

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 241.781 van 14 juni 2018
in de zaak A. 221.484/VII-39.918.**

In zake : 1. Filip VANLERBERGHE
 2. Pia CLYBOUW
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bram Vandromme
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Kapucijnenstraat 14
 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

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 februari 2017, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 5 december 2016 waarbij de vraag van de BVBA Almanaar, exploitant van een pluimveeslachterij aan de Bollewerpstraat 108 te Ingelmunster, tot afwijking van de afstandsregel vermeld in artikel 5.45.1.2, § 1, 2°, van het

besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna: Vlarem II), wordt ingewilligd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 27 maart 2017. De tussenkomende partij heeft een memorie 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 en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 31 mei 2018.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jo Goethals, die loco advocaat Bram Vandromme verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Michel van Dievoet, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Arne Devriese, die loco advocaat Bart De Becker verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft 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 tussenkomende partij baat aan de Bollewerpstraat 108 te Ingelmunster een pluimveeslachterij uit. Zij beschikt over een milieuvergunning voor het slachten van maximum 4.000 kippen per dag, geldig tot 7 februari 2022.

3.2. Met het oog op een eventuele uitbreiding van haar inrichting en vergroting van haar volume in de toekomst, dient de tussenkomende partij op 6 juni 2016 een aanvraag in tot afwijking van artikel 5.45.1.2, § 1, 2°, van Vlarem II, dat een zogenaamde afstandsregel inhoudt.

3.3. Nadat betreffende de aanvraag een openbaar onderzoek werd gehouden en na de nodige adviezen te hebben ingewonnen, willigt de bevoegde minister op 5 december 2016 de aanvraag in en verleent zij de gevraagde afwijking voor een termijn van de nog te verkrijgen milieuvergunning. Dit is het bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4. De verzoekende partijen putten hun belang uit het feit dat zij naast de in het geding zijnde inrichting wonen. Gezien de omvang van deze inrichting en haar indeling als klasse 1-bedrijf, menen zij dat het bestreden besluit hen raakt in hun woon- en leefomgeving. De verzoekende partijen wijzen er daarbij op dat de afwijkingsvraag door de exploitant is ingediend met het oog op het verviervoudigen van haar huidige activiteit, en dat in het bestreden besluit allerlei betwistbare afwegingen worden gemaakt die “navolgend mogelijk zelfs

dienend zouden kunnen zijn voor het regulariseren of uitbreiden van de bestaande Exploitatie”.

Voorts vrezen de verzoekende partijen, indien de tussenkomende partij zou mogen uitbreiden tot het gewenste volume van het slachten van 22.800 kippen per dag, een onaanvaardbare hinder. In dit verband merken zij nog op dat er thans reeds talloze processen-verbaal zijn opgesteld en dat er tevens al bestuurlijke maatregelen werden opgelegd.

Daarnaast mag volgens de verzoekende partijen niet uit het oog worden verloren dat het om een reeds exploiterend bedrijf gaat, en niet om een nog op te richten inrichting. Dienaangaand doen de verzoekende partijen gelden dat de exploitant de afgelopen jaren steevast vier tot vijf maal het volume aan kippen slachte waarvoor hij vergund was. Waar de verwerende partij het door de exploitant gewenste volume in het bestreden besluit zonder meer lijkt te aanvaarden, terwijl de sectorale milieuvoorwaarde waarvan de exploitant wenst af te wijken er toe strekt om de hinder voor omwonenden tot een aanvaardbaar niveau te beperken, menen de verzoekende partijen zich daartegen te kunnen verzetten. Inzonderheid zijn de verzoekende partijen van mening over het vereiste belang bij hun annulatieberoep te beschikken, nu er volgens hen geen gelijkwaardige waarborgen zijn om de hinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken, hetgeen ten gronde ook wordt aangetoond. Meer nog achten de verzoekende partijen zich verplicht om thans de Raad van State te vatten. Immers zou het hen in een later stadium kunnen worden verweten zich niet te hebben verzet tegen de diverse overwegingen die de verwerende partij maakt in het voorliggende bestreden besluit. De verzoekende partijen stellen dat wanneer hen het belang bij onderhavig annulatieberoep zou worden ontnomen, zulks afbreuk zou doen aan hun recht om de toepassing van sectorale voorwaarden uit Vlarem II te doen vrijwaren.

5. De verwerende partij betwist het belang van de verzoekende partijen. Zij betoogt dat de aanvrager een pluimveeslachterij uitbaat en daarbij beschikt over een milieuvergunning die de slachting van 4.000 kippen per dag

toelaat. Waar zij een aanvraag indient tot afwijking van de in artikel 5.45.1.2 van Vlarem II voorziene afstandsregel, is zulks van geen enkel belang voor de bestaande en op heden vergunde exploitatie. Van de met de bestreden beslissing toegestane afwijking gaat thans voor de verzoekende partijen geen nadeel uit. De aanvraag moet volgens de verwerende partij louter worden gezien in het licht van het voornemen van de exploitant om desgevallend zijn inrichting uit te breiden zodat het mogelijk is meer kippen te slachten, hetgeen problematisch zou zijn in het licht van de afstandsregel. De verwerende partij wijst er op dat hiervoor echter nog geen milieuvergunning is verkregen. Dat daartoe in hoofde van de aanvrager een concreet voornemen zou bestaan, neemt niet weg dat de door de verzoekende partijen gevreesde nadelen in de huidige stand van het geding als hypothetisch moeten worden beschouwd. Nog volgens de verwerende partij zou een eventueel verleende milieuvergunning zich vervolgens voordoen als een complexe administratieve rechtshandeling waarvan het thans bestreden besluit een specifiek voorbereidend onderdeel zou vormen. Evenwel belet niets dat de verzoekende partijen een annulatieberoep zouden instellen tegen de milieuvergunning als eindresultaat, en dat deze zou kunnen worden vernietigd op grond van een middel waarin de onwettigheid zou worden aangevoerd van de thans toegestane afwijking.

De verwerende partij besluit dat de bestreden beslissing bijgevolg moet worden gekwalificeerd als een louter voorbereidende handeling met eventueel rechtsgevolgen voor de aanvrager, doch zonder onmiddellijke nadelige gevolgen voor de verzoekende partijen. De verzoekende partijen kunnen dit besluit dan ook niet afzonderlijk met een beroep tot nietigverklaring bestrijden.

6. Ook de tussenkomenende partij betwist het belang van de verzoekende partijen. Zij betoogt dat de bestreden afwijking wordt verleend voor een termijn van de nog te verkrijgen milieuvergunning, dat er dus nog een milieuvergunningsaanvraag moet worden ingediend, dat bijgevolg uit de bestreden beslissing voor de verzoekende partijen geen rechtsgevolgen voortvloeien, en dat mitsdien de verleende afwijking kwalificeert als een louter voorbereidende handeling, zonder onmiddellijke nadelige gevolgen voor derden zoals de

verzoekende partijen, zodat zij niet afzonderlijk met een beroep tot nietigverklaring kan worden bestreden.

7. De verzoekende partijen dupliceren dat de verwerende partij in het bestreden besluit een inhoudelijk verregaande beoordeling maakt van de al dan niet bestaande hinder van de exploitatie en van de gewenste (toekomstige) omvang ervan. Volgens hen kan en zal dit oordeel worden aangewend in de daarbij horende vergunningsprocedure, en creëert het bestreden besluit aldus rechtsgevolgen, nu met andere woorden de verwerende partij haar beoordelingsmogelijkheid reeds heeft uitgeput.

8. In de laatste memorie stellen de verzoekende partijen dat uit de omgevingsvergunningsprocedure blijkt dat “het onderzoek dat daarbij dient te gebeuren, zich aandient als ‘beslist beleid’ van Verwerende partij” vermits in het advies van het departement Omgeving van 21 november 2017 “de Bestreden Beslissing als uitgangspunt dient en dat onderzoek niet meer zou moeten gebeuren als de Minister bij haar afwijkingsbeslissing reeds een en ander had ‘toegelaten’”.

Beoordeling

9. Overeenkomstig artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kunnen de beroepen tot nietigverklaring voor de afdeling bestuursrechtspraak worden gebracht door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang. De verzoekende partij moet doen blijken van het rechtens vereiste, rechtstreeks, persoonlijk, zeker en actueel belang bij de gevraagde vernietiging.

10. De tussenkomende partij baat een pluimveeslachterij uit en beschikt over een milieuvergunning voor het slachten van maximum 4.000 kippen per dag, geldig tot 7 februari 2022. De aanvraag tot afwijking van de in artikel 5.45.1.2, § 1, 2°, van Vlarem II voorziene afstandsregel kadert in het voornemen van de exploitant om de inrichting uit te breiden respectievelijk te

regulariseren tot het slachten van maximum 22.800 kippen per dag, hetgeen problematisch zou zijn in het licht van de alsdan overeenkomstig voormeld artikel 5.45.1.2, § 1, 2°, van Vlarem II geldende minimumafstand van 100 meter ten opzichte van een woongebied, vermits er een woongebied is gelegen aan de overkant van de Bollewerpstraat waar de inrichting is gevestigd.

11. Het bestreden besluit verleent aan de tussenkomende partij een afwijking “voor een termijn van de nog te verkrijgen milieuvergunning voor de verandering” mits onder meer het aantal slachtdagen te beperken tot drie per week, het inpandig laten gebeuren van bepaalde activiteiten, het afzuigen van de lucht van de slachterij, de aanvoer- en losruimte, geluidsreducerende maatregelen, een bepaalde uitvoering van de geplande gebouwen en verbouwingen, een bepaalde uurregeling van de vrachtwagentransporten en het aanleggen van een groenscherm in de bufferzone.

Het bestreden besluit overweegt onder meer:

“[...]”

Overwegende dat in tegenstelling met de vorige afwijkingsaanvragen kan gesteld worden dat de ruimtelijke uitbreiding binnen de contouren van het huidige BPA zal gebeuren, het laden en lossen van kippen volledig inpandig zal gebeuren, de opslag van dierlijk afval en bloed gekoeld zal gebeuren en er bijkomende saneringen van geur- en geluidsbronnen mogelijk zijn door het volledig inpandig werken; dat conform deze plannen, zoals opgenomen in de huidige afwijkingsaanvraag, de uitbreiding ten oosten zal worden gerealiseerd tegen het bestaande gebouw en weg van de woonzone; dat de exploitant in de huidige aanvraag alleen afwijking vraagt van artikel 5.45.1.2, 2°, van titel II van het VLAREM met betrekking tot de afstandsregels; dat de exploitant het slachtafval in de huidige en in de gewenste situatie gekoeld opslaat en het bloed opslaat in een gekoelde bloedtank; dat bijgevolg geen afwijking meer nodig is van artikel 5.45.1.3, §2, en 5.45.2.2, §4, van titel II van het VLAREM, zoals in het verleden wel het geval was;

[...]”

Overwegende dat in de gewenste situatie, in tegenstelling tot de huidige situatie, alle procesonderdelen inpandig zullen gebeuren, zoals het laden en lossen van kippen en het opslaan van pluimen en slachtafval; dat de ruimtelucht van de slachterij en de nieuwe aanvoer- en losruimte zal worden afgezogen en behandeld in een tweetraps gaswasser; dat er circa 36.000 m³/h zal worden afgezogen; dat dit betekent dat de ruimtelucht 4 keer per uur verversd zal worden; dat daarvoor 4 afzuigpunten zullen worden voorzien; dat de exploitant

een onderhoudscontract zal aangaan met de leverancier zodat een goede opvolging en onderhoud verzekerd is; dat de hierboven genoemde maatregelen met betrekking tot beheersing van de geuremissie moeten worden opgelegd in de bijzondere voorwaarden;

[...]

Overwegende dat op basis van deze modellering, rekening houdende met de bovenstaande maatregelen, een geluidsimmissie van maximaal 34,6 dB(A) werd gemodelleerd bij de dichtstbij gelegen particuliere woning; dat kan gesteld worden dat steeds aan de geldende geluidsnormen wordt voldaan; dat dit vooral overdag, wanneer de slachterij op volle capaciteit draait, een sterke verbetering van de geluidsimmissie met zich zal meebrengen; dat verwacht kan worden dat het gesimuleerde geluidsniveau 's avonds en 's nachts een overschatting zal zijn, aangezien tijdens deze periodes het bedrijf niet in volle exploitatie is;

Overwegende dat uit bovenstaande blijkt dat de geluidshinder tot een aanvaardbaar niveau wordt beperkt; dat het aangewezen is om de aannames van de geluidsstudie op te leggen in de bijzondere voorwaarde; dat de concrete uitwerking van het gebouw in overleg moet gebeuren met een erkend milieudeskundige in de discipline geluid;

Overwegende dat het slachten begint vanaf circa 4 u tot en met circa 13 u; dat na het slachten de verwerking gebeurt van circa 10 u tot circa 16 u; dat daarna de installaties worden gereinigd;

Overwegende dat er circa 30 werknemers zijn; dat er voldoende parkeerplaatsen zullen worden voorzien voor het personeel; dat de exploitant een kleinschalig verkooppunt voorziet waar uitsluitend op woensdag vlees zal worden verkocht; dat er 5 parkeerplaatsen worden voorzien op het eigen terrein;

Overwegende dat er vóór de start van de slachtactiviteiten één vrachtwagen met kippen wordt aangevoerd; dat alle andere transporten na 7 u plaatsvinden; dat aangezien het laden en lossen binnen gebeurt, achteraan het bedrijf, één nachtelijk vrachtwagentransport aanvaardbaar is;

Overwegende dat er per slachtdag maximaal 5 transporten nodig zijn voor de aanvoer van kippen, waarvan 1 buiten de daguren; dat de andere leveringen (maximaal 2 transporten per dag) nodig zijn voor onder andere verpakkingsmateriaal en reinigingsmiddelen; dat voor het afvoeren van (slacht)afval maximaal 3 transporten per slachtdag nodig zijn; dat de afvoer van kippen gebeurt met eigen vrachtwagens; dat maximaal 3 vrachtwagens en 3 bestelwagens per dag nodig zijn voor het afvoeren van producten; dat er 's nachts 2 koelwagens vertrekken; dat dit bestelwagens zijn; dat bijgevolg de nachtelijke transporten beperkt zijn tot 1 vrachtwagen en 2 bestelwagens; dat er per slachtdag maximaal 13 vrachtwagentransporten nodig zijn, zijnde maximaal 1 per uur, en maximaal 2 vrachtwagentransporten verwacht worden op niet slachtdagen; dat de transporten van bestelwagens en personenwagens ook niet van die aard zijn dat ze voor onaanvaardbare hinder zorgen;

Overwegende dat de Bollewerpstraat circa 10 m breed is; dat dit voldoende breed is om vrachtwagens te laten kruisen; dat na circa 400 m de Bollewerpstraat aansluiting vindt op de N50, zijnde een tweevaksweg met gescheiden fietspaden; dat deze weg de ontsluiting verzorgt naar het hogere wegennet; dat bijgevolg kan gesteld worden dat de wegen voldoende zijn

uitgerust om de aan- en afvoertransporten van een dergelijke pluimveeslachterij te verwerken;

Overwegende dat uit bovenstaande overwegingen blijkt dat de transporthinder tot een aanvaardbaar niveau wordt beperkt;

Overwegende dat in de huidige situatie aan de zuidelijke zijde van het bedrijf één rij bomen is gepland; dat circa de helft van de bufferzone, deelzone voor milieutechnische doeleinden, is ingenomen door het rietveld horende bij de waterzuiveringsinstallatie van het bedrijf; dat de andere helft een vijver is in eigendom van de voormalige exploitant; dat aan de zuid- en oostzijde van het BPA een bufferzone is voorzien; dat deze slechts gedeeltelijk is aangeplant; dat op de plannen van de bouwvergunningsaanvraag die zijn bijgevoegd bij de afwijkingsaanvraag, wordt aangegeven dat deze bufferzone van minimaal 5 m breed volledig zal aangelegd worden conform de voorschriften van het BPA; dat in de voorschriften van het BPA wordt gesteld dat de bufferzone integraal moet worden beplant met dichte en gesloten beplanting van laag- en hoogstammig streekeigen en functioneel groen; dat 20% van de groenaanleg moet bestaan uit wintergroene struiken en bomen; dat deze zone tot doel heeft de activiteiten af te schermen en in te kleden in de omgeving en een milieutechnische buffer vormt ten opzichte van de omgeving;

[...]

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

[...]”.

12. Het bestreden besluit dient zich op het punt van de toegelaten voorwaardelijke afwijking van de afstandsregel niet als een voorbereidende handeling aan die volledig opgeslorpt zal worden door de latere beslissing van de vergunningverlenende overheid die uitspraak zal doen over de omgevingsvergunningsaanvraag, maar als een eindbeslissing die naast de latere omgevingsvergunning zal blijven bestaan.

De verzoekende partijen maken aannemelijk dat zij nadeel kunnen ondervinden van de toegestane afwijking van de geldende afstandsregel en dat de vernietiging van het bestreden besluit hen tot concreet voordeel zal strekken. De vernietiging maakt immers de uitbreiding respectievelijk de regularisatie van de vergunde inrichting onder de aangenomen voorwaarden in afwijking van de geldende afstandsregel onmogelijk.

De excepties worden verworpen.

13. Aangezien in het auditoraatsverslag enkel de excepties, zoals ze zijn aangebracht door de verwerende en de tussenkomen de partij zijn onderzocht, past het het debat te heropenen voor aanvullend onderzoek.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. De Raad van State belast het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat met een aanvullend onderzoek.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van veertien juni tweeduizend achttien, 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