

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 209.789 van 16 december 2010
in de zaak A. 186.886/VII-37.133.**

In zake : 1. Roland DE BLOCK
 2. Kris SMET
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Hans Van Dooren
 kantoor houdend te Hamme
 Stationsstraat 50
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dirk Abbeloos
kantoor houdend te Dendermonde
Noordlaan 82-84
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 januari 2008, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken,
Energie, Leefmilieu en Natuur van 3 december 2007, houdende uitspraak over de
beroepen aangetekend tegen de beslissing van de deputatie van de provincie
Oost-Vlaanderen van 14 juni 2007 die een vergunning verleent aan de NV Ovidion
om een varkenshouderij te exploiteren aan de Achterhoek te Beveren-Waas.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 183.803 van 5 juni 2008 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekers hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekers hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding ingediend. De verzoekers hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 november 2010.

Kamervoorzitter Luc Hellin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Karel-Jan Vandormael, die loco advocaat Dirk Abbeloos verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft 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. Feiten

3.1. Op 16 januari 2006 dient de NV Ovidion, met maatschappelijke zetel te Moeskroen, een vergunningsaanvraag in voor de exploitatie van een varkenshouderij, gelegen aan de Achterhoek te Beveren-Waas. Het blijkt de bedoeling dat de vergunning, eens verleend, zal worden overgenomen door een andere exploitant.

Dit kadert in een operatie, waarbij een kippenhouderij in Diksmuide, vergund voor 200.000 legkippen, wordt stopgezet, en in drie delen wordt gesplitst en verplaatst naar andere locaties.

De nieuwe varkenshouderij, met 4 beren, 380 zeugen en 2.826 "andere varkens", en de opslag van 7.017 m³ dierlijke mest, zal worden ingeplant in agrarisch gebied, op ongeveer 495 meter van woongebied en op ongeveer 750 meter van woongebied met landelijk karakter.

3.2. Tijdens het openbaar onderzoek worden 705 bezwaarschriften ingediend. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beveren-Waas adviseert ongunstig.

3.3. De deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen verleent op 14 juni 2007 de gevraagde vergunning.

3.4. Op 25 juni 2007 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beveren een stedenbouwkundige vergunning.

3.5. Er worden drie administratieve beroepen ingediend, onder meer door de twee verzoekers.

3.6. Daarop verlenen alle geraadpleegde instanties een gunstig advies.

3.7. Op 3 december 2007 wordt het bestreden besluit genomen dat de in eerste aanleg verleende vergunning bevestigt.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. De verwerende partij werpt op dat de verzoekers niet het vereiste belang hebben.

Ten aanzien van de eerste verzoeker stelt zij dat diens woning op 750 meter van de betrokken locatie is gelegen en dat hij geen geurhinder zal ondervinden van de geplande exploitatie. Volgens haar is de woning van de eerste verzoeker niet gelegen in de overheersende windrichting en ligt deze buiten het gebied van de streefwaarde aangaande geurhinder.

Ten aanzien van de tweede verzoeker wijst zij erop dat zijn woning zich bevindt in agrarisch gebied, dat er activiteiten uitgeoefend worden op de percelen waarop diens woning gelegen is, dat er naast zijn woning een veeteeltbedrijf gevestigd is en dat er zich binnen een straal van 500 meter van de geplande exploitatie minstens acht grote veeteeltbedrijven bevinden. Zij vraagt zich af of gebeurlijke bijkomende hinder veroorzaakt door de geplande exploitatie nog een voldoende ernstig belang tot stand brengt in hoofde van de tweede verzoeker.

5. De verzoekers repliceren dat de woning van de eerste verzoeker op 750 meter afstand gelegen is en zich ten zuidoosten van de vergunde inrichting en dus bij noordwestenwind windafwaarts ervan bevindt. Zij stellen voorts dat de woning van de tweede verzoeker op 40 meter van de vergunde inrichting staat, stedenbouwkundig vergund is en niet verbonden is aan een landbouwactiviteit. Volgens hen kan de gebeurlijke tolerantiedrempel geen vrijgeleide zijn voor

grootschalige vetmesterijen op industriële schaal.

De verzoekers wijzen er op dat in het verzoekschrift ook gewezen is op lawaaihinder, visuele hinder, verhoogde verkeersonveiligheid, hogere uitstoot van fijn stof en zij vrezen dat de opgelegde vergunningsvoorwaarden niet zullen worden nageleefd. Zij stellen dat er reeds klachten zijn over nachtlawaai, stedenbouwkundige inbreuken en miskenning van de vergunning.

6. In hun laatste memorie benadrukken de verzoekers dat de westenwinden overheersen waar de woning van de eerste verzoeker gelegen is en dat de opgelegde filters slechts tot een gedeeltelijke wassing van de stank zullen leiden.

Beoordeling

7.1. De verwerende partij verwijst in haar exceptie naar kaarten als bijlage bij het milieueffectenrapport (hierna : MER), waaruit zou moeten blijken dat ter hoogte van de woning van de eerste verzoeker geen geurhinder van de inrichting zal kunnen worden waargenomen. De eerste verzoeker toont niet aan dat deze vaststelling van het MER onjuist is. De andere vormen van hinder volstaan niet om hem het vereiste belang te geven bij het annulatieberoep, gelet op de afstand van 750 meter.

Het beroep is niet ontvankelijk in hoofde van de eerste verzoeker.

7.2. Wat de tweede verzoeker betreft, wordt vastgesteld dat hij op korte afstand van de vergunde inrichting woont. Noch het feit dat hij in agrarisch gebied woont, noch het feit dat er in de omgeving reeds meerdere veeteeltbedrijven actief zijn, laten toe hem het belang te ontzeggen.

Het beroep is ontvankelijk in hoofde van de tweede verzoeker.

V. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van de partijen

8. De (tweede) verzoeker roept in een eerste middel de schending in van de materiële motiveringsplicht samen gelezen met de schending van het materiële zorgvuldigheidsbeginsel en de verplichting tot zorgvuldige feitenvinding. Het bestreden besluit zou geen antwoord bieden op een aantal aangevoerde concrete bezwaren en uitgaan van een aantal feitelijk onjuiste premissen.

In een eerste onderdeel van dit middel stelt de verzoeker dat in de bezwaarschriften en de administratieve beroepen is aangevoerd dat er bovenmatige hinder zou zijn voor de omwonenden. Aan de hand van windrichtingsprofielen zou geurhinder aangetoond zijn voor meer dan 600 gezinnen. Lawaaihinder zou worden veroorzaakt door ochtendtransport van onder meer slachtrijpe varkens en door ventilatoren. Het transport langs smalle landbouwweggetjes zou voor verkeersonveiligheid zorgen. Er zou verdere verzuring van het leefmilieu optreden in een gemeente met een bovenmatige bemestingsdruk. Er zouden bijkomende emissies van vervuilende stoffen optreden in een gebied dat reeds zwaar is aangetast. Volgens de verzoeker is op deze bezwaren niet concreet geantwoord en werd enkel een samenvatting gegeven van de in het MER opgesomde milderende maatregelen.

In een tweede onderdeel wijst de verzoeker op het negatieve besluit van het college van burgemeester en schepenen dat gesteund was op de omstandigheid dat een alternatieve locatie niet is weerhouden maar door het MER van de hand is gewezen omwille van het landschap, terwijl dat landschap reeds was

aangetast. Bovendien heeft de verzoeker erop gewezen dat er op de alternatieve locatie minder hinder zou zijn voor de omwonenden, wat het college van burgemeester en schepenen "tot de bedenking noopte dat 'het aspect (geur)hinder voor woongebieden en omwonenden meer doorweegt dan de invloed op landschappelijke materies'". Ten slotte stelt de verzoeker in dit onderdeel dat de bestreden beslissing niet antwoordt op feitelijke argumenten en geen afweging maakt van de landschappelijke bezwaren tegen de bezwaren inzake hinder.

In een derde onderdeel argumenteert de verzoeker dat de verwerende partij zich beperkt heeft tot de motivering dat er voldaan is aan de afstandsregels vastgelegd in het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna : Vlarem II) en dat die afstandsregels niet gelden in agrarisch gebied waarin de woning van de verzoeker is gelegen.

In een vierde onderdeel stelt de verzoeker dat "het ganse dossier bulkt van feitelijke onvolkomenheden". Hij verwijst hierbij naar onjuiste afstanden, naar een als waardevol klein landschappelijk element erkende knotwilgenrij die te integreren is in het aan te leggen groenscherm die eigendom zou zijn van de exploitant, terwijl die eigendom is van derden, en naar de omstandigheid dat "in het bestreden besluit niet eens (wordt) opgemerkt dat de Deputatie in de bespreking van de vergunde activiteit melding maakt van een totale vergunde capaciteit voor runderen".

In een vijfde onderdeel voert de verzoeker aan dat in de gemeente Beveren de bemestingsdruk te hoog is en verwijst hiervoor naar een aantal cijfergegevens. Hij stelt hierbij dat de milieuvergunningsaanvraag niet in dat perspectief is bekeken en dat de verwerende partij zich beperkt heeft tot de vaststelling dat voldaan is aan artikel 33ter, § 1, 5°, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen.

9. De verwerende partij antwoordt op het eerste onderdeel dat uit het bestreden besluit blijkt dat de bezwaren uitvoerig behandeld zijn en zij citeert hiertoe het bestreden besluit. Zij stelt dat zij concreet en uitvoerig de milieuvergunningsaanvraag heeft onderzocht met betrekking tot mogelijke geurhinder en dat de vaststellingen van dit onderzoek door de verzoeker niet zijn tegengesproken. Met betrekking tot de lawaaihinder antwoordt zij dat volgens het MER het aantal noodzakelijke transporten beperkt zal zijn, dat de verzoeker al verscheidene transporten moet dulden van het veeteeltbedrijf naast zijn woning en dat geluidsarme ventilatoren, op doordachte wijze en met de nodige isolatie, zullen moeten worden geplaatst overeenkomstig de aanbevelingen van het MER. Zij wijst erop dat bijkomende verkeershinder door het MER als verwaarloosbaar werd beoordeeld en besluit dat het eerste onderdeel feitelijke grondslag mist.

Met betrekking tot het tweede onderdeel citeert de verwerende partij uit het MER en uit de bestreden beslissing en benadrukt zij dat zij zich alleen kon uitspreken over de locatie waarvoor een milieuvergunning was aangevraagd. Zij stelt daarbij dat zij bijgevolg ook niet diende te antwoorden op de grief dat de grotere hinder door een dichtere inplanting bij een woonkern belangrijker zou moeten worden ingeschat dan het behoud van een meer waardevol ingeschat landschap.

Op het derde onderdeel antwoordt de verwerende partij in essentie dat de afstandsregel van 300 meter geldt en dat het dichtst gelegen hindergevoelig gebied ligt op 495 meter, zodat er bijna 200 meter meer ruimte is.

Over het vierde onderdeel van het middel stelt de verwerende partij dat de precieze afstand van de woning van Roland De Block tot de geplande exploitatie geen weerslag heeft op en geen decisieve rol heeft gespeeld bij de bestreden beslissing. De verzoeker staft ook geenszins zijn beweringen in verband met de knotwilgenrij, terwijl de relevantie hiervan overigens beperkt is. Voorts is het onduidelijk wat de verzoeker bedoelt met het niet-opmerken in het bestreden besluit van de melding door de deputatie van een totale vergunde

capaciteit voor runderen.

Op het vijfde onderdeel antwoordt de verwerende partij in essentie dat de afzet van mest niet het voorwerp uitmaakt van de milieuvergunningsaanvraag, noch van de bestreden beslissing, zodat dit onderdeel volgens haar feitelijke grondslag mist.

10. De verzoeker repliceert dat de verwerende partij zich beperkt tot een overname van het MER dat volgens hem onjuistheden en lacunes bevat. Zo zou het ten onrechte landbouwexploitaties in aanmerking nemen die al gesloten zijn, aanrijroutes hanteren die verkeerstechnisch niet haalbaar zijn voor de nodige vrachtwagens en het fijn stof PM 2,5 onbesproken laten.

Met betrekking tot het tweede onderdeel dat handelt over de alternatieve locatie verwijst de verzoeker andermaal naar het negatief advies van het college van burgemeester en schepenen en is hij van oordeel dat de bestreden beslissing de afweging had moeten maken van de hinder voortvloeiend uit de gekozen locatie tegenover het behoud van een "puur theoretisch waardevoller ingeschat landschap".

In verband met het vierde onderdeel stelt de verzoeker dat de overheid beschikt over een uitgerust instrumentarium om na te gaan wie de eigenaar is van de knotwilgenrij, "liever dan een moeilijke bewijslast op te dringen aan de (verzoeker)".

In verband met het vijfde onderdeel stelt de verzoeker dat de door hem aangeklaagde verzuring van het leefmilieu niet uitsluitend het gevolg is van mestafzet, zodat dit aspect volgens hem wel moest worden onderzocht.

11. In zijn laatste memorie stelt de verzoeker dat de opgelegde normering inzake lawaaihinder niet gehaald wordt en dat een verwijzing naar de vigerende normen niet volstaat om te antwoorden op zijn bezwaren. Hij benadrukt

hierbij dat het fijn stof PM 2,5 de meest gevaarlijke en dodelijke variant is, zodat de hiermee verband houdende gezondheidsrisico's besproken hadden moeten worden in het bestreden besluit. Ten slotte argumenteert hij dat de in het MER gehanteerde "neusmethode" onnauwkeurig is waar er mogelijkheden bestaan om de geurhinder en de componenten van de stank te determineren.

Beoordeling

Eerste onderdeel

12. Het bestreden besluit motiveert de aanvaardbaarheid van de mogelijke geurhinder aan de hand van de conclusies van het MER.

De verzoeker zet niet uiteen of brengt geen concreet argument aan tegen de methode die aangewend werd om tot een wetenschappelijk verantwoord MER te komen. Hij doet het evenmin tegen de in het MER gehanteerde criteria.

Met betrekking tot de aangeklaagde geluidshinder volstaat het niet om eenvoudig te stellen dat "we (...) allemaal (weten) dat de varkens 's morgens om 5 uur worden opgeladen", om dit onderdeel gegrond te bevinden. De bestreden beslissing stelt in dat verband voor om, met verwijzing naar het MER, het laden en lossen van dieren tijdens de dagperiode te laten gebeuren. Het is aan de vergunninghouder om, gelet op dit voorstel, het nodige te doen om geluidshinder te beperken. De naleving van dit voorschrift behoort aan de toezichthoudende overheid toe.

De argumentatie van de verzoeker in zijn beroepschrift met betrekking tot wat hij noemt "verkeersoverlast" beperkt zich tot een verwijzing naar de omstandigheid dat het vervoer zal plaatsvinden op landbouwwegen met een breedte van 3 meter en "er zijn reeds verschillende accidenten gebeurd". De aangevoerde verkeersonveiligheid wordt in het MER als verwaarloosbaar

bestempeld omdat het verkeer voornamelijk wegen door agrarisch gebied volgt. De milieuvergunningsplicht is er niet op gericht elke hinder volledig uit te sluiten. De milieuvergunning dient enkel te worden geweigerd wanneer de door de exploitatie veroorzaakte hinder voor mens en leefmilieu niet binnen aanvaardbare perken blijft. De verzoeker toont te dezen niet aan dat de beweerde verkeersoverlast en -onveiligheid op zich de grenzen van het aanvaardbare overschrijdt. De verwerende partij moest de desbetreffende bezwaren dan ook niet afzonderlijk beantwoorden in het bestreden besluit maar kon in de gegeven omstandigheden volstaan met de algemene overweging dat "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 op een afstand van veroorzaakt door de gevraagde exploitatie, mits naleving van de milieuvergunningsvoorwaarden, tot een voor de omgeving aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt". Alzo blijkt dat de bestreden beslissing op afdoende wijze de door de verzoeker opgeworpen verkeersproblematiek onderkent.

Wat de verzuring/bemestingsdruk en de emissie van ammoniak en fijn stof betreft, brengt de verzoeker geen concreet argument aan tegen de methode die aangewend werd om tot een wetenschappelijk verantwoord MER te komen. Hij doet het evenmin tegen de in het MER gehanteerde criteria. Het is ten slotte slechts in zijn memorie van wederantwoord dat hij gewaagt van de gevaarlijkheid van het fijn stof PM 2,5. Hij gaat er dan evenwel aan voorbij dat de productie van dit stof slechts miniem part is van het geproduceerde stof.

Het eerste onderdeel is niet gegrond.

Tweede onderdeel

13. In dit onderdeel blijkt de verzoeker aan te klagen dat de verwerende partij spijs een andere, meer geschikte locatie toch geopteerd heeft om een vergunning te verlenen voor de locatie aan de Achterhoek.

De vergunningverlenende overheid heeft geen bevoegdheid om een aanvrager een andere locatie op te dringen en kan slechts onderzoeken of de te verwachten hinder van een exploitatie op de door de aanvrager aangewezen locatie binnen de wettelijk aanvaardbare grenzen zal vallen.

Het tweede onderdeel is niet gegrond.

Derde onderdeel

14. Uit de motieven van de bestreden beslissing blijkt op een afdoende wijze dat de verwerende partij een concreet onderzoek heeft gevoerd naar de te verwachten geurhinder voor een ruimere omgeving dan de afstandsregels van Vlarem II.

De bestreden beslissing heeft vooreerst vastgesteld dat de geplande inrichting zich bevindt op ongeveer 495 meter van een woongebied ander dan woongebied met landelijk karakter, op ongeveer 750 meter van een woongebied met landelijk karakter, op ongeveer 770 meter van een woonuitbreidingsgebied, op meer dan 1.500 meter van een verblijfsrecreatiegebied en op meer dan 1.500 meter van een natuureservaat, bosreservaat of natuurgebied met wetenschappelijke waarde.

Zij heeft vervolgens vastgesteld dat de onmiddellijke omgeving matig bebouwd is en dat binnen een straal van 100 meter slechts twee vreemde woningen staan en binnen een straal van 200 meter een achttal woningen.

Zij heeft ten slotte vastgesteld dat de afstand tot hindergevoelige gebieden ongeveer 500 meter bedraagt en de exploitatie derhalve ruimschoots voldoet aan de afstandsregels van Vlarem II.

Uit wat voorafgaat blijkt dat de verwerende partij zich niet heeft beperkt tot een loutere vaststelling dat aan de afstandsregels van Vlarem II is

voldaan.

Het derde onderdeel is niet gegrond.

Vierde onderdeel

15. In dit middelonderdeel verwijst de verzoeker naar onjuiste afstanden, naar het eigendomsrecht over de knotwilgenrij en naar de omstandigheid dat "in het bestreden besluit niet eens (wordt) opgemerkt dat de Deputatie in de bespreking van de vergunde activiteit melding maakt van een totale vergunde capaciteit voor runderen".

Er valt niet in te zien hoe een gebeurlijk herstel van die door de verzoeker aangevoerde "onvolkomenheden" de verwerende partij had moeten of kunnen nopen tot het nemen van een andere beslissing.

Het vierde onderdeel is niet gegrond.

Vijfde onderdeel

16. In het vijfde onderdeel gewaagt de verzoeker van verhoging van de "bemestingsdruk".

Aangezien de verzoeker niet specificeert wat hij bedoelt met "bemestingsdruk" wordt die term geïnterpreteerd in de meest gebruikelijke interpretatie, met name het in de grond verwerken van de ter plaatse geproduceerde mest. Met de verwerende partij wordt vastgesteld dat de afzet van mest niet het voorwerp uitmaakt van de milieuvergunningsaanvraag, noch van de bestreden beslissing.

Het vijfde onderdeel mist feitelijke grondslag.

17. Het eerste middel is in al zijn onderdelen niet gegrond.

18. Aangezien het auditoraatsverslag beperkt is tot het onderzoek van het eerste middel, is er reden om het onderzoek van de zaak voort te zetten.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent de debatten.

2. De Raad van State gelast het door de auditeur-generaal aan te stellen lid van het auditoraat het onderzoek van de zaak voort te zetten.

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

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Luc Hellin