

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 233.550 van 21 januari 2016
in de zaak A. 212.080/VII-39.087.**

In zake : 1. Henri VANVOORDEN
 2. Luc LENAERS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Inke Dedecker en Geertrui De Groote
 kantoor houdend te 3600 Genk
 Jaarbeurslaan 19, bus 31
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 2 april 2014, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 30 januari 2014 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Limburg van 16 maart 2011, houdende het weigeren van de vergunning aan Luc Lavrijsen voor het exploiteren van een varkenshouderij, gelegen aan de Herkkantstraat 47 te Herk-de-Stad, gegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Rita Van Den Eeckhout heeft een verslag opgesteld.

De verzoekers hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 december 2015.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Inke Dedecker, die verschijnt voor de verzoekers, en advocaat Jurgen Destaercke, die loco advocaat Dirk Abbeloos verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Rita Van Den Eeckhout heeft een met dit arrest andersluidend 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. Op 27 september 2010 dient Luc Lavrijsen een aanvraag in tot het verkrijgen van een milieuvergunning voor het exploiteren van een nieuwe inrichting. Het betreft een varkensbedrijf met:

- een varkensstal in agrarisch gebied voor 3.840 varkens, met inbegrip van een

installatie voor de bewerking en verwerking van dierlijke mest (klasse 1);

- opslagplaats voor 20.240 kg zwavelzuur (11 m³- klasse 2);

- opslag van 15.000 liter mazout, 31,5 ton kunstmest en 5.070 m³ dierlijke mest op de kadastrale percelen van en te Herk-de-Stad, Afdeling 4, Sectie B, perceelnrs. 140N, 145G en 154 A, ter plaatse Herkkantstraat 47.

3.2. Tijdens het openbaar onderzoek worden 81 schriftelijke bezwaren ingediend.

3.3. Op 16 maart 2011 weigert de deputatie van de provincie Limburg de vergunning.

3.4. Luc Lavrijsen tekent hiertegen beroep aan.

3.5. De afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid van het departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (hierna: RWO) verleent “onder voorbehoud van definitief onderzoek bij de (nog in te dienen) aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning”, een gunstig advies.

De afdeling Milieuvergunningen verleent op 8 juni 2011 een ongunstig advies. Ze besluit dat “het bestaande bedrijf in de huidige situatie al een aanzienlijke geurhinder veroorzaakt voor de omringende bewoning; dat dit wordt aangetoond zowel door de veelvuldige klachten als door de immissieberekeningen in het milieueffectenrapport; dat een uitbreiding met 3.840 vleesvarkens in deze situatie niet opportuun is, ongeacht welk ammoniakemissiearm systeem er gebruikt wordt”.

Op 1 juli 2011 dient de aanvrager een aanvullende nota in met bijkomende berekeningen in het kader van de geurproblematiek.

3.6. Na het ontvangen van de aanvullende nota wijzigt de afdeling Milieuvergunningen op 4 juli 2011 haar advies in gunstige zin, onder twee voorwaarden:

“(…) dat, mits de nieuwe stal wordt uitgerust met een combiluchtwasser met een geurreductie van 85%, de exploitant investeert in de uitbouw van een duurzaam bedrijf; dat de lichte toename in geurhinder veroorzaakt door deze uitbreiding in dit opzicht aanvaardbaar kan genoemd worden;

Overwegende dat de vergunning enkel kan verleend worden mits het opleggen van 2 bijkomende bijzondere voorwaarden:

- de nieuwe stal wordt uitgerust met een combiluchtwasser met een geurreductie van 85%; dit wordt gestaafd door een attest van de fabrikant en wordt later bevestigd door in situ uitgevoerde rendementsmetingen;
- ten noorden van het bedrijf wordt een uitgebreid groenscherm aangeplant; de locatie, de samenstelling en de dimensies van dit groenscherm worden bepaald op basis van de bestaande literatuur betreffende het geurreducerend effect van windsingels/groenschermen in de nabijheid van veeteeltbedrijven”.

3.7. De Gewestelijke Milieuvergunningscommissie (hierna: GMVC) verleent een voorwaardelijk gunstig advies.

3.8. Op 13 september 2011 willigt de minister het beroep van de exploitant in en verleent zij de vergunning onder voorwaarden.

3.9. Bij arrest nr 223.872 van 13 juni 2013 vernietigt de Raad die vergunning omdat de motivering omtrent de planologische verenigbaarheid niet voldoet.

3.10. De beroepsprocedure wordt hernomen met het inwinnen van adviezen:

- op 28 augustus 2013 adviseert de afdeling Milieuvergunningen gunstig onder voorwaarden. Naast de algemene en sectorale milieuvoorwaarden worden volgende bijzondere milieuvoorwaarden opgelegd:
 1. de milderende maatregelen geformuleerd in het MER-rapport van september 2008 worden onverminderd uitgevoerd;
 2. de nieuwe stal wordt uitgerust met een combiluchtwasser met een

geurreductie van 85%; dit wordt gestaafd door een attest van de fabrikant en wordt later bevestigd door in situ uitgevoerde rendementsmetingen;

3. de inrichting wordt conform het landschapsintegratieplan van juni 2009 in het landschap geïntegreerd; de groenaanplantingen worden goed onderhouden.

- op 29 augustus 2013 onthoudt de Vlaamse Milieumaatschappij zich van advies, “voor de reden van beroep”, en sluit het zich aan bij de bevoegde instanties.
- na een ongunstig advies van 4 september 2013, verleent Ruimte Vlaanderen, afdeling Gebieden en Projecten, op 27 september 2013 een gunstig advies. Dit laatste vermeldt onder meer:

“(…)

Het bewuste landschappelijk waardevol agrarisch gebied is (ingesloten natuurgebieden inclus) maximaal ongeveer 670 m breed en 940 m diep. Het is oostelijk begrensd door de Bosstraat, noordelijk door de N2 en het aldaar voorkomende woongebied met landelijk karakter en westelijk door de Gasterbosstraat en de Herkkantstraat. Westelijk paalt het agrarisch gebied aan het gewestelijk RUP ‘Vallei van de Herk en Mombeek van Alken tot Herk-de-Stad’ zoals definitief vastgesteld door de Vlaamse Regering op 30 april 2009. Dit inrichtingsplan bepaalt aan de Herkkantstraat, ter hoogte van het bewuste landbouwbedrijf, gewoon agrarisch gebied.

Alle vermelde natuurgebieden zijn bebost. Verschillende akkers of weiden vertonen bomenrijen aan hun grenzen. Een scherm van bomen rijkt quasi van de knik van de Herkkantstraat tot aan het zuidelijke deel van het woongebied aan de Bosstraat. Het snijdt daarmee haast het agrarisch gebied van zuidwest naar noordoost in twee delen. Het betreft bijgevolg een sterk gefragmenteerd kleinschalig agrarisch gebied waarbij de 3 natuurgebieden en bomenrijen de openheid aanzienlijk beperken.

De gevraagde stalling wordt zuidoostelijk palende aan de bestaande stallingen gevraagd, in een compacte bedrijfsconfiguratie. Langs de zuidoostelijke grens van de stalling wordt een groenscherm voorzien. Qua schaal is de stalling iets breder en dieper dan de 2 bestaande varkensstallen. De site van Antoon en Luc Lavrijsen impliceert reeds in het agrarische landschap een duidelijk markant gegeven.

De uitbreiding langs de zuidoostelijke zijde van de site verandert het zicht naar het landschappelijk waardevol agrarisch gebied vanuit de N2 amper, ook het bestaande groen langs de noordwestelijke van de site draagt hierbij toe. Dit geldt eveneens als de site wordt aanschouwd langs de Herkkantstraat zelf, immers zijn op de achtergrond duidelijk de lintbebouwing van het kortbij gelegen woongebied met landelijk karakter langs de N2 en verderop de lintbebouwing van het woongebied met landelijk karakter langs de Bosstraat zichtbaar of, zijn er groenschermen door bomen in de voornoemde natuurgebieden. Vanuit de Bosstraat aanschouwd zal de verbreding van de site

eveneens deels afgeschermd zijn door de bestaande natuurgebieden.

Het reeds veelvuldig voorkomen van bomen, in rij of bosvorm, maakt dat een bijkomende rij langs de zijde van de gevraagde stalling landschapseigen is.

Zowel de bestaande wederrechtelijke biogastinstallatie als de betrachte nieuwe, onderwerp van mijn advies SV/VL/7/3771 hebben een eerder industrieel ogende schaal en materiaalgebruik. Deze kan immers niet in overeenstemming gezien worden met de bestaande stallingeninfrastructuur van het varkensbedrijf waardoor er duidelijk een ongunstige impact op de schoonheidswaarde van het landschap ontstaat. De thans voorliggende stalling respecteert dezelfde vormtaal als de reeds bestaande stallingeninfrastructuur.

Gezien het voorgaande komt de schoonheidswaarde van het landschap niet in het gedrang. Bijgevolg wordt gunstig geadviseerd.

De Raad van State vraagt een duidelijke toetsing aan het aspect schoonheidswaarde zoals bepaald in het gewestplan. Ik heb alle begrip voor uw bezorgdheid goede adviezen te bekomen die ervoor zorgen dat de uiteindelijke beslissing een beroep bij de Raad van State kan doorstaan. Ik vind het echter voorbarig van de afdeling milieuvergunningen om zich in de plaats te stellen van de Raad van State en te stellen dat een gedegen evaluatie van de afdeling Gebieden en Projecten van het Departement Ruimte Vlaanderen de toetsing bij de Raad van State niet zal doorstaan. Voor huidige zaak blijft dit onvoorspelbaar gezien het eerder formele standpunt van de Raad van State, wars van enige realiteitszin. We hebben advies gevraagd aan onze juridische dienst doch dat heeft niet geleid tot meer bruikbaar materiaal. Voorgaande ruimtelijke afweging is nu zo zorgvuldig mogelijk opgesteld en conform aan wat zou gebeuren in een procedure tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning. Bijkomende motivering is onmogelijk”.

- De GMVC verleent op 1 oktober 2013 een voorwaardelijk gunstig advies.

3.11. Op 30 januari 2014 willigt de minister het beroep van de exploitant in en verleent zij de vergunning onder voorwaarden. De vergunning is onder meer als volgt gemotiveerd:

“Overwegende dat de gevraagde stalling zuidoostelijk palend aan de bestaande stallingen wordt gevraagd, in een compacte bedrijfsconfiguratie; dat langs de zuidoostelijke grens van de stalling een groenscherm wordt voorzien; dat qua schaal de stalling iets breder en dieper dan de 2 bestaande varkensstallen is; dat de site van Antoon en Luc Lavrijsen reeds in het agrarische landschap een duidelijk markant gegeven impliceert; dat de uitbreiding langs de zuidoostelijke zijde van de site het zicht naar het landschappelijk waardevol agrarisch gebied vanuit de N2 amper verandert, ook het bestaande groen langs de noordwestelijke zijde van de site draagt hiertoe bij; dat dit eveneens geldt als de site wordt aanschouwd langs de Herkkantstraat zelf, op de achtergrond zijn immers duidelijk de lintbebouwing van het kortbij gelegen woongebied met

landelijk karakter langs de N2 en verderop de lintbebouwing van het woongebied met landelijk karakter langs de Bosstraat zichtbaar of, zijn er de groenschermen door bomen in de voornoemde natuurgebieden; dat vanuit de Bosstraat aanschouwd de verbreding van de site eveneens deels zal afgeschermd zijn door de bestaande natuurgebieden.

Overwegende dat reeds veelvuldig voorkomen van bomen, in rij of bosvorm, maakt dat een bijkomende rij langs de zijde van de gevraagde stalling landschapseigen is;

Overwegende dat de thans voorliggende stalling dezelfde vormtaal als de reeds bestaande stallingeninfrastructuur respecteert; Overwegende dat uit de voorgaande overwegenden kan besloten worden dat de schoonheidswaarde van het landschap niet in het gedrang komt;

Overwegende dat de inrichting verenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordening;

Overwegende dat de hinder voor mens en milieu en de risico's voor de externe veiligheid, veroorzaakt door de gevraagde inrichting, mits de naleving van de milieuvergunningsvoorwaarden tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt;

(...)

§ 3. Bijzondere milieuvoorwaarden

1. de milderende maatregelen geformuleerd in het MER-rapport van september 2008 worden onverminderd uitgevoerd;

2. de nieuwe stal wordt uitgerust met een combiluchtwasser met een geurreductie van 85%; dit wordt gestaafd door een attest van de fabrikant en wordt later bevestigd door in situ uitgevoerde rendementsmetingen;

3. de inrichting wordt conform het landschapsintegratieplan van juni 2009 in het landschap geïntegreerd; de groenaanplantingen worden goed onderhouden”.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunten van de partijen

4. Verzoekers roepen in het eerste middel de schending in van artikel 2, § 1, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, van artikel 15.4.6.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de

ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: inrichtingsbesluit), en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer in het bijzonder het materiële motiveringsbeginsel.

Zij voeren aan dat de inrichting niet thuishoort in landschappelijk waardevol gebied en dat zij de goede ruimtelijke ordening, in het bijzonder de onmiddellijke omgeving, aantast. De verzoekers wijzen op de aanwezigheid van een bedrijfswoning, bewaarplaatsen, een aantal varkensstallen en een onvergunde biogasinstallatie, die de diepte op 190 meter brengt. Zij stellen dat de aangevraagde bijkomende stalling breder en dieper is dan de bestaande stalling en zich in een vrij ongeschonden omgeving bevindt. Het betreft een open landschap met af en toe bomen. De percelen zijn gelegen in een relictzone volgens de Vlaamse landschapsatlas, een landschapsecologisch en cultuurhistorisch rijk gebied. Dit wordt vermeld in het MER. De bomenrijen zijn eigen aan het gebied. De verzoekers verwijzen eveneens naar de plannen voor het gebied, zoals omschreven in het document “Ruimtelijke visie voor landbouw, natuur en bos”, dat aansluit bij het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, en naar de waarde ervan, zoals benadrukt in het ruimtelijk structuurplan Herk-de-Stad. Ook verwijzen zij naar het advies van de afdeling Gebieden en Projecten van 5 maart 2013 in verband met de biogasinstallatie van Bio-Energie Herk. De essentie is derhalve dat het een open agrarisch gebied betreft met de aanwezigheid van kleinschalige landschapselementen, waarvan het herstel en de versterking moet nagestreefd worden. Er wordt niet gevrijwaard en nog minder ontwikkeld.

5. De verwerende partij zet uiteen dat na consultatie van de landschapsatlas blijkt dat de percelen niet gelegen zijn in een relictzone volgens de Vlaamse landschapsatlas, noch binnen de perimeter van een voorlopig of definitief beschermd landschap. Het document “Ruimtelijke visie voor landbouw, natuur en bos” is een loutere nota van het ministerie zonder enige juridische draagwijdte. Ook het ruimtelijk structuurplan van Herk-de-Stad vormt volgens de verwerende partij geen beoordelingsgrond voor vergunningsaanvragen. Het advies van de afdeling Gebieden en Projecten van het departement Ruimte Vlaanderen van

5 maart 2013 bezit geen relevantie ten opzichte van de bestreden beslissing. Het relevante advies was overigens gunstig. De verzoekers maken ten slotte enkel algemene bemerkingen die geen afbreuk doen aan de essentie van de motivering in de bestreden beslissing. Het landschap is gekenmerkt door bomenrijen. Door een groenscherm te voorzien wordt dat landschap zelfs versterkt. Er is heden een bomenrij aanwezig ten zuidoosten van de stallingen. Daargelaten de onjuiste juridische grondslag van de bewering dat een open agrarisch gebied dient open te blijven, is de bewering hier zelfs niet van toepassing.

6. In de laatste memorie voegen verzoekers met betrekking tot het eerste middel in essentie toe dat de perimeter van het landschappelijk waardevol gebied niet correct is weergegeven en ruimer is dan de grens met Bosstraat, N 2, Gasterbosstraat en Herkkantstraat, en dat ook de motivering daaromtrent in de bestreden beslissing foutief is.

Beoordeling

7. De milieuvergunningverlenende overheid is er toe gehouden de voorschriften van de geldende plannen van aanleg in acht te nemen. Artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit luidt als volgt:

“De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfgelegenheden voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven. (...)”.

Artikel 15.4.6.1 van het inrichtingsbesluit bepaalt:

“De landschappelijk waardevolle gebieden zijn gebieden waarvoor bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen. In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in het gevaar brengen”.

Uit de samenlezing van deze voorschriften volgt dat de toelaatbaarheid van hinderlijke inrichtingen in landschappelijk waardevolle gebieden op grond van een tweevoudig criterium moet worden getoetst: een planologisch, dat veronderstelt dat de overheid nagaat of de te vergunnen inrichting in overeenstemming is met de bestemming agrarisch gebied, en een esthetisch, dat inhoudt dat de inrichting in overeenstemming is met de eisen ter vrijwaring van het landschap. Het komt de Raad van State hierbij niet toe zijn beoordeling van de bestaanbaarheid van het project met de schoonheidswaarde van het betrokken gebied in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid. Hij heeft wel tot opdracht aan de hand van de concrete gegevens van de zaak na te gaan of de overheid de feiten waarop zij haar beoordeling steunt correct heeft vastgesteld en of zij op grond van die feiten in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat de te vergunnen inrichting de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengt.

In de motivering van de bestreden beslissing wordt aangegeven dat de site, waarop de inrichting is gevestigd, samen met de aan het bedrijf verbonden biogasinstallatie “reeds in het agrarisch landschap een duidelijk markant gegeven impliceert”. Bij arrest nr. 233.549 van 21 januari 2016 heeft de Raad van State geoordeeld dat deze biogasinstallatie niet op wettige wijze was vergund, gelet op de problematische planologische inpasbaarheid. De thans bestreden beslissing betreft dan ook op ondeugdelijke wijze het bestaan van deze inrichting bij haar beoordeling van de vraag of de te vergunnen uitbreiding van het varkensbedrijf verenigbaar is met de schoonheidswaarde van het landschap. Het “respecteren van dezelfde vormtaal” is evenmin een sluitende garantie dat de schoonheidswaarde van het landschap door het bestaan van de inrichting niet wordt aangetast.

Deze vaststelling klemmt des te meer nu een grootschalig bedrijf, zelfs als het een agrarisch karakter heeft, niet op evidente wijze verenigbaar is met de planologische voorschriften inzake het “landschappelijk waardevol agrarisch gebied”.

Het eerste middel is gegrond.

BESLISSING

- 1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 30 januari 2014 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Limburg van 16 maart 2011, houdende het weigeren van de vergunning aan Luc Lavrijsen voor het exploiteren van een varkenshouderij, gelegen aan de Herkkantstraat 47 te Herk-de-Stad, gegrond wordt verklaard.**
- 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 400 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig januari tweeduizend zestien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys