

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 225.479 van 14 november 2013
in de zaak A. 205.978/VII-38.620.**

In zake : Ronny DE SERANNO
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Tom Malfait en Lies du Gardein
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dirk Abbeloos
kantoor houdend te 9200 Dendermonde
Noordlaan 82-84
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomen partij :
de BVBA M+PIGS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Marc D'hoore en Gregory Vermaercke
kantoor houdend te 8200 Brugge - Sint-Andries
Dirk Martensstraat 23
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 augustus 2012, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 12 juni 2012 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 17 juli 2008, houdende het verlenen aan de BVBA M+Pigs van een milieuvergunning voor het veranderen van een varkenshouderij door de uitbreiding met een mestverwerkingsinstallatie,

gelegen aan de Smalle Heerweg 160 te Lochristi, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd, mits toevoeging van een bijzondere exploitatievoorwaarde.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 28 september 2012. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 oktober 2013.

Kamervoorzitter Luc Hellin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Lies du Gardein, die verschijnt voor verzoeker, advocaat Patrick Vandendael, die loco advocaat Dirk Abbeloos verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Frederick Hallein, die loco advocaten Marc D'hoore en Gregory Vermaercke verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Dieter Decock 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. De tussenkomende partij exploiteert een varkenshouderij aan de Smalle Heerweg 160 te Lochristi.

De lopende milieuvergunning werd haar verleend op 9 juni 2005, voor een termijn van twintig jaar, en heeft betrekking op het houden van 1.334 zeugen en 285 andere varkens, en op een mestverwerkingsinstallatie.

3.2. Verzoeker woont op een afstand van hoogstens 300 meter van de inrichting, langs dezelfde weg.

3.3. Zowel de inrichting als de woning van verzoeker bevinden zich, volgens het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna : GRUP) "Afbakening grootstedelijk gebied Gent", deelproject "Vliegveld Oostakker-Lochristi", grafisch plan 18, in agrarisch gebied met nabestemming bos- en natuurontwikkeling.

3.4. Op 5 maart 2008 dient de tussenkomende partij een milieuvergunningsaanvraag in voor het veranderen van de inrichting. Het gaat in hoofdzaak om een nieuwe mestverwerkingsinstallatie.

Zij heeft de bedoeling om die installatie te plaatsen in een afgesloten loods en gesloten opslagtanks te gebruiken. Het laatste stadium van het mestverwerkingsproces is de finale waterzuivering die plaats zal vinden in een rietveld van twee hectaren met daarin of daarbij ook vijvers met andere waterplanten.

3.5. Naar aanleiding van het openbaar onderzoek worden veertien bezwaarschriften ingediend, waaronder een petitie met 266 ondertekenaars.

3.6. Op 17 juli 2008 verleent de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen de gevraagde vergunning.

3.7. Er wordt een administratief beroep ingediend door een aantal buurtbewoners.

3.8. Terwijl de procedure van het administratief beroep loopt, wordt door de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen in beroep een stedenbouwkundige vergunning verleend, nadat deze aanvankelijk was geweigerd door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lochristi.

3.9. Nadat de nodige adviezen zijn verleend, wordt op 23 februari 2009 de milieuvergunning verleend, met toevoeging van de voorwaarde dat de te verwerken mest afkomstig moet zijn van bedrijven binnen een straal van 20 kilometer.

3.10. Bij arrest nr. 216.849 van 15 december 2011 vernietigt de Raad van State dat besluit, op grond van onder meer de volgende overwegingen :

"Uit de in de milieuvergunningsaanvraag vermelde gegevens, die de basis vormen voor de beoordeling door de vergunningverlenende overheid, blijkt niet dat de geplande installatie in hoofdzaak bestemd is voor de verwerking van de mest die geproduceerd wordt op het eigen varkensbedrijf, gelegen aan de Smalle Heerweg 160 te Lochristi. De door het eigen bedrijf aangeleverde mest bedraagt immers minder dan de helft van de maximale capaciteit van de verwerkingsinstallatie. De aanzienlijke verwerkingscapaciteit die ter beschikking van derden wordt gesteld, kan niet beschouwd worden als zijnde nodig of nuttig voor het bestaande landbouwbedrijf.

In zoverre de verwerende partij, steunend op de gegevens die vermeld worden in de kwestieuze nota van 9 september 2008, aanneemt dat er 'van het eigen bedrijf' jaarlijks tot 12.000 ton mest verwerkt zal worden, wat neerkomt op '80% van de totale capaciteit van de mestverwerkingsinstallatie', is de motivering van de bestreden beslissing aangetast door een materiële onjuistheid die van wezenlijke invloed is op de beoordeling van de verenigbaarheid van de

aanvraag met de voorschriften van het toepasselijke GRUP. De nota van 9 september 2008 (tabel, p. 6) neemt immers de mestproductie mede in rekening die afkomstig is van 'het bedrijf in Zaffelare en het bedrijf in de Rostijnestraat in Lochristi'.

Het derde onderdeel van het eerste middel is gegrond".

3.11. Na dit vernietigingsarrest herneemt de verwerende partij de administratieve beroepsprocedure. De in dit opzicht opnieuw ingewonnen adviezen resulteren in een gunstig advies vanwege de Vlaamse Milieumaatschappij "(v)oor wat betreft luchtemissies en de lozing van afvalwaters", een eveneens gunstig advies vanwege de afdeling Operationeel Waterbeheer, een voorwaardelijk gunstig advies vanwege de afdeling Milieuvergunningen, een ongunstig advies vanwege de afdeling Stedenbouwkundig Beleid & Onroerend Erfgoedbeleid en een voorwaardelijk gunstig advies vanwege de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie.

Doorheen de administratieve procedure laat een begeleidend studiebureau aan de verwerende partij weten dat de tussenkomende partij in 2006 2.987 ton eigen mest heeft afgevoerd, in 2007 5.931 ton, in 2008 9.395 ton, in 2009 14.482 ton, in 2010 11.728 ton en in 2011 12.802 ton.

3.12. Op 12 juni 2012 verklaart de bevoegde Vlaamse minister het ingestelde beroep gedeeltelijk gegrond en verleent zij opnieuw de gevraagde vergunning, met toevoeging van de voorwaarde dat 80 % van de mestverwerkingscapaciteit (12.000 ton) eigen mest dient te zijn en dat de overige hoeveelheid te verwerken mest, met name 20 % of 3.000 ton, afkomstig moet zijn van bedrijven binnen een straal van 20 kilometer rond de inrichting te Lochristi.

Dit is het thans bestreden besluit, waarvan de voor dit beroep relevante motieven als volgt luiden :

"Gelet op de ligging van de inrichting in een gebied dat bestemd is voor agrarische activiteiten die samenhangen met de huidige actieve landbouwbedrijven, met nabestemming bos- en natuurontwikkeling, volgens het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (GRUP) 'Afbakening grootstedelijk

gebied Gent' in het deelproject 'Vliegveld Oostakker - Lochristi', vastgesteld door de Vlaamse regering op 16 december 2005;

(...)

Overwegende dat in de aanvraag staat dat de aanvoer van de mest voor de mestverwerking in eerste instantie aangeleverd zal worden door het eigen bedrijf, maar ook van verschillende bedrijven in de buurt; dat er gesteld wordt dat het eigen bedrijf 7.010 ton per jaar zal aanleveren; dat dit neerkomt op ongeveer 46,7% van de totale mestverwerkingscapaciteit;

Overwegende dat uit de emails van 17 februari 2012 en 22 februari 2012 van het begeleidend studiebureau blijkt dat volgende tonnages mest afkomstig zijn in de periode 2006-2011 voor het onderhavige bedrijf (Smalle Heerweg 160) te Lochristi:

- 2006: 2.987 ton;
- 2007: 5.931 ton;
- 2008: 9.395 ton;
- 2009: 14.482 ton;
- 2010: 11.728 ton;
- 2011: 12.802 ton;

dat deze gegevens afkomstig zijn van de transportoverzichten van de Mestbank; dat in 2006 minder mest werd afgevoerd gezien het bedrijf omgebouwd werd naar een Specific Pathogeen Free-systeem (SPF-systeem), vrij van specifieke ziektekiemen; dat het grote aandeel eigen mest verklaard wordt door het SPF-systeem, gezien dit systeem duidt op een hoge gezondheidsstatus waaraan de varkens op dit bedrijf gekweekt worden; dat voor deze hoge gezondheidsstatus de stallen veelvuldig gereinigd worden, wat resulteert in dunne mest; dat gemiddeld gezien over de jaren 2008-2011 er 12.000 ton mest per jaar afgevoerd werd; dat dit 80% van de aangevraagde mestverwerkingscapaciteit van 15.000 ton bedraagt;

Overwegende dat uit deze gegevens blijkt dat er meer dan de initieel aangehaalde 7.010 ton mest afkomstig is van het eigen bedrijf; dat de cijfers in de aanvraag een inschatting betrof; dat deze cijfers van de Mestbank cijfers uit de praktijk betreffen; dat het aangewezen is deze cijfers in acht te nemen;

Overwegende dat de exploitant tijdens de hoorzitting van de gewestelijke milieuvergunningscommissie stelde dat de andere mest aangevoerd zal worden van andere bedrijven uit de buurt; dat het aangewezen is op te leggen dat de mestaanvoer binnen een straal van 20 km rondom het bedrijf moet gebeuren;

(...)

Overwegende dat het bedrijf gelegen is in een agrarisch gebied met nabestemming bos- en natuurontwikkeling volgens het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (GRUP) 'Afbakening grootstedelijk gebied Gent', goedgekeurd bij besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2005, deelproject Vliegveld Oostakker-Lochristi;

Overwegende dat volgens artikel 4 van het voornoemde deelproject van het GRUP alleen activiteiten mogen plaatsvinden die nodig of nuttig zijn voor de landbouwbedrijfsvoering van de aanwezige landbouwbedrijven; dat artikel 4 van het GRUP bijkomend stelt dat alleen beperkte waterhuishoudingswerken kunnen worden vergund, inclusief drainage, in functie van het agrarisch gebruik van het gebied voor zover die uitgevoerd worden in overeenstemming met de

regels van het integraal waterbeheer en in overeenstemming met de ecologische draagkracht van het gebied;

Overwegende dat 'waterhuishouding' volgens Van Dale 'de beheersing van het in de streek aanwezige water' betreft; dat waterhuishoudingswerken gezien moeten worden als werken aan de waterloop; dat het rietveld van 2 ha de waterzuivering betreft van de mestverwerkingsinstallatie; dat het een aanhorigheid bij de mestverwerkingsinstallatie betreft;

Overwegende dat in het GRUP nergens gedefinieerd wordt wat men moet verstaan onder 'nuttig of noodzakelijk voor het bestaande landbouwbedrijf'; dat er nergens geschreven staat wat het aandeel eigen mest moet zijn opdat de uitbreiding nuttig en noodzakelijk is voor het bestaande landbouwbedrijf; dat er uit de aangereikte gegevens van de Mestbank blijkt dat voor het bedrijf gelegen in de Smalle, Heerweg 160 te Lochristi in 2008 9.395 ton mest, in 2009 14.482 ton mest, in 2010 11.728 ton mest en in 2011 12.802 ton mest werd afgevoerd; dat gemiddeld gezien per jaar 12.000 ton eigen mest ingezet kan worden in de mestverwerkingsinstallatie met een capaciteit van 15.000 ton per jaar; dat dit neerkomt op 80% bedrijfseigen mest dat verwerkt kan worden;

Overwegende dat indien 80% van de mestverwerkingscapaciteit (12.000 ton) eigen mest is en 20% van de mestverwerkingscapaciteit (3.000 ton) mest is van andere bedrijven binnen een straal van 20 km rondom de inrichting te Lochristi, men kan stellen dat deze uitbreiding als nuttig en noodzakelijk voor het bedrijf kan worden aanzien; dat dit in een bijzondere voorwaarde moet worden opgelegd".

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

4. Verzoeker voert in een eerste middel de schending aan van het GRUP "Grootstedelijk Gebied Gent", van het gezag van gewijsde van arrest nr. 216.849 van 15 december 2011, van het zorgvuldigheidsbeginsel, van de materiële motiveringsplicht en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

In een derde onderdeel van het middel bekritiseert verzoeker het feit dat het bestreden besluit steunt op bijkomende stukken omtrent de aangevoerde hoeveelheid te verwerken eigen mest, die zijn toegevoegd lopende de procedure, en meer bepaald nadat arrest nr. 216.849 van 15 december 2011 werd gewezen. Bovendien meent hij dat zelfs op basis van deze bijkomende stukken niet kan worden vastgesteld of de aanvraag in overeenstemming zou zijn met het GRUP, nu

hieruit niet blijkt of de hoeveelheid aangevoerde eigen mest enkel betrekking heeft op de exploitatie te Lochristi of ook op de andere vestigingen van de tussenkomen partij. Meer nog, uit het bestreden besluit zou zelfs niet blijken dat de correctheid van de aangevoerde cijfers werd bevestigd door de Mestbank. Verzoeker betwist, op basis van een eigen becijfering, de "weinig overzichtelijke" gegevens en verwijst naar het negatieve advies ter zake van de afdeling Stedenbouwkundig Beleid & Onroerend Erfgoedbeleid. Hij besluit "niet (te kunnen) uitmaken of de minister een correcte analyse heeft gemaakt van deze gegevens én of op basis van deze gegevens wel daadwerkelijk kon en mocht worden aangenomen dat de mest in hoofdzaak afkomstig is van de exploitatie (...) te Lochristi".

5. De verwerende partij antwoordt dat verzoekers rechten van verdediging niet werden geschonden, nu hij "perfect op de hoogte (was) van het voorwerp van de vergunningsaanvraag". Dat zij bijkomende informatie heeft opgevraagd en ontvangen, is volgens haar niet verboden en voor verzoeker evenmin nadelig, in het bijzonder nu hij hiervan in kennis werd gesteld. Zij meent dat het hem dan ook ontbreekt aan het rechtens vereiste belang bij dit middelonderdeel. Zij stelt dat de vergunningsaanvraag te dezen overigens niet werd gewijzigd, doch dat, waar in de aanvraag nog werd uitgegaan van een inschatting betreffende de mestafzet, zij zich thans heeft kunnen baseren op de werkelijke cijfers. Bovendien merkt zij op dat met het bestreden besluit de bijzondere voorwaarde werd opgelegd dat 80 % van de mestverwerkingscapaciteit eigen mest dient te zijn, zodat de door verzoeker gevoerde discussie overbodig is geworden.

6. De tussenkomen partij sluit zich uitdrukkelijk aan bij de repliek van de verwerende partij en zij benadrukt ook dat verzoeker hierbij geen belang heeft, dat zijn rechten van verdediging niet werden geschonden en dat de milieuvergunningsaanvraag geenszins essentieel werd gewijzigd, aangezien louter een bijzondere vergunningsvoorwaarde wordt opgelegd die geen impact heeft op

verzoekers belangen. De tussenkomende partij beklemtoont daarnaast nog dat de door haar verstrekte informatie wel degelijk duidelijk en betrouwbaar is.

7. Verzoeker dupliceert dat de gegevens omtrent de mestaanvoer verscheidene malen werden aangepast, zodat het aanvraagdossier allesbehalve duidelijk is. Waar de bijkomende informatie omtrent de mesttoevoer doorslaggevend is geweest bij de beslissing van de minister om de vergunning opnieuw toe te kennen, meent verzoeker dat hieromtrent een openbaar onderzoek had moeten worden georganiseerd. Vermits het gaat om een cruciaal element, werd volgens verzoeker een essentiële wijziging toegebracht aan het aanvraagdossier, hetgeen een schending zou inhouden van de artikelen 5 en 17 tot en met 19bis van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I).

8. In haar laatste memorie benadrukt de tussenkomende partij dat verzoeker op de hoogte was van de bijkomende gegevens en zelfs vóór het nemen van de bestreden beslissing zijn bezwaren ter zake aan de verwerende partij heeft overgemaakt. Voorts herhaalt zij dat te dezen geen sprake is van een onwettige essentiële wijziging van het voorwerp van de aanvraag. In dat verband argumenteert zij dat de gegevens die betrekking hebben op de planologische verenigbaarheid van de inrichting niet over dezelfde kam mogen worden geschoren als de gegevens die van belang zijn voor de milieuhygiënische beoordeling van de aanvraag en dat het in de loop van de procedure indienen van stukken ter weerlegging van stedenbouwkundige bezwaren geuit tijdens het openbaar onderzoek geen essentiële wijziging van het voorwerp van de aanvraag betreft. De tussenkomende partij zet uiteen dat de aanvraag dateert van vijf jaar geleden, toen haar inrichting nog in de opstartfase zat en nog geen concrete cijfers inzake de eigen mesttoevoer konden worden aangebracht en dat de bijkomende gegevens enkel een cijfermatige update inhouden van de initiële inschatting van de eigen mestafzet, teneinde de verwerende partij toe te laten het aangevraagde aan de hand van actuele cijfers te beoordelen. Ten slotte meent de tussenkomende partij dat het van overdreven formalisme en wereldvreemdheid zou getuigen om ofwel te

moeten wachten met het indienen van een milieuvergunningsaanvraag totdat de cijfers omtrent de gevolgen van het nieuwe "SPF-systeem" op de mestafzet voldoende concreet zijn en aldus mee aan een openbaar onderzoek kunnen worden onderworpen, ofwel na het wijzen van arrest nr. 216.849 een volledig nieuwe aanvraag met de nieuwe cijfers van de Mestbank te moeten indienen met het risico dat om reden van het tijdsverloop de stedenbouwkundige vergunning komt te vervallen.

9. In zijn laatste memorie wijst verzoeker erop dat overeenkomstig de rechtspraak van de Raad van State tijdens de milieuvergunningsprocedure geen stukken kunnen worden toegevoegd om een onvolledige of vage vergunningsaanvraag aan te vullen of om substantiële wijzigingen aan het aanvraagdossier aan te brengen.

Beoordeling

10. Het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning noch de uitvoeringsbesluiten ervan verzetten er zich tegen dat de aanvrager van de vergunning na afloop van het openbaar onderzoek, gebeurlijk op uitdrukkelijk verzoek van het bestuur, bijkomende stukken indient die, zonder het eigenlijke voorwerp van het aangevraagde te wijzigen, strekken tot verduidelijking, aanvulling of verbetering. Essentiële wijzigingen, zijnde wijzigingen aan het voorwerp van de aanvraag, dit wil zeggen de inrichting of de activiteit waarvoor een vergunning wordt aangevraagd, zijn evenwel niet toegelaten.

De artikelen 17 tot en met 19bis van Vlarem I vereisen immers dat de vergunningsaanvraag en zijn bijlagen ter inzage worden gelegd. Hieruit volgt dat de aanvraag alle gegevens moet bevatten om een adequate beoordeling van de te verwachten hinder en risico's mogelijk te maken en dus ook omtrent de maatregelen die zullen worden genomen om de hinder voor de buurt te beperken.

Het aldus voorgeschreven openbaar onderzoek moet derden-belanghebbenden, zoals verzoeker, toelaten voldoende inzicht te krijgen in de beoogde exploitatie zodat zij op nuttige wijze hun bezwaarrecht kunnen uitoefenen. Er is geen nuttige bezwaarprocedure wanneer, zoals te dezen, verzoeker pas na afloop van de adviesprocedure zijn bedenkingen kan uiten en de gespecialiseerde adviesinstanties deze kritieken niet bij hun beoordeling hebben kunnen betrekken. Verzoeker heeft dan ook belang bij zijn betoog als zouden er, na afloop van het openbaar onderzoek, nog essentiële wijzigingen zijn aangebracht aan de vergunningsaanvraag.

11. De in de milieuvergunningsaanvraag vervatte gegevens betreffende de hoeveelheid door het eigen bedrijf aangeleverde mest verschillen danig van de gegevens die blijken uit de door de exploitant in de loop van februari 2012 aangeleverde bijkomende informatie. Zelfs al zouden deze nieuwe cijfers waarheidsgetrouw zijn, dan nog belet zulks niet dat het gaat om essentiële informatie, vermits zij van wezenlijke invloed is op de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de voorschriften van het toepasselijke GRUP. Bovendien worden deze gegevens door verzoeker betwist.

De conclusie is bijgevolg dat, na afloop van het openbaar onderzoek, een essentiële wijziging is aangebracht aan het voorwerp van de aanvraag.

Het derde middelonderdeel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 12 juni 2012 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 17 juli 2008, houdende het verlenen aan de BVBA M+Pigs van een milieuvergunning voor het veranderen van een varkenshouderij door de

uitbreiding met een mestverwerkingsinstallatie, gelegen aan de Smalle Heerweg 160 te Lochristi, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd, mits toevoeging van een bijzondere exploitatievoorwaarde.

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 veertien november tweeduizend dertien, 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