het ARAB-regime vergunningplichtig was.

Dit impliceert dat de voor die inrichting verkregen exploitatievergunning, zoals ze werd verleend, diende nageleefd te worden, zoniet werd geëxploiteerd in strijd met die vergunning, of, anders uitgedrukt, gedeeltelijk zonder vergunning.

2.2.2.2. De verzoekende partij heeft niet de bevoegdheid de inhoud van haar vergunning naar eigen goeddunken te wijzigen.

Wanneer zij van oordeel was dat die inhoud op onwettige wijze een onderscheid maakte tussen verschillende soorten varkens, had zij die vergunning in dat licht moeten bestrijden, eerst met een administratief, vervolgens desgevallend met een annulatieberoep.

Zij heeft dit evenwel niet gedaan, zodat de wettigheid van de vergunning thans door haar niet meer in vraag kan worden gesteld.

De opgelegde dwangmaatregel houdt dan ook geen schending in van de genoemde ARAB-bepalingen;

2.3. Derde middel

2.3.1. Standpunten van de partijen

2.3.1.1. Overwegende dat het derde middel is afgeleid

"uit de miskenning van de regels betreffende de bewijskracht van processen-verbaal zoals bepaald bij artikel 7 van de Grondwet, uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motiveringsplicht en wegens het ontbreken van de rechtens vereiste feitelijke grondslag,

doordat de bestreden beslissing een proces-verbaal bevestigt dat vaststellingen akteert met betrekking tot een telling van het aantal op het bedrijf aanwezige dieren,

en terwijl het bestuur in de bestreden beslissing nalaat te antwoorden op de pertinente opmerking van beroepster in haar beroep dat het aantal vergunde varkens niet overschreden werd,

en terwijl deze door het bestuur ingeroepen vaststellingen uit het proces-verbaal niet pertinent zijn en geen enkele bijzondere bewijswaarde hebben, nu artikel 30 § 2 van het milieuvergunningsdecreet, volgens hetwelk overtredingen worden vastgesteld door middel van processen-verbaal met bijzondere bewijskracht tot bewijs van het tegendeel, door het Arbitragehof strijdig werd verklaard met artikel 7 van de Grondwet (Arbitragehof nr. 38/92 van 7 mei 1992, B.S. 7 oktober 1992)";

2.3.1.2. Overwegende dat de verwerende partij antwoordt :

"Enerzijds betwist verzoekende partij de pertinentie en/of bewijswaarde van de vaststellingen die werden geakteerd in het PV van 14/09/1992 en anderzijds erkent hij in zijn beroepsschrift (minstens stilzwijgend) de vastgestelde aantallen en betwist hij diezelfde aantallen niet tijdens zijn verhoor.

Impliciet heeft verzoekende partij de bewijswaarde van de vaststellingen in voornoemd PV erkend.

Wat betreft het niet-antwoorden door de Minister op de argumenten welke de verzoekende partij heeft geformuleerd in zijn beroepsschrift aan de Vlaamse Executieve, kan hier volstaan te verwijzen naar wat werd uiteengezet n.a.v. het antwoord op het eerste middel";

2.3.2. Bespreking

Overwegende dat het middel niet opgaat om de volgende redenen :

2.3.2.1. De verzoekende partij betwist de feitelijke vaststelling dat haar inrichting ten tijde van het opstellen van het p.v. van 10 september 1992, 303 zeugen en 129 zeugen "in karantaine" bevatte, zoals in dat p.v. wordt gesteld, niet.

Het bestreden besluit trekt zelf uit deze feitelijke vaststelling de conclusie dat meer dan het vergunde aantal zeugen werden gehouden en miskent dus geenszins -wel integendeel- "de regels betreffende de bewijskracht van processen-verbaal".

Vermits de verzoekende partij bedoelde feitelijke vaststelling niet betwist, heeft zij geen belang bij het gegrond verklaren van het middel waar dit verwijst naar een arrest van het Arbitragehof i.v.m. de (on)bevoegdheid van de decreetgever om de bewijskracht - dan nog in strafzaken- van processen-verbaal te regelen.

2.3.2.2. Uit de hoger weergegeven motivering (zie punt 1.4) blijkt overduidelijk dat het bestreden besluit werd genomen omdat meer zeugen werden gehouden dan de vergunning toelaat, zodat de formele motiveringsplicht niet werd geschonden.

2.3.2.3. In haar memorie van wederantwoord voert de verzoekende partij voor het eerst aan dat het bestreden besluit ten onrechte verwijst naar Vlarem I.

Voorts wordt, eveneens voor het eerst, gesteld dat het bestreden besluit ten onrechte "zeugen in quarantaine" met "produktieve zeugen" gelijk stelt.

Vermits deze argumenten reeds in het inleidend verzoekschrift hadden kunnen worden ontwikkeld en zij de openbare orde niet raken, zijn ze onontvankelijk,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op vierduizend frank, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vijftientwintig 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.