

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 243.238 van 13 december 2018
in de zaak A. 219.889/VII-39.737.**

In zake : 1. Dirk DE BRABANDERE
 2. Monique VROMMAN
 3. Jacques LE COUTER
 4. Lutgardis VAN DAELE
 5. Trees PIETERS
 6. Didier VANTROYS
 7. Annick DAMMAN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Antoon Lust
 kantoor houdend te 8310 Assebroek - Brugge
 Baron Ruzettelaan 27
 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

Tussenkomen de partij :
de BVBA FRALAUVA
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Gregroy Vermaercke en Frederick Hallein
kantoor houdend te 8200 Brugge
Dirk Martensstraat 23
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 juli 2016, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en

Landbouw van 20 mei 2016 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 8 november 2012, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de BVBA Fralauva voor het verder exploiteren en veranderen van een varkenskwekerij met een mestverwerkingsinstallatie, gelegen aan de Deinsesteenweg 19 te Tielt, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt gewijzigd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkommende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 16 september 2016.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 29 november 2018.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Quintens, die verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele 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

3.1. De tussenkomende partij exploiteert een varkensbedrijf, gelegen aan de Deinsesteenweg 19 te Tielt. Ze beschikt hiervoor over een milieuvergunning voor 2.944 vleesvarkens, verleend door de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen op 9 december 2010, voor een termijn van 20 jaar. De inrichting is gelegen in een agrarisch gebied, volgens het gewestplan Roeselare-Tielt.

De verzoekende partijen wonen, hebben eigendommen of oefenen hun activiteiten uit in de onmiddellijke nabijheid van het bedrijf.

3.2. Op 11 juli 2012 dient de tussenkomende partij een milieuvergunningsaanvraag in voor het verder exploiteren van de inrichting en de uitbreiding ervan met een mestverwerkingsinstallatie met een capaciteit van 60.000 ton per jaar.

3.3. Tijdens het openbaar onderzoek worden er 212 bezwaren ingediend, waaronder ook door de verzoekende partijen. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Tielt verleent een ongunstig advies.

3.4. De deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen verleent op 8 november 2012 de gevraagde vergunning en legt bijzondere vergunningsvoorwaarden op.

3.5. De verzoekende partijen stellen, net als een aantal buurtbewoners, bestuurlijk beroep in bij de Vlaamse regering tegen de verleende

vergunning.

3.6. De afdeling Milieuvergunningen van het departement Ruimte Vlaanderen verstrekt een ongunstig advies over de aanvraag, de afdeling Milieuvergunningen van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie een voorwaardelijk gunstig advies, en de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie (hierna: GMVC) een gunstig advies.

3.7. De Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verleent op 12 juli 2013 de gevraagde vergunning, met een aantal, ten opzichte van het deputatiebesluit, bijkomende en vervangende bijzondere voorwaarden.

3.8. De verzoekende partijen en een aantal andere omwonenden en belanghebbenden tekenen hiertegen beroep aan bij de Raad van State, die het ministerieel besluit van 12 juli 2013 met zijn arrest nr. 233.268 van 17 december 2015 vernietigt.

3.9. Na dit vernietigingsarrest wordt de beroepsprocedure hernomen. In het kader van de herneming brengen de afdeling Milieuvergunningen van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie, de afdeling Gebieden en projecten van het departement Ruimte Vlaanderen, en de GMVC elk een voorwaardelijk gunstig advies uit over de aanvraag.

3.10. Met een besluit van 20 mei 2016 bevestigt de bevoegde Vlaamse minister andermaal het vergunningsbesluit dat de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen in eerste bestuurlijke aanleg had genomen. Opnieuw worden door de minister een aantal bijkomende en vervangende bijzondere voorwaarden opgelegd met betrekking tot een aan te leggen groenscherm, het bestrijden van geurhinder, de aanvoer van “externe” mest, en het voorzien van regenwaterbuffers en een infiltratievoorziening.

