

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 243.285 van 20 december 2018
in de zaak A. 217.412/VII-39.525.**

In zake : 1. Jan ANDRIES
 2. Frank STEYAERT
 3. Robert CLAES
 4. Rosita LOCY
 5. Peter MOONS
 6. Dirk VAN DAELE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Tom Malfait en Charlotte Ponchaut
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Kasteellaan 141
 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

Tussenkommende partij :
de BVBA OPIFEX MANAGEMENT
gevestigd te 9881 Aalter
Zuttershoek 8
alwaar woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 oktober 2015, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en
Landbouw van 14 augustus 2015 houdende uitspraak over het beroep aangetekend
tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen

van 29 januari 2015, waarbij aan de BVBA Opifex Management een milieuvergunning wordt verleend voor het exploiteren van een pluimveehouderij, gelegen aan de Eksterstraat te Aalter (deelgemeente Bellem).

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 18 januari 2016.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost 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 4 oktober 2018.

Staatsraad Patricia De Somere heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Lukas Dedecker, die loco advocaat Tom Malfait verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Giovanni D'Hondt, die loco advocaat Michel van Dievoet verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost 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 dient op 17 juli 2014 een milieuvergunningsaanvraag in voor de exploitatie van een pluimveehouderij aan de Eksterstraat in Aalter, deelgemeente Bellem. Het betreft een volledig nieuwe inrichting, die zou worden gevestigd op een terrein dat volgens het gewestplan “Eeklo-Aalter” gelegen is in agrarisch gebied.

De verzoekende partijen wonen in de onmiddellijke omgeving van het betrokken terrein.

3.2. Tijdens het openbaar onderzoek worden 144 bezwaren ingediend, waaronder ook door de verzoekende partijen. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter besluit “zich te gedragen volgens de wijsheid en het advies van de provinciale milieuvergunningscommissie”. De Vlaamse Milieumaatschappij, afdeling Operationeel Waterbeheer, de provinciale milieudeskundige, de afdeling Milieuvergunningen Oost-Vlaanderen, en de Provinciale Milieuvergunningscommissie adviseren voorwaardelijk gunstig.

3.3. Op 29 januari 2015 verleent de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen aan de tussenkomende partij de gevraagde milieuvergunning.

3.4. De verzoekende partijen stellen bestuurlijk beroep in bij de Vlaamse regering tegen de verleende vergunning.

3.5. De nodige adviezen worden ingewonnen. De afdeling Gebieden en Projecten van het departement Ruimte Vlaanderen adviseert gunstig, de afdeling Milieuvergunningen en de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie adviseren voorwaardelijk gunstig.

3.6. Met een besluit van 14 augustus 2015 verklaart de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw het bestuurlijk beroep tegen de milieuvergunning van 29 januari 2015 gedeeltelijk gegrond. De milieuvergunning wordt bevestigd met enkele aanpassingen aan de bijzondere vergunningsvoorwaarden.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In het eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van, onder meer, artikel 30bis van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna: Vlarem I), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Ze zetten uiteen dat ze in hun bestuurlijk beroep uitvoerig hebben gewezen op de schadelijke gevolgen voor de volksgezondheid van de uitstoot van fijn stof, en dat ze dit hebben gestaafd met wetenschappelijke studies. Artikel 30bis van Vlarem I noodzaakte daarom tot een gedegen beoordeling van dit gezondheidsprobleem, maar in de bestreden beslissing is er geen beoordeling en motivering ter zake terug te vinden. Ze lichten toe dat de uitstoot van fijn stof één van de belangrijkste hinderaspecten is van de exploitatie van pluimveebedrijven. Onder meer daarom worden er in het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni

1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna: Vlarem II) afstandsregels opgelegd. Bedrijven met 10.000 kippen of meer mogen enkel in agrarisch gebied worden gevestigd. In hun bestuurlijk beroep hebben de verzoekende partijen verwezen naar tientallen wetenschappelijke studies uit diverse Europese landen, geschreven door talrijke gezaghebbende auteurs. De verzoekende partijen betogen:

