

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 243.330 van 4 januari 2019
in de zaak A. 227.033/VII-40.457.**

In zake : 1. de NV VANDEN AVENNE LIVE STOCK TRADE
 2. de NV SUS CAMPINIAE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Gilles Dewulf en tevens door
 advocaat Isabelle Larmuseau
 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 partijen :

1. Ellen DOUWEN
 wonende te 2400 Mol
 Volmolenbaan 35
 alwaar woonplaats wordt gekozen
2. Jan VANNUFFELEN
 wonende te 2260 Oevel-Westerlo
 Blauwvoetstraat 6
 alwaar woonplaats wordt gekozen
3. de GEMEENTE WESTERLO

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 21 december 2018, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van

VII-40.457-1/9

6 december 2018 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 22 januari 2015, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de NV De Lokery voor het exploiteren van een slachthuis, gelegen aan de Nijverheidsstraat 24 te Westerlo, gegrond worden verklaard, de beroepen beslissing wordt opgeheven en de vergunning wordt geweigerd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 januari 2019.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Isabelle Larmuseau, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Tim De Ketelaere, die loco advocaat Michel van Dievoet verschijnt voor de verwerende partij, de tweede tussenkomende partij, die in persoon verschijnt, en burgemeester Guy Van Hirtum, die verschijnt voor de derde tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Rita Van Den Eeckhout 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. Op 4 juni 2014, vervolledigd op 16 juli 2014, dient de NV De Lokery een milieuvergunningsaanvraag in voor de exploitatie van een slachthuis, met een capaciteit van 40.000 dieren per week, gelegen aan de Nijverheidsstraat 24 te Westerlo.

De geplande inrichting is volgens het gewestplan Herentals-Mol gelegen in industriegebied. Volgens het bijzonder plan van aanleg “Moleneinde-Kapel-Houdt” ligt het perceel eveneens binnen een gebied voor industrie. In de onmiddellijke nabijheid bevinden zich geen woningen doch wel het kerkhof van Oevel.

3.2. De dienst Mer keurt op 22 mei 2014 een milieueffectenrapport goed.

3.3. Bij besluit van 22 januari 2015 verleent de deputatie van de provincieraad van Antwerpen de gevraagde milieuvergunning onder voorwaarden voor een termijn van twintig jaar.

3.4. Tegen deze beslissing stellen een aantal inwoners en het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Westerlo beroep in bij de bevoegde minister.

3.5. Met een besluit van 22 juli 2015 verklaart de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw de bestuurlijke beroepen slechts gedeeltelijk gegrond. De gevraagde vergunning wordt verleend.

3.6. Tegen dit besluit wordt door de gemeente Westerlo een beroep tot nietigverklaring ingesteld bij de Raad van State. Deze vernietigt het bestreden besluit bij arrest nr. 241.172 van 29 maart 2018, op grond van volgende motivering:

“19. Bij de beoordeling van een milieuvergunningsaanvraag beperkt het onderzoek naar de stedenbouwkundige verenigbaarheid van de inrichting zich niet enkel tot een toetsing aan de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan, maar dient de vergunningverlenende overheid ook aandacht te hebben voor de verenigbaarheid met de omgeving en de goede plaatselijke ruimtelijke ordening. Daarbij moet worden uitgegaan van de specifieke kenmerken van die omgeving. Die specifieke kenmerken dienen ook daadwerkelijk bij de beoordeling van de aanvraag te worden betrokken.

20. De geurhinder, die nochtans als matig negatief tot negatief wordt aangemerkt, en de hinder door de transporten met levende varkens die tot 14u00 kunnen plaatsvinden, worden door de verwerende partij aanvaardbaar geacht. Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt echter niet dat de verwerende partij daarbij oog heeft gehad voor de intrinsieke kenmerken van een begraafplaats en voor de uit die bijzondere kenmerken voortvloeiende beperkingen qua draagkracht, inzonderheid voor vormen van hinder die bezwaarlijk te verenigen zijn met de functies die een begraafplaats wordt geacht te vervullen. De omstandigheid dat het betrokken kerkhof gelegen is te midden een industriegebied, doet daar geen afbreuk aan.

Bijgevolg geeft de bestreden beslissing niet op afdoende wijze aan dat het vergunde slachthuis verenigbaar is met de onmiddellijke omgeving”.

3.7. Na een nieuwe adviesronde neemt de verwerende partij op 6 december 2018 de thans bestreden beslissing, waarbij de gevraagde vergunning wordt geweigerd. De verwerende partij oordeelt in essentie dat voor het kerkhof een matig negatief effect wordt verwacht van de onaangename en neutrale geur van het slachthuis, dat volgens de Raad van State rekening moet worden gehouden met de intrinsieke kenmerken van een begraafplaats en met de uit die bijzondere kenmerken voortvloeiende beperkingen qua draagkracht, inzonderheid voor vormen van hinder die bezwaarlijk te verenigen zijn met de functies die een begraafplaats wordt geacht te vervullen. Mede gelet op het grote aantal bezwaren en petitie's, stelt de verwerende partij dat de draagkracht van de omgeving beperkt is met betrekking tot het kerkhof, dat een kerkhof een plaats is van sereniteit, rouw en stilte, dat onaangename geuren met een matig negatief of negatief effect niet te verenigen zijn met de functies die een begraafplaats wordt geacht te vervullen. Bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van de hinder ten aanzien van het kerkhof wordt getoetst aan strengere normen dan wettelijk voorzien, gelet op de specifieke functie van een begraafplaats, dat wordt geconcludeerd dat het aangevraagde bedrijf voor een bijkomende verstoring zorgt en bijgevolg de sereniteit van het

kerkhof verder in het gedrang brengt, dat de doelstellingen van de artikelen 1.1.4 en 4.3.1, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening in het gedrang komen en de aanvraag niet verenigbaar is met de goede plaatselijke ordening, dat bijgevolg de hinder en de effecten op mens en milieu en de risico's voor de externe veiligheid, veroorzaakt door de aangevraagde inrichting, niet tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt.

IV. Tussenkomen

4. Met op 2 januari 2019 ingediende verzoekschriften vragen Ellen Douwen en Jan Vannuffelen om in het geding te mogen tussenkomen.

Met een ter zitting neergelegd verzoekschrift vraagt de gemeente Westerlo om in het geding te mogen tussenkomen.

Er is grond om de verzoeken in te willigen.

V. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

5. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement prima facie kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

Er kan alleen rekening worden gehouden met hetgeen daarover het verzoekschrift werd uiteengezet en gestaafd. De Raad van State kan geen acht slaan op hetgeen ter terechtzitting nog door de verzoekende partij wordt bijgebracht. De verwerende partij kan daarop immers niet meer repliceren en de auditeur kan daarover niet op een deugdelijke wijze advies verlenen in een

procedure die op grond van artikel 22 van de gecoördineerde wetten op de Raad State essentieel schriftelijk is.

VI. Uiterst dringende noodzakelijkheid

Standpunt van de partijen

6. De verzoekende partijen zetten hierover het volgende uiteen:

“De verzoekende partijen kunnen de gewone schorsings- en annulatieprocedure niet afwachten: zij kregen op de hoorzitting van 20 december 2018 [...] vanwege de afdeling Handhaving meegedeeld dat, aansluitend op de definitieve weigering van de milieuvergunning op 6 december 2018, tot de sluiting van hun bedrijf zal worden overgegaan.

De voorliggende zaak is een kwestie van ‘leven of dood’ van het bedrijf: het voortbestaan van het bedrijf is in het gedrang. De uiterst dringende noodzakelijkheid is onmiskenbaar voorhanden, in acht genomen dat Uw Raad zelfs aanvaardt dat, ook zonder gevaar van faillissement, de uiterst dringende noodzakelijkheid al wordt aangetoond wanneer een zware financiële klap dreigt^[...].

Wanneer Uw Raad de schorsing van het bestreden weigeringsbesluit beveelt, zal dit besluit niet langer als ‘definitieve weigering van een milieuvergunning’ door de afdeling handhaving (kunnen) worden tenuitvoergelegd en is de reële dreiging van de ogenblikkelijke sluiting (zie de hoorzitting van 20 december 2018 voorafgaandelijk aan de te nemen bestuurlijke maatregel, stuk 1.3.) afgewend. Uw Raad heeft reeds in diezelfde zin geoordeeld: ‘De verplichting om de inrichting binnen de drie maanden te sluiten, is op het eerste gezicht het gevolg van de weigering om een vergunning uit te reiken. Er moet worden aangenomen dat wanneer ten gevolge van een schorsing de weigering niet verder ten uitvoer mag worden gelegd, dit ook voor de sluitingsverplichting geldt. De inwilliging van de vordering tot schorsing kan de verzoekende partij wel degelijk baat bijbrengen’”.

7. De verwerende partij stelt daar het volgende tegenover:

“De verzoekende partijen geven telkenmale aan dat ze door de vernietiging van het eerdere besluit van de bevoegde Vlaamse minister dd. 22.07.2015 door Uw Raad bij arrest dd. 29.03.2018 (R.v.St., nr. 241.172, 29 maart 2018, gemeente Westerlo), ze inzake de uitbating van het slachthuis konden terugvallen op het deputatiebesluit dd. 22.01.2015.

Dit is absoluut niet correct.

Door de vernietiging van het eerdere door de gemeente WESTERLO

bestreden besluit van de bevoegde Vlaamse minister dd. 22.07.2015 door Uw Raad, wordt de bevoegde Vlaamse minister (zijnde de in beroep uitspraak doende overheid) teruggebracht in een positie waarin zij haar bevoegdheid, die zij tevoren zgn. onrechtmatig had uitgeoefend, opnieuw kan aanwenden met al de waarborgen die haar in staat moeten stellen dit rechtmatig, uit te oefenen, rekening houdend met o.m. de inhoud van het vernietigingsarrest van Uw Raad.

De terugplaatsing van de bevoegde Vlaamse minister in de status quo ante brengt echter niet met zich mee dat de in eerste aanleg door de deputatie op 22.01.2015 genomen beslissing opnieuw rechtskracht krijgt en zodanig als juridische grondslag kon dienen voor de (verdere) exploitatie van het slachthuis.

Zie o.a. R.v.St., nr. 213.916, 16 juni 2011, VZW NATUURPUNT BEHEER; R.v.St., nr. 224.244, 4 juli 2013, VERMEULEN; R.v.St., nr. 230.407, 5 maart 2015, NAESSENS; R.v.St., nr. 232.484, 8 oktober 2015, VZW MILIEURFRONT OMER WATTEZ; R.v.St., nr. 236.696, 8 december 2016, DENAEYER.

De verzoekende partijen behoorden m.a.w. reeds n.a.v. de betekening van het arrest van Uw Raad dd. 29.03.2018, reeds 9 maanden geleden, hun activiteiten te staken. Het door de verzoekende partijen beweerde nadeel staat niet in oorzakelijk verband met het bestreden besluit doch met de gevolgen van het arrest van Uw Raad dd. 29.03.2018 (waarbij de vernietiging terugwerkt tot de datum van de vernietigde akte, zijnde 22.07.2015)”.

8. De derde tussenkomende partij, de gemeente Westerlo, zet het volgende uiteen:

“De verzoekende partij tot tussenkomst stelt vast dat Uw Raad reeds in maart 2018 overging tot nietigverklaring van de in 2015 verleende milieuvergunning. Verzoekende partijen wisten dus al in maart 2018 dat er een belangrijk probleem was met de vergunning en hebben minstens vanaf maart 2018 de tijd gehad om preventieve maatregelen te nemen om de geschetste gevolgen te remediëren.

In het licht daarvan is het voor verzoekende partij tot tussenkomst allerminst evident dat de Uiterst Dringende Noodzakelijkheid als rechtstreeks gevolg van een mededeling van de Afdeling Handhaving op de hoorzitting op 20 december 2018, wordt aanvaard”.

Beoordeling

9. De toepassing van de schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid brengt een ernstige verstoring teweeg in het normale verloop van de rechtspleging voor de Raad van State, beperkt de mogelijkheden tot onderzoek van de zaak tot een strikt minimum en brengt de uitoefening van de

rechten van de verdediging van de verwerende partij aanzienlijk in het gedrang. Daarom moet de aanwending van die procedure zeer uitzonderlijk blijven, in die zin dat ze slechts mag worden aangewend in die enkele gevallen dat het uiterst dringende karakter van de zaak meteen voor iedereen zonder meer duidelijk is, ofwel door de verzoekende partij op duidelijke en onomstootbare wijze wordt aangetoond. Op grond van artikel 16, § 1, 7°, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State moet het verzoekschrift tot schorsing wegens uiterst dringende noodzakelijkheid een uiteenzetting bevatten van de feiten die de uiterst dringende noodzakelijkheid rechtvaardigen. Dit laatste impliceert dat de verzoekende partij aan de hand van precieze en concrete gegevens aantoont dat de schorsing van de tenuitvoerlegging, indien zij pas na het afwikkelen van de gewone schorsingsprocedure zou worden uitgesproken, onherroepelijk te laat zou komen om het nadeel op te vangen of het beoogde voordeel te bewerkstelligen.

Een gebeurlijke schorsing van de tenuitvoerlegging van de thans bestreden beslissing lijkt niet tot gevolg te hebben dat de verzoekende partijen de door hen beoogde (en reeds ingezette) exploitatie van het slachthuis op wettelijke wijze kunnen aanvatten of voortzetten. Zij lijken daarvoor immers niet over de decretaal vereiste milieuvergunning te beschikken en zij tonen niet aan dat er redenen zijn om daarover thans een andere zienswijze te huldigen. Een weigering van milieuvergunning is overigens niet -zoals de verzoekende partijen dit toch trachten te doen- gelijk te stellen aan een mogelijk later tussen te komen bevel tot stopzetting.

10. Er is bijgevolg niet voldaan aan één van de voorwaarden van artikel 17, § 1 en § 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Dit volstaat om de vordering tot schorsing te verwerpen, zonder dat het noodzakelijk is de door de verwerende partij aangevoerde ontvankelijkheidsexcepties te beoordelen.

BESLISSING

1. De verzoeken van Ellen Douwen, Jan Vannuffelen en de gemeente Westerlo tot tussenkomst worden ingewilligd.

2. De Raad van State verwerpt de vordering.

3. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, begroot op een rolrecht van 400 euro en een bijdrage van 40 euro, elk voor de helft, en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partij.

De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomsten, begroot op 450 euro, elk voor een derde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vier januari tweeduizend negentien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys