RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 83.825 van 2 december 1999
in de zaak A. 61.541/VII-12.906.

In zake : de b.v.b.a. DE LOCHTJES,
gevestigd te NEERPELT,
Broeseinderdijk 181

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat J. NIJS,
kantoor houdende te DENDERMONDE,
Noordlaan 81.

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. DE LOCHTJES op 23 december 1994 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van leefmilieu en huisvesting van 4 oktober 1994 waarbij haar beroep tegen het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg van 17 februari 1993 houdende weigering van de exploitatievergunning voor het uitbreiden van een bestaande varkenshouderij, gelegen aan de Broeseinderdijk 181 te Neerpelt, met een nieuwe stal voor 900 varkens en bijhorende mestopslag van 1.400 m³, ongegrond wordt verklaard en het beroepen besluit wordt bevestigd;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur P. SOURBRON;

Gelet op de beschikking van 11 maart 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 de verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 24 september 1999 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 28 oktober 1999;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaat K. HELSEN die, loco Advocaat S. DELEUS verschijnt voor de verzoekende partij, en van Advocaat I. LAUREYS die, loco Advocaat F. DE BISSCHOP verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur P. SOURBRON;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. <u>De gegevens van de zaak</u>.

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

1.1. De verzoekende partij baat te Neerpelt, Broeseinderdijk 181, een varkenshouderij uit.

Zij beschikt hiervoor over een vergunning voor maximaal 1.400 gespeende dieren, haar verleend bij

besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg van 30 juni 1988.

1.2. In 1991 (de exacte datum van de vergunningsaanvraag blijkt niet uit het dossier) vraagt zij, onder het ARAB-stelsel, de vergunning voor de uitbreiding van haar inrichting met een nieuwe stal voor 900 varkens en de bijhorende mestopslag van 1.400 m^3, om te komen tot een totale capaciteit van 2.300 gespeende varkens ondergebracht in drie stallen en met bijhorende mestopslag.

Met een besluit van 17 februari 1993 weigert de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg de gevraagde vergunning.

1.3. Tegen dit besluit tekent de verzoekende partij op 5 maart 1993 beroep aan bij de Gemeenschapsminister voor leefmilieu.

Gedurende de beroepsprocedure worden de volgende adviezen gegeven :

- het bestuur ruimtelijke ordening adviseert gunstig op 26 mei 1993;
- de administratie gezondheidszorg adviseert ongunstig op 30 juni 1993;
- het bestuur milieuvergunningen van de AMINAL adviseert op 1 september 1994 het beroep ongegrond te verklaren en het beroepen weigeringsbesluit te bevestigen ;

1.4. Op 4 oktober 1994 neemt de Vlaamse minister van leefmilieu en huisvesting het thans bestreden besluit.

Het beroep van de verzoekende partij wordt ongegrond verklaard en de oorspronkelijke weigeringsbeslissing wordt bevestigd.

De weigeringsmotieven zijn de volgende :

"Overwegende dat de exploitant in zijn beroepschrift terecht stelt dat de aanvraag werd ingediend vóór 01.09.1991; dat echter de vergunningsaanvragen, ingediend volgens de ARAB-procedure, evenzeer geevalueerd moeten worden, dat één van de voornaamste beoordelingscriteria hierbij de ligging van de inrichting is ten opzichte van woningen en woongebieden; dat het de vergunningverlenende overheid toekomt de bestaanbaarheid na te gaan van een aangevraagde inrichting met zijn naaste omgeving; dat zij hiervoor de technische criteria mag en moet hanteren die zij nodig acht om de omgeving en het leefmilieu voldoende te beschermen;

Overwegende dat de gehanteerde afstandsregel, die aanleiding is geweest voor de weigering van de gevraagde uitbreiding, toegepast wordt op alle ARAB-dossiers i.v.m. dieren;

Overwegende dat volgens de thans gehanteerde technische criteria aangenomen wordt dat een varkenshouderij met 2300 dieren niet bestaanbaar is op minder dan 400 m van een woongebied, ander dan woongebied met landelijk karakter, dat de gevraagde inrichting niet beantwoordt aan deze afstandsregel;

(...);

Overwegende dat een gesloten varkenshouderij voor in totaal 2300 gespeende dieren een jaarlijkse mestproduktie heeft van ± 13.500 kg P2O5, dat voor de uitspreiding van deze mest volgens de bemestingsnorm van 150 kg P2O5/ha een oppervlakte van 90 ha cultuurgrond noodzakelijk is;

Overwegende dat de exploitant slechts 62 ha ter beschikking heeft en daarbij geen enkel ander bewijs van mestafzet bijsluit, dat bijgevolg een ecologisch verantwoorde uitspreiding van de mest niet wordt gewaarborgd;

Overwegende dat de inrichting gelegen is in een gebied waar de huidige mestproductie de toegelaten bemestingsnorm ruimschoots overtreft;

Overwegende dat de hinder inherent aan de inrichting, zelfs met eerbiediging van op te leggen exploitatievoorwaarden, niet tot een voor de omgeving aanvaardbaar niveau kan beperkt worden; dat de inrichting bijgevolg niet bestaanbaar is met de omgeving;

Overwegende dat er bijgevolg aanleiding toe bestaat het beroep ontvankelijk doch ongegrond te verklaren en de gevraagde vergunning te weigeren";

2. <u>De gegrondheid van het beroep</u>.

2.1. Overwegende dat de verzoekende partij in het enig middel de schending aanvoert van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen; dat zij in het "eerste sub-onderdeel" van het "derde onderdeel" van het middel doet gelden dat de minister nergens aantoont op welke wettelijke basis hij zich steunt om de afstandsregel van 400 meter te eisen bij vergunningsaanvragen voor uitbatingsvergunningen op basis van de ARAB-reglementering, zodat de gehanteerde afstandsregel onwettig is, dat die afstandsregel klaarblijkelijk zijn oorsprong vindt in het besluit van de Vlaamse regering van 7 januari 1992 houdende vaststelling van het Vlaams reglement inzake milieuvoorwaarden voor hinderlijke inrichtingen (oud Vlarem II), terwijl de aanvragen die lopende waren vóór de inwerkingtreding van (het oude) Vlarem II niet onder de toepassing van dit reglement kunnen vallen; dat zij voorts doet gelden dat de ruimtelijke scheiding tussen ondernemingen en woongebieden een materie is die geregeld wordt overeenkomstig de wetgeving houdende de ruimtelijke ordening en dat de overheid door het toekennen van de vergunning duidelijk aangegeven heeft dat er geen probleem bestaat wat de ruimtelijke inplanting betreft; dat zij tenslotte, in een "derde sub-onderdeel", opwerpt dat het bestreden besluit stelt dat een ecologisch verantwoorde uitspreiding van de mest niet wordt gewaarborgd, dat de overheid voor de berekening van de benodigde oppervlakte cultuurgrond een verkeerde bemestingsnorm heeft vooropgesteld en dat de stal waarvoor de uitbatingsvergunning werd aangevraagd reeds in uitbating is en het bedrijf vanwege de Mestbank geen opmerkingen betreffende zijn mestafzet ontving, zodat aangenomen moet worden dat de mest op ecologische wijze wordt afgezet en dit ook in de toekomst zal worden gewaarborgd;

2.2. Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat uit de stukken van het dossier blijkt dat de kleinste afstand tussen de varkensstal en het woongebied, ander dan een woongebied met landelijk karakter, circa 375 meter bedraagt, dat de overheid bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag voor de exploitatie van een varkenshouderij het recht heeft te onderzoeken of deze inrichting, gelet op de ongemakken en vooral de geurhinder die zij veroorzaakt, bestaanbaar is met de onmiddellijke omgeving, dat de overheid, op grond van ervaring en wetenschappelijk onderzoek bepaalde technische criteria, in casu afstandregels, hanteert die worden bepaald, eensdeels in functie van de aard en omvang van de inrichting en anderdeels in functie van de ligging ervan ten overstaan van de andere bestemmingsgebieden waarbij de aard van dit gebied determinerend is, dat een minimale afstand van 400 meter in casu geenszins onredelijk is, want noodzakelijk om de hinder en de ongemakken die rechtstreeks uit de exploitatie van de inrichting voortvloeien tot een aanvaardbaar niveau te reduceren, dat de bestreden beslissing niet verwijst naar de bepalingen van (het oude) Vlarem II zodat de desbetreffende argumentatie feitelijke grondslag mist en niet dienstig is, dat, met betrekking tot het motief van de mestafzet, de desbetreffende considerans in het bestreden besluit steunt, enerzijds, op een technisch criterium (bemestingsnorm van 150 kg P2O5 per ha) en, anderzijds, op het advies van het bestuur preventie en ambulante gezondheidszorg, dat "wanneer quasi met zekerheid bij voorbaat gekend is dat de exploitatie van de met de aanvraag beoogde varkenshouderij met een mestoverschot te kampen heeft en de vergunningsaanvrager hiervoor geen redelijk aanneembare oplossing heeft vooropgesteld (...) de overheid (mag) aannemen dat een mestuitspreiding ter plaatse niet uitgesloten is en (...) zij, rekening houdend met de ter plaatse reeds ruime graad van overschrijding van de toegelaten bemestingsnorm, (mag) oordelen dat de schadelijke

gevolgen voor de mens en het leefmilieu te groot zijn", dat dergelijke motivering afdoend, pertinent en zeker niet onredelijk is;

2.3. Overwegende dat verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord onder meer repliceert, wat het eerste subonderdeel betreft, dat bezwaarlijk kan worden ontkend dat de gehanteerde afstandsregel "zij het wellicht op verdoken en impliciete wijze" zijn oorsprong vindt in de (oude) Vlarem II-normering, en dat deze regel bij gebrek aan wettelijke grondslag niet van toepassing was op onderhavig dossier, dat in het bestreden besluit nagelaten wordt te expliciteren waarin de gehanteerde technische criteria bestaan en waarop ze zijn gebaseerd, dat de totale weigering van de vergunning voor 900 varkens wegens een tekort van 25 meter -de vereiste afstand bedraagt 400 meter terwijl de in casu gemeten afstand 375 meter bedraagt- kennelijk onredelijk is; dat, over het derde subonderdeel, zij nog doet gelden dat de verwerende partij nalaat enige wettelijke of decretale bepaling aan te wijzen op basis waarvan van de verzoekende partij zou kunnen worden geëist dat zij, naar aanleiding van een vergunningsaanvraag, een mestafzetdossier zou overleggen, dat de door de verwerende partij aangehaalde veronderstellingen inzake mestuitspreiding algemeen, inhoudsloos en niet bewezen zijn en dat niet in redelijkheid kon worden besloten "tot weigering van een vergunning op de loutere overweging van mestproduktie binnen een gebied daar zulks voorbijgaat aan de realiteit waarbij de geproduceerde mest niet noodzakelijk in hetzelfde gebied wordt uitgespreid doch wordt afgezet op elders gelegen cultuurgronden";

2.4.1. Overwegende dat het eerste weigeringsmotief als volgt in de bestreden beslissing is verwoord :

> "Overwegende dat de exploitant in zijn beroepschrift terecht stelt dat de aanvraag werd ingediend vóór 01.09.1991; dat echter de vergunningsaanvragen,

ingediend volgens de ARAB-procedure, evenzeer geevalueerd moeten worden, dat één van de voornaamste beoordelingscriteria hierbij de ligging van de inrichting is ten opzichte van woningen en woongebieden; dat het de vergunningverlenende overheid toekomt de bestaanbaarheid na te gaan van een aangevraagde inrichting met zijn naaste omgeving; dat zij hiervoor de technische criteria mag en moet hanteren die zij nodig acht om de omgeving en het leefmilieu voldoende te beschermen;

Overwegende dat de gehanteerde afstandsregel, die aanleiding is geweest voor de weigering van de gevraagde uitbreiding, toegepast wordt op alle ARAB-dossiers i.v.m. dieren;

Overwegende dat volgens de thans gehanteerde technische criteria aangenomen wordt dat een varkenshouderij met 2300 dieren niet bestaanbaar is op minder dan 400 m van een woongebied, ander dan woongebied met landelijk karakter, dat de gevraagde inrichting niet beantwoordt aan deze afstandsregel;";

dat aldus het bestreden besluit zelf stelt dat de in het besluit van de Vlaamse regering van 7 januari 1992 houdende vaststelling van het Vlaams reglement inzake milieuvoorwaarden voor hinderlijke inrichtingen (oud Vlarem II) opgenomen afstandsregels niet mochten worden toegepast, aangezien de exploitatievergunningsaanvraag werd ingediend vóór 1 september 1991; dat de in casu door de overheid toegepaste afstandsregels hun oorsprong blijken te vinden in de bestuurlijke praktijk; dat zij door het bestuur zelf zijn ontworpen en, zoals blijkt uit het bestreden besluit, op algemene wijze werden gehanteerd onder het ARAB-vergunningstelsel; dat de bedoelde regels evenwel geen steun vinden in enige reglementaire bepaling zodat ze niet bij wijze van algemeen geldende regel konden worden toegepast bij de beoordeling van exploitatievergunningsaanvragen; dat, hoewel de vergunningverlenende overheid er derhalve toe gehouden was de mogelijke hinder die een aangevraagde inrichting met zich zou kunnen brengen in concreto te onderzoeken en te beoordelen, rekening houdend met alle relevante gegevens van de zaak, dient te worden geconcludeerd dat de gegeven motivering noch een verwijzing bevat naar vaststellingen ter plaatse, noch enig ander

element dat erop wijst dat de overheid met volledige kennis van zaken heeft geoordeeld over de hinderlijkheid van de betrokken inrichting; dat dit des te meer klemt nu tijdens het aan de bestreden beslissing voorafgegane openbaar onderzoek geen bezwaarschriften werden ingediend; dat het eerste weigeringsmotief niet afdoende is;

2.4.2. Overwegende, wat het tweede weigeringsmotief betreft, gestoeld op het niet aangetoond zijn van een ecologisch verantwoorde mestafzet van de door de inrichting geproduceerde mest, dat de Raad van State geen bepaling bekend is die op de dag van het nemen van de bestreden beslissing voorschreef dat de aanvrager van een 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 of uitbreiding te produceren dierlijke mest; dat het meststoffendecreet van 23 januari 1991 zoals het luidde op de dag van het bestreden besluit geen regels bevatte met het oog op het beoordelen van een milieuvergunningsaanvraag noch verbodsbepalingen die aanleiding konden geven tot het weigeren van een dergelijke vergunning; dat in hun hiervoor bedoelde versie dat decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan voorzien 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; dat in die stand van de wetgeving de overheid derhalve niet de bevoegdheid bezat om bij wege van het weigeren van een milieuvergunning een toekomstig exploitant reeds vooraf de mogelijkheid te ontzeggen om van één of meer van die wettelijke mestafzetmogelijkheden gebruik te maken;

2.4.3. Overwegende dat het middel in de besproken mate gegrond is,

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 4 oktober 1994 waarbij het beroep van de b.v.b.a. DE LOCHTJES tegen het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg van 17 februari 1993 houdende weigering van de exploitatievergunning voor het uitbreiden van een bestaande varkenshouderij, gelegen aan de Broeseinderdijk 181 te Neerpelt, met een nieuwe stal voor 900 varkens en bijhorende mestopslag van 1.400 m^3, ongegrond wordt verklaard 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 twee december 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.**