RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 209.201 van 25 november 2010
in de zaak A. 196.628/VII-37.809.

In zake : de STAD EEKLO
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Sylvie Kempinaire
kantoor houdend te Sint-Denijs-Westrem
Putkapelstraat 105
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIE
OOST-VLAANDEREN

Tussenkomende partij :
Kurt POPPE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Opsommer
kantoor houdend te Oudenaarde
Kasteelstraat 8
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 1 juni 2010, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 25 maart 2010 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Eeklo van 13 februari 2007, houdende weigering aan Roger Stuyvaert van de milieuvergunning voor het exploiteren van een varkenshouderij, gelegen aan de Kruiskenstraat te Eeklo, wordt ingewilligd, de beroepen beslissing wordt opgeheven en aan Roger Stuyvaert de gevraagde vergunning wordt verleend.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur Eric Lancksweerdt heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 oktober 2010.

Kamervoorzitter Luc Hellin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Anniek Raman, die loco advocaat Sylvie Kempinaire verschijnt voor de verzoekende partij, jurist Christophe Wille, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Jan Opsommer, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Eric Lancksweerdt heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Tussenkomst

3. Met een op 21 juni 2010 ter post aangetekend verzoekschrift vraagt Kurt Poppe om in het geding te mogen tussenkomen. Hij zet uiteen dat hij de varkenshouderij waarvoor de bestreden vergunning is verleend, zal uitbaten.

Er is grond om dat verzoek in te willigen, wat betreft het administratief kort geding.

IV. Feiten

4.1. Roger Stuyvaert baat een veebedrijf uit aan de Peperstraat 55 te Eeklo. Hij heeft een vergunning voor het houden van 39 runderen en 615 varkens en voor 490 m³ mestopslag.

4.2. Op 4 december 2006 dient hij een milieuvergunningsaanvraag in voor het herlocaliseren van zijn bedrijf naar de Kruiskenstraat te Eeklo. Tevens vraagt hij de omvorming van de vergunde runderen naar varkens zodat de vergunning nog enkel 781 varkens omvat. Ook wordt een uitbreiding van de mestopslag tot 700 m³ vloeibare mest aangevraagd. Omdat hij op het nieuwe terrein een nieuwe varkensstal wenst te bouwen en dit een aanzienlijke investering is, vraagt hij tevens de vroegtijdige hernieuwing van de vergunning voor twintig jaar aan.

4.3. Het perceel aan de Kruiskenstraat is eigendom van Marc Poppe die toestemming geeft aan Roger Stuyvaert om er zijn bedrijf op uit te baten. Er blijkt tussen Roger Stuyvaert en de tussenkomende partij en Marc Poppe een overeenkomst gesloten te zijn waarbij laatstgenoemden het bedrijf van Roger Stuyvaert zullen overnemen eens het is geherlocaliseerd.

4.4. Er worden 380, waarvan 372 identieke, bezwaarschriften ontvangen. Dientengevolge wordt er op vraag van de aanvrager een informatievergadering georganiseerd.

4.5. Er worden adviezen uitgebracht :

(a) de Vlaamse Landmaatschappij (hierna : VLM) adviseert gunstig;

(b) de gemeentelijke milieudienst adviseert ongunstig op grond van de volgende motieven :

"- Alle vergunningsplichtige rubrieken van het bestaande bedrijf in de Peperstraat zijn in agrarisch gebied gelegen, hierdoor kan gesteld worden dat het bedrijf niet voldoet aan de voorwaarden om voor herlocalisatie in aanmerking te komen.

- Er zijn in de aanvraag onduidelijkheden/tegenstrijdigheden of (er) ontbreekt de nodige informatie.
  - º Het is onduidelijk of er huishoudelijk afvalwater zal geloosd worden en hoe dit zou gebeuren.
  - º Er ontbreekt noodzakelijke informatie over het ammoniakemissiearme systeem S1: Er is geen dimensioneringsplan in de aanvraag aanwezig. Er wordt eveneens niet vermeld waar het spuiwater naar toe gaat.
  - º Er is geen informatie beschikbaar over de herkomst van het bedrijfswater (...). Er is geen grondwaterwinning aangevraagd.
- De locatie van de nieuwe inrichting is onverenigbaar met de omgeving en de goede plaatselijke ruimtelijke ordening".

4.6. Op 13 februari 2007 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Eeklo de aanvraag op grond van de onverenigbaarheid met de omgeving en de goede plaatselijke ruimtelijke ordening.

4.7. Op 12 maart 2007 stelt Roger Stuyvaert beroep in tegen deze weigeringsbeslissing.

4.8. In het kader van de beroepsprocedure worden enkele adviezen ingewonnen :

(a) de VLM adviseert op 16 april 2007 gunstig;

(b) de afdeling Milieuvergunningen geeft op 23 april 2007 een gunstig advies;

(c) op 26 april 2007 adviseert ook het Intern Verzelfstandigd Agentschap Ruimtelijke ordening - Onroerend erfgoed Vlaanderen gunstig;

(d) de provinciale milieudeskundige adviseert gunstig voor zover uit het opmetingsplan van de beëdigde landmeter blijkt dat er vergunningsplichtige activiteiten worden uitgeoefend in het woongebied met landelijk karakter op de huidige vestigingsplaats van het bedrijf;

(e) op de zitting van 5 juni 2007 hoort de Provinciale Milieuvergunningscommissie Roger Stuyvaert en de vertegenwoordiger van de verzoekende partij. De verklaringen van laatstgenoemde worden als volgt weergegeven in het advies van de Provinciale Milieuvergunningscommissie :

"De vertegenwoordiger van de Stad voert de stelling aan dat er geen vergunningsplichtige activiteiten zijn die binnen het woongebied liggen. Bovendien is de locatie van de nieuw in te planten inrichting een groot open

gebied, met langs de ene kant 600 m en langs de andere kant 1 km velden. Als bewijs en documentatie wordt een luchtfoto van de locatie neergelegd.

De vertegenwoordiger van de Stad verklaart dat de Stad Eeklo al gedurende meer dan 10 jaar een beleid voert dat tot doel strekt de (...) landschapswaarde van de open ruimte te behouden. In dat verband wordt verwezen naar een gelijkaardig dossier van het bedrijf NRC (een mestverwerkingsinstallatie) : de exploitatie was gelegen op dezelfde locatie en de vergunning is toen geweigerd om dezelfde reden. Het vergunnen van de verplaatsing i.k.v. de huidige aanvraag zou betekenen dat een beleid van meer dan 10 jaar in duigen zou vallen".

De Provinciale Milieuvergunningscommissie treedt de argumenten van de verzoekende partij bij en geeft een ongunstig advies.

4.9. Op 12 juli 2007 kent de verwerende partij de vergunning toe. Zij legt een aantal bijzondere voorwaarden op.

4.10. Bij arrest van de Raad van State nr. 196.323 van 24 september 2009 in de zaak A. 185.140/VII-37.053 wordt de voornoemde beslissing van 12 juli 2007 vernietigd.

4.11. Nadien wordt de beroepsprocedure hernomen en in het kader daarvan worden een aantal adviezen verleend :

(a) de afdeling Milieuvergunningen verleent een principieel gunstig advies dat uitsluitend betrekking heeft op de Vlarem-gerelateerde aspecten;

(b) de provinciale milieudeskundige adviseert ongunstig, voornamelijk omdat de inrichting in een groot open ruimte gebied wordt ingeplant waardoor de inrichting planologisch niet verenigbaar is met de onmiddellijke omgeving en de goede plaatselijke ruimtelijke ordening;

(c) de Provinciale Milieuvergunningscommissie brengt eveneens een ongunstig advies uit, in essentie omdat de inrichting in een groot open ruimte gebied wordt ingeplant waardoor de inrichting planologisch niet verenigbaar is met de onmiddellijke omgeving en de goede plaatselijke ruimtelijke ordening.

4.12. Op 10 december 2009 beslist de verwerende partij om de behandelingstermijn met één maand te verlengen en op 25 maart 2010 wordt de

thans bestreden beslissing genomen : het beroep ingesteld door Roger Stuyvaert wordt ingewilligd, de beroepen beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Eeklo wordt opgeheven en de gevraagde vergunning wordt verleend voor het exploiteren van een varkenshouderij.

V. Ontvankelijkheid van de vordering

Exceptie

5. De tussenkomende partij betwist het belang van de verzoekende partij. Zij stelt dat de verzoekende partij haar belang vindt in de aantasting van een beweerde open ruimte en de doorkruising van haar ruimtelijk beleid, maar dat het bestreden besluit op zich echter geen aantasting oplevert van de plaatselijke ruimtelijke ordening, nu het enkel gaat om het toestaan van een milieuvergunning onder voorwaarden. Zij wijst er ook op dat de verzoekende partij in 2007 nog steeds niet over een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan beschikte en dat de middelen die de verzoekende partij aanhaalt eigenlijk allemaal gericht zijn tegen de bouw van een varkensstal.

6. De verzoekende partij heeft in haar verzoekschrift gesteld dat de aanvraag betrekking heeft op een perceel dat gelegen is op haar grondgebied en dat het geplande project het planologische beleid van de verzoekende partij doorkruist. Tevens stelt zij dat zij de open ruimte wil behouden en dat uit het definitief vastgestelde gemeentelijk structuurplan van Eeklo, op 12 februari 2009 goedgekeurd door de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen, duidelijk blijkt dat de uitbreiding van agrarische bedrijven enkel kan binnen de agrarische clusters mits aan een landschappelijke inpassing wordt voldaan.

Beoordeling

7. Een overheid die in eerste aanleg een milieuvergunning heeft geweigerd heeft er persoonlijk belang bij de nietigverklaring te vorderen van de

beslissing van de beroepsinstantie die wel de vergunning verleent wanneer zij meent dat die laatste beslissing haar milieubeleid doorkruist en zij heeft er ook persoonlijk belang bij haar in eerste aanleg genomen beslissing gehandhaafd te zien. Te dezen heeft de verzoekende partij de vergunning in eerste aanleg geweigerd om stedenbouwkundige redenen, terwijl de verwerende partij ze in beroep heeft verleend.

Milieuvergunningsaanvragen moeten worden getoetst aan de geldende ruimtelijke en planologische voorschriften. De vernietiging van een beslissing over een milieuvergunningsaanvraag kan dan ook worden gevorderd op grond van middelen die zich in de stedenbouwkundige sfeer bevinden. Het feit dat de milieuvergunning niet het eigenlijke bouwen of oprichten van de constructies tot voorwerp heeft, doet daar niets aan af.

De exceptie wordt verworpen.

VI. Onderzoek van de vordering

8. Overeenkomstig artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de bestreden beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de akte of het reglement een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

9. Met betrekking tot de voorwaarde van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel stelt de verzoekende partij dat wanneer de vergunning wordt uitgevoerd, er niet gemakkelijk zal kunnen worden overgegaan tot het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand.

Zij stelt verder :

"Wanneer er aan belangenafweging wordt gedaan moet vastgesteld worden dat de ernst van de schending van de open ruimte veel ernstiger is dan het niet uitvoeren van de milieuvergunning. Het algemeen belang primeert hier duidelijk op het privaat belang (Wirtgen A., Bespreking van technieken van pragmatisch en billijk conflictbeheer door de Raad van State, in Rechtsbescherming door de Raad van State - 15 jaar procedurele vernieuwing, Die Keure, 2004, 303).

Het nadeel van de verzoekende partij komt niet voort uit de eventuele stedenbouwkundige vergunning die zal worden afgeleverd. De aflevering van de stedenbouwkundige vergunning heeft betrekking op de inplanting, de vorm, de materialen van het op te richten gebouw.

Het nadeel komt dus effectief voort uit het afleveren van de milieuvergunning, die de basis vormt om een stedenbouwkundige vergunning aan te vragen.

Door op die plaats de inrichting toe te laten wordt de open ruimte op zich aangetast. De schoonheidswaarde van het open landschapsgebied wordt volledig aangetast en is onherstelbaar.

Verzoekende partij maakt luchtfoto**'**s over waaruit blijkt dat thans het volledig gebied een open ruimte is en er in de onmiddellijke omgeving geen enkele inrichting of gebouw aanwezig is (zie ook de overwegingen in de beslissing zelf die hiervoor werden aangehaald).

Door de inrichting toe te laten wordt het volledig planologisch beleid van de verzoekende partij doorkruist. (zie ruimtelijke structuurplan Eeklo - …).

In de eerste procedure voor Uw Raad werd geoordeeld (arrest nr. 178.894 van 24.01.2008) dat er geen sprake is van MTHEN omdat de constructie er slechts kan komen na het afleveren van de stedenbouwkundige vergunning.

Echter ondertussen is er wel een stedenbouwkundige vergunning afgeleverd door de deputatie van de Provincie Oost-Vlaanderen op 12.03.2009.

Dat de verzoekende partij daar weliswaar beroep heeft tegen aangetekend bij de Minister (nog volgens de oude procedure), dat er nog geen uitspraak is door de Minister. (...)

Dat de situatie dus t.a.v. de eerste schorsingsprocedure gewijzigd is en er wel degelijk een gevaar dreigt dat het open landschap zal aangetast worden, vermits de kans bestaat dat de milieuvergunning zal uitwerking krijgen".

10. De verwerende partij antwoordt hierop als volgt :

"Ten onrechte stelt verzoeker dat het door hem voorgehouden nadeel - m.n. de moeilijk te herstellen schending van de open ruimte - niet voortkomt uit de eventuele stedenbouwkundige vergunning die zal worden afgeleverd.

Het is onjuist te beweren dat 'de aflevering van de stedenbouwkundige vergunning enkel betrekking heeft op de inplanting, de vorm en de materialen van het op te richten gebouw'.

Ook de open ruimte is een belangrijk aspect dat i.k.v. de aanvraag van de

stedenbouwkundige vergunning in overweging wordt genomen.

De bestreden beslissing stelt enkel dat er milieuhygiënisch en planologisch geen bezwaren zijn om de gevraagde herlokalisatie te vergunnen.

Er werd door de Deputatie op 12 maart 2009 een stedenbouwkundige vergunning verleend voor de gevraagde constructies, maar hiertegen werd beroep ingesteld bij de minister. Het beroep is op dit ogenblik nog steeds hangende.

De bestreden beslissing is als milieuvergunning geschorst zolang er geen definitieve stedenbouwkundige vergunning is verleend en indien zou blijken dat de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd, vervalt de milieuvergunning van rechtswege.

Daarenboven dient verwezen te worden naar hetgeen over het MTHEN (hetgeen trouwens identiek is als het aangevoerde MTHEN in de vorige schorsingprocedure, nl. G/A 185.140/VII-37.053) werd gesteld in arrest nr. 178.894 van 24 januari 2008. Meer bepaald oordeelde uw Raad reeds dat het door verzoekende partij gevoerde beleid van de open ruimte door de vestiging van een bedrijf in wat nu nog een onbebouwde strook landbouwgebied is, in hoofde van deze partij een moreel nadeel is. De inrichting is gelegen in een gewoon agrarisch gebied (geen landschappelijk waardevol) en de aantasting van de open ruimte gebeurt niet door het gunnen van de milieuvergunning aan het bedrijf, maar wel door de constructie van een gebouw waarvoor een stedenbouwkundige vergunning nodig is. Er is dus slechts een onrechtstreeks verband tussen de verleende milieuvergunning en de aantasting van de open ruimte".

11. De tussenkomende partij stelt :

"Ten onrechte houdt de Stad Eeklo voor dat er een moeilijk te herstellen ernstig nadeel zou ontstaan wanneer huidige beslissing niet zou worden geschorst.

In de eerste plaats is de bestreden beslissing juridisch gezien nog geschorst omdat er nog geen bijhorende stedenbouwkundige vergunning werd afgeleverd.

Bovendien kan de Stad Eeklo niet gevolgd worden in haar bewering dat een herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand niet mogelijk zou zijn.

Voor zover de milieuvergunning actief zou worden door verlening van een bouwvergunning voor het oprichten van een varkensstal, staan voor de Stad Eeklo nog rechtsmiddelen open die de bouw van de varkensstal kunnen tegenhouden als daar al enige rechtsgrond zou toe bestaan.

Ook valt niet in te zien waarom een herstel in de oorspronkelijke toestand onmogelijk zou zijn, dit is een loutere bewering van de Stad Eeklo die niet wordt gestaafd.

Voor zover er al een uitvoering van de bestreden beslissing mogelijk zou zijn, zal de uitvoering geen moeilijk te herstellen ernstig nadeel opleveren.

Indien de exploitant zich niet zou houden aan de sectorale voorwaarden van VLAREM II, waar de Stad Eeklo blijkens middel 3 schrik lijkt van te hebben, is dat een zaak van toezicht op het naleven van de vergunningsvoorwaarden.

Huidige procedure tot schorsing van een milieuvergunning kan uiteraard geen middel van milieuhandhaving zijn.

Terecht heeft Uw Raad in het verleden met betrekking tot de vorige vorderingen tot schorsing van de betreffende milieuvergunning geoordeeld dat geen MTHEN voorhanden was. (arrest nr. 178.895 van 24 januari 2008 in de zaak A. 185.264/VII-37.059 en arrest nr. 178.894 van 24 januari 2008 in de zaak A. 185.140/VII-37.053)

Bij gebrek aan een moeilijk te herstellen ernstig nadeel moet de vordering tot schorsing worden afgewezen".

Beoordeling

12. Het door de verzoekende partij aangevoerde nadeel komt neer op een aantasting van het door haar gevoerde beleid van de open ruimte door de vestiging van een bedrijf in een zone waar thans nog een onbebouwde strook landbouwgebied is. Zulks is in hoofde van de verzoekende partij een moreel nadeel.

De inrichting zal evenwel niet gelegen zijn in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied maar in eenvoudig agrarisch gebied, hetgeen een effect heeft op de beoordeling van de inname van open ruimte door een landbouwinrichting. Het moreel nadeel van de verzoekende partij kan derhalve niet als ernstig worden aangenomen.

Ook geschiedt een gebeurlijke aantasting van de open ruimte niet door het verlenen van een exploitatievergunning maar wel door de constructie van een gebouw waarvoor een stedenbouwkundige vergunning nodig is. Er is bijgevolg geen rechtstreeks doch slechts een onrechtstreeks verband tussen de verleende milieuvergunning en de door de verzoekende partij gewraakte aantasting van de open ruimte.

De loutere omstandigheid dat de bestreden vergunning is verleend in een gebied waarvoor de verzoekende partij een beleid van open ruimte voert kan bezwaarlijk als een moeilijk te herstellen ernstig nadeel worden beschouwd omdat de realisatie van een bepaalde visie van een stad met betrekking

tot het milieubeleid onvermijdelijk wordt beperkt door bevoegdheden van andere overheden. Het door de verzoekende partij aangevoerde moreel nadeel, dat betrekking heeft op het doorkruisen van het door haar beoogd ruimtelijk beleid, vloeit aldus niet rechtstreeks voort uit de bestreden milieuvergunning. De omstandigheid dat inmiddels een stedenbouwkundige vergunning is verleend kan die vaststellingen niet ontkrachten.

13. Uit wat voorafgaat volgt dat aan de tweede voorwaarde gesteld bij artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet is voldaan.

Die vaststelling volstaat om de vordering tot schorsing af te wijzen.

BESLISSING

1. Het verzoek van Kurt Poppe tot tussenkomst in het administratief kort geding wordt ingewilligd.

2. De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijfentwintig november tweeduizend en tien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Elisabeth Impens	**Luc Hellin**