RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 80.333 van 20 mei 1999
in de zaak A. 81.612/VII-17.491.

In zake : de n.v. KODEVA,
die woonplaats kiest bij
advocaat D. VAN HEUVEN,
kantoor houdende te KORTRIJK,
Koning Leopold I-straat 19

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat B. STAELENS,
kantoor houdende te BRUGGE,
Canadesen Hof,
Bevrijdingslaan 4 bus 1.

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. KODEVA op 17 december 1998 heeft ingediend om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van het besluit van 15 oktober 1998 van de Vlaamse minister van leefmilieu en tewerkstelling waarbij het beroep door de Vlaamse landmaatschappij aangetekend tegen het besluit van 16 april 1998 van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen houdende, eensdeels, het verlenen van de vergunning op proef aan de verzoekende partij voor het verder exploiteren en het uitbreiden van een varkensfokkerij, gelegen aan de Kortemarkstraat 193 te Torhout, tot een totale capaciteit van 3.795 mestvarkens en de opslag van 5.083 m³ mest en 2.000 l mazout en, anderdeels, het weigeren van de vergunning voor het verder exploiteren van 1.265 varkens in voormelde inrichting, gegrond wordt verklaard, het bestreden besluit wordt opgeheven en de gevraagde vergunning geweigerd;

Gelet op de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, inzonderheid op de artikelen 17 en 18;

Gezien de nota van de verwerende partij;

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

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 15 maart 1999 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 1 april 1999;

Gehoord het verslag van Staatsraad R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat D. VAN HEUVEN, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat A. GEKIERE, die loco advocaat B. STAELENS 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 verzoekende partij baat te Torhout, aan de Kortemarkstraat 193, een varkensbedrijf uit.

1.2. Op 8 december 1997 dient zij bij de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen een milieuvergunningsaanvraag klasse 1 in met als voorwerp het verder exploiteren van haar varkens-fokkerij met 5.060 mestvarkens, 5.083 m³ mestopslag en 2.000 l mazoutopslag.

Met een besluit van 24 april 1998 verleent de bestendige deputatie een vergunning voor een termijn van één jaar op proef en dit voor een varkensfokkerij met 3.795 mestvarkens, 5.083 m³ mestopslag en 2.000 l mazoutopslag.

1.3. De Vlaamse landmaatschappij tekent op 19 mei 1998 beroep aan tegen deze beslissing, in essentie omdat de inrichting tot een niet als gezinsvee-teeltbedrijf genotificeerde inrichting behoort en omdat met toepassing van artikel 4, §1, 2˚, a, van het besluit van de Vlaamse regering van 20 december 1995 tot uitvoering van de artikelen 33 en 34 van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (het vergunningenbesluit) onvoldoende mestafzet zou zijn bewezen.

1.4. Gedurende de beroepsprocedure worden de volgende adviezen verstrekt :

- afdeling stedenbouwkundige vergunningen op 16 juni 1998 : gunstig voor de in eerste aanleg vergunde inrichting;
- afdeling preventieve en sociale gezondheidszorg op 30 juni 1998 : gunstig voor de in eerste aanleg vergunde inrichting;

- Vlaamse landmaatschappij op 30 juli 1998 : ongunstig voor de inrichting;
- hoofdbestuur milieuvergunningen op 5 augustus 1998 : bevestiging van de beroepen beslissing;
- gewestelijke milieuvergunningscommissie op 7 augustus 1998 : volledige weigering van de vergunning.

1.5. Met het bestreden besluit wordt de aanvraag in haar geheel geweigerd, op grond van volgende motivering :

> "Overwegende dat onderhavige inrichting niet als een gezinsveeteeltbedrijf kan beschouwd worden; dat volgens de bepalingen van het Vergunningenbesluit de hernieuwing slechts kan toegestaan worden voor 75 % van de oorspronkelijk vergunde capaciteit, zijnde 3.795 mestvarkens;
> Overwegende dat deze inrichting een vergunde mestproductie heeft van 25.300 kg P_2O_5, overeenkomstig 5.060 mestvarkens; dat deze inrichting behoort tot een bedrijf dat een totale vergunde mestproductie heeft van 48.575 kg P_2O_5, overeenkomstig 7.435 mestvarkens en 60.000 patrijzen; dat de som van de grondgebonden afzet, de afzet via verwerking en de afzet via export 23.426,5 kg P_2O_5 bedraagt; dat niet voldaan wordt aan alle criteria van artikel 4, §1, 2° van het Vergunningenbesluit vermits de som van de grondgebonden afzet, de afzet via verwerking en de afzet via export niet minstens even groot is als de som van de gewenste vergunde mestproductie van het bedrijf waartoe deze inrichting behoort; dat de vergunning bijgevolg niet kan worden verleend";

2. <u>Ontvankelijkheid</u>

Overwegende dat de verwerende partij opwerpt dat de vordering niet ontvankelijk is; dat er vooralsnog geen noodzaak bestaat om over de opgeworpen excepties uitspraak te doen; dat een onderzoek van en een uitspraak over die excepties zich slechts zouden opdringen indien zou blijken dat de grondvoorwaarden voor schorsing vervuld zijn;

3. Ten gronde

3.1. Overwegende dat krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging kan worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten akte of verordening kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden akte of verordening een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

3.2. Het eerste middel

3.2.1. Standpunten van de partijen

Overwegende dat deze als volgt kunnen worden samengevat :

3.2.1.1. Het middel

- Het middel werpt op :

> "A. Eerste middel : Machtsoverschrijding. Schending van art. 3,1 R.v.St.-Wet. Schending van art. 2 en 3 van de formele motiveringswet van 29.7.1991 en van het algemeen rechtsbeginsel dat aan de overheden verplicht hun beslissingen formeel en materieel te motiveren".

- De bestreden beslissing weigert de vergunning met toepassing van artikel 4 van het vergunningenbesluit. Dat besluit is niet voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State voorgelegd en dit op grond van de volgende argumentatie :

> "Gelet op de dringende noodzakelijkheid;
> Overwegende dat het decreet van 20 december 1995 tot wijziging van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen in werking is getreden op 1 januari 1996;

Overwegende dat door de wijziging van voormeld decreet nieuwe bepalingen betreffende vergunningen en mestafzet en -verwerking worden opgelegd; dat met het oog op de kennis van de mestoverschotten en de vaststelling van de basisheffing, de nodige gegevens ingewonnen dienen te worden vóór 15 maart; dat met het oog op het onder controle brengen van het verhandelen van dierlijke mest dringend nadere regels dienen te worden vastgesteld voor de erkenning van mestvoeders en voor een doelmatige afvoer van mestoverschotten".

Artikel 4 van het vergunningenbesluit, zij het niet de in casu relevante §1, 2°, a, is gewijzigd door het besluit van de Vlaamse regering van 9 mei 1996 dat evenmin voor advies werd voorgelegd aan de afdeling wetgeving.

- De in artikel 3, §1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalde hoogdringendheid moet "met bijzondere redenen" worden omkleed.
  De motieven moeten derhalve uitdrukkelijk in de aanhef van het reglementaire besluit worden vermeld. De overheid mag zich niet beperken tot een tautologie, zoals de motivering dat het dringend is de betrokken regeling tot stand te brengen. In casu vormt de overweging dat het gewijzigde mestdecreet in werking trad op 1 januari 1996 en dat daarom dringend nadere regels moesten worden vastgesteld voor de erkenning van mestvoerders en voor een doelmatige afvoer van mestoverschotten een tautologische motivering.

- Er wordt niet aangegeven waarom zonodig onmiddellijk uitvoering moest worden gegeven aan het gewijzigde mestdecreet. De loutere overweging dat het noodzakelijk is ter bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door dierlijke mest uitvoering te geven aan de beheersing van de nutriëntenproductie door de veestapel in het Vlaamse gewest, vormt een stijlformule. De verwijzing naar de deadline van 15 maart 1996 kan evenmin een bezwaar vormen voor een

advies op 3 dagen. De motivering is aldus ontoereikend en niet pertinent.

- Het vergunningenbesluit dateert van 20 december 1995, terwijl het decreet van 20 december 1995 pas in werking trad op 1 januari 1996. Een spoedeisende adviesaanvraag op 3 dagen was dus perfect mogelijk.

- De motivering voor de dringende noodzakelijkheid die in de aanhef van het besluit van de Vlaamse regering van 9 mei 1996, dat onder meer artikel 4 van het vergunningenbesluit wijzigt, wordt gegeven duidt evenmin aan waarom op die dringende noodzakelijkheid een beroep wordt gedaan en vormt dus ook een ontoereikende, tautologische en niet pertinente motivering.

3.2.1.2. <u>Repliek van de verwerende partij</u>

- Het onderdeel dat betrekking heeft op de voorgehouden gebrekkige motivering van de dringende noodzakelijkheid in het besluit van de Vlaamse regering van 9 mei 1996 is irrelevant, nu dit besluit het relevante artikel 4, §1, 2°, a, van het vergunningenbesluit niet heeft gewijzigd.

- De motivering van de dringende noodzakelijkheid in het vergunningenbesluit is ernstig, exact, expliciet en pertinent.
  Het niet tijdig nemen van het vergunningenbesluit zou de gehele nieuwe aanpak van de mestproblematiek en van de bepalingen in dat besluit in het gedrang brengen.
  Het sluitstuk van het wijzigende decreet van 20 december 1995 was de nieuwe aanpak van de vergunningen volgens de ligging in een bepaalde categorie van gemeenten. Voor de indeling diende een oorspronkelijke mestproductiedruk te worden

vastgesteld en een geactualiseerde productiedruk. De actualisatie gebeurt op basis van een jaarlijkse aangifte bij de Mestbank. Daartoe is een jaarlijkse aangifteplicht vóór 15 maart ingevoerd.
De eerste algemene beperking bij het geven van de vergunningen was rechtstreeks verbonden met de indeling van de gemeenten in één van de vier categorieën. Aldus moesten de nodige gegevens dringend worden ingewonnen om de nieuwe aanpak te kunnen doorvoeren. In het vergunningenbesluit wordt de inwerkingtreding inderdaad voorzien op 1 januari 1996.

- De Raad van State kan zich niet in de plaats van de minister stellen om te oordelen of er al dan niet hoogdringendheid was;

3.2.2. <u>Bespreking</u>

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

3.2.2.1. Het komt de Raad van State niet toe in de plaats van de bevoegde overheid te oordelen over het al dan niet hoogdringend zijn van een ontworpen reglementair besluit.

Wel controleert hij of een bijzondere motivering werd verstrekt ter verantwoording van de ingeroepen hoogdringendheid, en of deze voldoende ernstig, expliciet, exact en pertinent is.

3.2.2.2. Het wijzigend besluit van de Vlaamse regering van 9 mei 1996 is in casu niet toepasselijk en derhalve is de vraag of dit besluit al dan niet met schending van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State werd genomen, niet aan de orde.

3.2.2.3. De in het middel aangehaalde motivering komt prima facie niet als tautologisch voor.

Zij lijkt bovendien op het eerste gezicht ernstig, duidelijk, correct en pertinent te zijn;

3.3. <u>Het tweede middel</u>

3.3.1. <u>Standpunten van de partijen</u>

Overwegende dat deze als volgt kunnen weergegeven worden :

3.3.1.1. <u>Het middel</u>

"B. Tweede middel : Machtsoverschrijding. Schending van art. 4 par. 2, a) van het Vergunningenbesluit. Schending van art. 2, 10° van het Decreet van 23.1.1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen. Schending van de art. 2 en 3 van de formele motiveringswet van 29.7.1991.

1. Art. 4, par. 1, 2° van het Vergunningsbesluit van 20.12.1995 bepaalt dat, indien de vergunningsaanvraag betrekking heeft op de hernieuwing van een vergunning of een verandering zonder uitbreiding van de mestproductie, van een bestaande veeteeltinrichting horende bij een niet-gezinsveeteeltbedrijf, de vergunningsaanvraag slechts kan worden ingewilligd in de mate de som van de grondgebonden afzet, de afzet via verwerking en de afzet via export, minstens even groot is als de som van de vergunde producties van alle inrichtingen van het bedrijf samen.

2. Ten onrechte wordt in de bestreden beslissing ervan uitgegaan dat het bedrijf van verzoekster 'een totale vergunde mestproductie heeft van 48.575 kg P_2O_5, overeenkomstig 7.435 mestvarkens en 60.000 patrijzen' waartegenover slechts een mestafzet zou staan van 23.426,5 kg P_2O_5.

3. Bij de berekening van de vergunde productie houdt verwerende partij rekening met volgende inrichtingen :

- KODEVA te Torhout : 5.060 mestvarkens
- SEGAERT te Kortemark : 875 mestvarkens
- DARRAS te Koekelare : 1.500 mestvarkens (+ 60.000 patrijzen)

Tesamen maakt dit 7.435 mestvarkens en 60.000 patrijzen.

Nochtans :

- wordt in de proefvergunning het aantal dieren te Torhout gereduceerd van 5.060 tot 3.795 mestvarkens, hetgeen een aftrek verantwoordt van 1.265 x 5 = 6.325 kg P_2O_5
- wordt ten onrechte rekening gehouden met de 1.500 mestvarkens in het bedrijf DARRAS, terwijl deze entiteit per 1.1.1997 werd overgedragen aan de b.v.b.a. DECORTE, hetgeen de Vlaamse Landmaatschappij ten andere erkent, ten bewijze de rectificatie-aangiftes voor de n.v. KODEVA en de b.v.b.a. DECORTE dd. 24.11.98. Aldus is er een bijkomende aftrek vereist van 1.500 x 5 = 7.500 kg P_2O_5.
- kunnen al evenmin de 60.000 patrijzen in rekening gebracht worden die horen tot de inrichting van de heer DARRAS en die nimmer eigendom zijn geweest van verzoekster. Een en ander leidt tot een verdere aftrek van 60.000 x 0,19 = 11.400 kg P_2O_5.

De correcte berekening doet zich als volgt voor : 48.575 - 6.325 - 7.500 - 11.400 = 23.250 kg P_2O_5, terwijl een mestafzet wordt aanvaard van 23.426,5 kg. De mestafzet was aldus voldoende. Slotsom is dat verwerende partij is overgegaan tot een verkeerde berekening en geen reden had om het beroep van de Vlaamse (Land)maatschappij in te willigen, laat staan integraal in te willigen.

4. Verzoekster wijst er trouwens op dat verwerende partij niet de minste motivering geeft over het insluiten van de exploitatie van de heer DARRAS te Koekelare in het bedrijf van verzoekster. Op geen enkele wijze wordt aangegeven dat de entiteit van de heer DARRAS beantwoordt aan één van de casussen bedoeld in art. 2, 1° van het Mestdecreet van 23.1.1991. Daardoor is de bestreden beslissing niet enkel in strijd met deze bepaling, maar ook met de art. 2 en 3 van de formele motiveringswet en van het algemeen rechtsbeginsel houdende formele en materiele motivering van bestuurshandelingen (vgl. R.v.St., VERMEERSCH e.a., nr. 74.715, 29.6.1998)";

3.3.1.2. <u>Repliek van de verwerende partij</u>

"III.2.1. Uitgaande van de verschillende adviezen inzonder het advies van de Vlaamse Landmaatschappij - vereist binnen het kader van de milieuvergunningsprocedure - vermocht de Minister perfect redelijk ervan uitgaan dat verzoekster een totale vergunde mestproductie had van 48.575 kg P_2O_5, overeenkomstig 7.435 mestvarkens en 60.000 patrijzen, waartegenover slechts een mestafzet stond van 23.426,5 kg P_2O_5.

