

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 236.912 van 22 december 2016

in de zaak A. 215.466/VII-39.362.

In zake : de BVBA ALMANAAR
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bart De Becker
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Loofstraat 39
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Michel van Dievoet
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Wolstraat 56
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 2 april 2015, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 13 februari 2015 waarbij de vraag tot afwijking van de artikelen 5.45.1.2, § 1, 2°, 5.45.1.3, § 2, en 5.45.2.2, § 4, van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna: Vlarem II) voor een pluimveeslachterij, gelegen aan de Bollewerpstraat 108 te Ingelmunster, niet wordt ingewilligd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

‡CCMQPCEDB-BCHICIV‡

Auditeur Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 december 2016.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bart De Becker, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Filip van Dievoet, die loco advocaat Michel van Dievoet verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Dieter Decock 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 baat aan de Bollewerpstraat 108 in Ingelmunster een pluimveeslachterij uit. Zij beschikt over een vergunning voor het slachten van maximum 4.000 kippen per dag, geldig tot 7 februari 2022.

3.2. Met het oog op een uitbreiding van haar inrichting en het vergroten van het volume, dient de verzoekende partij een aanvraag in tot afwijking van de artikelen 5.45.1.2, § 1, 2°, 5.45.1.3, § 2, en 5.45.2.2, § 4, van Vlarem II.

3.3. De Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij, het Agentschap Zorg en Gezondheid, de afdeling Milieuvergunningen en de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie (hierna: GMVC) adviseren voorwaardelijk gunstig.

3.4. De bevoegde minister besluit op 13 februari 2015 de aanvraag niet in te willigen. Dit is het bestreden besluit.

De motivering luidt, onder meer, als volgt:

“Overwegende dat artikel 5.45.1.3, §2, en artikel 5.45.2.2, §4, van titel II van het VLAREM erop gericht zijn de geurhinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken;

Overwegende dat de dierlijke bijproducten momenteel buiten in een gesloten bovengrondse tank worden opgeslagen; dat deze tank niet gekoeld is; dat het volgens de exploitant onmogelijk is de afvaltank te koelen; dat dit evenwel zorgt voor geurhinder, vooral in de zomermaanden; dat dit ook blijkt uit de processen-verbaal die sinds begin 2013 werden opgesteld.

Overwegende dat de exploitant als alternatieve waarborg om af te wijken van artikel 5.45.1.3, §2, van titel II van het VLAREM voorstelt om deze tank te verplaatsen naar de nieuwe aanvoer- en losruimte van levende dieren; dat deze ruimte een afgesloten ruimte is met een ventilatiesysteem; dat artikel 5.45.1.3, §2, van titel II van het VLAREM vereist dat de afgesloten ruimte dermate wordt gekoeld dat de heersende temperatuur maximum 10°C bedraagt; dat de exploitant in zijn aanvraag onvoldoende temperatuurgaranties biedt; dat deze maatregel bijgevolg niet als gelijkwaardig kan worden beschouwd; dat de vraag tot afwijking van artikel 5.45.1.3, §2, van titel II van het VLAREM moet worden geweigerd;

Overwegende dat de exploitant als alternatieve waarborg om af te wijken van artikel 5.45.2.2, §4, van titel II van het VLAREM voorstelt om het bloed op te vangen in bakken onder de slachtlijn; dat de slachtruimte waar de bakken staan bij het slachten, gekoeld doch niet gesloten is; dat onvoldoende wordt aangetoond welke maatregelen worden genomen om het morsen van het bloed zoveel mogelijk te vermijden; dat de exploitant eveneens niet aantoont hoe de vloer van de slachtruimte wordt gereinigd ingeval er gemorst wordt; dat de exploitant alleen stelt dat er geen rechtstreekse verbinding is met de bodem, het grondwater, het oppervlaktewater of de riool en dat het bloed dat toch op de vloer van de onreine zone terechtkomt, wordt verwerkt in de eigen waterzuiveringsinstallatie met nullozing; dat het evenwel niet duidelijk is hoe het water afkomstig van het reinigen van de slachtruimte, zal worden aangevoerd; dat de exploitant geen gelijkwaardige waarborg biedt; dat de vraag tot afwijking van artikel 5.45.2.2, §4, van titel II van het VLAREM bijgevolg

moet worden geweigerd;

(...)

Overwegende dat er 2 toegangswegen zijn op het bedrijf; dat de vrachtwagens het bedrijf oprijden langs de noordelijke toegangsweg (verste toegangsweg dichtste woning); dat vervolgens naar de achterzijde van het bedrijf wordt gereden en het bedrijf verlaten wordt via de zuidelijke toegangsweg; dat in de geluidsstudie van 7 augustus 2014 gesteld wordt dat van het laden en lossen alleen het oprijden van de vrachtwagen hoorbaar was; dat eens de cabine van de vrachtwagen achter de hoek van het gebouw verdwijnt, het geluid ervan niet meer waarneembaar is; dat het aantal aanvoerleveringen tijdens de nachtperiode werd beperkt tot één vrachtwagen per nacht dat er gesteld wordt dat overwogen moet worden dat die ene vrachtwagen per avond of nacht langs de Meulebekerstraat in plaats van de N50 toekomt; dat dit gebeurt dat ter beperking van de geluidshinder van leveringen van de levende kippen door de exploitant een brief met disciplinaire maatregelen naar de leveranciers is verstuurd; dat er hierin is gesteld dat er maar 1 levering per nacht mag toekomen, dat de motor stilgelegd moet worden, dat de chauffeur in één beweging moet binnenrijden, dat in de Bollewerpstraat een snelheidsbeperking van 30 km per uur moet worden aangehouden, dat de vrachtwagens via de Meulebekerstraat moeten komen,...; dat op 23 mei 2014 een herinneringsbrief werd verstuurd.

Overwegende dat uit de processen-verbaal blijkt dat het aantal transporten per nacht meer dan één vrachtwagen betreft, dat de geluidshinder bovendien niet beperkt is tot het manoeuvreren van de vrachtwagens, maar ook het veiligheidssignaal bij het achteruitrijden, het verplaatsen van de transportbakken, de koelgroepen van de vrachtwagens die op volle kracht draaien terwijl de vrachtwagens worden geladen, ...; dat de exploitant al een reeks maatregelen heeft genomen en nog zal nemen; dat door de bouw van de aanvoer- en losruimte aan een gedeelte van de klachten tegemoet kan gekomen worden; dat de bakken met te slachten kippen evenwel nog steeds in open lucht over de koer naar de slachterij zullen worden gebracht; dat de geluidsimpact hiervan niet mee in rekening werd genomen;

Overwegende dat uit bovenvermelde bepalingen blijkt dat de hinder voor de directe omwonenden met de huidige exploitatie niet tot een aanvaardbaar niveau wordt beperkt; dat uit bovenstaande elementen bovendien blijkt dat de exploitant geen gelijkwaardige waarborgen biedt om de hinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken; dat bijgevolg de afwijkingsaanvraag van de verbods- en afstandsregel in artikel 5.45.12, §1, van titel II van het VLAREM ook niet kan worden toegestaan;

Overwegende dat de maatregelen die door de exploitant worden voorgesteld, onvoldoende waarborgen bieden voor de bescherming van mens en milieu als de bepalingen waarvan gevraagd wordt te mogen afwijken; dat er bijgevolg aanleiding toe bestaat de afwijkingsaanvraag niet in te willigen.

(...)"

IV. Onderzoek van het enig middel

Standpunten van de partijen

4. De verzoekende partij voert in een enig middel de schending aan van de artikelen 1.2.2.1 en 1.2.2 van Vlarem II, de formelemotiveringsplicht vervat in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet), het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het middel komt er in essentie op neer dat het bestreden besluit niet op afdoende wijze motiveert waarom de gevraagde afwijking niet wordt toegestaan. De verzoekende partij wijst er daarbij op dat de aanvraag aan een uitgebreide en technisch onderbouwde adviesverlening werd onderworpen. Zo heeft zij een geur- en geluidsstudie laten uitvoeren waarin is gesteld dat de afwijkingsaanvraag voor deze hinderaspecten afdoende gelijkwaardige waarborgen biedt, en dat deze hebben geleid tot voorwaardelijk gunstige adviezen van de afdeling Milieuvergunningen en de GMVC.

Wat de geurhinder betreft steunt de verwerende partij volgens haar daarbij slechts op een aantal processen-verbaal, zonder de gespecialiseerde geurstudie en de gunstige adviezen met de daarin voorgestelde bijzondere exploitatievoorwaarden te weerleggen. Inzake geluidshinder verwijst de verwerende partij volgens de verzoekende partij eveneens naar een aantal processen-verbaal, die voor waar worden aangenomen ondanks de uitgevoerde studie en de gunstige adviezen. Waar het bestreden besluit in het bijzonder suggereert dat het nachtelijk transport meer dan één vrachtwagen zou betreffen, merkt de verzoekende partij op dat de voorgestelde bijzondere exploitatievoorwaarde één enkele levering vooropstelt, tussen 20 uur en 3 uur 30. Nog volgens de verzoekende partij wordt in het bestreden besluit, aangaande de opslag van dierlijk afval en bloed, slechts gewag gemaakt van onvoldoende temperatuur- en opkuisgaranties, zonder dat daarbij wordt ingegaan op het gunstig

advies van het Agentschap Zorg en Gezondheid.

Het bestreden besluit is volgens de verzoekende partij bijgevolg aangetast door een gebrekkige motivering, er is dan ook sprake van een onzorgvuldige besluitvorming.

5. De verwerende partij werpt als exceptie op dat de verzoekende partij niet in concreto aangeeft in welk opzicht de motivering van het bestreden besluit strijdig zou zijn met de adviesverlening en de uitgevoerde studies, en dat het middel om die reden onontvankelijk is.

Daarnaast wijst de verwerende partij erop dat in het bestreden besluit niet alleen wordt gerefereerd aan de bestaande geurhinder, doch ook aan het feit dat door de exploitant onvoldoende garanties worden geboden in het kader van de alternatieve voorstellen. Eén en ander geldt volgens haar des te meer, nu een afwijking van de sectorale voorwaarden als uitzonderingsmaatregel strikt moet worden beoordeeld en de bestaande exploitatie strijdig is met de verleende milieuvergunning en de van toepassing zijnde sectorale voorwaarden.

Waar aldus, met betrekking tot de bestrijding van geurhinder inzake dierlijk afval, het alternatief voorstel van de exploitant geen garanties inzake temperatuur biedt en daarom niet wordt aanvaard, beschouwt de verwerende partij zulks als een afdoende motivering, nu niet-gekoeld afval aanleiding geeft tot geurhinder. Door te wijzen op deze onvoldoende temperatuurgaranties wordt volgens haar duidelijk aangegeven waarom het advies van het Agentschap Zorg en Gezondheid niet wordt gevolgd. Daarbij zou niet vereist zijn dat het bestreden besluit motiveert waarom de afwijking niet kan worden toegestaan indien bepaalde voorwaarden zouden worden opgelegd, en zou er evenmin sprake zijn van onzorgvuldigheid.

Inzake bloed worden volgens de verwerende partij geen gelijkwaardige waarborgen geboden. In dit verband geeft zij aan dat de vraag naar

het risico op het morsen van bloed wel degelijk een relevant aspect is binnen de gevraagde afwijking, en dat dit eveneens geldt voor de vraag naar de manier waarop het reinigingswater zal worden afgevoerd. Met deze argumenten wordt volgens haar aangegeven waarom het gunstig advies van het Agentschap Zorg en Gezondheid niet wordt gevolgd.

Met betrekking tot de geluidshinder wijst de verwerende partij erop dat de bakken met te slachten kippen nog steeds in open lucht over de koer naar de slachterij zullen worden gebracht en dat de geluidsimpact hiervan niet mee in rekening is genomen. Zij stelt vast dat de verzoekende partij dit draagkrachtig motief niet bekritiseert. De kritiek op de andere overtollige motieven kan volgens de verwerende partij niet leiden tot de vernietiging van het bestreden besluit.

Ten overvloede merkt de verwerende partij nog op dat zij bij het nemen van haar besluit wel degelijk rekening kan houden met de bestaande situatie van de exploitatie om daaruit af te leiden dat de voorwaarden niet volstaan om de hinder binnen aanvaardbare perken te houden, waarbij zij in het bijzonder aanstipt dat de nachtelijke transporten thans meermaals plaatsvinden en dat hierbij de regelgeving inzake geluid vaak niet wordt gerespecteerd.

6. In haar laatste memorie voegt de verwerende partij in essentie toe dat de verzoekende partij wat betreft de geluidshinder door het transport van te slachten kippen in open lucht over de koer in haar memorie van wederantwoord een nieuwe wending heeft gegeven aan het middel, en dat zij daardoor het middel op onontvankelijke wijze uitbreidt. Dit motief was volgens haar bekend aan de verzoekende partij, en deze heeft daar geen kritiek tegen geuit in het verzoekschrift.

Beoordeling

7. De verzoekende partij voert aan dat het bestreden besluit, in het licht van de zich in het administratief dossier bevindende andersluidende adviezen

en geur- en geluidsstudies waarvan mag worden aangenomen dat de inhoud ervan de verwerende partij bekend is, geen afdoende motieven bevat. Aldus geeft zij voldoende concreet aan op welke wijze, naar haar oordeel, het bestreden besluit de motiveringswet schendt. Het middel is ontvankelijk.

De uiteenzetting van de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord aangaande geluidshinder vormt een repliek op de stelling van de verwerende partij dat de opslag van kippen “in open lucht” een “doorslaggevend en draagkrachtig motief” is geweest om de afwijking te weigeren, en vormt geen nieuwe wending van het middel. De verzoekende partij wijst erop dat de adviezen zijn gebaseerd op een opslag in een overdekte ruimte.

8. De in het geding zijnde bepalingen van Vlarem II luiden als volgt:

“Art. 1.2.2.1. § 1. De Vlaamse Minister kan bij gemotiveerd besluit individuele afwijkingen toestaan op de milieuvorwaarden uit dit besluit, mits de aanvrager het bepaalde in het artikel 4.1.2.1. naleeft.

(...)

‘Art. 1.2.2.2. § 1. De in artikel 1.2.2.1. bedoelde individuele afwijking moet schriftelijk worden aangevraagd door de exploitant van de inrichting. De aanvraag die bij aangetekende brief bij de afdeling bevoegd voor milieuvergunningen wordt ingediend, omvat naast de gegevens van de aanvrager (naam, voornaam, adres), een eventuele contactpersoon (naam, voornaam, e-mailadres of telefoonnummer) en de inrichting (ondernemingsnummer, naam, adres van de exploitatiezetel en de kadastrale percelen waarop de inrichting gelegen is of gepland is, de volgende elementen:’

1° de vermelding van de voorwaarden en de artikelen waarvoor de afwijking wordt aangevraagd;

2° de technische redenen die de afwijking motiveren;

3° een voorstel van maatregelen die van aard zijn gelijkwaardige waarborgen te bieden voor de bescherming van de mens en van het leefmilieu als de voorwaarden waarvan gevraagd wordt te mogen afwijken;

4° een nota waarin wordt aangetoond dat de voorgestelde maatregelen beantwoorden aan de beste beschikbare technieken.

Art. 5.45.1.2. § 1. Het is verboden een inrichting die overeenkomstig subrubrieken 45.1, a, b, d en e (slachthuizen), (...) van de indelingslijst is ingedeeld in de eerste klasse te exploiteren:

(...)

2° waarvan de opslagplaatsen en/of bedrijfsgebouwen gelegen zijn op minder dan 100 m afstand van een woongebied of van een recreatiegebied.

Art. 5.45.1.3. § 2. Met het oog op geurvoorkoming worden dierlijke bijproducten, in afwachting van de afvoer naar een erkend verwerkingsbedrijf, verzameld en bewaard in gesloten recipiënten, opgesteld in een gesloten ruimte bij een maximumtemperatuur van 10° C.

(...)

Art. 5.45.2.2. § 4. Het bloed moet worden opgevangen en bewaard in een gesloten bloedkelder of bloedtank. Bloed moet met een speciaal voor dit doel geschikte tankwagen uit de inrichting worden afgevoerd. Voormelde bloedkelder of bloedtank mag geen enkele rechtstreekse noch onrechtstreekse verbinding hebben met een besterfput, een grondwaterlaag, een oppervlaktewater of een riool”.

9. De uitdrukkelijke motiveringsplicht, zoals ook vastgelegd in de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, 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. De bestuurlijke overheid moet dus in de akte op een afdoende wijze de juridische en feitelijke overwegingen opnemen 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.

Wanneer de overheid afwijkt van doorheen de administratieve procedure uitgebrachte adviezen, geldt in principe een verstrengde motiveringsplicht.

De motivering mag dan niet beperkt blijven tot een louter tegenspreken van het advies. Uit het bestreden besluit moet duidelijk blijken waarom de beslissende overheid meent de in het advies geformuleerde argumenten niet te kunnen volgen. Het bestreden besluit dient dus, om te voldoen aan de motiveringsplicht, aan te geven of althans genoegzaam te laten verstaan om welke reden dan wel dit advies niet werd gevolgd en, integendeel, juist in de tegenovergestelde zin werd beslist.

10. Wat artikel 5.45.1.3, § 2, van Vlarem II betreft, wordt in de bestreden beslissing gesteld “dat de exploitant in zijn aanvraag onvoldoende temperatuurgaranties biedt” zodat de vergunningverlenende overheid de voorgestelde maatregel “niet als gelijkwaardig” kan beschouwen.

Inzake de aangevraagde afwijking van artikel 5.45.2.2, § 4, van Vlarem II, wordt er in het bestreden besluit op gewezen “dat de exploitant als alternatieve waarborg (...) voorstelt om het bloed op te vangen in bakken onder de slachtlijn (...) (in een) slachtruimte (...) (die) gekoeld doch niet gesloten is”. Opnieuw stelt de verwerende partij “dat de exploitant geen gelijkwaardige waarborg biedt”.

Met betrekking tot de aangevraagde afwijking van artikel 5.45.1.2., § 1, (afstandsregel) die de hinder voor de directe omwonenden tot een aanvaardbaar niveau beoogt te beperken, steunt de door de verwerende partij genomen weigeringsbeslissing op de geluidshinderproblematiek. Ook hier wordt uiteengezet waarom geen afwijking kan worden verleend.

Bij de toetsing van de materiële motieven, kan de Raad van State zijn beoordeling van de aanvraag niet in de plaats stellen van die van de administratieve overheid noch van de adviesverlenende instanties. De Raad is in de uitoefening van zijn wettelijk toezicht wel 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 verzoekende partijen slagen er niet in aan te tonen dat de motivering van de bestreden beslissing foutief is of de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

Deze motivering geeft aan waarom de verwerende partij de alternatieve voorstellen niet in aanmerking neemt of waarom te dezen geen afwijking kan worden verleend van de afstandsregel. De vergunningverlenende overheid is niet verplicht om de motieven van haar motieven in de akte te vermelden.

Het middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 200 euro, en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, verschuldigd aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tweeëntwintig december 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