

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 82.609 van 30 september 1999
in de zaak A. 60.055/VII-12.729.**

In zake : Willy VAN RENTERGHEM,
die woonplaats kiest bij
Advocaat K. VAN HOOREBEKE,
kantoor houdende te GENT,
Coupure Rechts 162

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat I. LAUREYS,
kantoor houdende te BUGGENHOUT,
Provincialebaan 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 Willy VAN RENTERGHEM op 26 september 1994 heeft ingediend om de vernietiging te vragen van het besluit van de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van leefmilieu en huisvesting van 18 juli 1994 waarbij het beroep van de hoofdinspecteur-directeur van het bestuur milieuvergunningen, buitendienst Oost-Vlaanderen, van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap aangetekend tegen het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 3 februari 1994 houdende verlening van de milieuvergunning voor de uitbreiding van verzoekers bedrijf gedeeltelijk gegrond wordt verklaard;

Gelet op het arrest nr. 50.719 van 15 december 1994 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de beschikking van 4 februari 1999 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 verzoeker;

Gelet op de beschikking van 1 september 1999 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 16 september 1999;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaat T. DE WAELE die, loco Advocaat K. VAN HOOREBEKE verschijnt voor verzoeker, en van Advocaat F. DE BISSCHOP die, loco Advocaat I. LAUREYS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur P. PROV00ST;

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 een landbouwbedrijf uit aan de Schaperbosstraat 26 te Knesselare.

Hij beschikt hiervoor over een aktename geldend als vergunning voor 650 varkens en de opslag van 645 m³ dierlijke mest, verleend door de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen.

1.2. Op 14 september 1993 dient verzoeker bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen een aanvraag in voor de uitbreiding van zijn inrichting.

Met een besluit van 3 februari 1994 verleent de bestendige deputatie de milieuvergunning voor de uitbreiding van verzoekers bedrijf met :

- een mestvarkensstal voor 240 dieren en de opslag van 581 m³ mest;
- een mengvoederinstallatie met een totaal elektrisch vermogen van 89,5 kW;
- bovengrondse mazoutopslag van 103.500 liter in tanks van 100.000 liter, 1.000 liter (2) en 1.500 liter;
- lozing van normaal huishoudelijk afvalwater in het oppervlaktewater;
- een loods voor het stallen van landbouwvoertuigen.

De vergunning voor de ondergrondse mazoutopslag van 10.000 liter wordt evenwel geweigerd.

1.3. Tegen dit besluit tekent het bestuur milieuvergunningen, buitendienst Oost-Vlaanderen beroep aan bij de Gemeenschapsminister voor leefmilieu.

In het kader van de beroepsprocedure worden de volgende adviezen uitgebracht :

a) Op 24 maart 1994 brengt de administratie gezondheidszorg een ongunstig advies uit.

b) Op 31 maart 1994 verleent de Vlaamse Milieumaatschappij een principieel gunstig advies betreffende het lozen van afvalwaters.

c) Op 12 april 1994 adviseert de Vlaamse Landmaatschappij ongunstig voor wat betreft de uitbreiding met 240 mestvarkens. Het advies luidt als volgt :

"Overwegende dat de inrichting gelegen is in een gemeente waar, gezien de huidige reeds hoge bemestingsdruk, een stijging van de mestproduktie ofwel geëxporteerd, ofwel verwerkt wordt, en dit om risico's op verontreiniging van het grondwater te vermijden; dat de fosfaatproduktie van de inrichting, blijkens de gegevens in de aanvraag, 5498 kg P205 bedraagt (overeenkomstig 102 zeugen incl. biggen, 6 beren en 782 mestvarkens); dat het bedrijf in totaal 12.17 ha grond in eigendom of in pacht heeft; dat deze gronden gespecificeerd zijn met bijhorende kadastrumnummers; dat de in de aanvraag bijgevoegde burenenregelingen niet in rekening kunnen gebracht worden voor een verantwoording van de mestafzet op langere termijn en alleen een indicatie kunnen geven over de mestafzet in het verleden; dat er bijgevolg een mestafzetmogelijkheid is voor in totaal 1825 kg P205; dat er bijgevolg onvoldoende mestafzetmogelijkheden zijn; dat bijgevolg deze aanvraag niet verenigbaar is met de doelstellingen van het Mest-decreet".

d) Op 5 mei 1994 brengt het bestuur ruimtelijke ordening een principieel gunstig advies uit.

e) Op 13 mei 1994 verleent het bestuur milieuvergunningen een ongunstig advies. In het advies wordt onder meer overwogen dat een ecologisch verantwoorde afzet van alle door de inrichting geproduceerde dierlijke mest niet is gewaarborgd.

f) Op 20 mei 1994 verleent de gewestelijke milieuvergunningscommissie een overwegend ongunstig advies. Er wordt onder meer voorgesteld de vergunning voor de uitbreiding met 240 mestvarkens te weigeren. Ook in dit advies wordt overwogen dat een ecologisch verantwoorde afzet van alle door de inrichting geproduceerde dierlijke mest niet gewaarborgd is.

1.4. Op 18 juli wordt door de Vlaamse minister van leefmilieu en huisvesting het thans bestreden besluit genomen. Het beroep wordt gedeeltelijk gegrond verklaard en het beroepen besluit deels gewijzigd. Onder meer wordt de vergunning geweigerd voor de mestvarkensstal met 240 dieren en de opslag van 581 m³ mest;

2. De gegrondheid van het beroep.

2.1. Overwegende dat het eerste middel luidt als volgt :

"1. Eerste middel :

Afgeleid uit de schending of de verkeerde toepassing van het Decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (meststoffendecreet).

Doordat het bestreden besluit bij de beoordeling van de mestproduktie en de opbrenging van mest op grond geheel ten onrechte een bemestingsnorm hanteert van 150 kg P205/ha/jaar.

Terwijl de thans van kracht zijnde bemestingsnorm, vastgelegd volgens de mestbank geen 150 kg P205/ha per jaar bedraagt (die deze is die beoogd wordt door het mestactieplan - MAP - dat nog niet in werking is) maar wel 200 kg P205ha/jaar.

Dat blijkbaar op een geheel onwettige manier reeds normen worden geponeerd, gehanteerd en toegepast die mogelijks in de toekomst zullen moeten worden toegepast (mestactieplan) maar in die zaak geen geldige grond kunnen zijn om de milieuvergunning van de verzoekende partij te weigeren.

Dat de verzoekende partij immers, wanneer de wettelijk van kracht zijnde bemestingsnorm van 200 kg P205/ha/jaar wordt toegepast, met haar mestproduktie (ingeval van uitbreiding) van 199 kg P205/ha/jaar binnen de wettelijke voorwaarden valt om haar vergunning toegewezen te zien.

Dat de bestreden beslissing, die dus gebaseerd is op een onwettige bemestingsnorm van 150 kg P205/ha/jaar, het Meststoffendecreet schendt, minstens verkeerd toegepast.

Dat er dan ook geen enkele reden bestond om de beslissing dd. 03 februari 1994 van de Bestendige Deputatie van de Provincieraad te wijzigen nu deze op gemotiveerde wijze en met kennis van het volledige milieuvergunningsdossier van oordeel was dat, met uitzondering van de ondergrondse mazouthouder, de risico's voor de externe veiligheid, de hinder, de effecten op het leefmilieu, op de wateren, op de natuur en op de mens buiten de inrichting, veroor-

zaakt door de gevraagde verandering, mits naleving van de opgelegde milieuvergunnings voorwaarden tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt.

Dat dit middel derhalve kennelijk ernstig en gegrond is";

dat in het tweede middel verzoeker de schending aanvoert van de beginselen van behoorlijk bestuur en van het redelijkheidsbeginsel,

"Doordat de Vlaamse Minister van Leefmilieu en Huisvesting zijn Administratie opdracht geeft normen te hanteren die geenszins kracht van wet hebben, waaruit niet alleen geen behoorlijk bestuur kan worden afgeleid, maar tevens een aantasting van de rechtszekerheid bij de rechtsonderhorigen, die enkel tot willekeur en onredelijkheid kan leiden.

Dat derhalve het Bestuur blijk geeft van het willekeurig toepassen van normen, zonder zich erom te bekommeren of deze al dan niet wettelijke kracht hebben.

Dat dan ook dit middel gegrond is";

2.2. Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat het bestreden besluit is gesteund op het sub 1.3. c) geciteerde ongunstig advies van de Vlaamse Landmaatschappij; dat zij voorts doet gelden wat volgt :

"De bemestingsnorm die verzoekende partij aanhaalt in haar verzoekschrift is diegene die strookt met artikel 14 van het mestdecreet en omschreven wordt als de maximale hoeveelheid meststoffen (dierlijke en andere) die op kultuurgrond mag worden opgebracht.

Dit is evenwel niet de ekologisch verantwoorde norm.

Dienaangaande zegt het decreet zelf in artikel 31 :

'De Stuurgroep legt met ingang van het jaar 1992 driejaarlijks aan de Vlaamse Executieve een voorstel voor met betrekking tot de in artikel 14 bedoelde bemestingsnormen inzonderheid wat de met ingang van 1 januari 2001 te bereiken eindnorm betreft alsmede wat de fasering voor het behalen van deze eindnorm betreft.

Hiertoe wordt telkens een konkreet voorstel geformuleerd voor de volgende drie kalenderjaren.

Onder eindnorm wordt voor de toepassing van deze bepalingen verstaan een bemestingsnorm waarbij er een evenwicht is tussen de totale hoeveelheid op de kuurtuurgrond opgebrachte mest, uitgedrukt in difosforpentoxyde en stikstof, en

de natuurlijke onttrekking aan difosforpentoxyde en stikstof'.

Het is duidelijk dat de huidige bemestingsnorm uit artikel 14 niet kan gehanteerd worden als criterium voor de evaluatie van de mestafzet op langere termijn, wat in het kader van een vergunningsaanvraag steeds het geval is.

Op die basis worden immers vergunningen afgeleverd waarvan vaststaat dat, rekening houdend met de eindnorm, de mestafzet op korte termijn niet meer voldoende gewaarborgd is.

Bovendien bevat de huidige norm volgens eerder genoemd art. 14 zowel de bemesting met dierlijke als minerale mest. Voor wat deze laatste betreft blijkt het gemiddeld gebruik in Vlaanderen te liggen op 209 kg N/ha/j en op 50 kg P₂O₅/ha/j.

In afwachting van definitieve vastlegging bij dekreet van de nieuwe bemestingsnormen (M.A.P.) diende overleg te worden gepleegd tussen de verschillende vergunningverlenende overheden en de Vlaamse Landmaatschappij om tot een eenduidige norm te komen.

In overleg met de VLM wordt thans dan ook de norm van 150 kg P₂O₅/ha/j gehanteerd en voor de kultuurgronden gelegen binnen een afgebakend grondwaterwinningsgebied (inklusief alle beschermingszones) alsmede voor kultuurgronden gelegen binnen het hydrografisch bekken van een oppervlaktewater bestemd als drinkwaterproduktie zelfs 100 kg P₂O₅/ha/j in de plaats van de niet-ekologisch verantwoorde norm van 200 kg P₂O₅/ha/j.

De in de bestreden beslissing toegepaste norm strookt met de doelstellingen van het Mestdekreet";

dat zij daar nog aan toevoegt dat niets eraan in de weg lijkt te staan dat de overheid in het kader van de milieuvergunningsprocedure strengere normen hanteert, bijvoorbeeld wanneer specifieke omstandigheden dit zouden verantwoorden, dat trouwens het bestreden besluit de door het decreet bepaalde norm van 150 kg P₂O₅ per ha per jaar toepast en verzoeker zelfs niet beweert dat op de desbetreffende gronden uitsluitend snijgras of maïs wordt geteeld;

2.3. Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord herhaalt wat reeds in het inleidend verzoekschrift werd betoogd en daaraan toevoegt dat de verwerende partij, waar zij verwijst naar artikel 31 van het meststoffendecreet, nalaat enig voorstel betreffende

de in artikel 14 bedoelde bemestingsnormen van de Stuurgroep aan de Vlaamse regering over te leggen en evenmin aangeeft welke de beslissing van die regering is geweest omtrent dit voorstel, dat het aldus duidelijk is dat willekeurige normen werden gehanteerd, dat hij, in het kader van de burenregeling, beschikt over 17 ha 68 a maïsvelden en 7 ha 36 a weide en dat aldus duidelijk is aangetoond dat op de desbetreffende gronden uitsluitend snijgras en/of maïs wordt geteeld; dat verzoeker verder stelt dat de bewering dat de overheid in het kader van de milieuvergunningsprocedure strengere normen mag hanteren wanneer specifieke omstandigheden zulks verantwoordt door geen enkele wettelijke bepaling wordt gestaafd, dat het bestreden besluit overigens geen melding maakt van die specifieke omstandigheden; dat verzoeker voorts doet gelden dat, zelfs ingeval de minister het nodig achtte strengere normen te hanteren, minstens kon worden verwacht dat in het bestreden besluit werd aangegeven waarom wordt afgeweken van de wettelijk van kracht zijnde normen en welke specifieke omstandigheden het hanteren van strengere normen zouden kunnen verantwoorden; dat verzoeker concludeert dat de bevoegde minister, in tegenstelling tot de bestendige deputatie wiens beslissing duidelijk was gemotiveerd, gehandeld heeft in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur en het rechtszekerheidsbeginsel;

2.4.1. Overwegende dat het bestreden besluit is gestoeld op het volgende weigeringsmotief :

"Overwegende dat de jaarlijkse dierlijke mestproduktie van de inrichting waarvoor vergunning wordt gevraagd, zou oplopen tot 5.498 kg P_2O_5 respectievelijk 10.750 kg stikstof; dat met een bemestingsnorm van 150 kg P_2O_5 /ha/jaar hiervoor een oppervlakte cultuurgrond is vereist van ten minste 37 ha; dat de aanvrager de beschikking heeft over een oppervlakte cultuurgrond van circa 12,17 ha en stelt tevens over een mestafzetmogelijkheid te beschikken voor 11 ha oppervlakte cultuurgrond in toepassing van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door mest-

stoffen; dat, zoals blijkt uit het advies dd. 12 april 1994 van de Vlaamse Landmaatschappij, de afzetdocumenten via burenregeling niet in aanmerking kunnen worden genomen; dat een ecologisch verantwoorde afzet van alle door de inrichting geproduceerde dierlijke mest bijgevolg niet is gewaarborgd; dat het risico dat het bedrijfsmatige mestoverschot ter plaatse zal leiden tot een bijkomende belasting van de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater en deze door verdere verrijking met nitraten zal vervuilen, derhalve te groot is";

dat bij de evaluatie van de grieven die de beroepindiener had laten gelden nog wordt gesteld dat "terecht wordt geargumenteed dat er geen voldoende mestafzetmogelijkheid voorhanden is";

2.4.2. Overwegende dat met verzoeker moet worden aangenomen dat "het Bestuur blijkt geeft van het willekeurig toepassen van normen, zonder zich erom te bekommeren of deze al dan niet wettelijke kracht hebben"; dat immers de Raad van State geen bepaling bekend is die op de dag van het bestreden besluit voorschreef dat de aanvrager van een exploitatievergunning of milieuvergunning bij zijn aanvraag documenten diende te voegen of in de loop van de vergunningsprocedure documenten diende over te leggen met betrekking tot de afzetmogelijkheden van de door de geplande inrichting te produceren dierlijke mest; dat het meststoffendecreet van 23 januari 1991 geen regels bevatte met het oog op het beoordelen van een exploitatie- of milieuvergunningsaanvraag noch verbodsbepalingen die aanleiding kunnen geven tot het weigeren van een dergelijke vergunning; dat blijkens voormeld decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan vier mestafzetmogelijkheden voorhanden zijn : 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 de toenmalige stand van de

wetgeving de overheid derhalve niet de bevoegdheid bezat om bij wege van het weigeren van een exploitatievergunning een toekomstig exploitant reeds vooraf de mogelijkheid te ontzeggen om van een of meer van die wettelijke mestafzetmogelijkheden gebruik te maken;

2.4.3. Overwegende dat het eerste en het tweede middel in de besproken mate gegrond zijn,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van leefmilieu en huisvesting van 18 juli 1994 waarbij het beroep van de hoofdinspecteur-directeur van het bestuur milieuvergunningen, buitendienst Oost-Vlaanderen, van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap aangetekend tegen het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 3 februari 1994 gedeeltelijk gegrond 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 dertig september 1900 negenenegentig, 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.