

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 244.421 van 9 mei 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  
                      advocaten Isabelle Larmuseau en Gilles Dewulf en tevens door  
                      advocaat Tom Swerts  
                      kantoor houdend te 2800 Mechelen  
                      Antwerpsesteenweg 16-18  
                      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  
                      gevestigd te 2260 Westerlo  
                      Boerenkrijglaan 61  
                      alwaar woonplaats wordt gekozen

## *I. Voorwerp van de vordering*

1. De vordering, ingesteld op 8 februari 2019, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 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. Bij arrest nr. 243.330 van 4 januari 2019 zijn de verzoeken tot tussenkomst van Ellen Douwen, Jan Vannuffelen en de gemeente Westerlo ingewilligd en is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de bestreden beslissing verworpen.

De verwerende partij en de derde tussenkomende partij hebben een nota ingediend.

Auditeur Rita Van Den Eeckhout heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 mei 2019.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Tom Swerts en Lennart Nijs, die verschijnen voor de verzoekende partijen, advocaat Michel van Dievoet, die verschijnt voor de verwerende partij, en schepen Clyde Tai-Apin, 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:

“[...]. 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.

[...]. 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 petities, 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.

Dit is de bestreden beslissing.

3.8. Op 21 januari 2019 treft de afdeling Handhaving van de Vlaamse Overheid een besluit houdende bestuurlijke maatregelen ten aanzien van de NV Sus Campinae:

“Artikel 1. De volgende maatregelen moeten worden genomen:

- Sus Campinae nv neemt tijdig alle nodige maatregelen zodat uiterlijk op 09 augustus 2019 alle vergunningsplichtige activiteiten te Nijverheidsstraat 24, 2260 Westerlo stilliggen. Dit op een manier waarbij geen hinder optreedt of schade wordt veroorzaakt aan het milieu, de omgeving of omwonenden.

- In tussentijd:

- o neemt het bedrijf de nodige maatregelen opdat de sereniteit van het naastliggende kerkhof maximaal gerespecteerd wordt. Dit betreft minstens een stopzetting van de transporten aan de kant van het kerkhof wanneer er plechtigheden plaatsvinden;

- o treft het bedrijf de nodige maatregelen om geurhinder, veroorzaakt door de bedrijfsactiviteiten, te voorkomen;

- [...]

Artikel 2. De volgende voorwaarden moeten voldaan zijn om deze bestuurlijke maatregelen op te heffen:

Sus Campinae nv beschikt over een geldig vergunningenbesluit voor het uitvoeren van vergunningsplichtige activiteiten te Nijverheidsstraat 24, 2260 Westerlo”.

3.9. Op 18 februari 2019 dienen de verzoekende partijen een aanvraag in “voor het bouwkundige luik van de omgevingsvergunning”.

#### *IV. Herinnering van de schorsingsvoorwaarden*

4. Luidens artikel 17, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een procedure tot nietigverklaring én dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van het besluit prima facie kan verantwoorden.

Er kan alleen rekening worden gehouden met hetgeen daarover in het verzoekschrift werd uiteengezet en gestaafd. De Raad van State kan geen acht slaan op hetgeen in later ingediende geschriften of ter terechtzitting nog door de verzoekende partij wordt bijgebracht. De verwerende partij kan daarop immers niet meer schriftelijk 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 van State essentieel schriftelijk is.

#### *V. Spoedeisendheid*

##### *Standpunt van de verzoekende partijen*

5. De verzoekende partijen zetten in hun inleidende akte uiteen dat in navolging van de bestreden beslissing de exploitatie moet worden stopgezet. Dit wordt bevestigd door het besluit van de afdeling Handhaving van de Vlaamse

Overheid van 21 januari 2019, waarbij de stopzetting van alle vergunningsplichtige activiteiten te Westerlo wordt bevolen, uiterlijk op 9 augustus 2019.

Zij stellen eveneens dat een schorsing de overheid ertoe kan aanzetten de zaak opnieuw te heroverwegen, hetgeen noodzakelijk is in het licht van de korte termijn waarover de verzoekende partijen beschikken om een nieuwe vergunning te verkrijgen.

Indien de exploitatie daadwerkelijk moet worden stilgelegd op 9 augustus 2019 beschikken de verzoekende partijen niet over voldoende reserves om de resterende duur van de annulatieprocedure te kunnen overbruggen. De concurrentiepositie van de tweede verzoekende partij wordt aangetast door verlies van cliënteel en ook de exploitatie van andere bedrijven, die wat levering of output betreft volledig afhankelijk zijn van het slachthuis, komt in het gedrang. De tweede verzoekende partij wijst ook op de hoge schuldgraad van het bedrijf. Bij een gedwongen stillegging komt zij reeds op korte tijd in de problemen om aan haar lopende schuldvorderingen te voldoen.

### *Beoordeling*

6. Krachtens artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden bevolen indien, onder meer, “de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring”.

Een zaak is spoedeisend, en dus vatbaar voor beoordeling in kort geding, zodra de vrees voor schade van enig belang, of zelfs voor ernstige nadelen, een onmiddellijke beslissing wenselijk maakt. Bijgevolg mag het kort geding worden gehanteerd wanneer het geschil niet met de gewone procedure binnen de gewenste tijdspanne kan worden opgelost. Het komt er daarbij voor een verzoekende partij, die beweert dat de zaak te spoedeisend is om de uitkomst van

het annulatieberoep te kunnen afwachten, op aan om van die urgentie te overtuigen aan de hand van de concrete feiten die zij in haar vordering aanvoert (Rvs 14 september 2017, nr. 239.069, Taillieu e.a.).

In het arrest over de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid overwoog de Raad van State onder meer het volgende:

“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”.

In de huidige stand van zaken stelt zich nog steeds hetzelfde probleem: een schorsing van de bestreden beslissing heeft niet tot gevolg dat de verzoekende partijen de exploitatie op wettige wijze kunnen voortzetten. Zij beschikken in dat geval nog steeds niet over een geldige milieuvergunning, zoals de verwerende en de derde tussenkomen partij in hun nota's uiteenzetten. Een eventuele schorsing heeft evenmin tot gevolg dat de verwerende partij ertoe gehouden is de geschorste beslissing (in te trekken en) te heroverwegen.

Dat de verzoekende partijen dienen te beschikken over een geldig vergunningsbesluit voor het uitvoeren van de vergunningsplichtige activiteiten van het slachthuis, blijkt overigens ook uit de voorwaarden die de afdeling Handhaving van de Vlaamse Overheid op 21 januari 2019 heeft gesteld om de bestuurlijke maatregel (stopzetting van de exploitatie uiterlijk op 9 augustus 2019) op te heffen.

Hieruit volgt dat de schorsing van de bestreden beslissing de aangevoerde financiële nadelen hoe dan ook niet kan afwenden, en dit in afwachting van een uitspraak over het annulatieberoep.

De spoedeisendheid wordt niet aangetoond.

## **BESLISSING**

**De Raad van State verwerpt de vordering.**

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

|                 |                  |
|-----------------|------------------|
| Eric Brewaeys,  | kamervoorzitter, |
| bijgestaan door |                  |
| Bart Tettelin,  | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Bart Tettelin**

**Eric Brewaeys**