

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 210.706 van 27 januari 2011
in de zaak A. 188.535/VII-37.209.**

In zake : Mia GEVAERT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Ludo Ockier en Filip Rogge
kantoor houdend te Kortrijk
Beneluxpark 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te Brugge
Stockhouderskasteel
Gerard Davidstraat 46, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :
Joost SCHERRENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Surmont
kantoor houdend te Turnhout
de Merodelei 112
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 9 juni 2008, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken,
Energie, Leefmilieu en Natuur van 8 april 2008 waarbij de beroepen, ingediend
tegen de beslissing van de deputatie van de provincie West-Vlaanderen van
11 oktober 2007 houdende het gedeeltelijk verlenen van de milieuvergunning aan

de tussenkomende partij om een varkenshouderij, gelegen aan de Kortrijksesteenweg 526 te Ruddervoorde (Oostkamp), verder te exploiteren en uit te breiden, ongegrond worden verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 19 augustus 2008.

Adjunct-auditeur Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekster en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 december 2010.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Filip Rogge, die verschijnt voor de verzoekster, advocaat Saartje Callens, die loco advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Nieke Vanavermaete, die loco advocaat Jan Surmont verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Eric Lanksweerdts 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. Feiten

3. De tussenkomende partij exploiteert een varkensbedrijf, in Ruddervoorde, Kortrijksestraat 526. Op 30 maart 2007 dient zij een aanvraag in tot het verkrijgen van een vergunning om deze inrichting verder te exploiteren en uit te breiden met onder meer een mestverwerkingsinstallatie.

4. Op 11 oktober 2007 verleent de deputatie van de provincie West-Vlaanderen aan de tussenkomende partij grotendeels de gevraagde vergunning.

5. Een aantal omwonenden, onder wie de verzoekster, dienen beroep in tegen deze beslissing.

6. De Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna : OVAM), de afdeling Kwaliteitsbeheer, de afdeling Water, de afdeling Toezicht Volksgezondheid, de afdeling Milieuvergunningen en de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie adviseren gunstig. De afdeling Stedenbouwkundig Beleid, het agentschap Ruimtelijke Ordening Vlaanderen, het agentschap voor Natuur en Bos en de afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid verlenen ongunstige adviezen.

7. Op 8 april 2008 verklaart de verwerende partij de beroepen ongegrond en bevestigt zij de beslissing waartegen beroep werd ingesteld.

IV. Ontvankelijkheid

Standpunt van de partijen

8. De tussenkomende partij betwist het belang van de verzoekster. Zij werpt vooreerst op dat de door de verzoekster zonder enig bewijs opgegeven afstanden tussen de woning van deze laatste en de kwestieuze inrichting, "volstrekt onjuist" zijn. Zij wijst er op dat in het bestreden besluit gewag wordt gemaakt van een afstand van "minimum 400 m(eter)" en dat het internetprogramma "Google Earth" afstanden aangeeft van 530 meter in vogelvlucht en 950 meter "langs de kortste openbare weg". Deze aanzienlijke afstand brengt volgens haar met zich dat de verzoekster niet beschikt over het rechtens vereiste belang. De verzoekster viseert volgens de tussenkomende partij enkel het onderdeel van de milieuvergunning betreffende de vergistingsinstallatie.

De tussenkomende partij betoogt eveneens dat de verzoekster ten onrechte stelt dat haar woning is gelegen in een "open landschap van de agrarische omgeving". Zij verwijst naar de oorspronkelijke beslissing van de deputatie van de provincie West-Vlaanderen van 11 oktober 2007, de ligging van haar inrichting langs een zeer drukke gewestweg, de aanwezigheid van verschillende middelgrote en grote bedrijven, de verspreide bebouwing in het betrokken gebied, de voorziene inplanting van de mestverwerkingsinstallatie "achter de reeds bestaande en vergunde varkensstallen" en het ontbreken van hindergevoelige gebieden in de ruime omgeving.

De tussenkomende partij beklemtoont ook uitgebreid dat de verzoekster geen hinder kan ondervinden van de bestreden mestverwerkingsinstallatie, niet wat betreft het zicht, het verkeer, de geur of het lawaai. Zij wijst er op dat de varkenshouderij reeds wordt geëxploiteerd sinds 1985 en dat de verzoekster nooit enige actie heeft ondernomen tegen de aanwezigheid en exploitatie van de varkensstallen.

Ten slotte werpt de tussenkomende partij nog op dat de verzoekster zelf zonevreemd woont, zodat zij geen wettig belang kan laten gelden.

In haar laatste memorie voegt de tussenkomende partij nog toe dat ook de organisatie van de exploitatie een rol kan spelen, dat in redelijkheid moet worden aangenomen dat de afstand in vogelvlucht tussen de woning van de verzoekster en de vergunde inrichting minimaal 500 m bedraagt, en dat het grootschalig karakter van de installatie op zich niet meebrengt dat er hinder zou kunnen zijn.

Beoordeling

9. Om zijn belang aan te tonen bij de nietigverklaring van de vergunning voor de exploitatie van een hinderlijke inrichting, moet een verzoeker minstens aannemelijk maken dat hij hinder of nadeel kan ondervinden door de exploitatie. Anderzijds moet wie meent dat een verzoeker niet het vereiste persoonlijk belang heeft bij een beroep tegen een verleende milieuvergunning, aantonen dat deze geen of slechts een verwaarloosbare hinder kan ondervinden door de exploitatie.

De afstand tussen de woon- of verblijfplaats van de omwonende en de plaats waar de hinder zijn oorsprong vindt, geldt daarbij als een belangrijk objectief criterium. De weging van dit objectief gegeven hangt af van de concrete gegevens van de zaak, in het bijzonder van de aard en de kenmerken van de vergunde inrichting.

De verzoekster stelt dat de afstand tussen haar woning en de inrichting van de tussenkomende partij "langsheen de openbare weg" 590 meter bedraagt. De tussenkomende partij betwist dit, maar voegt hieromtrent geen enkel stavingsstuk toe. Bij afwezigheid van enig concreet tegenbewijs, kan de door de verzoekster opgegeven afstand worden aangenomen. Het is eveneens aanvaardbaar dat de afstand in vogelvlucht nog aanzienlijk kleiner is dan de

afstand over de weg, zodat men in redelijkheid de afstand op ongeveer 300 tot 400 meter kan schatten.

Zowel verzoeksters woning als de inrichting van de tussenkomende partij zijn gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, dit is een gebied waarvoor, overeenkomstig het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: inrichtingsbesluit), bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapontwikkeling te doen, en waarin, overeenkomstig datzelfde koninklijk besluit, alleen handelingen en werken mogen worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen. Gelet op deze specifieke planologische bestemming, is het niet relevant of het desbetreffende gebied al dan niet zou kunnen worden omschreven als een "open landschap van de agrarische omgeving".

De inrichting van de tussenkomende partij omvat, onder meer, 166 zeugen, 1 beer, 567 mestvarkens, de opslag van 2.740 m³ mest en een mestverwerkingsinstallatie met een totale productiecapaciteit van 60.000 ton per jaar. De afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid omschrijft in haar advies deze inrichting dan ook terecht als "een vrij grootschalige installatie".

Dat de inrichting in het verleden reeds was vergund voor het gedeelte "varkensbedrijf", doet aan die vaststelling geen afbreuk.

Rekening houdend met deze gegevens, moet worden aangenomen dat de exploitatie van de vergunde inrichting hinderlijke gevolgen kan hebben in verzoeksters woonomgeving.

Uit de slotopmerking van de tussenkomende partij als zou de verzoekster zonevreemd wonen, kan niet worden afgeleid dat de verzoekster

belang van onwettig zou zijn, aangezien de uitkomst van voorliggend annulatieberoep geen invloed heeft op de beweerde zonevreemde toestand van verzoeksters woning en het oogmerk van het annulatieberoep er dus niet in bestaat tot een onwettige toestand te komen of die te bestendigen.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het derde middel

Standpunt van de partijen

10.1. De verzoekster voert een schending aan van de artikelen 15.4.6.1. en 19, derde lid, van het inrichtingsbesluit, de "punt(en) 3.2.3 (...) en 3.2.4." van de omzendbrief RO/2006/01 van 19 mei 2006 betreffende het afwegingskader en de randvoorwaarden voor de inplanting van installaties voor mestbehandeling en vergisting (hierna : omzendbrief RO/2006/01), artikel 52, 3°, b), van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I) en de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna : motiveringswet). De verzoekster voert ook machtsoverschrijding aan.

Zij wijst er op dat de aspecten "ruimtelijke ordening" en "bedrijfsgebondenheid" door de afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid en door de Provinciale Milieuvergunningscommissie ongunstig respectievelijk gedeeltelijk gunstig werden beoordeeld. Volgens haar vertoont de aangevraagde inrichting een louter industrieel, niet-bedrijfsgebonden karakter en hoort zij niet thuis in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied, aangezien in een dergelijk gebied de schoonheidswaarde van het landschap dient te worden gerespecteerd.

In dit verband voert de verzoekster aan dat de verwerende partij in het bestreden besluit "geen aandacht besteedt aan de specifieke en uitzonderlijke kenmerken van het concrete landschappelijk waardevol agrarisch gebied op zich, en zich beperkt tot de bewering dat de naaste vreemde woningen gelegen zijn op meer dan 400 meter van de betreffende inrichting welke tevens deel uitmaken van het kwestieuze bestemmingsgebied". Zij verwijt de verwerende partij dan ook "abstractie te maken van deze specifieke kenmerken van het gebied en niet over te gaan tot een toetsing van de aanvraag in functie van de schoonheidswaarde van het landschap".

10.2. De verwerende partij repliceert dat het middel feitelijke grondslag mist, aangezien in het bestreden besluit wel degelijk "nauwkeurig (wordt) ingegaan op de bestaanbaarheid van de inrichting met de bestemmingsvoorschriften (...), inzonderheid met de schoonheidswaarde van het gebied".

Tevens stelt zij dat de omzendbrief RO/2006/01 geen reglementaire draagwijdte heeft en dat het bestreden besluit er hoe dan ook niet tegen indruist. Voorts tracht zij aan de hand van enkele passages uit het bestreden besluit aan te tonen dat op een afdoende wijze is gemotiveerd waarom de inrichting verenigbaar is met het landschappelijk waardevol karakter van het betrokken gebied. Zij wijst er tevens op dat een dergelijke toets ook is gemaakt in de oorspronkelijke beslissing van de deputatie van de provincie West-Vlaanderen van 11 oktober 2007. Nog volgens de verwerende partij toont de verzoekster niet aan "waarom het groenscherm veeleer de aandacht zal trekken op het vermeende industriële karakter van het complex, eerder dan het te camoufleren".

De verwerende partij stelt eveneens dat het bedrijfsgebonden karakter van de installatie afdoende is getoetst in het bestreden besluit. Zij besluit dat er geen sprake kan zijn van een schending van de formele motiveringsplicht.

10.3. De tussenkomende partij betoogt dat de verwijzing naar de adviezen van de Provinciale Milieuvergunningscommissie en de afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid achterhaald is. Zij wijst in dit verband naar een aanvullend plaatsbezoek door het provinciebestuur, naar een beplantingsplan van de landschapsarchitect van de provincie West-Vlaanderen, naar het feit dat een beperking van de mestverwerkingscapaciteit tot 30.000 ton per jaar "de facto visueel amper een verschil maakt", naar een inmiddels ingediende aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning die gunstig werd geadviseerd door de gemeente Oostkamp, en naar de overwegingen uit het bestreden besluit "dat de installatie volledig geïntegreerd zal worden in het landschap" en dat er in het desbetreffende gebied een "plaatselijke nood (is) aan (een) dergelijke installatie". Ook acht zij het beweerde louter industrieel karakter van de inrichting, in het licht van artikel 11 van het inrichtingsbesluit, irrelevant. De mestverwerkingsinstallatie is volgens haar te beschouwen als een para-agrarisch bedrijf, en dus toegelaten in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Zij stelt vervolgens dat de schoonheidswaarde van het landschap door de bestreden inrichting geenszins wordt aangetast, nu er geen sprake is van een "onaangetast openruimtegebied" en herneemt daarbij de hierboven weergegeven argumentatie die zij heeft aangevoerd met betrekking tot het belang van de verzoekster.

Ten slotte merkt de tussenkomende partij op dat het te dezen gaat om een niet-bedrijfsgebonden vergistingsinstallatie, zodat "punt 3.2.4. van de omzendbrief RO/2006/01 (...) geenszins van toepassing" is, dat de verzoekster nalaat "aan te tonen hoe artikel 52, 3, b Vlarem I en de formele motiveringsplicht in concreto zouden geschonden zijn" en dat "hetzelfde geldt voor de beweerdelijke machtsoverschrijding".

10.4. In haar memorie van wederantwoord voegt de verzoekster nog toe dat niet wordt betwist dat de aanvraag dient te worden beoordeeld in functie van de landschappelijk waardevolle component van het toepasselijke

bestemmingsvoorschrift, dat het daarbij irrelevant is te weten of het gaat om een agrarische dan wel para-agrarische activiteit, dat de tussenkomende partij ten onrechte de bijzondere esthetische en landschappelijke waarde van het landbouwgebied tracht te relativiseren en dat uit het advies van de Provinciale Milieuvergunningscommissie "geheel het tegendeel" blijkt.

10.5. In haar laatste memorie betoogt de tussenkomende partij nog dat uit rechtspraak van de Raad van State kan worden afgeleid dat rekening kan worden gehouden met het feit dat de schoonheidswaarde in de omgeving van de inrichting reeds is aangetast. Volgens de tussenkomende partij werd in het bestreden besluit rekening gehouden met de aansluiting bij de bestaande stallen, de ligging aan een drukke gewestweg en de aanleg van een groenscherm.

Beoordeling

11.1. De overheid die uitspraak doet over een milieuvergunningsaanvraag moet de voorschriften van de geldende plannen van aanleg in acht te nemen. Dit houdt onder meer in dat zij de vergunning dient te weigeren als de inrichting niet past in de bindende voorzieningen van het plan.

Het perceel waarop de vergunning in kwestie betrekking heeft, is gelegen in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Artikel 11.4.1. van het inrichtingsbesluit bepaalt dat de agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin en dat die gebieden, behoudens bijzondere bepalingen, enkel de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen mogen bevatten, de woning van de exploitanten, de verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en para-agrarische bedrijven.

Artikel 15.4.6.1. van het inrichtingsbesluit omschrijft de landschappelijk waardevolle gebieden als gebieden waarvoor bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan

landschapsonwikkeling te doen. In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen.

11.2. Uit deze voorschriften volgt dat de toelaatbaarheid van hinderlijke inrichtingen in landschappelijk waardevolle gebieden op grond van een dubbel criterium moet worden getoetst: een planologisch criterium, dat veronderstelt dat de overheid nagaat of de te vergunnen inrichting in overeenstemming is met de bestemming agrarisch gebied, en een esthetisch criterium, dat inhoudt dat de inrichting in overeenstemming is met de eisen ter vrijwaring van het landschap.

11.3. In het bestreden besluit wordt omtrent de stedenbouwkundige en ruimtelijke overeenstemming van de inrichting onder meer gesteld :

"Overwegende dat vanuit oogpunt van de stedenbouwkundige en ruimtelijke aspecten gesteld kan worden dat de exploitatie van de inrichting die het voorwerp van de voormelde milieuvergunningsaanvraag uitmaakt gelegen is in landschappelijk waardevol gebied en voldoet aan de genoemde omzendbrief betreffende mestverwerkingsinstallaties zodat de exploitatie verenigbaar is met de toepasselijke ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften;

(...)

Overwegende dat de installatie volledig geïntegreerd zal worden in het landschap; dat er een lijst van leveranciers wordt bijgevoegd waaruit blijkt dat deze uit de onmiddellijke omgeving komen zodat deze de plaatselijke nood aan dergelijke installatie aantoon; dat derhalve tegemoet wordt gekomen aan de bezwaren van het hoger vermeld advies".

11.4. Deze overwegingen zijn slechts dan niet-onderbouwde stijlformules. Het is nochtans de taak van de bevoegde overheid om de verenigbaarheid van de inrichting met de landschapswaarde te beoordelen en dit ook in de vergunningsbeslissing te motiveren, wat te dezen niet is gebeurd. Dit klemmt des te meer nu de in dit verband uitgebrachte adviezen van de afdeling Stedenbouwkundig Beleid, het agentschap Ruimtelijke Ordening Vlaanderen, het Agentschap voor Natuur en Bos en de afdeling Stedenbouwkundig Beleid en

Onroerend Erfgoedbeleid ongunstig waren, aangezien in een dergelijk geval een strengere motiveringsplicht geldt.

De verwijzing, door de verwerende partij, naar de motivering in de oorspronkelijke beslissing van 11 oktober 2007, doet aan het voorgaande niets af. De verwerende partij moest in het kader van het administratief beroep zelf de esthetische toets uitvoeren.

De door de tussenkomende partij aangehaalde argumenten die zouden moeten aantonen dat er te dezen geen sprake is van een schending van de schoonheidswaarde van het landschap, zijn - voor zover zij behoren tot de beoordelingsbevoegdheid van de Raad van State - een motivering achteraf, die geen afbreuk kan doen aan de vastgestelde schending van de formele motiveringsplicht.

Het bestreden besluit schendt artikel 15.4.6.1. van het inrichtingsbesluit en artikel 3 van de motiveringswet.

Het derde middel is in die mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 8 april 2008 waarbij de beroepen, ingediend tegen de beslissing van de deputatie van de provincie West-Vlaanderen van 11 oktober 2007 houdende het gedeeltelijk verlenen van de milieuvergunning aan Joost Scherrens om een varkenshouderij, gelegen aan de Kortrijksesteenweg 526 te Ruddervoorde (Oostkamp), verder te exploiteren en uit te breiden, ongegrond worden verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zevenentwintig januari tweeduizend en elf, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Luc Hellin