“Zo wordt onder meer duidelijk dat fijn stof dat luchtgedragen wordt (‘airborne’) en zo in de luchtwegen en de longen terecht komt, o.a. volgende schadelijke stoffen bevat: organische huidschilfertjes en -partikels van veren (waar veruit de meeste allergieën aan vogels door veroorzaakt worden), faeces van kippen, ammoniak, een grote variëteit van levende bacteriën en virussen, gisten, schimmels, mijten (*Dermatophagoides pteronysinus*), desinfecteermiddelen en antibiotica (zoals monensine). Mogelijke besmettingen die daaruit kunnen voorkomen zijn infecties veroorzaakt door *Campylobacter*, *Salmonella*, *Staphylococcus aureus*, *Escherichia coli* en *Aspergillus species*. Een passage door de lamellen in een warmtewisselaar en een stofbak zijn onvoldoende om bv. bacteriën, virussen, schimmels e.d. tegen te houden. Integendeel, bij hogere temperaturen in de zomer zullen ze reservoirs vormen waarin deze micro-organismen kunnen groeien. Door het ammoniak gehalte te verminderen wordt enkel het ‘alarmsignaal’ voor de gevaarlijke uitstoot van fijn stof uitgeschakeld of verminderd.

Eén van de belangrijkste gezondheidsrisico’s zijn luchtgedragen gramnegatieve bacteriële endotoxines, die vrijkomen uit de celwand van bacteriën. Chronische endotoxine blootstelling kan leiden tot chronische bronchitis en tekenen van bronchiale hyperreactiviteit (dit is een aandoening die lijkt op astma en die onder andere ook bij varkensboeren tot grote problemen kan leiden).

Ook beta-glucanen uit de celwand van schimmels kunnen gevaarlijk zijn omdat ze de neiging tot allergie bevorderen. Vooral de recente ammoniakemissiearme stallen met meer bewegingsruimte voor de kippen, hebben een zeer groot fijnstofprobleem (tot 15 x groter dan in vroegere stallen). Talrijke internationale studies melden een hoog aantal acute en chronische ademhalings symptomen en verminderde longfuncties als gevolg van moderne kippenkwekerijen. Naast vele andere toont o.a. de studie van Zuskin et Al [...] duidelijk de korte en lange termijn gevolgen op de luchtwegen van de personen die blootgesteld worden aan deze ongezonde luchtkwaliteit.

Ook de bacteriële endotoxines die talrijk in dit milieu voorkomen, zijn een belangrijke pathogene factor wegens hun krachtige niet specifieke immunostimulerende werking. Ontstekingen op de luchtwegen of activering van het immuunsysteem met allergische reacties komen veelvuldig voor.

Het gebruik van speciale stofmaskers wordt dan ook sterk aangeraden en in sommige landen mogen arbeiders slechts 3 uur per dag in een dergelijk milieu verblijven. Vanzelfsprekend komt een gedeelte van dit ziekteverwekkende fijn stof via o.a. de luchtverversing in de omgeving terecht. Duidelijke studies over

de verspreiding van fijn stof in de onmiddellijke omgeving van kippenboerderijen ontbreken in de medische literatuur (bron PubMed), en het is dan ook aangewezen voorzichtig te zijn. Men kan allerm minst besluiten dat er geen gevaar is.

Vanuit het voorzorgsbeginsel en het beginsel van het preventief handelen moeten hier dus de nodige waarborgen worden ingebouwd teneinde elke mogelijke gezondheidsimpact uit te sluiten.

Verzoekers hebben in hun beroepschrift [...] ten overvloede verwezen naar het massaal antibioticagebruik in o.a. de intensieve kippenkwekerij (zelfs met de ‘gemediceerde’ voeders) dat geleid heeft tot een probleem van antibioticumresistentie (zie artikel uit ‘Dagblad van het Noorden’, [...]). De ESBL/AmpC- producerende *Escherichia coli*, een bacterie die ervoor zorgt dat antibiotica niet helpen als je ziek wordt, is bij recent Duits onderzoek (2014) aangetroffen op meer dan 200 m van een aantal kippen kwekerijen [...].

De MRSA-bacterie veroorzaakt in België meer doden dan het totaal aantal verkeersdoden. De verspreiding van deze multiresistente bacteriën wordt als één van de grootste bedreigingen gezien in het veld van de infectieziekten, omdat vrijwel geen antibiotica meer werkzaam zijn tegen deze bacterie. De resistentie van deze bacterie kan bovendien overgaan naar andere bacteriën die op de kwekerij aanwezig zijn. Deze antibiotica komen o.a. via de fijnstofemissie, mest, urine en het voederstof terecht in het omliggende milieu, met mogelijks nefaste gevolgen voor de omwonenden die ongewild en ongemerkt blootgesteld worden aan een concentratie antibiotica waarvan de effecten op lange termijn voor resistentie onvoldoende bekend zijn”.

De verzoekende partijen betogen dat in het bestreden besluit in het geheel niet wordt ingegaan op deze ernstige gezondheidsrisico’s voor zowel de uitbaters als voor de onmiddellijke omgeving. De verwerende partij maakt geen enkele beoordeling van het aspect volksgezondheid. Elke materiële en formele motivering ontbreekt.

5. De verwerende partij stelt dat, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen beweren, de bestreden beslissing zeer uitvoerig gemotiveerd is wat betreft de eventuele geur- en stofhinder. Met de omliggende woningen en hun afstand tot de inrichting is uitdrukkelijk en op een zorgvuldige wijze rekening gehouden. De verwerende partij citeert uitvoerig uit de motivering van de bestreden beslissing, en stelt dat de verzoekende partijen daarop zelfs geen aanzet tot kritiek geven. In hun beroepschrift hebben de verzoekende partijen weliswaar verwezen naar een arrest van de Raad van State nr. 173.397 waarbij een milieuvergunning wordt vernietigd omdat enkel de afstandsregels van Vlarem II en

niet de hinder op een afdoende wijze waren beoordeeld. Echter, in casu worden, naast de afstandsregels, zowel de mogelijke geur- als (fijn)stofhinder op een uitvoerige wijze besproken. Ten overvloede, voor zover dit al relevant zou zijn, merkt de verwerende partij op dat de door de verzoekende partijen voorgelegde (wetenschappelijke) artikels betrekking hebben op de gezondheidsrisico's van werknemers in pluimveebedrijven, en geenszins op de mogelijke gevolgen van geur- en stofhinder op omwonenden. Voorts antwoordt de verwerende partij nog dat in de bestreden beslissing voldoende waarborgen zijn ingebouwd voor de bescherming van het leefmilieu van de omwonenden, meer in het bijzonder wat betreft de mogelijke geur- en stofhinder. Voor een inschatting van de milieueffecten, waaronder ook de volksgezondheid valt, zijn bepaalde waarborgen in de aanvraagprocedure ingebouwd, zoals de verplichtingen inzake milieueffectrapportage. Te dezen is er middels de MER-screening een uitvoerige analyse gebeurd van de mogelijke effecten van de geur- en stofhinder op de omliggende woningen en hun bewoners.

6. In de laatste memorie herhaalt de verwerende partij dat in de bestreden beslissing uitvoerig en op concrete wijze wordt ingegaan op de eventuele geur- en stofhinder van de installatie voor de omliggende woningen, met verwijzing naar “het gebruik van het ammoniakemissiearme stalsysteem ‘P-5,4’, het gesloten houden van de ramen en deuren, het gebruik van lengteventilatie gevolgd door een stofbak ofwel van lengteventilatie met stofbak aangevuld met een minimumventilatie via kokers in de nok, de maatregelen voor de inperking van de fijnstofemissie te wijten aan de dieren, de mest en het voeder (stofbak, stofzakventilatie, enz...), de project-m.e.r.-screeningsnota waarin de stofemissie ter hoogte van de omgeving wordt gemodelleerd door een erkende MER-deskundige in de discipline ‘lucht’ waarbij op gemotiveerde wijze wordt vastgesteld dat de stofhinder zich tot een aanvaardbaar niveau zal beperken”. Gelet op deze motivering en de betrokken wettelijke bepalingen is het naar het standpunt van de verwerende partij geenszins vereist dat de bestreden beslissing op diepgaande wijze ingaat op de wetenschappelijke artikelen zoals voorgelegd door de verzoekende partijen.

Beoordeling

7. Blijkens de bestreden beslissing werden onder meer volgende beroepsargumenten aangevoerd door de omwonenden:

“- stofhinder en de toxische aard van dit fijn stof:

- dit fijn stof zal onder andere het volgende bevatten: organische huidschilfertjes en partikels van veren, faeces van kippen, ammoniak, bacteriën en virussen, gisten, schimmels, mijten, desinfectiemiddelen en antibiotica;
- mogelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid: chronische bronchitis en tekenen van bronchiale hyperreactiviteit, ontstekingen op de luchtwegen, activering van het immuunsysteem met allergische reacties, antibioticumresistentie, besmetting door de ziekenhuisbacterie; vooral de woning in de Eksterstraat 3 zal zwaar getroffen worden; deze woning ligt ten oosten van het bedrijf (in de overheersende windrichting) zodat het bedrijf over zijn volle lengte (van zuid tot noord) uitstoot zal geven ten opzichte van deze woning en dit terwijl het dochttertje al herhaaldelijk werd behandeld voor ernstige long- en luchtwegeninfecties; vooral de recente ammoniakemissiearme stallen met meer bewegingsruimte voor de kippen hebben een tot 15 maal hogere stofuitstoot dan in vroegere stallen; [...]

De verzoekende partijen hebben de toxische aard van dit stof toegelicht aan de hand van tientallen wetenschappelijke studies waar zij in het bestuurlijk beroep naar hebben verwezen.

8. In de bestreden beslissing wordt alsdan weliswaar verwezen naar een aantal te nemen maatregelen die de fijnstofemissie tot een aanvaardbaar niveau zal beperken, doch deze motivering gaat volledig voorbij aan het argument dat de indieners van het bestuurlijk beroep op ernstige en onderbouwde wijze hadden aangevoerd, met name dat de geplande exploitatie door de specifieke aard van het fijn stof afkomstig van een intensieve pluimveehouderij een fundamentele gezondheidsproblematiek met zich kan teweegbrengen voor de in de onmiddellijke nabijheid gelegen woningen.

De bewering van de verwerende partij dat de voorgelegde wetenschappelijke artikelen betrekking hebben op de gezondheidsrisico's van werknemers in pluimveebedrijven, en niet op de mogelijke gevolgen van geur- en stofhinder op omwonenden, is niet correct.

Ook de omstandigheid dat in de bestreden beslissing voldoende waarborgen zouden zijn ingebouwd voor de bescherming van het leefmilieu van de omwonenden, en dat er middels de MER-screening een uitvoerige analyse is gebeurd van de mogelijke milieueffecten, neemt niet weg dat uit de motivering van het vergunningsbesluit op afdoende wijze dient te blijken dat de vergunningverlenende overheid de bezwaren die in de bestuurlijke beroepen met betrekking tot de hinder voor de omwonenden werd geformuleerd, behoorlijk heeft onderzocht. Dit is te dezen niet het geval. Overigens werd ook in de MER-screeningsnota evenmin aandacht besteed aan de specifieke aard van het bij de exploitatie van een intensieve pluimveehouderij vrijkomende fijn stof en de daaraan verbonden mogelijke gevolgen voor de volksgezondheid.

Het eerste middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 14 augustus 2015 houdende uitspraak over het beroep aangetekend tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 29 januari 2015, waarbij aan de BVBA Opifex Management een milieuvergunning wordt verleend voor het exploiteren van een pluimveehouderij, gelegen aan de Eksterstraat te Aalter (deelgemeente Bellem).

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

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys