

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 238.596 van 22 juni 2017
in de zaak A. 211.879/VII-39.064.**

In zake : 1. Anita BEL
 2. Willem VAN GILS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Gregory Verhelst
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen
 Uitbreidingstraat 2
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Archimedesstraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :
de BVBA GROETELAERS PLUIMVEE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Kris Peeters
kantoor houdend te 3545 Halen
Bloemendaalstraat 186
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 maart 2014, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 6 januari 2014 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 24 juli 2008, houdende het verlenen aan de BVBA Groetelaers Pluimvee van de milieuvergunning voor het verder exploiteren en veranderen van een pluimveebedrijf, gelegen aan de

‡CCGRJCCDH-BDAACJT‡

Heesdijk 28 te Ravels (Poppel), gedeeltelijk gegrond worden verklaard en de beroepen beslissing in dier voege wordt gewijzigd dat een aantal bijkomende bijzondere exploitatievoorwaarden worden opgelegd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 233.725 van 4 februari 2016 is het debat heropend en werd het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast met een aanvullend onderzoek van de zaak.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een aanvullend 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 8 december 2016.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gregory Verhelst, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Liesbeth Tommelein, die loco advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Tom Vanderreydt, die loco advocaat Kris Peeters verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een 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. De gegevens van de zaak werden reeds samengevat in tussenarrest nr. 233.725 van 4 februari 2016.

IV. Onderzoek van de middelen

Derde middel (eerste onderdeel)

Standpunt van de partijen

4. In een derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 11 en 17, eerste lid, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna: milieuvergunningsdecreet), de artikelen 17, 18, 20, 21, 23, 24 25, 31, 35 en 52, 3°, b), van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (Vlarem I), de artikelen 2 en 4, lid 2 en 3, 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), de omzendbrief LNE 2011/01 ‘Milieueffectbeoordeling en vergunningverlening voor bepaalde projecten ten gevolge van het arrest van het Hof van Justitie van 24 maart 2011 (C-435/09, Europese Commissie t. België)’ van 22 juli 2011 (hierna: omzendbrief van 22 juli 2011), het beginsel patere legem, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, het motiverings- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

In een eerste onderdeel betogen zij dat de aanvraag betrekking heeft op de uitbreiding van een bestaand intensief veeteeltbedrijf, opgenomen in bijlage II (rubriek 1, e) van richtlijn 2011/92/EU, dat dientengevolge overeenkomstig de omzendbrief van 22 juli 2011 op de vergunningverlenende overheid de verplichting rust om zelf over te gaan tot een screening van het project, waarbij de directe en indirecte gevolgen ervan op de omgeving moeten worden nagegaan, dat in de bestreden beslissing op grond van een zeer algemene motivering wordt geconcludeerd dat het project niet zal leiden tot aanzienlijke milieueffecten, dat er in realiteit echter geen concrete toetsing heeft plaatsgevonden, dat de aanname dat de verhoging van de milieueffecten door de uitbreiding van het bedrijf slechts beperkt zou zijn voor de omliggende woningen op niets is gebaseerd, dat, gezien het bestaande ruimtegebrek, het tegendeel het geval zal zijn, dat de verwerende partij ten onrechte abstractie heeft gemaakt van de reeds bestaande overlast en dat het niet opgaat om in voorliggend geval te beweren dat er slechts sprake is van een beperkte capaciteitsverhoging om hieruit vervolgens af te leiden dat de verhoogde hinder beperkt zal zijn, terwijl de hinder die reeds ondraaglijk is, exponentieel toeneemt.

5. De verwerende partij antwoordt dat de vaststelling dat de inrichting geen aanleiding zal geven tot aanzienlijke milieueffecten niet steunt op een “zeer algemene motivering”, maar wel op “zeer concrete overwegingen” die voorafgaand in het bestreden besluit (pagina’s 9 tot 14) zijn opgenomen en waar afdoende uit blijkt dat er van de exploitatie geen aanzienlijke milieueffecten verwacht moeten worden. Die “voorgaande overwegingen” kunnen dan ook niet worden afgedaan als een loutere “stijlformule”.

6. In hun memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen dat de verwerende partij niet ingaat op de omstandige argumentatie die zij in hun verzoekschrift tot nietigverklaring hebben uiteengezet.

7. De tussenkommende partij laat gelden dat er “in de bestreden beslissing een uit[ge]breid onderzoek is gebeurd van de concrete kenmerken van

de inrichting, de concrete plaatselijke omstandigheden en de concrete kenmerken van de potentiële effecten van de aanvraag”, dat het resultaat van dit onderzoek wordt weergegeven op “p. 9 t.e.m. 15 van de bestreden beslissing” en dat, anders dan door de verzoekende partijen wordt geponeerd, bij de uitvoering van de MER-screening wel degelijk rekening werd gehouden met “de cumulatieve effecten van de inrichting (i.e. de totale omvang van de inrichting na realisatie van de uitbreiding)”. De tussenkommende partij besluit dat het eerste middelonderdeel steunt op “de verkeerde feitelijke premisse”.

8. In hun laatste memorie benadrukken de verzoekende partijen dat de MER-screening bestaat uit een “aantal gemeenplaatsen, zonder rekening te houden met de omgeving waarin het bedrijf wordt ingepast”, dat die vaststelling niet wordt ontkracht doordat de inrichting verenigbaar zou zijn met de goede ruimtelijke ordening en de hinder aanvaardbaar zou zijn, dat een vergunningsbesluit met betrekking tot een MER-screeningsplichtige inrichting een afzonderlijke screeningsparagraaf moet bevatten, dat die screening moet gebeuren aan de hand van de criteria opgenomen in bijlage II bij het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM) en dat bedoelde criteria “inhoudelijk niet aan bod [komen] in de motivering van de bestreden beslissing, of toch minstens niet op voldoende concrete wijze”.

9. De verwerende partij merkt in haar laatste memorie nog op dat “de verzoekende partijen in hun laatste memorie ten onrechte pogen voor te houden dat in het bestreden besluit nog een aparte screeningsparagraaf (voor zover deze er al niet zou zijn) zou moeten worden opgenomen, onder verwijzing naar de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen”, maar ze het onbesproken laten dat “in het bestreden besluit wel degelijk uitgebreid (pg. 9 t.e.m. 15) wordt ingegaan op de beoordeling van de hinder die samenhangt met de exploitatie van de volledige inrichting (en niet louter de uitbreiding), hetgeen een pertinente en wettige motivering betreft”.

Beoordeling

10. In het bestreden besluit wordt gesteld dat “de aanvraag betrekking heeft op een activiteit, die voorkomt op de lijst van bijlage II bij de Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieu-effectenbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (zgn. MER-richtlijn), meer bepaald in de categorie ‘intensieve veeteeltbedrijven” en dat “de aanvraag valt onder het toepassingsgebied van de Omzendbrief LNE 2011/1-milieueffectbeoordeling en vergunningverlening voor bepaalde projecten ten gevolge van het arrest van het Hof van Justitie van 24 maart 2011 (C-435/09, Europese Commissie tegen België) van 22 juli 2011 (BS 31 augustus 2011)”. Te dezen staat dus vast dat de activiteiten waarvoor de vergunning wordt gevraagd, vallen onder de activiteiten van bijlage II van richtlijn 2011/92/EU.

11. 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 Vlaamse Gewest drempelwaarden en selectiecriteria 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 een omzendbrief 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).

12. 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 in overeenstemming gebracht met voornoemd arrest van het Europees Hof van Justitie. Artikel 4.3.2 DABM 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-MER-screeningsnota moet worden opgesteld. Dit artikel 5 is op 29 april 2013 in werking getreden.

De vergunningsaanvraag in kwestie valt onder het toepassingsgebied van de omzendbrief van 22 juli 2011, 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”.

13. Projecten van de categorieën die zijn opgenomen in bijlage II bij het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage (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. De 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. [...]”.

14. De 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”.

Ondanks het herhaald gebruik van het woord “concreet”, wordt met de aangehaalde overweging niet aangetoond dat de verwerende partij rekening heeft gehouden met 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 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.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 6 januari 2014 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 24 juli 2008, houdende het verlenen aan de BVBA Groetelaers Pluimvee van de milieuvergunning voor het verder exploiteren en veranderen van een pluimveebedrijf, gelegen aan de Heesdijk 28 te Ravels (Poppel), gedeeltelijk gegrond worden verklaard en de beroepen beslissing in dier voege wordt gewijzigd dat een aantal bijkomende bijzondere exploitatievoorwaarden worden opgelegd.

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.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tweeëntwintig juni tweeduizend zeventien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys