

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 83.331 van 4 november 1999
in de zaak A. 58.238/VII-12.620.**

In zake : Marc VANDEWOESTIJNE,
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 F. DE BISSCHOP,
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 Marc VANDEWOESTIJNE op 1 juni 1994 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van 5 april 1994 van de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaamse minister van leefmilieu en huisvesting waarbij zijn beroep tegen de beslissing van 13 december 1993 van het bestuur milieu-inspectie West-Vlaanderen van AMINAL houdende het opleggen van dwangmaatregelen, met name de beperking van het aantal mestvarkens in de inrichting gelegen aan de Brugsesteenweg 125 te Pittem, ongegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing 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 10 mei 1995 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 verzoeker;

Gelet op de beschikking van 1 september 1999 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 7 oktober 1999;

Gehoord het verslag van Staatsraad R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat T. DEWANDRE die, loco advocaat M. DENYS verschijnt voor de verzoeker, en van advocaat I. LAUREYS die, loco advocaat F. DE BISSCHOP 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. Feiten

1.1. De verzoeker baat een varkenshouderij uit aan de Brugsesteenweg te Pittem. Op 15 februari 1990 neemt hij ook de varkensstapel van zijn vader, Gabriël VANDEWOESTIJNE, over.

1.2. Op 14 augustus 1992 dient de verzoeker bij de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen een vergunningsaanvraag in voor de uitbreiding van zijn inrichting.

Met een besluit van 11 februari 1993 verleent de bestendige deputatie de vergunning voor wat betreft de opslag van 8.700 l mazout en 1.200 l petroleum. De vergunning wordt evenwel geweigerd voor wat betreft de gevraagde uitbreiding met 708 mestvarkens. Bovendien wordt de capaciteit van het bedrijf herleid tot 1.000 dieren, onder de volgende motivering :

"Gelet op de volgende vergunning(en) en beslissingen die met betrekking tot de exploitatie van de hierna vermelde inrichting werden getroffen, en op de datum van de indiening van de hierna vermelde inrichting werden getroffen, en op de datum van de indiening van de hierna vermelde vergunningsaanvraag van toepassing waren.

Gelet op het besluit dd. 8.11.1989 van het College van Burgemeester en Schepenen waarbij de vergunning verleend wordt voor 952 mestvarkens voor een termijn van 10 jaar (op naam van Marc VANDEWOESTIJNE)

Gelet op het besluit dd. 8.11.1989 van het College van Burgemeester en Schepenen waarbij de vergunning verleend wordt voor 180 mestvarkens voor een termijn van 10 jaar (op naam van Gabriël VANDEWOESTIJNE)

(...)

Overwegende dat de twee hogergenoemde besluiten van het College van Burgemeester en Schepenen dd. 8/11/1989 niet rechtsgeldig zijn omdat het gaat om één technisch geheel zodat het vergunde aantal varkens maximaal 1000 kon bedragen."

1.3. Tegen dit besluit gaat de verzoeker in beroep bij de Vlaamse gemeenschapsminister voor leefmilieu. Op 27 juli 1993 wordt het beroep ongegrond bevonden en wordt het beroepen besluit bevestigd.

Laatstgenoemd besluit maakt het voorwerp uit van een door de verzoeker ingediend annulatieberoep en is bij de Raad van State gekend onder het nummer A. 53.759/VII-12.214.

1.4. Ondertussen, op 18 mei 1993, maakt het bestuur milieu-inspectie van AMINAL een proces-verbaal op tegen de verzoeker.

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

"De varkens worden gehouden in drie stallen en omvatten op heden : 1.792 mestvarkens of een te veel van 792 mestvarkens.

(...)

Bijgevolg verklaar ik voornoemde, in overtreding met artikel 22 van het Decreet betreffende de Milieuvergunning dd. 28 juni 1985, zoals gewijzigd bij de Decreten van 7 februari 1990, 12 december 1990 en 21 december 1990 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 (VLAREM)."

1.5. Met een aangetekend schrijven van 13 december 1993 geeft het bestuur milieu-inspectie West-Vlaanderen van AMINAL aan de verzoeker het bevel om het aantal mestvarkens binnen een termijn van vier maanden terug te brengen tot een totaal van 1.000 stuks.

1.6. Tegen deze dwangmaatregel tekent de verzoeker beroep aan bij de Vlaamse regering.

Na een ongunstig advies van het bestuur milieuvergunningen, dienst beroepen en vergunningsvoorwaarden, wordt op 5 april het bestreden besluit genomen. Het beroep wordt ongegrond verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd onder de volgende motivering:

"Overwegende dat op datum van 11 februari 1993 van de Bestendige Deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen in haar besluit de vergunning verleende tot de exploitatie van een varkensfokkerij met 1.000 mestvarkens; dat de exploitant hiertegen op 16 maart 1993 in beroep ging; dat dit beroep echter de bestreden beslissing niet schorste; dat op 18 mei 1993 het Bestuur Milieu-inspectie West-Vlaanderen van AMINAL bij een plaatsbezoek vaststelde dat in de drie stallen samen 1.792 mestvarkens werden gehouden; dat zij op 24 mei 1993 de Burgemeester van Pittem hiervan

op de hoogte bracht en hem verzocht om de in artikel 65 van titel I van het VLAREM voorziene dwangmaatregelen te nemen; dat op 27 juli 1993 de Minister in beroep het bestreden besluit van de Bestendige Deputatie bevestigde; dat vervolgens op 13 december 1993 het Bestuur Milieu-inspectie West-Vlaanderen de exploitant beval om het aantal mestvarkens te beperken tot 1.000 en dit binnen de vier maand; dat het Bestuur Milieu-inspectie, gezien de vorige feiten, gerechtigd was om op te treden en dwangmaatregelen te bevelen;

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

- het eerste argument i.v.m. het niet erkennen van een mogelijk vergunde toestand van 1.132 varkens kan niet onderzocht worden in het kader van dit beroepschrift; het werd overigens wel behandeld en beantwoord in het kader van het besluit van 11 februari 1993 van de Bestendige Deputatie en de ministeriële beslissing van 27 juli 1993;

(...)"

2. Ontvankelijkheid van het beroep

2.1. Overwegende dat de verwerende partij doet gelden dat de verzoeker niet het vereiste belang heeft om de vernietiging van het bestreden besluit te vragen, dat er bij het uitvaardigen van de bestreden dwangmaatregel slechts vergunningen bestonden voor het houden van respectievelijk 952 en 180 mestvarkens, dat de verzoeker dus onwettig exploiteert en dat de al dan niet rechtmatigheid van de dwangmaatregel daar geen afbreuk aan doet, dat immers zolang over de gevraagde uitbreidingsvergunning geen uitspraak is gedaan door de Raad van State, de uitbating van meer dan 1.000 mestvarkens onwettig is;

2.2. Overwegende dat de verzoeker repliceert dat zijn belang erin gelegen is dat de onwettigheid van de weigering om voor zijn uitbating een vergunning te verlenen wordt aangeklaagd en dat een vernietiging van de vergunningsweigering -verzoeker verwijst naar de zaak

A. 53.759/VII-12.214- automatisch de vernietiging van de dwangmaatregel die erop gesteund is tot gevolg zal hebben;

2.3. Overwegende dat de exceptie gedeelte**lijk** gegrond is om de volgende redenen :

2.3.1. Uit het door AMINAL lastens de verzoeker opgesteld proces-verbaal van 18 mei 1993 blijkt dat op die datum op het bedrijf van de verzoeker 1.792 mestvarkens werden gehouden.

De bestreden dwangmaatregel die daar op volgt maakt melding van de bestaande vergunning waarover de verzoeker beschikt, met name :

"milieuvergunning afgeleverd door de Bestendige deputatie d.d. 11/02/1993 omvattende :
'een varkensfokkerij met 1.000 mestvarkens,(...)
§2. De vergunning wordt geweigerd wat betreft het volgende onderdeel : de uitbreiding met 708 mestvarkens'"

In het tweede middel van het huidige verzoekschrift wordt onder meer de onwettigheid van de opgelegde dwangmaatregel op grond van de onwettigheid van voornoemd besluit van de bestendige deputatie, zoals later bevestigd door de Vlaamse minister van leefmilieu, aangevoerd inzoverre het de -volgens de verzoeker regelmatig vergunde- varkensstapel van 1.132 dieren beperkt tot 1.000.

Het onderzoek van de exceptie hangt dus, voor wat betreft de fractie van 132 varkens waarover betwisting bestaat omtrent het al dan niet vergund zijn ervan, samen met het onderzoek van het tweede middel in onderhavige zaak.

2.3.2. Voor wat betreft het resterende aantal van 660 varkens dat op het bedrijf werd aangetroffen, is de exceptie gegrond: de verzoeker beschikt in ieder geval

niet over een vergunning voor het houden van meer dan 1.132 mestvarkens.

Het belang dat erin bestaat een illegale, niet vergunde toestand te bestendigen is een onwettig belang dat niet kan worden aangenomen. In zoverre is het beroep dan ook onontvankelijk;

3. Gegrondheid van het beroep

3.1. Eerste middel

3.1.1. Standpunten van de partijen

Overwegende dat deze als volgt kunnen worden samengevat :

3.1.1.1. De verzoeker voert in het middel onder meer de schending aan 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 beroeper bij de Regering werd ingediend bij aangetekend schrijven dd. 23 december 1993, ontvankelijk werd bevonden op 1 februari 1994, en de uitspraak over dit beroep gedateerd is op 5 april 1994, en aan beroeper genotificeerd werd op 12 april 1994.

En doordat het bestuur in de ontvankelijkheidsverklaring dd. 1 februari 1994 zelf stelt dat de wettelijk voorgeschreven beslissingstermijn van twee maand vanaf 7 januari 1994 een aanvang zou nemen.

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 termijn dwingend is voor het bestuur, nu het instellen van het beroep geen schorsend effect ressorteert, en de exploitant intussen aangetast wordt in zijn rechten, zodat deze situatie niet qua tijdsduur verlengd kan worden wanneer in de wetgeving zelf een maximumtermijn is voorgeschreven.

En terwijl de overschrijding van de termijn in casu beroeper grieft in zijn rechten, nu het bestuur ten aanzien van beroeper zelf had aangekondigd de vooropgestelde termijn te zullen naleven.

En terwijl deze dwingende termijn in casu ruim overschreden is (24 december 1993 - 12 april 1994),

En terwijl het past, in het belang van de rechtszekerheid, deze laattijdige en onwettige beslissing uit het rechtsverkeer te lichten";

3.1.1.2. De verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat de vraag die zich opdringt is te weten of de termijn van twee maanden een vervaltermijn dan wel een termijn van orde is.

Bovendien heeft de verzoeker geen nadeel geleden : hij geeft immers nergens aan dat hij over een vergunning beschikt om meer dan 1.000 varkens te houden. Hij bevindt zich aldus in een onwettige toestand waar-tegen de overheid op elk ogenblik kan optreden.

3.1.1.3. De verzoeker wederantwoordt dat er geen sprake kan zijn van een loutere termijn van orde. De exploitant wordt immers aangetast in zijn rechten, deze situatie mag niet worden verlengd in de tijd wanneer een maximumtermijn is voorgeschreven.

Bovendien had het bestuur zelf aangekondigd de wettelijk gestelde termijn te zullen naleven;

3.1.2. Bespreking

Overwegende dat het middel onontvankelijk is om de volgende redenen :

3.1.2.1. De milieu-inspectie is er blijkens het p.v. dat zij heeft opgesteld (zie punt 1.4) van uit gegaan dat de verzoeker de exploitatievoorwaarden van de vergunning van 11 februari 1993 niet heeft nageleefd door meer mestvarkens 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.

3.1.2.2. 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.

3.1.2.3. 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;

3.2. Tweede middel

3.2.1. Standpunten van de partijen

Overwegende dat deze als volgt kunnen worden samengevat :

3.2.1.1. In het middel voert de verzoeker aan wat volgt :

"Tweede middel, genomen uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering der bestuurshandelingen, uit de schending van het redelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, en met toepassing van artikel 159 (oud artikel 107) van de Grondwet.

Doordat de bestreden beslissing enkel tot doel heeft uitvoering te geven aan de weigeringsbeslissing dd. 27 juli 1993 van de minister, waarbij aan beroeper de milieuvergunning geweigerd wordt voor de uitbreiding van de inrichting.

Terwijl een onderzoek door de minister van de door beroeper tegen deze vergunningsweigering aangevoerde middelen tot de onvermijdelijke conclusie zou geleid hebben dat de bestreden dwangmaatregel onmogelijk steun kan vinden in de onwettige vergunningsweigering, nu aan beroeper redelijkerwijze de exploitatievergunning voor de uitbreiding van de inrichting niet kan geweigerd worden.

En terwijl de milieureglementering de regularisatie van een bestaande toestand immers niet uitsluit (...) en deze regularisatie in het geval van beroeper gezien de omstandigheden nog bezwaarlijk kan geweigerd worden (niet-toepasselijkheid Vlarem II; uitbreiding in bestaande stallen gebouwd conform bouwvergunning; landbouwgebied van het gewestplan; geen bezwaren tijdens het openbaar onderzoek; vergunning voor de mestopslag; gunstige adviezen; afdoende bewijzen voor de mestafzet).

En terwijl de ministeriële beslissing dd. 27 juli 1993 aldus bij toepassing van artikel 159 (oud artikel 107) van de Grondwet als onwettig moet geweerd worden, zodat de bestreden maatregel elke motivering mist."

3.2.1.2. De verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord :

"Aan de Vlaamse Minister van Leefmilieu wordt verweten dat hij nog voor Uw Raad ten gronde de door verzoeker aangevoerde middelen tegen de door dezelfde Minister op 27 juli 1993 uitgevaardigde beslissing niet heeft beantwoord en meteen tot regularisatie zou zijn overgegaan. Wellicht is het ook enkel maar theoretisch mogelijk dat een en dezelfde minister eerst op 27 juli 1993 een beslissing neemt en vervolgens bij ongewijzigde omstandigheden diezelfde beslissing zou herzien enkele maanden later!

Wat de inhoudelijke weerlegging der tegen het besluit dd 27 juli 1993 ingeroepen middelen aangaat, verwijst verwerende partij uitdrukkelijk naar de memorie van antwoord dewelke werd ingediend op 20/12/1993."

3.2.1.3. In de memorie van wederantwoord herhaalt de verzoeker dat de verwerende partij zijn tegen de vergunningsweigering aangevoerde middelen niet heeft onderzocht en dat, had zij dat wel gedaan, zij onvermijdelijk tot de conclusie had moeten komen dat de bestreden dwangmaatregel onmogelijk steun kon vinden in de onwettige vergunningsweigering;

3.2.2. Bespreking

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

3.2.2.1. Het is een vaststaand feit dat nooit meer dan 1.132 mestvarkens werden vergund. Zoals sub 2.3 reeds gewezen, streeft de verzoeker, voor zover hij met zijn annulatieberoep beoogt meer dan het vergunde aantal dieren te exploiteren, een onwettig belang na.

De argumenten van de verzoeker dat de regularisatie van de bestaande toestand "gezien de omstandigheden nog bezwaarlijk kan geweigerd worden" kunnen niet worden bijgetreden.

Het al dan niet verlenen van een (regularisatie)vergunning is het resultaat van een afweging door de overheid van alle gegevens die het dossier constitueren en vloeit, in tegenstelling tot wat de verzoeker wil doen geloven, niet voort uit een vooraf bestaande rechtsregel die de vergunningverlenende overheid elke appreciatiebevoegdheid onttrekt.

Het middel is in die mate niet ontvankelijk.

3.2.2.2. Het middel is echter wel gegrond in de mate dat het is gesteund op de schending van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Uit de onder punt 1.6 geciteerde overwegingen van het bestreden besluit blijkt dat niet wordt geantwoord op de argumentatie die de verzoeker in het

beroepschrift had aangevoerd, met name dat hij wel degelijk beschikt over de vergunning voor een totaal van 1.132 varkens.

Een loutere verwijzing naar het ministerieel besluit van 27 juli 1993 is niet afdoende, vermits het annulatieberoep waarvan voormeld besluit het voorwerp uitmaakt (gekend onder het nummer A. 53.759/VII-12.214) bij arrest nr. 83.330 van 4 november 1999 gegrond werd bevonden, onder meer omdat de verwerende partij niet bevoegd was om de door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Pittem vergunde varkensstapel te reduceren van 1.132 tot 1.000 varkens,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 5 april 1994 van de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaamse minister van leefmilieu en huisvesting waarbij het beroep dat Marc VANDEWOESTIJNE had ingediend tegen de beslissing van 13 december 1993 van het bestuur milieu-inspectie West-Vlaanderen van AMINAL houdende het opleggen van dwangmaatregelen met betrekking tot de inrichting gelegen aan de Brugsesteenweg 125 te Pittem, ongegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd, in zoverre wordt opgelegd dat het aantal geëxploiteerde dieren moet worden teruggebracht tot minder dan 1.132.

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 vier november 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.