III.2.2. Verzoekende partij houdt voor dat er een aftrek zou moeten gebeuren van 1.265 x 5 = 6.325 kg P_2O_5, vermits in de door de Bestendige Deputatie verleende proefvergunning het aantal mestvarkens tot 3.795 werd gereduceerd.
Niets is minder waar !
De Minister, in het kader van het georganiseerd administratief beroep, dient de milieuvergunningsaanvraag - i.c. de hernieuwingsaanvraag - in haar geheel opnieuw ten gronde te bekijken.
De Minister is in dit onderzoek niet gebonden door de beslissingen in eerste aanleg genomen !!
De Minister, als beroepsinstantie, moet geen rekening houden met de in eerste aanleg afgegeven milieuvergunning vermits hij, gelet op de devolutieve werking van het bij hem ingestelde beroep, de aanvraag opnieuw ten gronde dient te bekijken.
(...)

III.2.4. De vergunningverlenende overheid oordeelt discretionair over het al of niet verlenen van de vergunning. In zijn oordeelsvorming betrekt de Minister de uit te brengen adviezen.
De Vlaamse Minister heeft de wettige en gegronde redenen aangegeven die hem ertoe hebben aangezet de bestreden beslissing te nemen.
De bestreden beslissing is duidelijk formeel gemotiveerd :
- de feiten worden weergegeven
- de juridische regels die toegepast worden, worden weergegeven
- er wordt aangegeven hoe de feiten op basis van de juridische regels tot de beslissing aanleiding geven
(zie terzake : VANDE LANOTTE, J. en CEREXHE, E., De motiveringsplicht van bestuurshandelingen, Brugge, Die Keure, 1992, 5 e.v.)

De bestreden beslissing is bovendien afdoende gemotiveerd :
- de motivering is pertinent : ze heeft duidelijk met de beslissing te maken
- de motivering is draagkrachtig : de aangehaalde redenen volstaan om de beslissing te dragen.

III.2.5. Het middel mist ernst";

3.3.2. <u>Bespreking</u>

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

3.3.2.1. Alleen het middel zoals ontwikkeld in het verzoekschrift kan tot schorsing leiden. De nieuwe argumenten die ter terechtzitting werden ontwikkeld zijn onontvankelijk.

3.3.2.2. Het administratief beroep van de Vlaamse landmaatschappij strekte ertoe de vergunning in haar totaliteit te doen weigeren.

Dit impliceert dat de minister de aanvraag die tot het beroepen besluit van de bestendige deputatie heeft geleid diende te onderzoeken.

3.3.2.3. Die aanvraag had betrekking op 5.060 mestvarkens en niet op 3.795 mestvarkens.

De minister diende dus de met 5.060 mestvarkens gepaarde mestproductie in aanmerking te nemen.

Dit impliceert dat volgens de berekeningen van de verzoekende partij zelf, ook wanneer geen rekening zou worden gehouden met de mestproductie van het bedrijf DARRAS (mestvarkens én patrijzen), er meer mestproductie is dan de som van de mestafzet.

Derhalve vermocht de minister de aanvraag zoals ze voorlag te weigeren.

3.4. Overwegende dat derhalve aan de eerste voorwaarde gesteld door artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet is voldaan; dat die vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Artikel 2.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de vordering tot schorsing wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op twintig mei 1900 negenennegentig, door :

de H. R. STEVENS, wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
Mevr. A. WIJNANTS, griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

A. WIJNANTS. **R. STEVENS.**