3.11. Parallel aan de milieuvergunningsaanvraag wordt een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor de beoogde uitbreiding van de inrichting met een mestverwerkingsinstallatie, alsook een loods en elektriciteitscabine ingediend. Op 28 maart 2013 verleent de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen deze stedenbouwkundige vergunning. Eerste verzoeker tekent hiertegen beroep aan bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, die het vergunningsbesluit vernietigt met zijn arrest nr. A/1617/0167 van 11 oktober 2016.

III. Onderzoek van het eerste middel

Standpunten van de partijen

4. Als eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 20, zevende lid, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, de artikelen 20, § 1, 2°, d), en 21, § 2, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning, van artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: inrichtingsbesluit), en van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partijen zetten uiteen dat ook milieuvergunningsaanvragen moeten worden onderworpen aan de planologische toets. De vergunde inrichting is gelegen in het agrarisch gebied van het geldende gewestplan, en de Raad van State zou in het verleden reeds meermaals hebben beslist dat grootschalige mestverwerkingsinstallaties in dergelijke gebieden enkel thuishoren op voorwaarde dat “de betreffende installatie voldoende in relatie staat tot het ter plaatse bestaande landbouwproces en wanneer de inplanting van de installatie verenigbaar is met de ruimtelijke ordening in de onmiddellijke én de ruimere omgeving van het projectgebied”. De verzoekende partijen menen dat een mestverwerkingsinstallatie in het agrarisch gebied enkel kan worden geëxploiteerd wanneer deze wordt “gebruikt om eigen mest te verwerken of mest te verwerken

van bedrijven die in de (onmiddellijke) omgeving van de installatie gelegen zijn”. Zij wijzen erop dat slechts vijf procent van de totaal aangevraagde mestverwerkingscapaciteit afkomstig zal zijn van het eigen varkensbedrijf, en dat voor het overige wel een lijst wordt voorgelegd van “mogelijke leveranciers van mest” waarvan de tussenkomende partij in het aanvraagdossier evenwel reeds aangeeft dat zij er niet wil aan gebonden zijn. Deze wil “mede om bedrijfseconomische redenen”, over de vrijheid beschikken om nieuwe leveranciers te contacteren. De verzoekende partijen noemen de lijst ook “verouderd”, en merken op dat niet werd nagegaan of “de geciteerde landbouwbedrijven nog bestaan of dat zij op zoek zijn naar mestverwerkingscapaciteit”. Zij leggen in hun dossier een eigen lijst voor van elf andere mestverwerkingsinstallaties die op minder dan tien kilometer afstand van de site gelegen zijn, en stellen de vraag of een en ander niet aantoonde “dat de nood aan mestverwerkingscapaciteit op een voldoende wijze wordt ingevuld”. In het bestreden besluit wordt volgens de verzoekende partijen “geen enkel onderzoek gewijd aan de vraag of de gewenste mestverwerkingsinstallatie wel in functie van de ter plaatse gevestigde landbouw zal staan”.

Voorts bekritiseren zij de in de bestreden beslissing opgenomen bijzondere voorwaarde dat “de externe mest wordt aangevoerd binnen een straal van 20 km rondom het bedrijf”. Dergelijke voorwaarde heeft volgens hen geen uitstaans met de doelstellingen van de milieuvergunningenreglementering, maar wordt enkel “opgelegd om te verzekeren dat de gevraagde activiteit zich planologisch laat inpassen binnen de ter plaatse van kracht zijnde gewestplanbestemming”, hetgeen niet mogelijk is. De verzoekende partijen noemen de betreffende voorwaarde ook onwettig “omdat zij aan haar eigenlijke doelstelling lijkt voorbij te gaan”. Meer bepaald wordt op die manier geen “verwevenheid met het ter plaatse bestaande landbouwproces” bewerkstelligd. De verzoekende partijen noemen “een perimeter van maar liefst 20 kilometer volstrekt onredelijk”. Tot slot noemen zij de betreffende vergunningsvoorwaarde ook onwettig “omdat de naleving ervan niet kan worden gecontroleerd”, en de tussenkomende partij de voorwaarde bovendien ook “niet kan naleven” gelet op de

aanwezigheid van elf andere mestverwerkingsinstallaties binnen een straal van tien kilometer. Dat zulks een zaak van handhaving zou zijn is volgens de verzoekende partijen niet correct, nu de voorwaarde “een noodzakelijk gegeven (is) om tot het verlenen van de vergunning te kunnen overgaan”.

5. De verwerende partij noemt de vraag of een mestverwerkingsinstallatie als een para-agrarisch bedrijf in de zin van artikel 11, 4.1, van het inrichtingsbesluit kan worden aangemerkt een “vaak heikele kwestie”, en verwijst naar wat een ministeriële omzendbrief van 19 mei 2006 betreffende het afwegingskader en de randvoorwaarden voor de inplanting van installaties voor mestbehandeling en vergisting daarover bepaalt. De aanvraag respecteert de bovengrens van 60.000 ton per jaar die in deze omzendbrief wordt vastgelegd, en uit de rechtspraak zou naar voor komen dat de omstandigheid dat slechts vijf procent van de mestaanvoer afkomstig is van de varkenshouderij van de tussenkomende partij geen afbreuk doet aan de bestemmingsconformiteit van de inrichting. De verwerende partij meent dat door op te leggen dat de mest afkomstig moet zijn van bedrijven die gelegen zijn binnen een straal van twintig kilometer rond de inrichting “ontegensprekelijk vast(staat) dat de mest afkomstig zal zijn van landbouwbedrijven in de omgeving”. Dat er in de omgeving ook nog een aantal andere mestverwerkingsinstallaties aanwezig zijn doet daar volgens de verwerende partij niets aan af nu “er een bijkomende vraag is naar mestverwerkingsbedrijven in de omgeving” in het licht van de “aanscherping van de bemestingsnormen in het MAP5” en van de kilometerheffing die moet worden betaald indien de mest verder naar het oosten van het land moet worden getransporteerd voor verwerking. Het verzoek van de aanvrager om ook andere mestleveranciers te kunnen contacteren doet volgens de verwerende partij niet anders besluiten. De in het bestreden besluit opgelegde voorwaarde dient in haar ogen niet om de aanvraag planologisch verenigbaar te maken maar om “het aantal transporten over langere afstanden te beperken”. De Raad van State zou in andere arresten een en ander overigens reeds als wettig hebben aanvaard. De voorwaarde garandeert, steeds volgens de verwerende partij, “de lokale verankering van de mestverwerkingsinstallatie”. Tenslotte valt de vraag naar de afdwingbaarheid van de voorwaarde volgens haar

buiten de context van “de vergunningverlening”. Een en ander zou overigens wel “controleerbaar” zijn door raadpleging van de mestafzetdocumenten, de weegbonnen, het register van de debietmeterstanden, en het verplicht op te stellen afvalstoffenregister.

6. In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij dat milieuvergunningen een zakelijk karakter hebben, zodat van een aanvrager niet zou kunnen worden verwacht dat hij een bindende lijst voorlegt van contracten met leveranciers van mest, die samen de totale inputmestcapaciteit zouden vertegenwoordigen. Bovendien zou het niet aan de vergunningverlenende overheid toekomen om de rendabiliteit van een aangevraagd project te beoordelen.

Wat de beoordeling van de perimeter betreft, wijst de verwerende partij op de marginale toetsingsbevoegdheid van de Raad van State, en op een arrest van de Raad waarin een aanvoerafstand van twintig kilometer op zich niet als kennelijk onredelijk wordt beschouwd. Te dezen beslaat de perimeter volgens de verwerende partij een gebied dat gekenmerkt wordt door een zeer hoge concentratie van intensieve veeteeltbedrijven, “die uiteraard de nodige mest produceren”.

Beoordeling

7. Uit het bestreden besluit komt duidelijk naar voren dat de aanvullende vergunningsvoorwaarde dat “de externe mest wordt aangevoerd binnen een straal van 20 km rondom het bedrijf” wordt opgelegd omdat veeleer grootschalige mestverwerkingsinstallaties die los staan van een individueel landbouwbedrijf moeten worden verwezen naar industriegebied of een bedrijventerrein, en dat inrichtingen van een kleinere schaal in het agrarisch gebied enkel “verantwoord (zijn) in functie van de ter plaatse gevestigde landbouwbedrijven”.

Het opleggen van deze voorwaarde volstaat te dezen evenwel niet om te verhelpen aan het probleem van de planologische onverenigbaarheid. Een gebied met een straal van twintig kilometer rond het bedrijf van de tussenkomende partij kan te dezen bezwaarlijk worden beschouwd als een gebied met enkel “plaatselijke landbouwbedrijvigheid”. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat slechts 5 % van de totaal aangevraagde mestverwerkingscapaciteit afkomstig zal zijn van het eigen varkensbedrijf, en dat volgens het aanvraagdossier 95 % van de aanvoer afkomstig zal zijn van een aantal “mogelijke leveranciers van dierlijke mest” die in een zogenaamde “indicatieve lijst” worden opgesomd. Deze bestaat uit de opgave van een aantal straten en gemeenten met vermelding van de verwachte aanvoer in ton mest per jaar. De tussenkomende partij verklaart daarbij “niet gebonden te (willen) worden aan vooraf gespecificeerde bedrijven, maar de mogelijkheid te voorzien ook nieuwe bedrijven te contacteren indien dit noodzakelijk blijkt”, en dringt aan op “enige flexibiliteit in de keuze van de aanleverende bedrijven”. Terecht werpen de verzoekende partijen in dat verband op dat de betreffende lijst minstens “verouderd” is -de aanvraag dateert van juli 2012- en dat ook nergens uit het voorliggende dossier blijkt dat concreet werd nagegaan of de beweringen van de tussenkomende partij op dat vlak wel berusten op werkelijke elementen en behoeften. De betreffende lijst zegt op zich immers weinig of niets, ook omdat er niet eens volledige adressen of namen van bedrijven op voorkomen. De opgave van de verwachte mestaanleveringen is dus zelfs niet eens “indicatief”. De verzoekende partijen kunnen worden gevolgd in hun kritiek dat kennelijk “geen enkel onderzoek (werd) gewijd aan de vraag of de gewenste mestverwerkingsinstallatie wel in functie van de ter plaatse gevestigde landbouw zal staan”, dat de verwerende partij de door de aanvrager aangebrachte gegevens “zonder meer en zonder enig voorbehoud voor waar (heeft) aangenomen”, en dat “er niet de minste zekerheid (bestaat) omtrent de lokale afkomst van de aan te voeren mest”. Zeker nu een mestverwerkingsinstallatie die zo goed als uitsluitend andere veeteeltbedrijven moet bedienen enkel in het agrarisch gebied kan worden vergund op voorwaarde dat in de onmiddellijke omgeving voldoende van die bedrijven nood hebben aan dergelijke inrichting, kwam het de vergunningverlenende overheid toe om een behoorlijk onderzoek te doen naar het

realiteitsgehalte van de verklaringen van de tussenkomende partij als aanvrager, en in ieder geval op dat gebied zorgvuldiger te werk te gaan dan kennelijk gebeurd is.

Het eerste middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 20 mei 2016 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 8 november 2012, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de BVBA Fralauva voor het verder exploiteren en veranderen van een varkenskwekerij met een mestverwerkingsinstallatie, gelegen aan de Deinsteenweg 19 te Tielt, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt gewijzigd.

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 een rolrecht van 1.400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partijen.

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 dertien december tweeduizend achttien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys