

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 233.268 van 17 december 2015

in de zaak A. 210.205/VII-38.898.

In zake :

1. Dirk DE BRABANDERE
2. Monique VROMMAN
3. de NV D. DE BRABANDERE
4. Jacques LE COUTER
5. Lutgardis VAN DAELE
6. Stijn LE COUTER
7. Eve VANHOUTTEGHEM
8. de NV LE COUTER
9. Trees PIETERS
10. Dieter DEROO
11. Didier VANTROYS
12. Annick DAMMAN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Antoon Lust en Jelle Snauwaert
kantoor houdend te 8310 Assebroek-Brugge
Baron Ruzettelaan 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Gilles Dewulf
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de BVBA FRALAUVA
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Marc D'hoore en Frederick Hallein
kantoor houdend te 8200 Brugge
Dirk Martensstraat 23
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 september 2013, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 12 juli 2013 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie West-Vlaanderen van 8 november 2012, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de BVBA Fralauva voor het verder exploiteren en veranderen van een varkenshouderij met een mestverwerkingsinstallatie, gelegen aan de Deinsesteenweg 19 te Tielt, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt gewijzigd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 31 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 verzoekende partijen 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 Jelle Snauwaert, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Thomas Quintens, die loco advocaten Steve Ronse en Gilles Dewulf verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Jolien Van de Winckel, die loco advocaat Frederic Hallein 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 een varkensbedrijf aan de Deinsteenweg 19 te Tielt. Ze beschikt hiervoor over een milieuvergunning voor 2.944 vleesvarkens, verleend door de deputatie van de provincie West-Vlaanderen op 9 december 2010, voor een termijn van 20 jaar. De inrichting is gelegen in een agrarisch gebied, volgens het gewestplan Roeselare-Tielt.

De verzoekende partijen wonen, hebben eigendommen of oefenen hun activiteiten uit in de onmiddellijke nabijheid van het bedrijf.

3.2. Op 11 juli 2012 dient de tussenkomende partij een milieuvergunningsaanvraag in voor het verder exploiteren van de inrichting en de uitbreiding ervan met een mestverwerkingsinstallatie met een capaciteit van 60.000 ton per jaar.

3.3. Tijdens het openbaar onderzoek worden er 212 bezwaren ingediend, waaronder ook door de verzoekende partijen. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Tielt verleent een ongunstig advies.

3.4. De deputatie van de provincie West-Vlaanderen verleent op 8 november 2012 de gevraagde vergunning en legt bijzondere vergunningsvoorwaarden op.

3.5. De verzoekende partijen stellen, net als een aantal buurtbewoners, bestuurlijk beroep in bij de Vlaamse regering tegen de verleende vergunning.

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

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verleent op 12 juli 2013 de gevraagde vergunning, met een aantal, ten opzichte van het deputatiebesluit, bijkomende en vervangende bijzondere voorwaarden.

Het betreft de thans bestreden beslissing.

3.7. Parallel aan de milieuvergunningsaanvraag wordt een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor de beoogde uitbreiding van de inrichting met een mestverwerkingsinstallatie, alsook een loods en elektriciteitskabine ingediend. Op 28 maart 2013 verleent de deputatie van de provincie West-Vlaanderen deze stedenbouwkundige vergunning, waartegen de eerste verzoeker een beroep tot nietigverklaring bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft ingediend.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. De tussenkomende partij betwist het belang van de verzoekende partijen. Zij wijst erop dat de verzoekende partijen die natuurlijke persoon zijn allen zonevreemd wonen, dat de verzoekende partijen Vantroys-Damman bovendien te Oostrozebeke wonen op in vogelvlucht meer dan 5 km afstand van de inrichting, dat de twee verzoekende partijen die rechtspersoon zijn op grond van het “specialiteitsbeginsel” geen rechtstreeks belang kunnen doen gelden, dat ook hun handelsbelang niet in aanmerking kan worden genomen en dat zij “geen zintuigen” hebben, dat een aantal van de verzoekende partijen in de gunstige overheersende windrichting wonen, dat de beweerdde mobiliteitshinder zal meevallen, en dat gebeurlijke visuele hinder niet uit de bestreden milieuvergunning maar uit de stedenbouwkundige vergunning voortvloeit.

5. De verzoekende partijen stellen daar in hun memorie van wederantwoord tegenover dat een aantal van de feitelijke bemerkingen die de tussenkomende partij naar voor brengt niet kloppen, dat per vergissing nog het oude adres van de verzoekende partijen Vantroys-Damman is meegedeeld, dat in het agrarisch gebied enkel een tolerantiedrempel voor bewoners geldt voor de beoordeling van de (inmiddels gewezen) schorsingsvoorwaarde van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel, dat de verzoekende partijen die rechtspersoon zijn niet louter commerciële belangen laten gelden, dat de geurhinder reëel is, dat ook de te verwachten mobiliteitsproblemen niet mogen onderschat worden, en dat ook visuele hinder in aanmerking mag en kan genomen worden.

Beoordeling

6. Elk van de verzoekende partijen toont aan dat hij of zij in de onmiddellijke nabijheid van de vergunde inrichting woont, actief is of eigendom heeft. De verzoekende partijen Vantroys en Damman, tonen aan dat de vermelding

van een foutief adres op de eerste bladzijde van het inleidend verzoekschrift berust op een materiële vergissing.

Aldus kan de gevraagde milieuvergunning merkbare gevolgen hebben in de directe (woon)omgeving van de verzoekende partijen, waardoor zij doen blijken van een afdoende belang. De omstandigheid dat een aantal van hen zonevreemd wonen of actief zijn in het agrarisch gebied, of in een eerder gunstige overheersende windrichting wonen ten opzichte van de inrichting, kan hen op zich het belang niet ontnemen om de bestreden milieuvergunning aan te vechten.

De verzoekende partijen NV De Brabandere D. en NV Le Couter zijn eigenaar van een onroerend goed in de onmiddellijke nabijheid van de inrichting waarop de bestreden vergunning betrekking heeft. Als houder van een zakelijk recht doen zij van een voldoende belang blijken.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het beroep

Derde middel

Standpunt van de partijen

7. De verzoekende partijen voeren in het derde middel de schending aan van de artikelen 2.1 en 4 van richtlijn 2011/92/EU van 13 december 2011 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (hierna: richtlijn 2011/92/EU), artikel 17 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage (hierna: project-MER-besluit), alsook van het motiveringsbeginsel.

Zij zetten uiteen dat het Europees Hof van Justitie met zijn arrest van 24 maart 2011 heeft geoordeeld dat richtlijn 2011/92/EU in Vlaanderen niet correct werd omgezet omdat voor een aantal projecten enkel rekening wordt gehouden met kwantitatieve criteria om de milieu-impact ervan te definiëren en te beslissen tot het al dan niet bestaan van een plicht een milieu-effectenrapport op te stellen (hierna: MER-plicht). De vergunde inrichting omvat 2.944 varkens, en blijft daarmee onder de in de Vlaamse reglementering vastgestelde “drempel” van 3.000 dieren waarboven een MER-plicht geldt. Volgens de verzoekende partijen brengt de onwettigheid van de drempel mee dat een milieueffectenrapport moest zijn opgesteld, te meer nu ook nog een mestverwerkingsinstallatie bovenop het vermelde aantal gehouden varkens komt. Minstens, betogen de verzoekende partijen, was een ernstige screening van de milieueffecten noodzakelijk, die evenwel totaal ontbreekt. Dat in het bestreden besluit zelf een screeningsbeslissing wordt genomen kan niet, aangezien de resultaten van de screening en de beslissing die daarover wordt genomen ter beschikking van het publiek moeten worden gesteld dat daarover opmerkingen moet kunnen formuleren.

8. In haar memorie van antwoord repliceert de verwerende partij dat het middel voorbijgaat aan de essentie van het oordeel van het Europees Hof van Justitie. Met het wegvallen van de in de Vlaamse reglementering ingebouwde “drempels” komt voor die projecten volgens de verwerende partij een verplichting tot het screenen van de mogelijke milieueffecten in de plaats. In het bestreden besluit komt een screeningsparagraaf voor, en nergens is voorgeschreven dat de screening of de beoordeling daarvan in een procedure zou moeten gebeuren die los staat van de vergunningsprocedure zelf.

9. De tussenkomenende partij laat gelden dat er geen MER-plicht is doch enkel een screeningsplicht, dat de bestreden beslissing in dat opzicht ook afdoende gemotiveerd is, en dat in de richtlijn geen voorafgaande inspraakmogelijkheid met betrekking tot de screening is voorgeschreven.

10. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen dat met het onwettig bevinden van de drempels wel degelijk een MER-plicht ontstaat, dat de mestproblematiek precies de reden is waarom veeteelt- en varkensbedrijven inderdaad een aanzienlijke milieu-impact kunnen hebben, dat de milieuhygiënische beoordeling die in het bestreden besluit wordt gedaan evident niet tegelijk kan doorgaan voor afdoende MER-screening, en dat over de milieubeoordeling in ieder geval inspraak mogelijk moet zijn.

11. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat geen enkele rechtsregel verbiedt om voor de screening te verwijzen naar de uitgevoerde milieuhygiënische beoordeling. Alle mogelijke hinderlijke aspecten worden zeer uitvoerig besproken in deze beoordeling, zodat de vragen gesteld in het licht van de screeningsvereiste in de bestreden beslissing zijn beantwoord. Dat niet elk criterium zoals opgenomen in betreffende bijlage II van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: milieubeleidsdecreet) wordt besproken, doet hieraan geen afbreuk, aangezien overduidelijke zaken geen verdere motivering behoeven.

12. De tussenkommende partij betoogt nog dat het administratief dossier wel degelijk een document bevat waaruit blijkt dat er een ernstige screening van de milieueffecten is gebeurd overeenkomstig de criteria van bijlage II bij het milieubeleidsdecreet, te weten een screeningsnota gevoegd bij de aanvraag waarbij de concrete kenmerken van het project, de concrete plaatselijke omstandigheden, en de concrete kenmerken van zijn potentiële effecten in kaart werden gebracht. De conclusie in de bestreden beslissing dat er geen aanzienlijke milieueffecten verwacht worden en geen MER moet worden opgemaakt, is gebaseerd én op deze screeningsnota en de milieuhygiënische beoordeling in de bestreden beslissing zelf. Voorts stelt de tussenkommende partij nog dat niet wordt aangetoond dat deze conclusie berust op foutieve of onvolledige informatie.

Beoordeling

13. Op 24 maart 2011 oordeelde het Hof van Justitie in zijn arrest in de zaak C-435/09 dat “voor zover de regelgeving van het Vlaams Gewest drempelwaarden en criteria vaststelt die enkel met de omvang van het betrokken project rekening houden”, deze niet voldoet “aan de eisen van artikel 4, leden 2 en 3” van richtlijn 85/337/EEG, doordat bij het vaststellen van drempelwaarden en criteria de relevante selectiecriteria van bijlage III onvoldoende in acht werden genomen”. De Vlaamse ministers bevoegd voor Leefmilieu en voor Ruimtelijke Ordening hebben op 22 juli 2011 de omzendbrief LNE 2011/1 “Milieueffectbeoordeling en vergunningsverlening voor bepaalde projecten ten gevolge het arrest van het Hof van Justitie van 24 maart 2011 (C-435/09, Europese Commissie t. België)” (hierna: omzendbrief LNE 2011/1) uitgevaardigd met instructies om in afwachting van een wijziging van de Vlaamse regelgeving reeds zo goed als mogelijk te voldoen aan de bepalingen van richtlijn 85/337/EEG (gecodificeerd in richtlijn 2011/92/EU van 13 december 2011).

Bij decreet van 23 maart 2012 houdende wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: decreet van 23 maart 2012) worden diverse bepalingen gewijzigd om ze in overeenstemming te brengen met voornoemd arrest van het Europees Hof van Justitie. Artikel 4.3.2 van het milieubeleidsdecreet wordt bij artikel 5 van het decreet van 23 maart 2012 vervangen, waardoor onder meer een artikel 4.3.2, § 2bis, wordt ingevoegd, luidens hetwelk de Vlaamse regering, aan de hand van de criteria die worden omschreven in de bij dit decreet gevoegde bijlage II, de andere dan in paragrafen 1 en 2 vermelde categorieën van projecten aanwijst “waarvoor overeenkomstig dit hoofdstuk een project-MER of een project-m.e.r.-screeningsnota moet worden opgesteld”. Bij besluit van de Vlaamse regering van 1 maart 2013 “inzake de nadere regels van de project-m.e.r.-screening” wordt in het project-MER-besluit een artikel 2, § 6, ingevoegd, luidens hetwelk voor de categorieën van projecten,

vermeld in bijlage III bij dit besluit, de initiatiefnemer een “project-m.e.r.-screeningsnota” kan indienen bij de overheid die beslist over de ontvankelijkheid en volledigheid van de vergunningsaanvraag. Artikel 5 van het decreet van 23 maart 2012 en voornoemd besluit van 1 maart 2013 zijn op 29 april 2013 in werking getreden, dit is vóór het nemen van de bestreden beslissing.

14. In de bestreden beslissing wordt gesteld dat de aanvraag betrekking heeft op een activiteit, die voorkomt op de lijst van bijlage II bij richtlijn 2011/92/EU, meer bepaald in de categorie “intensieve veeteeltbedrijven”, en dat de aanvraag onder het toepassingsgebied valt van de omzendbrief LNE 2011/1.

Gelet op de overgangsbepaling vervat in artikel 13, § 1, van het decreet van 23 maart 2012, die inhoudt dat een milieuvergunningsaanvraag die aan de bevoegde overheid werd verzonden voor de datum van inwerkingtreding van (onder meer) artikel 5 van dit decreet, moet worden behandeld “overeenkomstig de procedure die van toepassing was op dat ogenblik”, valt de aanvraag inderdaad onder het toepassingsgebied van voormelde omzendbrief LNE 2011/1. Projecten van de categorieën die zijn opgenomen in bijlage II bij het project-MER-besluit en die de daar vastgestelde drempelwaarden niet overschrijden, vallen onder de toepassing van de omzendbrief als ze zijn opgenomen in de lijst die als bijlage bij de omzendbrief is gevoegd. In die lijst staan onder punt 1, e), “Intensieve veeteeltbedrijven (voor zover niet in bijlage I opgenomen)”.

15. Deze omzendbrief stelt onder punt C.2. Richtsnoeren:

“[...] Als een project onder het toepassingsgebied valt, moet de vergunningverlenende overheid ervoor zorgen dat voorafgaandelijk aan de beslissing over de vergunningsaanvraag een screening wordt uitgevoerd. De vergunningverlenende overheid moet in de motivering van haar beslissing over de vergunningsaanvraag een duidelijk identificeerbare passage opnemen waaruit op afdoende wijze blijkt dat het project gescreend is. Dit dient te gebeuren voor zowel nieuwe als voor hangende vergunningsaanvragen.

[...]

Een screening als vermeld in deze omzendbrief houdt in dat voor het

concrete project nagegaan wordt of het, in het licht van zijn concrete kenmerken, de concrete plaatselijke omstandigheden en de concrete kenmerken van zijn potentiële milieueffecten, aanzienlijke milieueffecten kan hebben (de zogenaamde beoordeling geval per geval). Als uit de screening voor het concrete project blijkt dat er aanzienlijke milieueffecten kunnen zijn, moet de vergunningsaanvrager een milieueffectrapport opmaken.

[...]

Daarbij moet rekening worden gehouden met de criteria van bijlage II bij het DABM, onder andere:

- de kenmerken van de projecten, waarbij in het bijzonder de omvang van het project, de cumulatie met andere projecten, het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, de productie van afvalstoffen, de verontreiniging en hinder, alsook het risico van ongevallen in overweging moeten worden genomen;

- de plaats van de projecten, waarbij rekening wordt gehouden met de mate van kwetsbaarheid van het milieu in de geografische gebieden waarop de projecten een invloed kunnen hebben, door in het bijzonder het bestaande grondgebruik en het opnamevermogen van het natuurlijke milieu in overweging te nemen;

- de kenmerken van het potentiële effect, in het bijzonder met betrekking tot het bereik van het effect (geografische gebied en de grootte van de getroffen bevolking).

[...]

De vergunningverlenende overheid moet ten slotte in de motivering van haar beslissing over de vergunningsaanvraag een duidelijk identificeerbare passage opnemen waaruit op afdoende wijze blijkt dat het project gescreend is door middel van een toetsing aan de relevante criteria van bijlage II bij het DABM, en waaruit blijkt waarom die screening in voorkomend geval heeft geleid tot de conclusie dat voor het project geen milieueffectrapport moest worden opgemaakt.

De vergunningverlenende overheid kan de vergunning voor projecten die onder het toepassingsgebied van deze omzendbrief vallen niet verlenen voor ze over voldoende informatie beschikt die een toetsing van het project aan alle relevante screeningscriteria mogelijk maakt én als uit de screening blijkt dat het project geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. [...]”.

16. De enige identificeerbare passage in de bestreden beslissing waaruit zou moeten blijken dat het project gescreend is, luidt als volgt:

“Overwegende dat de aanvraag werd getoetst aan de selectiecriteria zoals opgenomen in bijlage III bij voormelde MER-richtlijn (overgenomen in bijlage II bij het DABM); dat werd vastgesteld dat in het licht van de concrete kenmerken van het project, de concrete plaatselijke omstandigheden en de concrete kenmerken van zijn potentiële effecten er geen aanzienlijke milieueffecten verwacht moeten worden, zoals blijkt uit voorgaande overwegingen; dat bijgevolg voor onderhavige aanvraag geen milieueffectenrapport moet worden opgemaakt”.

In de bestreden beslissing is hiermee voorbijgegaan aan de eigenheid van de voorafgaande screening, die inhoudt dat in een eerste beoordeling wordt nagegaan of het project aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

De “voorgaande overwegingen” waarvan sprake in voornoemde passage kaderen binnen het onderzoek dat de bevoegde overheid overeenkomstig het milieuvergunningsdecreet en haar uitvoeringsbesluiten dient te voeren om na te gaan of de aan de vergunningsplicht onderworpen activiteiten, die in principe verboden zijn, kunnen plaatsvinden in omstandigheden die vanuit oogpunt van de bescherming van de mens en het leefmilieu aanvaardbaar of toelaatbaar zijn. De voorafgaande screening om te beoordelen of het project al dan niet aanzienlijke milieueffecten kan hebben, kadert binnen de Vlaamse MER-regelgeving die het gevolg is van de omzetting van richtlijn 2011/92/EU, en gebiedt dienvolgens een eigen beoordeling en uitdrukkelijke motivering.

De omstandigheid dat de milieuvergunningsaanvraag een bijlage “H7c MER-screening” bevat, doet niets af aan voorgaande vaststelling dat de vergunningverlenende overheid in de bestreden beslissing zelf geen concrete toetsing heeft uitgevoerd die uitwijst dat het voorgenomen project geen aanzienlijke gevolgen kan hebben voor het milieu.

Het derde middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 12 juli 2013 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie West-Vlaanderen van 8 november 2012, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de BVBA Fralauva voor het verder exploiteren en veranderen van een varkenshouderij met een mestverwerkingsinstallatie, gelegen aan de

Deinsesteenweg 19 te Tielt, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt gewijzigd.

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 2.100 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 zeventien 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