

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 213.339 van 19 mei 2011
in de zaak A. 196.180/VII-37.761.**

In zake : 1. Frederik MAJOIE
 2. Josephus VERSTEIJNEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Steve Ronse en Jan Beleyne
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 President Kennedypark 6, bus 24
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Archimedesstraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :
Kees SCHELLEKENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Veerle Vekeman
kantoor houdend te 9500 Geraardsbergen
Pastorijstraat 19
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 april 2010, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur
en Cultuur van 10 februari 2010 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing
van de deputatie van de provincie Antwerpen van 10 mei 2007, houdende het
verlenen aan Kees Schellekens van de milieuvergunning voor de verandering van

een nertsenkwekerij, gelegen aan de Steenweg op Baarle 45 te Ravels (Poppel), ongegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 12 mei 2010. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Eric Lanckswertd heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 mei 2011.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Meindert Gees, die loco advocaten Steve Ronse en Jan Beleyen verschijnt voor de verzoekers, advocaat Clive Rommelaere, die loco advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Hans Van Der Mullen, die loco advocaat Veerle Vekeman verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Eric Lanckswertd 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

3.1. Kees Schellekens, de tussenkomenende partij, exploiteert een nertsenkwekerij aan de Steenweg op Baarle 45 te Ravels. De verzoekers zijn omwonenden van de inrichting.

3.2. Op 7 november 2006 dient de exploitant bij de deputatie van de provincie Antwerpen een vergunningsaanvraag in voor de verandering van de bestaande nertsenkwekerij door toevoeging en uitbreiding. Het voorwerp van de vergunningsaanvraag bestaat concreet uit :

- de toevoeging van een kadastraal perceel;
- de uitbreiding met bijkomende stalplaatsen voor 10.854 nertsen, waarvan 3.971 moederdieren en 6.883 gespeende jongen, waardoor na uitbreiding in totaal 19.254 nertsen gehouden zullen worden, waarvan 5.171 moederdieren en 14.083 gespeende jongen;
- de bijkomende opslag van 3.500 liter propaan;
- diverse machines voor de behandeling van pelzen met een geïnstalleerde totale drijfkracht van 12,5 kW.

Om tot de toevoeging en uitbreiding te komen zullen bestaande veeteeltinrichtingen, met name een inrichting gelegen te Dendermonde voor het houden van 35.000 slachtkuikens en een inrichting gelegen te Dessel voor het houden van 10.500 leghennen, stopgezet worden en verplaatst naar de gemeente Ravels.

3.3. Met een besluit van 10 mei 2007 verleent de deputatie van de provincie Antwerpen de gevraagde milieuvergunning voor een termijn

verstrijkend op 26 januari 2026. De vergunning wordt afhankelijk gesteld van de naleving van de volgende bijzondere voorwaarde :

"Binnen een termijn van 1 maand na het verkrijgen van de vergunning, dient de exploitant een detailplan op te maken met volgende gegevens: de afmetingen van de sheds, de afstand tussen de sheds onderling en t.o.v. de perceelsgrenzen, de bestemming van de gebouwen, het aantal kooien en type kooi per shed inclusief de afmetingen per kooi, de opslagcapaciteit en afmetingen van de mestopslagplaatsen, schaal, noordpijl en plaatsing van de verschillende afrasteringen. Hier wordt uitgegaan van 1.242 stapelkooien met maximaal 5 nertsen per kooi, en 4.536 klassieke kooien met maximaal 3 nertsen per kooi. Evenwel wordt opgemerkt dat het maximum aantal aanwezige dieren niet groter mag zijn dan het aantal vergunde dieren, zoals opgenomen in de omschrijving onder rubriek 9.8.c".

3.4. Tegen voormeld besluit stellen een zestal omwonenden bestuurlijk beroep in bij de Vlaamse regering.

3.5. Met een ministerieel besluit van 12 februari 2009 wordt dit beroep ongegrond verklaard en wordt de beroepen beslissing bevestigd. De vergunningstermijn wordt evenwel ingekort tot 26 januari 2016.

3.6. Tegen het besluit van 12 februari 2009 stelt de exploitant een annulatieberoep in bij de Raad van State. Met het arrest nr. 196.368 van 24 september 2009 wordt het besluit van 12 februari 2009 vernietigd omdat de halvering van de vergunningstermijn op geen enkele wijze werd gemotiveerd.

3.7. Na het vernietigingsarrest wordt de beroepsprocedure hernomen en in dat kader worden opnieuw een aantal adviezen uitgebracht die alle (voorwaardelijk) gunstig zijn.

3.8. Met het thans bestreden besluit van 10 februari 2010 verklaart de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur het beroep tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 10 mei 2007 ongegrond en bevestigt zij die beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

Tweede middel

Standpunt van de partijen

4. In een tweede middel roepen de verzoekers de schending in van de artikelen 11, § 1, en 27 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna : milieuvergunningsdecreet), de artikelen 17 en 35, 2°, 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 "regels van het openbaar onderzoek", van de materiële motiveringsplicht en van het zorgvuldigheids- en het rechtszekerheidsbeginsel.

In het verzoekschrift tot nietigverklaring zetten zij het volgende uiteen :

"§ 1. Het opleggen van de bijzondere voorwaarde tot het opmaken van een detailplan schendt de regels van het openbaar onderzoek

13. Met het opleggen van de bijzondere voorwaarde tot het opmaken van een detailplan worden artikel 11, §1 Milieuvergunningsdecreet, de artikelen 17 en 35, 2° Vlarem I, en de regels van het openbaar onderzoek geschonden.

14. Het indienen van een detailplan (waarin onder meer de bestemming van de gebouwen wordt weergegeven, de opslagcapaciteit en de afmetingen van de sheds) zoals opgenomen in de bijzondere voorwaarde van het bestreden besluit, komt immers neer op het aanpassen en wijzigen van de vergunning en de vergunningsaanvraag. Door Uw Raad werd meermaals aangegeven dat bij het wijzigen van een vergunningsaanvraag (hoe klein ook) na openbaar onderzoek de procedure dient hernomen te worden met inbegrip van het openbaar onderzoek.

Om deze reden alleen is het tweede middel gegrond.

§ 2. Tijdens de vergunningsprocedure werden na het openbaar onderzoek fundamentele gegevens aan de aanvraag toegevoegd

15. Na het openbaar onderzoek (proces-verbaal van 29 december 2006) werd de aanvraag bovendien aangepast, wat eveneens een schending van de regels van het openbaar onderzoek inhoudt.

16. Op 8 maart 2007 heeft de Deputatie van de provincie Antwerpen beslist om de behandelingstermijn van de milieuvergunningsaanvraag te verlengen met 2 maanden zoals voorgesteld door de Provinciale Milieuvergunningscommissie. Dit uitstel werd toegekend om de exploitant de

mogelijkheid te bieden om naar aanleiding van een ongunstig advies van de VLM van 12 februari 2007 een 'aangepast plan in te dienen' (...).

De exploitant heeft hierop op 4 april 2007 - geruime tijd na openbaar onderzoek - zijn vergunningsaanvraag aangepast (...). Zodoende werd de vergunningsaanvraag dus geruime tijd na het openbaar onderzoek aangepast, wat impliceert dat de aanvraag opnieuw onderworpen was aan een openbaar onderzoek.

17. Het betrof overigens een aanzienlijke wijziging van de aanvraag, zo blijkt uit de adviezen van de VLM. Nadat de VLM op 19 januari 2007 (...) en op 12 februari 2007 ongunstige adviezen had verstrekt, was de aanpassing van de vergunningsaanvraag klaarblijkelijk van die aard dat de VLM op 6 april 2007 een gunstig advies heeft verstrekt (...). Uw Raad stelde eerder inzake stedenbouw dat de substantiële pleegvorm van de voorgeschreven reglementaire procedure van openbaarmaking, die de rechten waarborgt van belanghebbende derden, wordt miskend indien na de formaliteit van het openbaar onderzoek, aan de oorspronkelijke aanvraag essentiële wijzigingen of aanvullingen worden aangebracht die niet aan de formaliteit van het openbaar onderzoek zijn onderworpen en die als grondslag dienen voor het advies van de gemachtigde ambtenaar en voor het nemen van de bestreden beslissing.

Het was overigens niet de eerste keer dat de aanvraag werd aangepast na openbaar onderzoek. Ook naar aanleiding van het ongunstige advies van de VLM van 19 januari 2007 werd de aanvraag reeds aangepast. De VLM besloot in haar advies van 12 februari echter dat deze gegevens onvoldoende waren: 'Het is echter niet duidelijk welke afdelingen voorzien zijn van stapelkooien, en welke afdelingen voorzien blijven met de klassieke kooien' (...).

5. De verwerende partij antwoordt dat de verzoekers niet aangeven op grond van welke rechtspraak van de Raad van State zou blijken dat na een wijziging van de vergunningsaanvraag de procedure, met inbegrip van het openbaar onderzoek, zou dienen te worden hernomen, dat voorliggende zaak niet vergelijkbaar is met het arrest nr. 173.955 van 10 augustus 2007 dat betrekking had op het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning, dat artikel 30, § 1, 6°, c), van Vlarem I er uitdrukkelijk in voorziet dat de vergunningverlenende overheid bijzondere voorwaarden kan opleggen, dat het opleggen van dergelijke voorwaarden geen afbreuk doet aan de finaliteit van het openbaar onderzoek, dat die finaliteit erin bestaat een gedegen evaluatie te kunnen maken van de aangevraagde exploitatie en op grond van de gemaakte bemerkingen en bezwaren te beoordelen of de exploitatie in overeenstemming is of kan worden gebracht met de omgeving, desnoods door het opleggen van bijkomende exploitatievoorwaarden, dat die bijkomende voorwaarden niet aan een nieuw

openbaar onderzoek moeten worden onderworpen en dat het opleggen van een bijkomende bijzondere exploitatievoorwaarde geen essentiële wijziging van de aanvraag inhoudt, dat het te dezen niet gaat over een aanzienlijke wijziging doch het slechts een verduidelijking betreft met het oog op de berekening van de vergunde mestproductie, waarbij het precieze aantal moederdieren en jongen wordt vermeld in de plaats van het gemiddeld aantal aanwezige nertsen, dat de aanpassing vooral technisch is en niet aanzienlijk en dat de wijziging alleszins geen betrekking heeft op het aantal nertsen dat gehouden zal worden. Ten slotte merkt de verwerende partij op dat de verzoekers niet aantonen welk belang zij kunnen hebben bij het middel dat enkel betrekking heeft op een technische aanpassing van de aanvraag met het oog op de berekening van de mestproductie.

6. In hun memorie van wederantwoord repliceren de verzoekers dat zij tijdens het openbaar onderzoek geen kennis hebben kunnen nemen van elementaire informatie omtrent de inplanting van de aangevraagde constructies en dat de betrokken bijzondere vergunningsvoorwaarde precies werd opgelegd omdat de verwerende partij het zelf noodzakelijk achtte bijkomende informatie te verkrijgen. Zij stellen voorts dat het ook volgens de Vlaamse Landmaatschappij aangewezen was dat de aanvrager een bijkomend plan zou indienen en bijkomende gegevens zou verstrekken over de kwaliteit van de nertsenhokken, dat die vraag om bijkomende inlichtingen verband houdt met het voorkomen van bodemverontreiniging door mest, hetgeen niet irrelevant is voor de omwonenden, en dat het standpunt van de Vlaamse Landmaatschappij bewijst dat het om belangrijke informatie gaat.

7. In de memorie betoogt de tussenkomende partij wat volgt :

"Het is de tussenkomende partij totaal onduidelijk hoe de regels inzake het openbaar onderzoek in casu zou(den) kunnen worden geschonden door het opleggen van bijzondere voorwaarden. Zoals terecht door de verwerende partij wordt uiteengezet, vloeit één en ander immers rechtstreeks voort uit artikel 30,§1,6°,c Vlarem I. Er kan niet worden ingezien hoe de voorlegging van een inrichtings- of detailplan een wijziging van de betrokken aanvraag zou inhouden, nu dit louter een verduidelijking of verdere detaillering van de plannen betreft. Het voorwerp van de aanvraag wordt hierdoor niet gewijzigd,

zodat ter zake de regels inzake het openbaar onderzoek niet zijn geschonden.

Voor wat betreft het tweede onderdeel van dit middel, dient opgemerkt dat de verzoekende partijen ten onrechte laten uitschijnen alsof de vergunningsaanvraag - na het openbaar onderzoek - 'aanzienlijk' werd aangepast zodat een nieuw openbaar onderzoek zich opdringt.

Opvallend in dat verband is dat de verzoekende partijen op geen enkele manier uiteenzetten waarin die 'aanzienlijke aanpassing' dan wel concreet zou bestaan. Men lijkt dit daarentegen simpelweg af te leiden uit het feit dat de VLM na haar ongunstige adviezen dd. 19 januari en 12 februari 2007 alsnog een gunstig advies heeft verleend op 6 april 2007.

Punt is evenwel dat de omvorming van voormelde ongunstige adviezen in een gunstig advies dd. 6 april 2007 niet was ingegeven door een wijziging van het voorwerp van de vergunningsaanvraag, maar wel door de uitklaring die naar aanleiding van de voorliggende aanvraag is gebeurd tussen de verschillende provinciale afdelingen van de Mestbank omtrent de berekeningswijze van de vergunde mestproductie voor de diercategorie 'nersten' (...).

Naar aanleiding van deze uitklaring, diende de tussenkomende partij haar aanvraag anders te omschrijven, doch het voorwerp - i.e. de hoegrootheid van de gevraagde uitbreiding - wijzigde hierdoor andermaal niet".

8. In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij dat de verzoekers het vereiste belang bij het middel ontberen omdat uit het administratief dossier duidelijk blijkt dat zij over voldoende informatie beschikten om de hinder en de risico's van de inrichting afdoende te kunnen inschatten. In dat verband stelt de verwerende partij dat de uitbreiding met bijkomende stalplaatsen zo ver mogelijk gelegen is van de woningen van de verzoekers zodat er kennelijk geen gunstigere inplanting mogelijk is en het ontbreken van een inrichtingsplan ten tijde van het openbaar onderzoek hun belangen niet heeft geschaad. Voorts wijst zij erop dat de verduidelijkingen omtrent de mestproductie slechts een technisch karakter hebben en niet van invloed zijn op het aantal nertsen dat voorwerp is van de uitbreidingsaanvraag.

Beoordeling

9. Artikel 11, § 1, van het milieuvergunningsdecreet bepaalt wat volgt :

"Behoudens andersluidende bepalingen, wordt elke beslissing over een vergunningsaanvraag voorafgegaan door een openbaar onderzoek dat wordt ingesteld volgens de modaliteiten en binnen de termijnen bepaald door de Vlaamse regering".

De finaliteit van het openbaar onderzoek bestaat erin derden-belanghebbenden adequaat voor te lichten opdat zij met kennis van zaken hun bezwaren en opmerkingen tegen de geplande activiteiten zouden kunnen indienen. Aan die finaliteit wordt slechts voldaan indien de vergunningsaanvraag en zijn bijlagen, die gedurende het openbaar onderzoek ter inzage liggen bij de diensten van het gemeentebestuur, voldoende precieze gegevens bevatten op basis waarvan derden-belanghebbenden kunnen inschatten welke hinder en risico's aan de exploitatie verbonden zijn en die mogelijk van aard zijn hun leefomgeving nadelig te beïnvloeden.

Artikel 11, § 1, van het milieuvergunningsdecreet voorziet in een georganiseerde inspraakprocedure waarvan de nadere modaliteiten zijn uitgewerkt in hoofdstuk V van Vlarem I (artikel 17 en volgende). De betrokken bepalingen verzetten er zich tegen dat het aanvraagdossier na het afsluiten van het openbaar onderzoek wordt aangevuld met gegevens die essentieel zijn voor de volledige en correcte inschatting van de aan de exploitatie verbonden risico's en nadelen.

Te dezen verplicht de door de verwerende partij bevestigde bijzondere vergunningsvoorwaarde de exploitant tot het opmaken van een "detailplan" met volgende gegevens : " de afmetingen van de sheds, de afstand tussen de sheds onderling en t.o.v. de perceelsgrenzen, de bestemming van de gebouwen, het aantal kooien en type kooi per shed inclusief de afmetingen per kooi, de opslagcapaciteit en afmetingen van de mestopslagplaatsen, schaal, noordpijl en plaatsing van de verschillende afrasteringen".

Uit de gegevens van de zaak, inzonderheid het tijdens de procedure in eerste aanleg verleende advies van de Provinciale Milieuvergunningscommissie van 24 april 2007, blijkt dat het detailplan tot doel

heeft "een duidelijk en correct beeld van de inrichting te geven, zowel naar de vergunningverlenende, als inspecterende overheden, als naar de omwonenden in de omgeving van de inrichting".

Uit de aangehaalde motivering voor het opleggen van de kwestieuze bijzondere vergunningsvoorwaarde, die de verwerende partij tot de hare heeft gemaakt door de beroepen beslissing te bevestigen, blijkt dat het "detailplan" betrekking heeft op essentiële gegevens. Deze moesten reeds tijdens het openbaar onderzoek ter beschikking zijn gesteld, temeer omdat de toepasselijke regelgeving in principe vereist dat de plannen, althans deze die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van de hinder en risico's, bij de vergunningsaanvraag worden gevoegd. Artikel 5, § 3, 1° en 2°, van Vlarem I bepaalt immers dat bij de vergunningsaanvraag een situeringsplan en een of meerdere uitvoeringsplannen dienen te worden gevoegd. Op die plannen moeten onder meer de ligging van de gebouwen en de "productie-eenheden" ten opzichte van de aanpalende percelen weergegeven worden, alsook de schikkingen van de installaties, machines, toestellen en apparaten. Op het uitvoeringsplan moeten tevens "de als hinderlijk ingedeelde handelingen" aangegeven zijn. De verplichte informatieverstrekking van artikel 5, § 3, van Vlarem I beoogt niet alleen de bevoegde overheid in staat te stellen de aan de exploitatie van de inrichting verbonden risico's met kennis van zaken te beoordelen, maar ook de omwonenden de nodige informatie te verschaffen opdat zij met kennis van zaken tijdens het openbaar onderzoek hun bezwaren tegen de geplande inrichting zouden doen kennen.

Het openbaar onderzoek wordt in hoofdzaak ingesteld in het belang van derden, voornamelijk omwonenden. De verzoekers, waarvan niet wordt betwist dat ze woonachtig zijn in de onmiddellijke omgeving van de vergunde nertsenkwekerij, hebben dan ook belang bij het middel waarin de schending van de regels van het openbaar onderzoek wordt aangevoerd. De argumentatie in de laatste memorie van de verwerende partij gaat er bovendien aan voorbij dat in bepaalde gevallen zelfs met de "meest gunstige inplanting" van een hinderlijke

inrichting onaanvaardbare hinder voor de omwonenden niet kan worden uitgesloten en de milieuvergunning op grond van dergelijke vaststelling dient te worden geweigerd.

Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 10 februari 2010 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 10 mei 2007, houdende het verlenen aan Kees Schellekens van de milieuvergunning voor de verandering van een nertsenkwekerij, gelegen aan de Steenweg op Baarle 45 te Ravels (Poppel), ongegrond wordt 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 350 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 negentien mei tweeduizend en elf, 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