

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 248.794 van 29 oktober 2020
in de zaak A. 224.353/VII-40.183**

In zake : 1. Eric VAN MARSENILLE
 2. Rita CLAESSENS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Stijn Verbist
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Graaf van Hoornestraat 51
 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

Tussenkomende partij :

de BVBA DENNENDAEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Floris Sebreghts en Véronique Wildemeersch
kantoor houdend te 2600 Berchem
Borsbeeksebrug 36
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 januari 2018, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 29 november 2017 waarbij het bestuurlijk beroep tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 8 mei 2014, houdende het verlenen aan de bvba Dennendael van de milieuvergunning voor het exploiteren van een legkippenbedrijf, gelegen aan de Hogenaardseweg te Ranst, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard.

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 bvba Dennendael heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 15 maart 2018. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 oktober 2020.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

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

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen 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 13 november 2013 dient de tussenkomende partij een milieuvergunningsaanvraag in voor de exploitatie van een pluimveehouderij met

stalplaatsen voor 59.640 legkippen, gelegen aan de Hogenaardseweg te Ranst (Oelegem). Voorafgaand aan die aanvraag is een project-MER opgesteld dat op 10 september 2013 door de dienst MER is goedgekeurd.

3.2. Bij besluit van 8 mei 2014 verleent de deputatie van de provincieraad van Antwerpen de gevraagde vergunning.

3.3. Tegen dit besluit dienen de verzoekende partijen beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister.

3.4. Met een besluit van 5 december 2014 verklaart de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw het beroep gedeeltelijk gegrond en verleent zij de gevraagde milieuvergunning met gewijzigde bijzondere vergunningsvoorwaarden.

3.5. Bij arrest nr. 238.597 van 22 juni 2017 vernietigt de Raad van State de vergunningsbeslissing van 5 december 2014. De vernietigingsmotieven van dit arrest luiden als volgt:

“[...] Uit de gegevens van het administratief dossier blijkt dat de behandelingstermijn van de vergunningsaanvraag tijdens de procedure in eerste aanleg met twee maanden werd verlengd omdat de PMVC van oordeel was dat ‘het goedgekeurde MER niet alle nodige informatie kan bieden om de ingediende bezwaren te kunnen inschatten en evalueren’. Vervolgens heeft de aanvrager van de vergunning op 2 april 2014 een nieuw stuk ‘Aanvullende geurmodelleringen Veeteeltbedrijf Dennedael i.k.v. vergunningsaanvraag’ ingediend. Deze, door het adviesbureau NV Ecorem, opgestelde ‘studie’ heeft tot doel om ‘invulling te geven aan de vraag voor het opstellen van bijkomende cumulatieve geurmodelleringen waarbij de bronnencluster aangepast wordt op basis van de gegevens [...] doorgegeven door het departement milieuvergunningen van de provincie Antwerpen’. In de ‘studie’ wordt toelichting gegeven bij de ‘Methodiek effectbepaling’. Voorts worden de geuremissies in de huidige en de toekomstige situatie berekend en wordt een (geur)bronnencluster, uitgaande van twee scenario’s, bepaald. Ten slotte wordt aan de hand van een verspreidingsmodel (IFDM) een inschatting gemaakt van de geurimmissie van het geplande veeteeltbedrijf in de omgeving. Deze geurstudie omvat vier cumulatieve modelleringen, twee huidige en twee toekomstige, waarvan de figuren als bijlage worden toegevoegd.

De op 2 april 2014 bijgebrachte aanvullende geurmodelleringen strekken er klaarblijkelijk toe om de beoordeling van de effecten op het vlak van

geurhinder, opgenomen in het bij de milieuvergunningsaanvraag gevoegde oorspronkelijke milieueffectenrapport (discipline Lucht, p. 36-41), goedgekeurd op 10 september 2013, volledig te vervangen.

[...] Artikel 5, § 5, van Vlarem I, in de op het geding toepasselijke versie, bepaalt dat voor projecten die overeenkomstig het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid aan een milieueffectrapportage zijn onderworpen, het goedgekeurde milieueffectenrapport bij de vergunningsaanvraag moet worden gevoegd. Overeenkomstig artikel 17 van hetzelfde besluit bestaat het openbaar onderzoek over een vergunningsaanvraag onder meer uit ‘het op bevel van de bevoegde burgemeester ter inzage leggen van de vergunningsaanvraag en zijn bijlagen gedurende dertig kalenderdagen bij de diensten van het gemeentebestuur’. Alleen al uit voormelde bepalingen volgt dat een door de dienst MER goedgekeurd milieueffectenrapport of bepaalde onderdelen ervan niet lopende de vergunningsprocedure kunnen worden vervangen, zonder de regels van het openbaar onderzoek te schenden”.

3.6. Na de kennisgeving van het vernietigingsarrest zou van 26 juli 2017 tot 24 augustus 2017 een nieuw openbaar onderzoek in de gemeente Ranst hebben plaatsgevonden. Tijdens dit onderzoek zouden geen bezwaren zijn ingediend.

3.7. In het kader van de herneming van de beroepsprocedure worden een aantal nieuwe adviezen uitgebracht:

- a) de Vlaamse Milieumaatschappij verstrekt op 28 juli 2017 een voorwaardelijk gunstig advies;
- b) de afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten - Milieueffectrapportage adviseert op 31 juli 2017 tot “de opmaak van een nieuw geactualiseerd MER voor het project”;
- c) het advies van de afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten - Milieuvergunningen van 30 augustus 2017 is ongunstig omdat een door de dienst MER goedgekeurd milieueffectenrapport of onderdelen ervan niet kunnen worden vervangen lopende de vergunningsprocedure, zonder de regels van het openbaar onderzoek te schenden;
- d) het Agentschap voor Natuur en Bos stelt in een advies van 8 september 2017 dat het, gelet op nieuwe beschikbare tools en een nieuw significantiekader, over onvoldoende informatie beschikt, zodat een betekenisvolle aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszone niet met zekerheid kan worden uitgesloten;

e) de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie brengt ten slotte op 12 september 2017 een ongunstig advies uit: zij stelt voor om de beroepen vergunningsbeslissing op te heffen en de gevraagde milieuvergunning te weigeren.

3.8. Op 29 november 2017 verklaart de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw het beroep gedeeltelijk gegrond en bevestigt zij de in eerste aanleg verleende vergunning, mits wijziging van de na te leven bijzondere vergunningsvoorwaarden.

Dit is de bestreden beslissing, die onder meer steunt op de volgende motieven:

“Overwegende dat tijdens het openbaar onderzoek 157 bezwaren werden ingediend, die betrekking hebben op geluids- en geurhinder, vliegenplaag, mobiliteit en kritiek op het project-MER;

Overwegende dat tijdens het openbaar onderzoek werd gesteld dat twee bedrijven van de vier in rekening gebrachte bedrijven niet meer operationeel zijn; dat bijgevolg de exploitant een nieuwe geurstudie liet opmaken (nota 2 april 2014) op vraag van de PMVC; dat er twee scenario's werden gemodelleerd, gezien er tegen één van de twee omliggende bedrijven een verzoek tot nietigverklaring bij de Raad van State lopende is voor de uitbreiding van het bedrijf (bvba Biofors); dat scenario 1 rekening houdt met de vernietiging en scenario 2 zonder de vernietiging;

Overwegende dat de Raad van State in het arrest van 22 juni 2017 oordeelde dat de nota van 2 april 2014 een schending van het openbaar onderzoek betekent;

Overwegende dat de exploitant tijdens de hoorzitting stelde dat de gemeente een nieuw openbaar onderzoek heeft uitgevoerd op basis van het arrest van de Raad van State; dat er geen bezwaren werden ingediend; dat de GMVC in haar advies stelt dat met het nieuwe openbaar onderzoek geen rekening kan gehouden worden, daar dit niet dezelfde garanties biedt als een openbaar onderzoek in eerste aanleg; dat de GMVC hierbij verwijst naar arrest nr. 210.532 van de Raad van State; dat in dit arrest echter geen uitspraak wordt gedaan over een gelijkaardige situatie; dat het arrest, waarnaar verwezen, handelt over het ontbreken van een informatievergadering tijdens het openbaar onderzoek, zoals wettelijk wordt opgelegd; dat bijgevolg door het nieuwe openbaar onderzoek tegemoet wordt gekomen aan arrest nr. 238.597 van de Raad van State van 22 juni 2017”.

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 11, § 1, en 17, eerste lid, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna: milieuvergunningsdecreet), de artikelen 17 tot en met 19 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, de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partijen betwisten dat het nieuwe openbaar onderzoek dat vanaf 25 juli 2017 zou hebben plaatsgevonden op de wettelijk voorgeschreven wijze werd bekendgemaakt. Zo stellen zij dat, ondanks herhaald aandringen bij de gemeentelijke milieudienst, geen stukken worden voorgelegd waaruit blijkt dat het openbaar onderzoek werd bekendgemaakt via één van de informatiekkanalen die in artikel 17, § 3, 4°, van Vlarem I worden opgesomd, noch dat een bewijs van aanplakking, zoals bedoeld in artikel 19 van hetzelfde besluit, werd opgemaakt. Daarenboven merken de verzoekende partijen op dat over de vergunningsaanvraag evenmin een informatievergadering werd georganiseerd.

5. De verwerende partij antwoordt:

“[...]

Bij arrest van uw Raad van 22 juni 2017 met nr. 238.597 werd de verleende milieuvergunning van 5 december 2014 vernietigd omwille van volgende reden:

[...]

[...] Teneinde tegemoet te komen aan dit vernietigingsarrest, werd door de gemeente Ranst een openbaar onderzoek georganiseerd gedurende de periode 26 juli 2017 tot en met 24 augustus 2017, waarbij het volledige dossier (inclusief de bijgebrachte geurmodellerings) ter publieke inzage werden gelegd, en er bezwaren konden worden ingediend.

[...] De stelling dat het openbaar onderzoek niet op correcte wijze zou zijn bekendgemaakt kan, zoals verzoekende partijen beweren, geenszins

overtuigen.

Immers wordt in het proces-verbaal van sluiting van het openbaar onderzoek van 28 augustus 2017 uitdrukkelijk het volgende gesteld [...]:

‘De burgemeester verklaart dat het openbaar onderzoek werd georganiseerd conform de bepalingen van hoofdstuk V van Vlarem I.’

Hieruit volgt dat het volledige openbaar onderzoek, inclusief de bekendmaking ervan, conform de toepasselijke wettelijke bepalingen werd georganiseerd. Er is geen enkele reden voorhanden om te twijfelen aan deze verklaring van de burgemeester.

Uit het proces verbaal van sluiting van het openbaar onderzoek blijkt dat de bekendmaking van het openbaar onderzoek op 25 juli 2017 werd aangeplakt [...].”

6. De tussenkomenende partij laat het volgende gelden:

“[...] Bij het arrest van de Raad van State van 22 juni 2017 (nr. 238.597) werd de aan tussenkomenende partij op 5 december 2014 verleende milieuvergunning vernietigd.

[...] De milieuvergunning werd door Uw Raad enkel en alleen vernietigd omwille van het feit dat de regelgeving omtrent de organisatie van het openbaar onderzoek niet op rechtmatige wijze zou zijn nageleefd. Lopende de procedure werd nl. nog een bijkomend stuk gevoegd, meer bepaald aanvullende geurmodelleringen, die overigens op vraag van verzoekende partijen werden opgemaakt. Uw Raad oordeelde in haar arrest als volgt: [...].

[...] Deze aanvullende geurmodelleringen zouden er volgens Uw Raad ‘klaarblijkelijk toe strekken de beoordeling van de effecten op het vlak van geurhinder in het bij de milieuvergunningsaanvraag gevoegde oorspronkelijke milieueffectenrapport, volledig te vervangen’. Uw Raad besloot dat een door de dienst MER goedgekeurd milieueffectenrapport of bepaalde onderdelen ervan niet lopende de vergunningsprocedure kunnen worden vervangen, zonder de regels van het openbaar onderzoek te schenden.

[...] Er dient te worden benadrukt dat de milieuvergunning enkel om die reden werd vernietigd. In functie van het hernemen van een beslissing door de minister werd het vormgebrek hersteld. Tussen 26 juli 2017 en 24 augustus 2017 werd opnieuw een openbaar onderzoek gehouden, waarbij alle stukken ter inzage werden gelegd. Er werden echter geen bezwaren ingediend.

[...] Het aspect dat door Uw Raad werd aangekaart als zijnde een probleem, werd op zich dus aangepakt. Het proces-verbaal van sluiting van het openbaar onderzoek van 28 augustus 2017 vormt het bewijs dat het openbaar onderzoek werd georganiseerd overeenkomstig de wettelijke bepalingen. Uit dat proces-verbaal blijkt verder dat de bekendmaking van het openbaar onderzoek op 25 juli 2017 werd aangeplakt.

[...] Het standpunt van verzoekende partijen dat het openbaar onderzoek niet op correcte wijze zou zijn georganiseerd, kan om die reden niet worden bijgetreden.

[...] Bij Ministerieel besluit van 29 november 2017 werd door de minister de milieuvergunning opnieuw verleend. Tussenkomenende partij beschikt op

heden over een uitvoerbare milieuvergunning. Het betreft een uitvoerig gemotiveerd besluit, waarin o.a. het volgende werd gesteld over dat openbaar onderzoek: [...].

[...] In de nieuwe milieuvergunning wordt geantwoord op de bezwaren over het al dan niet gehouden nieuwe openbare onderzoek en over de actualiteit van het bestaande milieueffectenrapport.

[...] Uit het voorgaande blijkt duidelijk dat het openbaar onderzoek op een rechtmatige wijze werd georganiseerd. Indien dat niet het geval zou zijn, kan dat in elk geval niet aan tussenkomende partij, noch aan verwerende partij verweten worden, maar wel aan de gemeente, en kan e.e.a. desgevallend rechtgezet worden”.

7. In hun memorie van wederantwoord reageren de verzoekende partijen als volgt:

“Verzoekende partijen stellen vast dat tussenkomende partij op geen enkele wijze de gebrekkige bekendmaking en organisatie van het voor dit dossier essentiële openbaar onderzoek en informatievergadering betwist. Verwerende partij verwijst louter naar een nietszeggend PV van sluiting van het openbaar onderzoek dd. 28 augustus 2017.

Het feit dat geen van beide partijen ook maar enige moeite doet om de met stukken gestaafde stelling van verzoekende partijen te weerleggen, toont genoegzaam aan dat ook zij moeten erkennen dat het openbaar onderzoek niet correct werd bekendgemaakt en geen informatievergadering werd georganiseerd conform de geschonden wettelijke en decretale bepalingen. Geen enkel nuttig tegenbewijs wordt ter zake voorgelegd”.

8. De verwerende partij voegt in haar laatste memorie nog toe dat een te ruime lezing wordt gegeven van arrest nr. 238.597 van 22 juni 2017 en dat “er geen redelijke aanwijzingen zijn dat het openbaar onderzoek niet op de voorgeschreven wijze zou zijn georganiseerd”.

9. In haar laatste memorie beklemtoont de tussenkomende partij dat het proces-verbaal van sluiting van het openbaar onderzoek van 28 augustus 2017 bewijst dat het openbaar onderzoek werd georganiseerd overeenkomstig de wettelijke bepalingen en dat arrest nr. 238.597 van 22 juni 2017 enkel handelt over het niet-organiseren van een informatievergadering tijdens de procedure in eerste aanleg.

Beoordeling

10. Artikel 11, § 1, van het milieuvergunningsdecreet, dat overeenkomstig artikel 387, eerste lid, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, van toepassing is op de milieuvergunningsaanvraag die tot het bestreden besluit heeft geleid, bepaalt dat, behoudens andersluidende bepalingen, elke beslissing over een vergunningsaanvraag wordt voorafgegaan door een openbaar onderzoek dat wordt ingesteld volgens de modaliteiten en binnen de termijnen bepaald door de Vlaamse regering.

Het openbaar onderzoek bestaat onder meer uit het ter inzage leggen van de vergunningsaanvraag en zijn bijlagen bij de diensten van het betrokken gemeentebestuur. De ter inzage gelegde stukken moeten derden-belanghebbenden toelaten voldoende inzicht te krijgen in de beoogde exploitatie zodat zij op nuttige wijze hun bezwaarrecht kunnen uitoefenen.

11. Blijkens de motivering van het bestreden besluit stelde “de exploitant tijdens de hoorzitting [...] dat de gemeente een nieuw openbaar onderzoek heeft uitgevoerd op basis van het arrest van de Raad van State” en dat “er geen bezwaren werden ingediend”. Uit de bewoordingen van dit motief leidt de Raad van State in de eerste plaats af dat de verwerende partij louter is afgegaan op een eenzijdige verklaring van de vergunningsaanvrager, terwijl zij blijkbaar zelf geen onderzoek heeft gevoerd naar de regelmatigheid van dat nieuwe openbaar onderzoek. Bovendien maakt de motivering van het bestreden besluit ook melding van het (eerste) openbaar onderzoek tijdens hetwelk “157 bezwaren werden ingediend, die betrekking hebben op geluids- en geurhinder, vliegenplaag, mobiliteit en kritiek op het project-MER”, zodat onduidelijk is of de verwerende partij bij haar beoordeling rekening heeft gehouden met de omstandigheid dat 157 bezwaren dan wel geen bezwaren tegen het project kenbaar werden gemaakt.

12. Voorts vereist artikel 11 van het milieuvergunningsdecreet dat “elke” beslissing over een vergunningsaanvraag wordt “voorafgegaan” door een openbaar onderzoek. Daaruit volgt dat een substantieel gebrek aan het openbaar

onderzoek dat voorafgaat aan de in eerste aanleg genomen beslissing over de milieuvergunningsaanvraag, niet kan worden goedge maakt door het organiseren, hangende de administratieve beroepsprocedure, van een nieuw openbaar onderzoek over een gewijzigde vergunningsaanvraag, desgevallend door toevoeging van stukken die initieel niet ter inzage hebben gelegen. Een tegenovergestelde zienswijze zou niet alleen de bevoegdheid van de in eerste aanleg beoordelende instantie aantasten, maar zou ook de rechten van derden-belanghebbenden uithollen om middels het instellen van een administratieve beroepsprocedure op nuttige wijze voor hun belangen op te komen. Conclusie is dan ook dat de onwettigheid die werd vastgesteld in arrest nr. 238.597 van de Raad van State van 22 juni 2017 niet werd hersteld door de bestreden vergunningsbeslissing.

13. Het middel is gegrond.

V. Kosten

14. De verzoekende partijen vragen de verschuldigde rechtsplegingsvergoeding te verhogen tot het wettelijk maximumbedrag van 1.400 euro omdat de bestreden beslissing “manifest onwettig” is en het annulatieberoep “kennelijk gegrond”.

15. Op dat verzoek wordt niet ingegaan omdat de door de verzoekende partijen aangehaalde redenen, niet gekwalificeerd kunnen worden als een van de in artikel 30/1, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bedoelde gevallen waarin de Raad van State kan beslissen om de verschuldigde rechtsplegingsvergoeding te verhogen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 29 november 2017 waarbij het bestuurlijk beroep tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 8 mei 2014, houdende het verlenen aan de

bvba Dennendael van de milieuvergunning voor het exploiteren van een legkippenbedrijf, gelegen aan de Hogenaardseweg te Ranst, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard.

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 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is 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 negenentwintig oktober tweeduizend twintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeyts,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeyts