

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 234.706 van 12 mei 2016
in de zaak A. 218.060/VII-39.575.**

In zake : de BVBA NERTSKWEKERIJ TRUYMAN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Erika Rentmeesters
kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
Vijfstraten 57
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Thomas Quintens
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij
de VZW GAIA (GLOBAL ACTION IN THE INTEREST OF
ANIMALS)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stijn Vandamme
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 januari 2016, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 26 november 2015 waarbij het beroep aangetekend tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 21 november 2013, houdende het verlenen aan de BVBA Nertskwekerij Truyman van een milieuvergunning voor het verder exploiteren en veranderen van een

nertsenkwekerij, gelegen aan de Broekstraat 12 te Beveren-Waas, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt gewijzigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Eerste auditeur Peter Provoost heeft een verslag overeenkomstig artikel 93 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: algemeen procedurereglement) opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 april 2016.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Erika Rentmeesters, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Thomas Quintens, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Stijn Vandamme, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Peter Provoost 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. De verzoekende partij exploiteert een nertsenfokkerij aan de Broekstraat in Beveren-Waas. De lopende vergunning werd op 1 juli 2010 verleend door de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen, voor, wat de dieren

betreft, het houden van 16.200 nertsen, voor een termijn van 20 jaar.

3.2. Op 14 juni 2013 dient de verzoekende partij een milieuvergunningsaanvraag in voor het verder exploiteren en veranderen van de inrichting, die, wat de dieren betreft, zou worden uitgebreid tot 27.000 nertsen.

3.3. De deputatie verleent de gevraagde vergunning op 21 november 2013.

3.4. De VZW Gaia dient een bestuurlijk beroep in, dat op 6 januari 2014 ontvankelijk wordt verklaard.

3.5. Bij beslissing van 5 januari 2015 bevindt de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw het beroep gegrond, en wordt de beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 21 november 2013 opgeheven. Hoewel wordt geoordeeld dat de aanvraag “verenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordening”, en dat “de hinder en de effecten voor mens en milieu en de risico’s voor de externe veiligheid, veroorzaakt door de aangevraagde inrichting, tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt”, wordt de vergunning geweigerd op grond van volgend motief:

“Overwegende dat dierenwelzijn sinds de zesde staatshervorming een gewestelijke bevoegdheid is; dat de Vlaamse minister, bevoegd voor dierenwelzijn, in zijn beleidsnota (p. 6) stelt: ‘Concreet maak ik volgende keuzes: (...) Een verbod op de oprichting van nieuwe pelsdierhouderijen en op uitbreiding van bestaande pelsdierhouderijen’; dat deze beleidskeuze mee in rekening moet genomen worden bij het beoordelen van voorliggend dossier; dat bijgevolg de uitbreiding van de pelsdierhouderij moet worden geweigerd [...]”.

3.6. De verzoekende partij dient een annulatieberoep in. Na een auditoraatsverslag opgemaakt bij toepassing van artikel 93, eerste lid, van de algemene procedureregeling (procedure korte debatten) vernietigt de Raad van State bij zijn arrest nr. 231.671 van 18 juni 2015 deze weigeringsbeslissing. De

Raad overweegt:

“Een verbod op de oprichting van nieuwe pelsdierhouderijen en op de uitbreiding van bestaande, aangekondigd door de Vlaamse minister, bevoegd voor dierenwelzijn, in zijn beleidsnota, vormt het enige weigeringsmotief van de vergunningsaanvraag.

In de huidige stand van de wetgeving kunnen maatschappelijke bezwaren die verband houden met het dierenwelzijn op zich geen in rechte aanvaardbare motieven vormen om een milieuvergunningsaanvraag te weigeren, omdat dergelijke bezwaren volledig buiten de beoordelingsbevoegdheid van de vergunningverlenende overheid vallen. Een milieuvergunning handelt niet over de wijze waarop dieren moeten worden behandeld en gehuisvest om hun welzijn en bescherming te bevorderen, maar is gericht naar de gevolgen van de vergunde activiteiten voor de mens en de impact ervan op de omgeving.

Voorts, wanneer het enige motief tot weigering van de aanvraag verwijst naar een verbod op de uitbreiding van bestaande pelsdierhouderijen via toekomstige regelgeving, dan dient zulk een regelgevend initiatief er ook met een voldoende zekerheid aan te komen, wat te dezen niet het geval is”.

3.7. De verzoekende partij had na het ontvangst van het auditoraatsverslag in een gemotiveerd verzoekschrift de toepassing gevraagd van artikel 36, §1, eerste lid, eerste zin, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. In het arrest wordt deze vraag als volgt samengevat:

“Zij wijst er op dat, sedert de opheffing van artikel 25 van het milieuvergunningsdecreet, de termijn van vijf maanden na ontvangst van het beroepschrift waarbinnen de minister in beroep tegen een beslissing van de deputatie een uitspraak dient te doen overeenkomstig artikel 23 van het milieuvergunningsdecreet - eenmalig verlengbaar met maximum één maand overeenkomstig artikel 23bis van het milieuvergunningsdecreet - een termijn van orde is geworden, dat de verwerende partij misbruik zou kunnen maken van deze situatie door het nemen van een beslissing over de vergunning uit te stellen tot wanneer de minister, bevoegd voor dierenwelzijn, een wetgevend initiatief heeft genomen om het voorgenomen verbod effectief in te voeren, en dat het probleem reeds is gerezen bij de bestreden beslissing die meer dan een jaar is uitgebleven, hetgeen voor een bedrijf onaanvaardbaar is.

Om deze redenen vraagt de verzoekende partij dat aan de verwerende partij de verplichting zou worden opgelegd om een nieuwe beslissing te nemen binnen de wettelijk vooropgestelde termijn, ingaand vanaf de betekening van het arrest”.

3.8. De Raad van State beveelt om binnen een termijn van vijf maanden na de kennisgeving van het vernietigingsarrest een nieuwe beslissing te nemen, en motiveert dit als volgt:

“Het vernietigingsarrest houdt in dat de verwerende partij opnieuw uitspraak moet doen over het bestuurlijk beroep dat de VZW Gaia heeft ingesteld tegen de in eerste aanleg verleende vergunning door de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen op 21 november 2013. Gelet op de overschrijding van de wettelijk vooropgestelde termijn waarbinnen de thans bestreden beslissing is genomen, en aangezien de verwerende partij dit bestuurlijk beroep, blijkens de bestreden beslissing, reeds heeft onderzocht wat de verenigbaarheid met de milieuhygiënische, stedenbouwkundige en planologische voorschriften betreft, beveelt de Raad van State dat de verwerende partij, na de kennisgeving van het vernietigingsarrest, binnen een dwingende termijn van vijf maanden een nieuwe beslissing neemt over het bestuurlijk beroep van de VZW Gaia”.

3.9. Dit arrest wordt aan de verwerende partij betekend op 26 juni 2015. Op 1 september 2015 verleent de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie gunstig advies, behalve voor de bovengrondse opslag van gas, waarvoor de exploitant overigens afstand heeft gedaan van zijn aanvraag.

3.10. Op 26 november 2015 wordt de bestreden beslissing genomen: de verwerende partij weigert opnieuw de gevraagde uitbreiding, ditmaal met volgende motivering:

“[...]

Overwegende dat uit de resultaten van het openbaar onderzoek blijkt dat er opmerkingen zijn met betrekking tot geur- en geluidshinder; dat de aanvraag een uitbreiding van de inrichting betreft met 10.800 nertsen, waarvan 1.800 moederdieren (totaal 27.000 nertsen, waarvan 4.500 moederdieren); dat er dus een toename van het aantal nertsen is met circa 50%; dat er ook een verplaatsing van dieren is: zo worden er 7 nieuwe sheds bijgebouwd; dat tegelijk ook een nieuwe loods gebouwd wordt en de machines herschikt worden;

Overwegende dat de situatie bij de aanvraag dan ook niet als referentiesituatie kan worden beschouwd; dat een geur- en geluidsstudie noodzakelijk blijkt, gelet op de aanzienlijke uitbreiding van de inrichting; dat zonder dergelijke studie geen voldoende zekerheid kan worden geboden inzake

de aanvaardbaarheid van de hinder voor mens en milieu; dat noch de aanvraag, noch de vaststellingen tijdens een plaatsbezoek van een adviesverlener van de afdeling Milieuvergunningen voldoende zekerheid bieden dat de inrichting met de aangevraagde uitbreiding zal voldoen aan de voorwaarden van titel II van het VLAREM; dat er bijgevolg onvoldoende garanties bestaan dat de hinder en risico's, veroorzaakt door de uitbreiding, tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt; [...]”.

IV. Tussenkomen

4. Met een op 12 april 2015 ter post aangetekend verzoekschrift vraagt de VZW Gaia om in het geding te mogen tussenkomen.

De VZW Gaia heeft het bestuurlijke beroep ingediend. Haar recht om tussen te komen vloeit voort uit artikel 21bis van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1997. Artikel 93 van het algemeen procedurereglement voorziet niet in een uitzondering op deze regel. In het belang van een degelijke, eerlijke en tegensprekelijke rechtspraak is er grond om, in het kader van een versnelde rechtspleging, dat verzoek voorlopig in te willigen. In het kader van de navolgende procedure zal artikel 53 van het algemeen procedurereglement worden gevolgd.

V. Enig middel

5. De verzoekende partij voert in een enig middel de schending aan van artikel 17 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel.

Zij zet uiteen dat er als enige motivering voor de nieuwe weigeringsbeslissing wordt gesteld dat er een geur- en geluidstudie noodzakelijk is om de te verwachten hinder te kunnen inschatten en beoordelen. Nochtans werden vóór de thans bestreden beslissing de bezwaren inzake geur- en geluidshinder

steeds verworpen door alle besturen en adviesverleners, ook door de verwerende partij zelf in haar later vernietigde beslissing van 5 januari 2015:

“[...] Ten eerste werd vastgesteld dat de bezwaarindieners en beroepsindiener geen belang hebben bij het opwerpen van deze hinder nu zij zelf geen omwonenden zijn en dus onmogelijk enige geluidshinder of geurhinder kunnen ondervinden. Ten tweede werd, rekening houdend met de concrete omstandigheden, de feiten en de stukken uit het dossier, vastgesteld dat er geen aanwijzingen waren dat onaanvaardbare hinder veroorzaakt zou worden door de uitbreiding. Daarbij werd niet alleen verwezen naar de vaststelling dat er nooit klachten inzake geluids- en/of geurhinder werden geformuleerd en naar de vaststelling die meerdere overheden (de gemeentelijke milieudienst tijdens onaangekondigde controles, de provinciale milieudeskundige en een adviesverlener van de Afdeling Milieuvergunningen) deden, maar ook en vooral naar de bestaande toestand in de omgeving waaruit blijkt dat er geen woningen in de onmiddellijke omgeving gelegen zijn die hinder - als zij veroorzaakt zou worden - kunnen ondervinden. Dit blijkt ook duidelijk uit onderstaande luchtfoto:

[...]

Ook werd zeer nadrukkelijk en ten overvloede aangetoond dat voldoende maatregelen getroffen worden om hinder te vermijden, zoals de regelmatige afvoer en verwerking van mest, de bijkomende afdekking van de mestopslag, de keuze voor vers voedsel in deegvorm dat meerdere keren per week geleverd wordt (en dus niet lang bijgehouden moet worden) en in een afgesloten silo opgeslagen wordt, de nette en onderhouden uitbating waardoor geen etensresten in de kooien blijven liggen, enz.

In de vergunningsbeslissing van 05/01/2015 werd nog door verweerster zelf geoordeeld:

‘Overwegende dat tijdens het plaatsbezoek van 24 januari 2014 van de adviesverlener van de afdeling Milieuvergunningen bleek dat er geen geluids-, geur- of stofhinder kon waargenomen worden ter hoogte van de dichtstbijgelegen woning; dat er alleen een lichte geurhinder kon worden waargenomen in de kooien zelf; dat buiten de kooien deze geurhinder onmiddellijk verdween; dat er tijdens het plaats bezoek geen ongedierte kon waargenomen worden in de nertsenkwekerij; dat door de afsluiting rond de inrichting het voor ongedierte buiten de inrichting niet mogelijk is zich een toegang te verschaffen tot de nertsenkwekerij; dat er tijdens het plaatsbezoek geen etensresten in de kooien konden waargenomen worden; dat de aanwezige nertsen geen tekenen van opwinding vertoonden;

(...)

Overwegende dat uit de resultaten van het openbaar onderzoek blijkt dat er opmerkingen zijn met betrekking tot geurhinder, maar niet van inwoners uit de buurt; dat er geen geurklachten bekend zijn bij de afdeling Milieu-inspectie en de gemeente;

Overwegende dat de beroepsindiener gezien de grote afstand (ongeveer 42 km in vogelvlucht) tussen de maatschappelijke zetel te Brussel en de exploitatiezetel te Beveren-Waas geen geurhinder kan waarnemen van de

nertsenkwekerij; dat de beroepsindiener wat betreft de geurhinder geen belang heeft; dat hierna in ondergeschikte orde aanvullende argumenten in verband met geurhinder volgen;

Overwegende dat uit het telefonische contact tussen de adviesverlener van de afdeling Milieuvergunningen en de adviseur van de exploitant op 3 februari 2014 blijkt dat het voedsel enkele keren per week vers geleverd wordt en in een silo wordt opgeslagen; dat het voedsel bestaat uit vis- en slachtafval in deegvorm; dat de exploitant conform artikel 4.1.3.1 van titel II van het VLAREM verplicht is om de inrichting zindelijk te houden; dat de exploitant bijgevolg eventuele etensresten in de kooien moet verwijderen; dat gezien de verse aanvoer en het zindelijk houden van de kooien het voedsel geen bovenmatige geurhinder zal veroorzaken ten opzichte van de woongebieden;

(...)

Overwegende dat de hinder en de effecten voor mens en milieu en de risico's voor de externe veiligheid, veroorzaakt door de aangevraagde inrichting, tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt;'

Verwerende partij verantwoordt niet op kennelijk redelijke en afdoende wijze waarom zij haar eigen standpunt plots herziert, afwijkt van alle gunstige adviezen en nu toch meent dat de effecten voor mens en milieu niet tot een aanvaardbaar niveau beperkt kunnen worden. Het loutere feit dat men niet kan verwijzen naar de bestaande toestand (zoals vastgesteld door 1 ambtenaar) omdat die grondig wijzigt, volstaat niet. Immers, dan zou men voor elke grote verandering van een milieuvergunning die niet louter meldingsplichtig is, voorafgaande studies moeten eisen om de mogelijke impact te kunnen inschatten. Dit is in de wetgeving echter nergens voorzien.

Zoals blijkt uit de hierboven aangehaalde rechtspraak van Uw Raad, is het de taak van de vergunningverlenende overheid om op grond van een concrete evaluatie van de specifieke kenmerken van de inrichting in relatie tot haar nabije omgeving, te onderzoeken of de hinder tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt. In casu kijkt verwerende partij echter enkel naar de specifieke kenmerken van de inrichting, en dan nog alleen naar de kwantiteit (een 'quasi verdubbeling' van de hoeveelheid dieren) zonder rekening te houden met de maatregelen die reeds genomen worden - zoals hierboven aangehaald - en zonder rekening te houden met de nabije omgeving, zijnde de punten die de adviesverlenende instanties ertoe brachten om te oordelen dat de hinder binnen de perken van het aanvaardbare kan blijven. Verweerster toont niet aan dat een voor de omgeving onaanvaardbare geluidshinder of geurhinder veroorzaakt zal worden, laat staan waarom. Zij geeft niet aan wie hinder zou kunnen ondervinden, rekening houdend met de vaststelling dat de dichtstbij gelegen woning zich op een afstand van 289 m bevindt. Ook blijkt uit niets waarom de door de aanvrager vooropgestelde maatregelen onvoldoende zouden zijn, daar waar deze maatregelen volgens de adviesverlenende instanties (en aanvankelijk ook volgens verweerster zelf) kunnen volstaan".

De verzoekende partij heeft na kennisname van de bestreden beslissing een geur- en geluidsstudie laten uitvoeren. Volgens haar bevestigt deze

studie dat de verwerende partij “ten onrechte uitgaat van een groter risico op hinder door de gevraagde uitbreiding”. Voorts stelt zij:

“Het feit dat verwerende partij nog geen kennis had van deze studie (hetgeen enkel en alleen het gevolg is van het feit dat zij er zelf voor geopteerd heeft om de vergunning onmiddellijk te weigeren zonder de aanvrager de kans te geven deze studie op te maken en voor te leggen), neemt niet weg dat dit stuk als afdoende bewijs kan dienen van de kennelijke onredelijkheid van het enige weigeringsmotief dat verwerende partij aanhaalt”.

VI. Toepassing van de kortedebattenprocedure

6. De toepassing van de kortedebattenprocedure wijkt af van het normale verloop van de rechtspleging voor de Raad van State, beperkt de mogelijkheden tot onderzoek van de zaak tot een strikt minimum en beknot aanzienlijk de uitoefening van de rechten van verdediging van de verwerende en de eventueel tussenkomende partij. Daarom moet de aanwending van die procedure uitzonderlijk blijven. De behandeling van de zaak met mogelijkheid voor de partijen om hun argumenten schriftelijk uiteen te zetten is immers de algemene regel in de procedure voor de Raad van State, die overigens in beginsel schriftelijk is (artikel 22 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973). Ook worden de zaken in principe behandeld voor een kamer met drie leden (artikel 90, § 1, eerste lid van dezelfde gecoördineerde wetten).

Een zaak is redelijkerwijze slechts vatbaar voor behandeling in korte debatten wanneer de gegevens zo duidelijk zijn dat het bij de eerste lezing, zonder diepgaand of omstandig onderzoek, meteen aannemelijk is dat daarop een nietigverklaring of een verwerving moet volgen, zonder dat een doorgedreven onderzoek van het middel noodzakelijk is. Te dezen is dit niet het geval.

De verwerende partij, die zich wenst te verdedigen, heeft een raadsman aangesteld. Deze heeft een pleitnota neergelegd. De partij, die het bestuurlijk beroep had aangetekend tegen de in eerste aanleg verleende

milieuvergunning wenst vrijwillig tussen te komen.

De vaststelling dat de verwerende en de tussenkomende partij de kans hebben om ter terechtzitting mondeling te repliceren op het verslag van de auditeur is niet relevant, nu een procedure voor de Raad van State uit kracht van wet schriftelijk is en een dergelijke repliek de debatten enkel nodeloos zou verlengen.

Ter terechtzitting wordt betoogd dat de zaak spoedeisend is omdat een mogelijk decreet de exploitatie van inrichtingen als deze onmogelijk zou maken. Voor zaken die spoedeisend worden geacht en bevonden bestaat een andere procedurele mogelijkheid. Wie de spoedeisendheid inroept moet bovendien concrete elementen aangeven waaruit deze zou blijken. Loutere veronderstellingen volstaan niet.

BESLISSING

1. Het verzoek van de VZW Gaia tot tussenkomst wordt voorlopig ingewilligd.

2. De Raad van State heropent de debatten.

3. De zaak wordt verwezen naar de gewone rechtspleging.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twaalf mei 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