

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 233.120 van 3 december 2015
in de zaak A. 209.980/VII-38.880.**

In zake : 1. Joost DEVOLDER
 2. Julien-Geert DEMUYNCK
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Ludo Ockier en Filip Rogge
 kantoor houdend te 8000 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 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomen de partij :
de NV SINIVEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dany Cornelis en Mieke Devynck
kantoor houdend te 9840 De Pinte
Pont Noord 15A
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 27 augustus 2013, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 3 juni 2013 waarbij het bestuurlijk beroep ingesteld tegen het besluit van de deputatie van de provincie West-Vlaanderen van 29 november 2012, houdende het weigeren van een milieuvergunning voor het veranderen van een

pluimveehouderij aan de Aardeweg 6 te Moorslede, wordt ingewilligd en de gevraagde vergunning wordt verleend.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord 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 22 oktober 2013. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele 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 8 oktober 2015.

Staatsraad Patricia De Somere heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Corinne Flamang, die loco advocaten Ludo Ockier en Filip Rogge verschijnt voor de verzoekers, advocaat Tine Strubbe, die loco advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Birgit Creemers, die loco advocaat Dany Cornelis verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele 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 in Moorslede een kippen­bedrijf met 112.000 vleeskippen. Zij beschikt hiervoor over een milieu­vergunning verleend door de deputatie van de provincie West-Vlaanderen op 23 september 2010 voor een termijn verstrijkend op 9 oktober 2028. De in­richting is gelegen in een agrarisch gebied volgens het gewestplan Roeselare-Tielt.

Eerste verzoeker woont tegenover de in­richting, tweede verzoeker op ongeveer 250 meter afstand in vogelvlucht.

3.2. Op 25 mei 2012 dient de tussenkomen­de partij een milieu­vergunningsaanvraag in voor het uitbreiden van de in­richting tot 160.000 vleeskippen.

3.3. Tijdens het openbaar onderzoek worden 37 bezwaarschriften ingediend.

De gemeente Wevelgem en de Provinciale Milieu­vergunnings­commissie verlenen negatief advies, waarop de deputatie van de provincie West-Vlaanderen met een besluit van 29 november 2012 de vergunning weigert.

De deputatie stelt onder meer dat naar aanleiding van een vorige aanvraag reeds werd geoordeeld dat de uitbating met 112.000 kippen “zich op de limiet van de aanvaardbaarheidsgrens bevond omwille van bestaande geurklachten, de oudere stallen, [en] de precare ligging ten opzichte van vreemde

bewoning”, dat toen de bijzondere voorwaarde werd opgelegd “dat er altijd 1 stal dient leeg te staan” om de geurhinder te beperken, dat “het evenwicht op deze locatie bereikt” is, dat “het geurreducerende effect van de voorgestelde techniek van warmtewisselaar [...] nog niet bewezen [is] op gebied van geur”, en dat het “gelet op de delicate ligging van de inrichting [...] niet aangewezen [is] om de uitbreiding toe te staan” .

3.4. De tussenkomen partij tekent op 3 januari 2013 bestuurlijk beroep aan tegen deze vergunningsweigering.

3.5. De afdeling Milieuvergunningen van het departement Ruimte Vlaanderen verstrekt een gunstig advies over de aanvraag, de afdeling Milieuvergunningen van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie, en de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie verlenen een voorwaardelijk gunstig advies.

3.6. Op 3 juni 2013 wordt de gevraagde milieuvergunning verleend, met oplegging van een aantal bijzondere voorwaarden.

Dit is de thans bestreden beslissing.

De motieven die relevant zijn in het huidig geding ten gronde, luiden als volgt:

“Overwegende dat in een straal van 100 m rondom de perceelsgrens van de inrichting circa 5 woningen zijn gelegen, waarvan 2 landbouwerswoningen; dat er in een straal van circa 300 m rondom de inrichting circa 10 woningen gelegen zijn die niet tot het bedrijf behoren; dat 4 van deze 10 woningen behoren tot een landbouwbedrijf; dat de dichtste woning op circa 20 m van de stallen is gelegen;

Overwegende dat de inrichting gelegen is op circa 300 m van een woongebied met landelijk karakter, op circa 300 m van een kleine kmo-zone en op circa 710 m van een woonuitbreidingsgebied; dat dit woonuitbreidingsgebied reeds ontwikkeld is;

Overwegende dat tijdens het openbaar onderzoek 37 bezwaren werden ingediend die betrekking hebben op geurhinder, transporthinder, ongedierte en insecten, het niet beantwoorden aan opgelegde voorwaarden en het niet

beantwoorden van verouderde gebouwen aan BBT;

Overwegende dat er in het verleden een aantal klachten werden ingediend bij de afdeling Milieu-inspectie in verband met geurhinder; dat de laatste inspectie volgende op een klacht dateert van eind 2012; dat geen geurhinder werd vastgesteld omdat toen de kippen net afgevoerd waren en de stallen leegstonden; dat alle bijzondere voorwaarden opgelegd in de milieuvergunning uitgevoerd waren;

Overwegende dat de inrichting (overeenkomstig de EU-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) een GPBV-bedrijf betreft waarvoor in toepassing van art. 43ter van titel I van het VLAREM uitdrukkelijk is gesteld dat alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging moeten worden getroffen door toepassing van de beste beschikbare technieken zodat geen belangrijke verontreiniging veroorzaakt kan worden;

Overwegende dat de bijkomende dieren gehuisvest worden in de bestaande stallen; dat deze uitbreiding kan gerealiseerd worden door het optimaliseren van de bedrijfsvoering; dat de slachtkuikens worden gehuisvest in 8 stallen; dat de huidige 8 stallen traditionele stallen zijn; dat 6 stallen zullen worden omgebouwd tot ammoniakemissiearme stallen volgens het type P-6.4 'Warmtewisselaar met luchtmengsysteem voor droging van de strooisellaag'; dat de andere 2 stallen conventionele stallen zijn; dat telkens 1 van deze 2 stallen zal leegstaan zoals opgelegd in de bijzondere voorwaarden van de milieuvergunning; dat deze 2 traditionele stallen en 2 stallen die zullen worden aangesloten op een warmtewisselaar, beschikken over mechanische ventilatie met een verticale uitstoot; dat de andere 4 stallen met een warmtewisselaar beschikken over gevelventilatie met een trekschouw zodat ook een verticale ventilatie wordt bekomen;

Overwegende dat kuikens in 6 weken opgroeien tot verkoopbare braadkippen; dat op het einde van deze mestronde slachtrijpe dieren worden afgevoerd; dat daarna de stal wordt gereinigd en ontsmet; dat er circa 1 tot 2 weken leegstand is tussen twee cycli; dat er gemiddeld 7 cycli per jaar mogelijk zijn”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. De tussenkomende partij betwist het belang van de verzoekers. Zij wijst erop dat hun woningen zonevreemd lijken te zijn, terwijl haar eigen exploitatie zone-eigen is. Volledigheidshalve merkt zij ook op dat eerste verzoeker zelfs heeft gevraagd om het groenscherm rond de inrichting deels te verwijderen of minstens te verlagen om meer lichtinval in zijn leefruimten te kunnen krijgen, en dat geen enkel bewijs zou voorliggen dat de exploitatie enige reële hinder zou

veroorzaken.

5. Eerste verzoeker stelt in zijn memorie van wederantwoord daartegenover dat hij vlakbij de inrichting woont en dan ook een evident belang heeft bij de nietigverklaring van de vergunning voor de uitbreiding daarvan, dat hij zich steeds heeft verzet tegen de overlast die uitgaat van de exploitatie, en dat het steeds maar uitbreiden van het bedrijf de hinder nog doet toenemen. Tweede verzoeker wijst erop dat zelfs uit de eigen geurstudie van de tussenkomende partij naar voor komt dat de (geur)hinder zich ook ter hoogte van zijn woning kan voordoen, dat het een kippenbedrijf met 160.000 dieren betreft dat één van de grootste in de Benelux zou zijn, en dat het zwaar vervoer naar de inrichting voorbij zijn deur moet passeren. Ten slotte merken beide verzoekers op dat de omstandigheid dat er gedurende bepaalde periodes geen klachten inzake geurhinder waren, eenvoudig te verklaren is doordat de stallen een tijd hebben leeg gestaan.

Beoordeling

6. Als omwonenden moeten de verzoekers aannemelijk maken dat zij hinder of nadeel kunnen ondervinden door de bestreden 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. Doch de weging van het objectief gegeven van de afstand tussen de vergunde inrichting en de woonplaats van een verzoeker hangt af van de concrete gegevens van de zaak, inzonderheid van de aard en de kenmerken van de vergunde inrichting.

De door de verzoekers opgegeven afstanden worden niet betwist. Eerste verzoeker woont naast de vergunde inrichting, en heeft een vanzelfsprekend belang bij het aanvechten van de vergunning voor de uitbreiding ervan. Tweede verzoeker die op (ongeveer) 250 meter afstand woont, kan eveneens wel degelijk hinder ondervinden van de uitbating van een kippenbedrijf met 160.000 dieren. Aldus kan de gevraagde milieuvergunning merkbare gevolgen hebben in de directe

woonomgeving van de verzoekers, waardoor zij doen blijken van een afdoende belang.

De omstandigheid dat de verzoekers (of één van hen) zonevreemd wonen in het agrarisch gebied, kan hen op zich het belang niet ontnemen om de bestreden milieuvergunning aan te vechten.

V. Onderzoek van het beroep

Eerste middel

Standpunt van de partijen

7. De verzoekers voeren de schending aan van artikel 19 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, de artikelen 4.3.1 en 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, de artikelen 21, § 2, 2°, 29, 2° en 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), artikel 17, eerste lid, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet), het zorgvuldigheids-, redelijkheids-, vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en het ontbreken van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag.

Zij betogen dat in de bestreden beslissing niets meer wordt aangegeven dan dat de inrichting is gelegen in het agrarisch gebied volgens het gewestplan, dat het departement Ruimte Vlaanderen een gunstig advies heeft verstrekt, dat er een groenscherp is, en dat de uitbreiding gebeurt in reeds bestaande stallen. Zij menen dat de stedenbouwkundige verenigbaarheid op die manier onvoldoende concreet is onderzocht, en dat meer in het bijzonder niet werd

gekeken of de inrichting en uitbreiding ervan geen hypotheek zou leggen op de bestaande plaatselijke aanleg. Zeker omdat de aanvraag van de tussenkomen­de partij een gevoelige uitbreiding van de exploitatie tot voorwerp heeft, en een inrichting met louter industriële proporties zou doen ontstaan die geen uitstaans met een normaal landbouwbedrijf meer heeft, moest volgens de verzoekers de stedenbouwkundige verenigbaarheid des te kritischer worden geëvalueerd. Nog stellen zij dat door de uitbreiding de verwevenheid met de rechtmatige woonfunctie in het gedrang komt. Ten onrechte focust de bestreden beslissing op de milieuhygiënische aanvaardbaarheid van de inrichting, terwijl de toetsing aan de omgeving achterwege wordt gelaten.

8. De verwerende partij repliceert dat de verzoekers uit het oog lijken te verliezen dat de milieu- en de stedenbouwkundige vergunning een eigen en verschillende finaliteit hebben, dat de verenigbaarheidstoets die de milieuvergunningverlenende overheid moet doen zich in planologisch opzicht niet uitstrekt tot de omliggende bestemmingszones, en dat de planologische toets in de bestreden beslissing voldoende is.

9. De tussenkomen­de partij laat onder andere gelden dat uit het milieueffectrapport van 2000, geactualiseerd in 2008, blijkt dat de impact van de uitbating op de omgeving (zelfs bij een uitbreiding) aanvaardbaar kan blijven, dat de exploitatie gebeurt volgens de Best Beschikbare Technieken om de hinder terug te dringen, en dat de ruimtelijke draagkracht van de omgeving niet wordt overschreden.

10. In de memorie van wederantwoord beklemtonen de verzoekers dat van de minister mocht worden verwacht dat zou worden nagegaan “of nog wel van een landbouwexploitatie op zich sprake kan zijn welke zich inschrijft in de kenmerken van het agrarische gebied waartoe het behoort en de draagkracht ervan niet komt te overschrijden, in acht genomen het evenwicht dat tussen alle uitgeoefende functies en alle actoren binnen dit gebied dient voorhanden te zijn”. Tevens hebben zij het over het niet samengaan van “een pluimveehouderij van

industriële proporties [...] met de residentiële bebouwing in de onmiddellijke omgeving”, en herhalen zij dat hun levenskwaliteit en woongenot dreigen teloor te gaan, dat de deputatie besliste dat de exploitatie met 112.000 dieren zich reeds op de limiet van de aanvaardbaarheidsgrens bevond, dat inderdaad “het verzadigingspunt reeds lang is bereikt geworden”, en dat “de vage en wiskundige beschrijving” van de hinderaspecten niet voldoet ten titel van bespreking van de verenigbaarheid met de goede plaatselijke aanleg.

11. In haar laatste memorie herinnert de verwerende partij aan de leer van de devolutieve werking van het bestuurlijk beroep, die inhoudt dat de beroepsinstantie de vergunningsaanvraag in zijn geheel opnieuw onderzoekt en niet gebonden is door de motivering gegeven in de eerste beslissing noch door de adviezen verstrekt in eerste aanleg. In het licht van de formelemotiveringsplicht diende zij aldus niet in te gaan op de “niet onbelangrijke elementen die voordien in de procedure zijn opgedoken” zoals in het auditorsverslag wordt gesteld. Voorts bevestigt de verwerende partij dat hoewel de motivering inzake de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening bondig was, dit niet inhoudt dat ze niet afdoende was.

De tussenkomende partij benadrukt in haar laatste memorie dat er sinds 2010 geen klachten over hinder meer zijn geweest op één klacht wegens vermeende geurhinder na. Door de milieuhygiënische aspecten op gemotiveerde wijze te beoordelen is de minister minstens op impliciete wijze ook ingegaan op de opmerkingen en bewaren van zowel de deputatie, de gemeente als de omwonenden. In het auditorsverslag wordt nergens concreet aangetoond welke elementen die de inpasbaarheid van de uitbreiding in de plaatselijke ordening in het gedrang zou brengen, niet zouden zijn beoordeeld. Zij stelt ten slotte dat bij de afweging of haar uitbreidingsaanvraag de ruimtelijke draagkracht van de omgeving zou overschrijden, de verwerende partij dan ook zorgvuldig is tewerk gegaan.

Beoordeling

12. Artikel 21, § 2, 2°, van Vlarem I bepaalt dat de adviezen van het departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, het college van burgemeester en schepenen, de gemeentelijke of provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, onder meer “een gemotiveerde beoordeling van de verenigbaarheid van de inrichting waarvoor een vergunning wordt gevraagd met de omgeving en de goede plaatselijke ruimtelijke ordening” moet bevatten. Luidens artikel 29, 2°, van Vlarem I dient ook het advies van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie een dergelijke beoordeling te bevatten.

Uit deze bepalingen volgt dat de vergunningverlenende overheid moet nagaan of de inrichting verenigbaar is met de omgeving en de goede plaatselijke ruimtelijke ordening. De beslissing over de milieuvergunningsaanvraag dient in een eigen redengeving aan te geven waarom zulks het geval is.

Overeenkomstig de vereisten van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet moet de gegeven motivering afdoende zijn. Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

13. De gevraagde vergunning werd in eerste aanleg door de deputatie van de provincie West-Vlaanderen precies geweigerd omdat de gevraagde verandering niet verenigbaar werd geacht met de stedenbouwkundige en ruimtelijke voorschriften.

Met betrekking tot die verenigbaarheid wordt in de bestreden beslissing louter gewezen op de ligging van de inrichting in agrarisch gebied volgens het gewestplan Roeselare-Tielt, het gunstig advies dat het departement Ruimte Vlaanderen heeft verstrekt, het gegeven dat de bijkomende dieren

gehuisvest worden in de bestaande stallen en de uitbreiding kan worden gerealiseerd door het optimaliseren van de bedrijfsvoering.

De minister gaat in de bestreden beslissing niet in op een aantal elementen die in de procedure in eerste aanleg aan bod zijn gekomen en die duidelijk betrekking hebben op de inpassing van de inrichting in de omgeving, te weten de ingediende bezwaren door een aantal omwonenden, het ongunstige advies van de gemeente over de gewenste uitbreiding of de redenen waarom de deputatie de uitbreiding niet meer inpasbaar acht in de omgeving. Voornoemde overwegingen in de bestreden beslissing getuigen niet van een volwaardig onderzoek naar de verenigbaarheid van de aanvraag met de eisen van de goede plaatselijke ordening, geplaatst tegenover voornoemde elementen in het dossier.

Bij het beoordelen van de vraag of de verwachte bijkomende geur- en stofhinder aanvaardbaar is, heeft de minister weliswaar de aanwezigheid van een aantal woongebieden en woningen in de omgeving van de inrichting in rekening gebracht, doch deze beoordeling behoort kennelijk tot het onderzoek naar het milieuhygiënische luik van de ingediende aanvraag. Het mogelijk voldoen aan een aantal milieutechnische normen betekent op zich niet noodzakelijk dat de betreffende uitbreiding ook op planologisch-stedenbouwkundig vlak de toets aan de goede plaatselijke ordening blijft doorstaan.

14. De verwerende partij verwijst terecht naar één van de wezenskenmerken van de georganiseerde bestuurlijke beroepsprocedure die erin bestaat dat de beroepsinstantie de zaak in haar geheel opnieuw onderzoekt. Door het instellen van een bestuurlijk beroep wordt de beslissingsbevoegdheid over de aanvraag van de deputatie overgedragen naar de bevoegde Vlaamse minister, en ingevolge de devolutieve werking van het bestuurlijk beroep komt deze beslissing volledig in de plaats van de beslissing waartegen het beroep is ingesteld. De omstandigheid dat de beroepsinstantie daarbij niet is gebonden door de motivering gegeven in de beslissing in eerste aanleg, noch door de adviezen die in eerste aanleg werden verstrekt, neemt evenwel niet weg dat dit feitelijke elementen zijn

van het dossier die, in het licht van de formelemotiveringsplicht, niet zonder meer door de beroepsinstantie kunnen worden genegeerd, zoals in dit geval is gebeurd.

Het eerste middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 3 juni 2013 waarbij het bestuurlijk beroep ingesteld tegen het besluit van de deputatie van de provincie West-Vlaanderen van 29 november 2012, houdende het weigeren van een milieuvergunning voor het veranderen van een pluimveehouderij aan de Aardeweg 6 te Moorslede, wordt ingewilligd en de gevraagde vergunning wordt verleend.

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 drie december tweeduizend vijftien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys