

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 233.919 van 25 februari 2016
in de zaak A. 211.285/VII-39.011.**

In zake : 1. Marnix STANDAERT
 2. Mia BLONDEEL
 3. Hendrik DESMET
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Marleen Ryelandt
 kantoor houdend te 8200 Brugge
 Gistelsesteenweg 472
 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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 9 januari 2014, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 4 november 2013 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie West-Vlaanderen van 25 april 2013, houdende het deels verlenen van de milieuvergunning aan de BVBA Abeelhof/Vandaele Johan voor het veranderen van een varkens- en rundveehouderij, gelegen aan de Abeelstraat 23 te Ruiselede, door uitbreiding met een mestverwerkingsinstallatie, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt gewijzigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 227.005 van 3 april 2014 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Auditeur Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 februari 2016.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Marleen Ryelandt, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Tine Strubbe, die loco advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende 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. Wat de feitelijke gegevens van de zaak betreft, kan worden verwezen naar het arrest van de Raad van State nr. 227.005 van 3 april 2014.

IV. Ontvankelijkheid

Belang

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij betwist het belang van eerste en derde verzoeker op grond van het feit dat zij niet persoonlijk het administratief beroep hebben uitgeput. Zij verwijst in dit verband naar bepaalde rechtspraak en rechtsleer. Zo er eventueel andere rechtspraak zou bestaan, ziet zij, gelet op het gelijkheidsbeginsel, niet in “waarom er m.b.t. milieuvergunningen anders zou geredeneerd worden dan de algemene jurisprudentie inzake de eis van uitputting van het administratief beroep”.

5. Eerste en derde verzoeker menen, verwijzend naar andere rechtsleer en rechtspraak, dat het niet relevant is wie het administratief beroep heeft uitgeput, en dat zij wel degelijk belang hebben bij voorliggend annulatieberoep.

Beoordeling

6. De bestreden beslissing werd genomen in laatste bestuurlijke aanleg. De omstandigheid dat twee van de verzoekende partijen geen bestuurlijk beroep hadden aangetekend is niet relevant.

De exceptie wordt verworpen.

V. Middelen

Eerste middel

Standpunten van de partijen

7. In het eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de bepalingen 3.2.2 tot en met 3.2.5 van de ministeriële omzendbrief RO/2006/01 van 19 mei 2006 betreffende het afwegingskader en de randvoorwaarden voor de inplanting van installaties voor mestbehandeling en vergisting (hierna: omzendbrief RO/2006/01).

In dit middel betogen zij, kort samengevat, dat de omzendbrief verordenende randvoorwaarden inzake mobiliteit bevat, die in het bestreden besluit worden geschonden, nu hierin enkel een afweging wordt gemaakt betreffende het aantal bijkomende transportbewegingen in absolute cijfers, zonder aandacht te besteden aan de schaal, het type van de weg, de transportafstand en de ligging van andere mestverwerkingsinstallaties.

8. De verwerende partij repliceert hierop, onder verwijzing naar diverse arresten van de Raad van State, dat de omzendbrief RO/2006/01 geen verordenend karakter heeft, nu vooreerst geen sprake is van de achterliggende doelstelling van het willen verplichtend opstellen van de in de omzendbrief opgenomen regels, en bovendien in de omzendbrief niet duidelijk wordt bepaald wat begrepen dient te worden onder de begrippen mestbehandelings- en vergistingsinstallatie van beperkte schaal ten opzichte van de grootschalige installaties.

Het bovenstaande neemt evenwel niet weg, zo vervolgt de verwerende partij, dat de bevoegde minister op het vlak van mobiliteit het bestreden besluit afdoende heeft gemotiveerd door daarbij de beleidsmatige omzendbrief te betrekken. In die motivering werd wel degelijk duidelijk rekening

gehouden met de schaal, het type van de weg, de transportafstand en de ligging van andere mestverwerkingsinstallaties.

Tot slot werpt de verwerende partij nog op dat de verzoekende partijen niet uiteen zetten op welke wijze de bepalingen 3.2.2 tot en met 3.2.4 van de voornoemde omzendbrief zouden zijn geschonden, zodat zij het middel op dit vlak onontvankelijk acht.

9. De verzoekende partijen verwijzen in hun memorie van wederantwoord, ter staving van hun standpunt als zou de omzendbrief RO/2006/01 verordenend zijn, nog naar het arrest van de Raad van State nr. 190.178 van 5 februari 2009. Daarnaast verduidelijken zij niet zozeer de schending aan te voeren van de bepalingen 3.2.2 tot en met 3.2.4 van deze omzendbrief, doch wel de bepaling 3.2.5 betreffende de randvoorwaarden inzake mobiliteit. Zij stellen dat er, met betrekking tot deze bepaling, “in het bestreden besluit wel motivatie voorhanden (is), doch (...) in het volgend middel (aantonen), dat de motivatie feitelijk onjuist is en gebaseerd is op onjuiste veronderstellingen”.

10. In hun laatste memorie betogen de verzoekende partijen, met verwijzing naar het tweede middel, dat de motivatie (sic) met betrekking tot bepaling 3.2.5 van de omzendbrief feitelijk onjuist is en gebaseerd is op onjuiste veronderstellingen.

Beoordeling

11. De verzoekende partijen beperken hun middel tot een schending van de bepaling 3.2.5 van de omzendbrief RO/2006/01, bepaling die betrekking heeft op de randvoorwaarden inzake mobiliteit.

Deze omzendbrief heeft geen verordenende kracht, zodat een eventuele schending ervan niet de onwettigheid van het bestreden besluit met zich mee kan brengen.

Het eerste middel is ongegrond.

Tweede middel

Standpunt van de partijen

12. Het tweede middel wordt geput uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet), het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

In essentie betogen de verzoekende partijen dat het bestreden besluit geen afdoende antwoord biedt ten aanzien van de bezwaren en argumenten, naar voren gebracht lopende het openbaar onderzoek en in de beroepschriften, met name betreffende het privaat karakter van de uitwijkstroken, de reeds aanwezige (fiets)verkeersdruk en de afwezigheid van fiets- en wandelpaden. Er is evenmin rekening gehouden met de inplanting van andere mestverwerkingsinstallaties.

Voorts worden ook de wél in het bestreden besluit opgenomen motieven betreffende de schaal en het type van de Abeelstraat op de korrel genomen. Deze zijn, volgens de verzoekende partijen, onjuist nu uit de bij het verzoekschrift gevoegde foto's blijkt dat het een smalle landbouwweg van amper 3,4 meter breed betreft, die niet aan beide kanten voorzien is van circa 40 centimeter waterdoorlatende verharding. Uit de voormelde foto's blijkt tevens dat de uitwijkstroken in hoofdzaak private eigendommen zijn die niet gebruikt kunnen worden door brede en lange landbouwvoertuigen. De verzoekende partijen besluiten dat de Abeelstraat opnieuw werd geasfalteerd, doch niet werd verbreed, dat er onvoldoende breedte is opdat meerdere landbouwvoertuigen zouden kunnen kruisen, dat er geen afzonderlijke fietspaden zijn, zodat (schoolgaande) fietsers niet op veilige wijze kunnen worden gepasseerd, dat er zich langs de kant van de weg private afsluitingen bevinden en dat er zich op de meeste plaatsen aan de kant

van de weg paaltjes bevinden, dan wel grachten of onverharde bermen. De verzoekende partijen wijzen er op dat deze bevindingen werden bevestigd in de adviezen uitgebracht in het kader van de stedenbouwkundige vergunningsprocedure.

13. De verwerende partij stelt hier tegenover dat uit haar repliek betreffende het eerste middel reeds blijkt dat het bestreden besluit inzake mobiliteitshinder duidelijk formeel werd gemotiveerd.

Aangaande de materiële motivering doet de verwerende partij gelden dat de door de verzoekende partijen voorgelegde foto's net aantonen dat er inderdaad uitwijkstroken aanwezig zijn. Deze foto's kunnen omtrent het al dan niet private karakter van de uitwijkstroken geen uitsluitsel geven. Hoe dan ook blijven er volgens de verwerende partij voldoende uitwijkstroken over om de veiligheid te garanderen.

Wat de aangehaalde adviezen betreft, merkt de verwerende partij op dat de overheid hiermee geen rekening diende te houden en dat hierin bovendien louter tot een ander discretionair oordeel is gekomen.

Zij besluit dat er geen bewijs voorligt van feitelijke incorrectheden.

De verwerende partij wijst er voorts op dat de Abeelstraat thans reeds wordt gebruikt voor mestverwerkings- en andere agrarische transporten en dat er zich tot op heden geen incidenten hebben voorgedaan.

Waar de schending van de formelemotiveringsplicht en het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel niet verder is uiteengezet, beschouwt de verwerende partij het middel in die mate ten slotte onontvankelijk.

14. In hun memorie van wederantwoord blijven de verzoekende partijen betwisten dat er uitwijkstroken voorhanden zijn. Zij herhalen dat het om privé-eigendommen gaat die geen deel uitmaken van de openbare weg en die overigens niet breed en lang genoeg zijn. Zij voegen bij hun memorie bijkomende foto's waaruit een aantal recente incidenten moeten blijken.

Ingevolge een wijziging in de verkeerssituatie achten zij verder het spreidingsplan voor het verkeer van mesttransporten onuitvoerbaar vanaf 4 augustus 2014 tot en met het voorjaar van 2016.

De conclusie van de verzoekende partijen luidt dat het kruisen van de zware transporten op de smalle landelijke wegen nu reeds een probleem is, zodat een uitbreiding van die transporten niet redelijk is.

15. In hun laatste memorie stellen de verzoekende partijen dat de veiligheid en uitwijkmogelijkheden niet zijn gegarandeerd, dat er zich reeds heel wat ongevallen hebben voorgedaan, dat het “spreidingsplan” voor het verkeer van mesttransporten onuitvoerbaar is tot het voorjaar 2016 wegens grote infrastructuurwerken in de Bruggestraat, dat er bijgevolg geen sprake is van een “probleemloos verloop” van de transporten en de “mogelijkheden tot het kruisen van de vrachtwagens” en dat de uitbreiding met zwaar transport zeker niet aangewezen of redelijk is.

Beoordeling

16. De in de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet vervatte uitdrukkelijke motiveringsplicht heeft tot doel de burger in kennis te stellen van de redenen waarom de administratieve overheid een beslissing heeft genomen, zodat hij kan oordelen of het nuttig is zich hiertegen te verweren met de middelen die het recht hem verschaft. Deze artikelen verplichten de bestuurlijke overheid ertoe, in de akte op een afdoende wijze de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen, die aan de beslissing ten grondslag liggen. Het begrip afdoende impliceert

enerzijds dat de opgelegde motivering in rechte en in feite evenredig moet zijn met het belang van de genomen beslissing en anderzijds dat zij draagkrachtig moet zijn. De motieven moeten met andere woorden de beslissing kunnen dragen. Deze dient duidelijk de redenen te vermelden waarop zij steunt.

Het bestreden besluit bevat, aangaande de mobiliteitsproblematiek, een uitgebreide motivering.

Anders dan de verzoekende partijen het voorstellen, wordt in deze motivering wel degelijk stil gestaan bij de impact op het fietsverkeer. Zo wordt uitdrukkelijk overwogen dat “de weg voldoende breed is om fietsers op een veilige manier voorbij te steken” en wordt verwezen naar “de bijzondere voorwaarden (...) (die) een milderend effect hebben op het vlak van verkeersveiligheid voor de gebruikers van het fietsroutenetwerk”. Waar in het bestreden besluit voorts de aanwezigheid van een aantal uitwijkstroken bij de beoordeling van de verkeershinder wordt betrokken, kan hieruit impliciet worden afgeleid dat de bevoegde minister van oordeel is dat deze niet alle private eigendommen zijn en dus dienstig kunnen zijn in het kader van de mesttransporten.

In tegenstelling tot een rechtscollege is het bestuur, in het kader van de motiveringsplicht, er niet toe gehouden een antwoord te geven op de diverse feitelijke en juridische argumenten welke een belanghebbende naar voren brengt, zodat niet systematisch geantwoord moet worden op de verschillende argumenten aangevoerd in de beroepsakte. Het volstaat dat uit de motivering impliciet of expliciet blijkt dat deze argumenten in de besluitvorming betrokken werden en dat hieruit minstens impliciet kan worden afgeleid waarom de argumenten in het algemeen niet werden aanvaard.

Waar de beroepsindieners, algemeen beschouwd, de problematiek van het mobiliteitsaspect onder de ogen van het bevoegde bestuur hebben willen brengen, blijkt uit het bovenstaande dat het bestreden besluit dienaangaande de nodige formele motieven bevat, zonder dat het daarbij, de

wettigheid van de bestuursbeslissing ter wille, noodzakelijk was expliciet in te gaan op het argument betreffende de afwezigheid van fiets- en wandelpaden of nog de bemerking dat andere mestverwerkingsinstallaties in de omgeving wél langs tweevaksbanen liggen.

17. De milieuvergunningverlenende overheid heeft voorts op omstandig gemotiveerde wijze overwogen dat er sprake is van een zeer beperkt aantal bijkomende verkeerstransporten die gespreid kunnen verlopen, dat de weg voldoende breed is om fietsers op een veilige manier voorbij te steken, dat er voldoende voorzieningen zijn om het kruisen van voertuigen op een veilige manier toe te laten, en dat ook de bijzondere voorwaarden een milderend effect hebben op het vlak van verkeersveiligheid, om hieruit te besluiten dat de verkeershinder binnen de grenzen van het aanvaardbare kan worden gehouden. Deze motivering moet, in beginsel, in zijn geheel worden gelezen.

De verzoekende partijen betwisten thans slechts één aspect van de door het vergunningverlenend bestuur uitgevoerde beoordeling, met name deze betreffende het type en de schaal van de weg.

Met de verwerende partij kan worden vastgesteld dat uit de door de verzoekende partijen voorgelegde foto's blijkt dat er inderdaad uitwijkstroken aanwezig zijn, zonder dat hieruit vermog te worden afgeleid dat deze alle een privaat karakter zouden hebben.

De overige argumenten hebben dan weer tot doel de Raad van State ertoe te brengen zijn beoordeling van het type en de schaal van de weg in de plaats te stellen van die van het bestuur, hetgeen hij niet vermog te doen. De Raad van State is in de uitoefening van zijn wettelijk toezicht immers enkel bevoegd na te gaan of deze overheid bij de beoordeling van de aanvraag is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan niet in onredelijkheid tot haar besluit is kunnen komen. De maatstaf van deze marginale toetsingsbevoegdheid is daarbij niet of een andere

bestuursbeslissing in redelijkheid denkbaar is, doch wel of geen enkel andere milieuvergunningverlenende overheid tot een beslissing als de thans voorliggende had kunnen komen. Dit laatste maken de verzoekende partijen met hun betoog niet aannemelijk.

Overigens kan er nog op worden gewezen dat, spijs de doorheen de stedenbouwkundige vergunningsprocedure uitgebrachte negatieve adviezen, deze vergunning uiteindelijk werd verleend.

De in de memorie van wederantwoord aangehaalde tijdelijke onmogelijkheid om het vrachtvervoer gespreid te laten verlopen ten slotte, vloeit voort uit een gegeven dat dateert van na het bestreden besluit, zodat de verwerende partij niet kan worden verweten hiermee geen rekening te hebben gehouden.

Het tweede middel is ongegrond.

Derde middel

Standpunt van de partijen

18. In het derde middel wordt de schending aangevoerd van het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het middel komt er in wezen op neer dat in het bestreden besluit wordt voorbij gegaan aan de negatieve adviezen van de provinciale en gewestelijke stedenbouwkundig ambtenaar en van de Provinciale Milieuvergunningscommissie alsmede aan de weigering van de stedenbouwkundige vergunning door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ruiselede en “de voorgaande weigering door de Deputatie van een gelijkaardige milieuvergunningsaanvraag voor een gelijkaardige installatie”.

Voorts zou het bestreden besluit onvoldoende zijn voorbereid en gebaseerd zijn op onjuiste feiten, met name betreffende de toestand van de Abeelstraat en de zich op deze weg voordoende verkeersproblematiek. De verzoekende partijen verwijzen in dit verband naar hetgeen reeds werd uiteengezet onder het tweede middel.

19. De verwerende partij verwijst naar haar repliek betreffende het tweede middel, waarin zij heeft uiteengezet dat het bestuur is uitgegaan van gegevens die zowel in feite als in rechte juist zijn, dat het bestuur deze correct heeft beoordeeld en op grond daarvan in alle redelijkheid tot haar beslissing is gekomen. Het bestreden besluit is niet op onzorgvuldige wijze tot stand gekomen, daar met alle relevante gegevens rekening is gehouden en de voorgeschreven adviezen werden ingewonnen.

Dat het bestuur geen rekening hield met de adviezen verstrekt en de beslissing genomen in eerste aanleg in de procedure omtrent de stedenbouwkundige vergunning, is volgens de verwerende partij niet onzorgvuldig, aangezien de uitvoering van de verleende vergunning afhankelijk is van het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning zodat op die manier al voldoende rekening is gehouden met de afloop van de stedenbouwkundige procedure. De verwerende partij is voorts van mening dat ook met de adviezen verleend in eerste aanleg geen rekening moest worden gehouden aangezien het beroep een devolutieve werking heeft.

Wat het redelijkheidsbeginsel betreft, wijst de verwerende partij vooreerst op de marginale toetsingsbevoegdheid van de Raad van State. Vervolgens stelt zij dat het verlenen van de vergunning, de ruime discretionaire bevoegdheid van de minister indachtig, niet als manifest onredelijk kan worden beschouwd, nu er weliswaar sprake is van een moeilijke “weggesteldheid” maar tevens rekening is gehouden met het probleemloze verloop van de transporten tot op heden en de mogelijkheden tot het kruisen van de vrachtwagens. De verwerende partij wijst er daarbij op dat het criterium niet is of de beslissing door ieder ander

redelijk denkend mens of orgaan zou kunnen worden genomen, doch wel of geen enkel redelijk bestuur een dergelijke beslissing zou kunnen nemen.

20. In hun memorie van wederantwoord wijzen de verzoekende partijen er op dat de verwerende partij zelf toegeeft dat er een “moeilijke weggesteldheid” is. Desalniettemin werd in het bestreden besluit geen rekening gehouden met de reeds bestaande problemen waar de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar in zijn advies naar verwees. De verzoekende partijen menen terecht de aandacht te hebben kunnen vestigen op de overwegingen van stedenbouwkundige aard, nu het verre van evident is dat een mestverwerkingsinstallatie met een zekere capaciteit in een agrarisch gebied wordt ingeplant. Zij achten het dan ook onzorgvuldig dat het vergunningverlenend bestuur geen rekening heeft gehouden met de overwegingen in de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag, hetgeen volgens hen meteen ook de onredelijkheid impliceert van het afleveren van de milieuvergunning.

21. In hun laatste memorie stellen de verzoekende partijen in essentie, met verwijzing naar gezaghebbende rechtsleer, dat de vergunningverlenende overheid wel rekening had moeten houden met overwegingen van stedenbouwkundige aard en dat, indien de verwerende partij op een zorgvuldige wijze met de feitelijke omstandigheden had rekening gehouden, zij niet in redelijkheid kon beslissen tot het afleveren van de milieuvergunning.

Beoordeling

22. Geen enkele wettelijke of reglementaire bepaling schrijft voor dat, bij het verlenen van een milieuvergunning, rekening zou moeten worden gehouden met de adviezen verstrekt doorheen de stedenbouwkundige vergunningsprocedure, noch met de in eerste aanleg uitgesproken weigering van de stedenbouwkundige vergunning.

Aangezien de minster, die bevoegd is inzake milieuvergunningen, daarnaast in graad van beroep over eigen adviesorganen beschikt, is zij er evenmin toe gehouden rekening te houden met het advies van de Provinciale Milieuvergunningscommissie.

De verzoekende partijen zetten voorts niet concreet uiteen in welke zin de overheid zou kunnen worden verweten te zijn voorbij gegaan aan een “voorgaande weigering door de Deputatie van een gelijkaardige milieuvergunningsaanvraag voor een gelijkaardige installatie”.

De verkeershinder is wel één van de elementen waar een milieuvergunningverlenende overheid rekening mee moet houden wanneer zij oordeelt over een milieuvergunningsaanvraag. Uit de beoordeling van het tweede middel is gebleken dat het bestuur dit in de onderhavige zaak wel degelijk heeft gedaan. De verzoekende partijen maken niet aannemelijk dat het bestuur daarbij enige onzorgvuldigheid zou kunnen worden verweten. Het loutere feit dat zij er een andere mening op nahoudt dan de in stedenbouwwaken bevoegde ambtenaar en de verzoekende partijen, getuigt op zich niet van onzorgvuldig bestuur. Overigens werd de corresponderende stedenbouwkundige vergunning uiteindelijk verleend.

De verzoekende partijen maken de schending van het redelijkheidsbeginsel niet aannemelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 1.125 euro, elk voor een derde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftwintig februari 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