

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 231.669 van 18 juni 2015
in de zaak A. 214.703/VII-39.291.**

In zake : 1. Veronique SUCAET
 2. BIOLOGISCH TUINBOUWBEDRIJF
 MICHIELSEN ALOYSIUS
 3. Michel MICHIELSEN
 4. de GEMEENTE STEKENE
 5. de GEMEENTE HULST
 6. de STICHTING HET ZEEUWSE LANDSCHAP
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Tom Malfait en Truus Vandendurpel
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Kasteellaan 141
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIE
OOST-VLAANDEREN

Tussenkomende partij :
 Peter DHOLLANDER
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Wim De Cuyper en Erika Rentmeesters
 kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
 Vijfstraten 57
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 12 januari 2015, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 23 oktober 2014 waarbij het beroep tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene van 28 april 2014, houdende het weigeren van de milieuvergunning aan

Peter Dhollander voor het exploiteren van een pluimveehouderij te Stekene, wordt ingewilligd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 juni 2015.

Staatsraad Patricia De Somere heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Audrey Baeyens, die loco advocaat Tom Malfait verschijnt voor de verzoekende partijen, jurist Fabienne Vanderstraeten, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Erika Rentmeesters, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Peter Provoost 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 26 februari 2015 ter post aangetekend verzoekschrift vraagt Peter Dhollander om in het geding te mogen tussenkomen.

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

IV. Feiten

4.1. Op 24 januari 2014 dient de tussenkomende partij een milieuvergunningsaanvraag in voor de exploitatie van een pluimveehouderij met 19.000 kippen (zogenaamde slachtkuikenouderdieren), gelegen aan de Lekestraat 1A te Stekene, in agrarisch gebied volgens het gewestplan, en vlak bij de grens met Nederland. De tweede verzoekende partij exploiteert een landbouwbedrijf aan weerszijden van het perceel waarvoor de vergunning wordt gevraagd. De eerste en de derde verzoekende partijen wonen in de bijhorende bedrijfswoning. De zesde verzoekende partij beheert een natuurgebied, gelegen net over de Nederlandse grens.

4.2. Tijdens het openbaar onderzoek worden er 14 bezwaarschriften ingediend.

4.3. Bij beslissing van 28 april 2014 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene de gevraagde vergunning.

4.4. Tegen dit besluit stelt de tussenkomende partij bestuurlijk beroep in bij de bevoegde deputatie.

4.5. In het kader van de beroepsprocedure worden de volgende adviezen uitgebracht:

- de afdeling Milieuvergunningen adviseert gunstig, en stelt bijzondere vergunningsvoorwaarden voor;
- de Vlaamse Milieumaatschappij, afdeling Operationeel Grondwaterbeheer, adviseert gunstig voor de grondwaterwinning, en stelt eveneens bijzondere vergunningsvoorwaarden voor;
- de provinciale milieudeskundige adviseert ongunstig; in zijn conclusie stelt hij

onder meer:

- “- voor wat betreft de beschermde gebieden op Nederlands grondgebied werd de aanvraag enkel getoetst in het kader van de Wet ammoniak en veehouderij; daarbij is vooral de afstand tot kwetsbare gebieden van belang; met betrekking tot de emissie van ammoniak gelden op basis van de Wet ammoniak en veehouderij (WAV) ter plaatse geen beperkingen aangezien de afstand tot dit gebied meer dan 250 meter bedraagt;
 - dit neemt niet weg dat er [een] toetsing dient te gebeuren t.o.v. het aanpalende Nederlands natuurgebied, meer bepaald het deelgebied ‘de Wildelanden’ die deel uitmaak van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS); uit de modellering die gebeurde t.o.v. beschermde gebieden die gelegen zijn op Vlaams grondgebied valt af te leiden dat de verzurende en vermestende depositie in zeer hoge mate in het deelgebied ‘Wildelanden’ zal belanden; dit natuurgebied werd echter niet weergegeven op de grafische weergave van de modellering;
in het betreffende natuurgebied komen soorten voor die in Nederland door de Flora- en Faunawet bescherm[d] worden, alsook soorten die zijn opgenomen in bijlage IV van de Europese habitatrichtlijn;
in het kader van Vogel- en Habitatrichtlijn gelden er extra toetsingskaders die niet werden onderzocht;
 - dit bevestigt de bezwaren die werden gemaakt door de beheerder van het natuurgebied ‘de Wildelanden’ en het subadvies van de gemeente Hulst”;
-
- de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar verleent geen advies, en moet daarom geacht worden (stilzwijgend) gunstig te adviseren;
 - de Provinciale Milieuvergunningscommissie adviseert ongunstig, met overname van de hiervoor geciteerde overwegingen van de provinciale milieudeskundige, maar voegt daar aan toe:

“Indien vóór de beslissing van de Deputatie kan worden aangetoond dat er geen significante effecten zijn van de ammoniakdepositie op het natuurgebied in Nederland, kan het advies GUNSTIG worden”.

4.6. Op 16 oktober 2014 bezorgt de tussenkomende partij een studie “Stikstofbelasting. Lekestraat te Stekene”.

4.7. Met een besluit van 23 oktober 2014 verklaart de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen het beroep gegrond: de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene van 28 april 2014 wordt opgeheven, en de gevraagde milieuvergunning wordt verleend, met bijzondere exploitatievoorwaarden.

Dit is de bestreden beslissing.

4.8. Parallel aan de milieuvergunningsaanvraag heeft de tussenkomende partij eveneens een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning ingediend voor het oprichten van een kippenstal en aanleggen van betonverharding, die in beroep werd verleend door de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen op 14 augustus 2014.

Bij arrest S/2015/0037 van 31 maart 2015 heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van deze beslissing, ingesteld door huidige eerste drie verzoekende partijen, verworpen.

V. Onderzoek van de vordering

5. Krachtens artikel 17, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit slechts worden bevolen onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement prima facie kan verantwoorden.

Spoedeisendheid

6. Aangaande de spoedeisendheid van hun vordering zetten de verzoekende partijen het volgende uiteen:

“De schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing kan thans in elke stand van het geding worden gevorderd, zolang de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring.

Het kan voor een verzoekende partij bij het aantonen van de spoedeisendheid volstaan aan te tonen dat de schorsing wordt gevorderd met het oog op het vermijden van dreigende schade of van ernstige ongemakken [...].

In onderhavig geval zijn voormelde voorwaarden thans reeds vervuld.

1. In eerste instantie dient te worden vastgesteld dat de bestreden beslissing met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid ernstige ongemakken zal veroorzaken aan de eerste drie verzoekende partijen.
2. Het staat immers vast dat, eens het gebouw zal zijn gerealiseerd, een afbraak hiervan onrealistisch is, ook al wordt de vergunning naderhand vernietigd. Uw Raad kan dit vaststaande feit niet negeren bij de beoordeling van de spoedeisendheid.

Hoger werd reeds aangehaald dat de inplanting van de pluimveehouderij en de ermee gepaarde gaande exploitatie een onaanvaardbare impact zal hebben op de eigendom van verzoekende partijen.

Eén en ander wordt hieronder verduidelijkt:

1. Contaminatie van de biologische tuinbouwproducten

[...] Zoals reeds vermeld, is het bedrijf van verzoekende partijen een erkend biologisch bedrijf, dat aan strenge normering moet voldoen om de erkenning te krijgen en te behouden. Zo wordt onder meer streng toegezien op contaminaties van de landbouwproducten. Zo gelden op het bedrijf zelf reeds strenge vereisten om biologisch producten van gangbare producten te scheiden.

Het spreekt da[n] ook voor zich dat de uitstoot van o.a. de stikstof en de ammoniak een nefaste invloed zal hebben op de groenten die onmiddellijk ernaast 1) in openlucht worden geteeld en 2) in de loods worden gedroogd door middel van aanzuiging van buitenlucht langs de volledige rechterzijde van de loods (zie blauw), d.i. vlak naast de op te richten kippenstal. De provinciale milieudeskundige stelt op p. 11 van het bestreden besluit [...] dat de bioboer zich terecht zorgen maakt over de opslag van zijn producten.

[...]

Het hoeft geen betoog [dat] de bouw en de ingebruikname van de kippenstal onmiddellijk de opgroeiende en drogende groenten zal aantasten. Wat problemen zal opleveren inzake voedselveiligheid. Eens de contaminatie heeft plaatsgevonden, is de situatie onomkeerbaar.

Op termijn zal contaminatie niet alleen voor economische schade zorgen, maar bovendien bedreigt dit het voortbestaan van het erkende biologische tuinbouwbedrijf. Het lijdt immers geen twijfel dat de erkenning zal worden ingetrokken indien niet langer aan de vereisten tot erkenning (waaronder geen contaminaties) wordt voldaan. Zonder erkenningen is het biologisch tuinbouwbedrijf ten dode opgeschreven.

Hiermee samenhangend spreekt het voor zich dat de (potentiële) afnemers van de biologische producten zullen worden afgeschrikt door de enorme stank die op het biologische tuinbouwbedrijf zal waar te nemen zijn. Beiden gaan immers in geen geval samen, temeer de stank ook de schrik voor mogelijke

contaminatie zal aanwakkeren (en laat dat net zijn wat kopers van biologische producten willen vermijden).

Enkel en alleen al hierom dient de bestreden vergunning te worden geschorst. De uitvoering van de bestreden beslissing, met alle emissies van dien zal onomkeerbare schade teweegbrengen aan de geteelde producten van verzoekende partijen, en zal het voor[t]bestaan van het erkende bedrijf op de helling zetten.

2. Ernstige visuele hinder

Bij de uiteenzetting omtrent het belang werd reeds aangegeven dat de bouw van de enorme kippenstal visuele hinder met zich zal meebrengen. Niet alleen zal het (in Stekene schaars geworden) open landschap op zich - en in strijd met de beleidsvisie van het GRS - hierdoor worden aangetast, tevens zal de visuele hinder voor verzoekende partijen ernstig - en uiteraard moeilijk te herstellen - zijn.

Op vandaag kijken de eerste drie verzoekende partijen vanuit hun woning en vanop de beide terrassen aan de woning, uit op een open en onaangestast landschap.

De bouw van de stal zal dit zicht niet zomaar aantasten (niemand heeft immers recht op een ongeschonden uitzicht): het wordt aangetast op een wijze die volledig disproportioneel is: een loods van meer dan 140 meter lang en met een nokhoogte van 8,05 meter, en dit alles op 8 meter van de perceelsgrens.

[...]

3. Geur-, geluids- en stofhinder en vliegen

Los van bovenstaande is het bovendien een ontegensprekelijk feit dat ook verzoekende partijen zelf - dag in dag uit - hinder zullen ondervinden van de doordringende en ongezonde geur/lucht, en dit zowel buiten maar ook in hun woning. Zoals gezegd, kan de kippenstal immers niet dicht bij hun eigendom worden ingeplant. Hun woongenot zal dan ook op onaantvaardbare wijze worden aangetast.

Hiermee samenhangend, mag de te verwachten hinder door vliegen niet worden onderschat. Het is immers een vaststaand feit dat kippenbedrijven onnoemelijk veel vliegen aantrekken [...]. Wanneer deze inplanting bovendien quasi tegen hun eigendom wordt voorzien, zal de hinder zeer ernstig zijn.

Wat de spoedeisendheid in hoofde van vierde en vijfde verzoekende partijen betreft, dient nog het volgende te worden uiteengezet.

In hoofde van vierde verzoekende partij, op wiens grondgebied de exploitatie is voorzien, zal ook ontegensprekelijk sprake zijn van een vrees voor ernstige schade, nu de voorziene exploitatie indruist tegen de gemeentelijke beleidslijnen inzake milieubeleid en ruimtelijke ordening. Het schaars geworden open gebied, waar herstel en natuurontwikkeling moet primeren, zal op onaantvaardbare en onomkeerbare wijze worden aangetast.

De vordering tot schorsing van vierde verzoekende partij is dan ook duidelijk ingegeven door het vermijden van dreigende schade, zijnde van een exploitatie van een pluimveehouderij die in strijd is met haar eigen gemeentelijk beleid, reden waarom een onmiddellijke beslissing van Uw Raad noodzakelijk is. De imminente dreigende schade op het eigen grondgebied en bovendien op Nederlands grondgebied, verantwoordt dat de annulatieprocedure niet kan worden afgewacht.

Het gaat ten deze om schade die niet kan worden voorkomen via bestuurlijke handhaving. Immers, de hinderlijke exploitatie zal mogelijk gemaakt worden via de vergunning en slechts na langdurige procedurele slagen zou mogelijks kunnen worden opgetreden via bestuurlijke handhaving. De schade zal dan evenwel reeds zijn ingetreden met alle gevolgen van dien op een waardevol natuurgebied met beschermde fauna en flora.

In hoofde van vijfde verzoekende partij moet eveneens worden vastgesteld dat de inrichting onomkeerbare schade zal veroorzaken aan natuurelementen. De Nederlandse overheid heeft te kennen gegeven dergelijke hinderlijke exploitatie niet te kunnen vergunnen in Nederland. De inplanting ervan net over de Belgische grens heeft evenwel eveneens zeer schadelijke gevolgen op het natuurgebied in Nederland en druist evident in tegen haar gemeentelijk beleid terzake. Bovendien zal de hoger vermelde hinder in hoofde van eerste, tweede en derde verzoekende partij zich ook voordoen in hoofde van haar inwoners, die in de overheersende windrichting wonen.

De negatieve impact van het bestreden besluit op het beleid van vierde en vijfde verzoekende partij is dermate groot dat niet kan worden gewacht op een annulatieprocedure.

Ook in hoofde van zesde verzoekende partij is onmiskenbaar sprake van spoedeisendheid. Zoals hoger reeds aangetoond dreigt de momenteel vergunde exploitatie immers onomkeerbare schade aan te brengen aan het natuurgebied dat zij beheert. Bovendien zal de exploitatie van dergelijk project en de daarmee gepaarde gaande uitstoot en emissies de verdere ontwikkeling van het natuurgebied definitief hypothekeren.

De schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing dringt zich dan ook op in afwachting van de behandeling [...] van het beroep tot nietigverklaring”.

Beoordeling

7. De verzoekende partijen moeten concreet aantonen dat zij het resultaat van de procedure tot nietigverklaring niet kunnen afwachten op straffe van zich in een toestand te bevinden met onherroepelijke schadelijke gevolgen. Zij moeten eigen, specifieke gegevens aanbrengen die in concreto aantonen dat de zaak dermate spoedeisend is, gelet op de gevolgen van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing, dat de behandeling van het gewone annulatieberoep niet zou kunnen worden afgewacht.

Luidens artikel 17, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan een vordering tot schorsing worden gevorderd “op elk moment” en dus niet meer, zoals in de voorheen bestaande regelgeving,

noodzakelijk in een enig verzoekschrift samen met de vernietiging. Met deze regeling heeft de wetgever precies de situaties willen verlaten waarbij “geen enkele bijzondere gebeurtenis vereist dat de Raad van State zich bij spoedeisendheid over de zaak die haar wordt voorgelegd uitspreekt”. Bovendien mag een nieuwe vordering worden ingediend, indien die steunt op nieuwe elementen die de spoedeisendheid van deze vordering rechtvaardigen, overeenkomstig artikel 17, § 2, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

8. De door de eerste drie verzoekende partijen te dezen ingeroepen “ernstige visuele hinder”, als gevolg van de bouw van de kippenstal met dergelijke afmetingen, volgt niet zozeer uit het thans bestreden besluit, doch wel uit de tenuitvoerlegging van de stedenbouwkundige vergunning.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft in zijn arrest van 31 maart 2015 het nadeel van de visuele hinder dat aldaar in identieke bewoordingen door de verzoekende partijen werd ingeroepen als een “moeilijk te herstellen ernstig nadeel” verworpen als volgt:

“3. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat het perceel waarop de bestreden beslissing betrekking heeft aan beide zijden paalt aan percelen van de verzoekende partijen. De woning van de verzoekende partijen ligt op het links aanpalende perceel. Achter de woning van de verzoekende partijen bevindt zich een loods die in functie staat van het biologisch tuinbouwbedrijf dat zij uitbaten. De voorgevel van de beoogde kippenstal zal op dezelfde hoogte worden ingeplant als de voorgevel van de loods van de verzoekende partijen. De kippenstal wordt met andere woorden op 57,72 meter van de voorste perceelgrens opgericht en de afstand tot de zijdelingse perceelsgrenzen bedraagt 8 meter.

Gelet op deze vaststellingen en de door de verzoekende partijen neergelegde luchtfoto's, is de Raad van oordeel dat de beweerde aantasting van het (uit)zicht vanop de terrassen en vanuit de woning van de verzoekende partijen op het open agrarisch landschap sterk gerelativeerd moet worden. Minstens laten de verzoekende partijen na om de ernst van het nadeel op een voor de schorsing voldoende wijze te concretiseren en illustreren ze onvoldoende wat hun actuele uitzicht is zodat de Raad de ernst van het nadeel nauwelijks kan onderzoeken.

Het komt de Raad trouwens voor dat de verzoekende partijen, gegeven de inplanting van hun eigen loods, momenteel slechts een zijdelings zicht op het achterliggende landschap hebben en dat de oprichting van de kippenloods,

hoewel van een zekere omvang, hierop een eerder geringe impact zal hebben. Bovendien dient te worden vastgesteld dat het project gelegen is in agrarisch gebied, waar de schoonheidswaarde van het landschap niet de speciale bescherming geniet als in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Er zal bijgevolg pas sprake zijn van een ernstig nadeel wanneer het relatieve evenwicht tussen enerzijds het bestaan van hinder eigen aan een agrarisch gebied en anderzijds de tolerantie die ten aanzien van dergelijke hinder in hoofde van de verzoekende partijen mag verondersteld worden, wordt verbroken dan wel ernstig wordt verstoord en de verzoekende partijen laten na dit voldoende precies en concreet aan te tonen”.

De verzoekende partijen voegen in hun verzoekschrift thans geen nieuwe elementen toe die van aard zijn deze beoordeling te herzien. Er kan integendeel nog worden verwezen naar de bijzondere voorwaarde nr. 12 opgelegd in de bestreden beslissing inzake het groenscherm dat ook door de tussenkommende partij moet worden aangelegd teneinde het bedrijf in te kleden in het bestaande landschap.

Overigens zal in de praktijk eerst nog een aanvang moeten worden genomen met de nodige bouwwerken en zal een eventuele nietigverklaring van de stedenbouwkundige vergunning, anders dan de verzoekende partijen menen, wel degelijk gevolgen hebben voor de desgevallend reeds op eigen risico opgerichte constructies.

9. Wat de spoedeisendheid betreft voor het biologisch landbouwbedrijf van de tweede verzoekende partij, wordt niet aannemelijk gemaakt dat diens (betwiste) erkenning bedreigd zou worden door de tenuitvoerlegging van de bestreden vergunning, alleen al gelet op de verhouding van de zelf opgegeven 50 ha productie in Nederland en 4 ha in België.

Wat de aangevoerde hinder met betrekking tot geur, geluid, stof en vliegen betreft, wordt niet aangetoond dat de exploitatie van de vergunde inrichting, mits naleving van de opgelegde voorwaarden, een groter nadeel zal berokkenen dan verwacht mag worden in agrarisch gebied.

Bovendien zijn deze schadelijke gevolgen aangehaald door de eerste drie verzoekende partijen, nadelen die verbonden zijn aan de exploitatie van de inrichting, terwijl er op dit ogenblik nog geen dergelijke exploitatie is. Zoals hoger gesteld zullen in de praktijk eerst nog de nodige bouwwerken moeten worden opgericht, vooraleer de voorbereiding op de uiteindelijke exploitatie van het pluimveebedrijf kan worden aangevat.

10. De vierde en vijfde verzoekende partijen zetten niet concreet uiteen waarom de negatieve impact van de bestreden beslissing op hun beleid inzake ruimtelijke ordening en leefmilieu “dermate groot” is dat niet kan worden gewacht op een annulatieprocedure, en evenmin waarom een optreden via bestuurlijke handhaving niet efficiënt zou kunnen gebeuren.

Ook de zesde verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat er in die mate negatieve effecten op het natuurgebied te verwachten zijn, dat deze moeten worden voorkomen door de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing te schorsen.

11. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de verzoekende partijen niet aannemelijk maken dat er, lopende de duur van de annulatieprocedure, onherroepelijke schadelijke gevolgen tot stand zullen komen die slechts kunnen worden vermeden mits het schorsen van de tenuitvoerlegging van de milieuvergunning.

De spoedeisendheid wordt niet aangetoond.

12. Er is bijgevolg niet voldaan aan één van de voorwaarden van artikel 17, §§ 1 en 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Dit volstaat om de vordering tot schorsing te verwerpen zonder dat het nodig is de opgeworpen ontvankelijkheidsexcepties te onderzoeken.

BESLISSING

1. Het verzoek van Peter Dhollander tot tussenkomst in het bestuurlijk kort geding wordt ingewilligd.

2. De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achttien juni tweeduizend vijftien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Patricia De Somere,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Patricia De Somere