RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 249.663 van 1 februari 2021
in de zaak A. 222.028/VII-39.965

In zake : Guido DEHOUCK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jean Verdonck en Sigfried Sergeant
kantoor houdend te 8200 Brugge St-Michiels
't Kloosterhof 15-17
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD VAN WEST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 21 april 2017, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 9 februari 2017 waarbij de beroepen, ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zonnebeke van 16 juni 2014, houdende het gedeeltelijk verlenen aan Veronique Lampaert van de milieuvergunning voor het verder exploiteren en veranderen van een landbouwbedrijf, gelegen aan de Hoenstraat 15 te Zonnebeke, gedeeltelijk worden ingewilligd en de beroepen beslissing wordt gewijzigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

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 partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 januari 2021.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ann Louf, die *loco* advocaten Jean Verdonck en Sigfried Sergeant verschijnt voor verzoeker, en adjunct-adviseur Sandy Vanparys, die 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. Het geding heeft betrekking op de vergunning voor een gemengd landbouwbedrijf, geëxploiteerd te Zonnebeke (Beselare), aan de Hoenstraat 15. Op 20 mei 2011 dient de uitbaatster een hernieuwingsaanvraag in. Tegelijk wenst zij een wijziging door te voeren in het aantal gehouden dieren en haar inrichting te veranderen door toevoeging van een biogasinstallatie.

3.2. Op 29 november 2012 verleent de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen grotendeels de gevraagde vergunning. De hernieuwing van de vergunning voor 358 mestvarkens en voor een grondwaterwinning met een debiet van 267 m³ per jaar in het Landeniaan zand en de uitbreiding van de inrichting met 92 mestvarkens worden echter geweigerd. Bij ministerieel besluit van 3 juni 2013 wordt het bestuurlijk beroep tegen deze

beslissing gedeeltelijk gegrond verklaard en wordt de beroepen beslissing gewijzigd. De milieuvergunning wordt deels verleend, met inbegrip van de gevraagde biogasinstallatie, en deels geweigerd, in hoofdzaak wat het aantal vergunde dieren betreft. Dit besluit wordt voor de Raad van State aangevochten in, onder meer, zaak A. 209.677/VII-38.869. Bij arrest nr. 233.726 van 4 februari 2016 stelt de Raad van State het verval van de verleende milieuvergunning vast omdat de corresponderende stedenbouwkundige vergunning als definitief geweigerd moet worden beschouwd.

3.3. Inmiddels heeft de uitbaatster op 5 maart 2014 een nieuwe aanvraag ingediend voor het verder exploiteren, uitbreiden en wijzigen van het landbouwbedrijf. In essentie beoogt zij in de toekomst louter nog een varkensbedrijf te exploiteren.

3.4. Bij besluit van 16 juni 2014 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zonnebeke gedeeltelijk de gevraagde vergunning.

3.5. Een aantal omwonenden, waaronder verzoeker, stellen tegen deze beslissing een bestuurlijk beroep in.

3.6. Op 11 december 2014 verklaart de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen de beroepen gedeeltelijk gegrond. De vergunning wordt deels verleend en deels geweigerd. De in eerste aanleg opgelegde bijzondere exploitatievoorwaarden worden verder uitgebreid.

3.7. Bij arrest nr. 236.078 van 13 oktober 2016 vernietigt de Raad van State de milieuvergunning van 11 december 2014, om volgende reden:

> "[…] Artikel 11, § 1, van het milieuvergunningsdecreet luidt als volgt:
> 'Behoudens andersluidende bepalingen, wordt elke beslissing over een vergunningsaanvraag voorafgegaan door een openbaar onderzoek dat wordt ingesteld volgens de modaliteiten en binnen de termijnen bepaald door de Vlaamse regering'.
> Deze basisbepaling inzake het openbaar onderzoek wordt nader uitgewerkt in de artikelen 17 tot en met 19 van Vlarem I. Meer bepaald blijkt uit deze

reglementaire bepalingen onder meer dat de vergunningsaanvraag en zijn bijlagen ter inzage moeten worden gelegd.
Uit de samenlezing van deze bepalingen blijkt dat de aanvraag alle gegevens moet bevatten om een adequate beoordeling van de te verwachten hinder en risico's mogelijk te maken en dus ook omtrent de maatregelen die zullen worden genomen om de hinder voor de buurt te beperken.
[…] Het milieuvergunningsdecreet noch de uitvoeringsbesluiten ervan verzetten er zich tegen dat de aanvrager van de vergunning na afloop van het openbaar onderzoek, gebeurlijk op uitdrukkelijk verzoek van het bestuur, bijkomende stukken indient die, zonder het eigenlijke voorwerp van het aangevraagde te wijzigen, strekken tot verduidelijking, aanvulling of verbetering. Essentiële wijzigingen, zijnde wijzigingen aan het voorwerp van de aanvraag - dit wil zeggen de inrichting of de activiteit waarvoor een vergunning wordt aangevraagd - zijn echter verboden.
Het aldus voorgeschreven openbaar onderzoek moet derden-belanghebbenden, zoals verzoeker, toelaten voldoende inzicht te krijgen in de beoogde exploitatie zodat zij op nuttige wijze hun bezwaarrecht kunnen uitoefenen. Dat te dezen de afdeling Milieuvergunningen en de PMVC de aangebrachte wijzigingen bij hun advies hebben kunnen betrekken, is in dit opzicht dan ook irrelevant. Evenmin doet het ter zake dat verzoeker aanwezig was op de hoorzitting van de PMVC, omdat, anders dan in geval van een correct verloop van het openbaar onderzoek, niets garandeert dat hij met volledige kennis van zaken zijn bezwaren omtrent de aangebrachte wijzigingen heeft kunnen laten gelden. Bovendien valt niet uit te sluiten dat ook andere belanghebbenden mogelijkerwijze bezwaren hadden geuit, waren zij tijdens het openbaar onderzoek volledig geïnformeerd geweest. Verzoeker heeft dan ook belang bij zijn betoog als zouden er, na afloop van het openbaar onderzoek, nog essentiële wijzigingen zijn aangebracht aan de vergunningsaanvraag. Dit belang is, anders dan de tussenkomende partij meent, wel degelijk persoonlijk, nu de wijzigingen, zoals hierna zal blijken, betrekking hebben op de geurproblematiek en deze in het bestreden besluit in het bijzonder wordt betrokken op de aan de noordoostzijde van het bedrijf wonende verzoeker.
[…] Uit het bestreden besluit blijkt dat de afdeling Milieuvergunningen wegens de verwachte bijkomende geurimpact aanvankelijk een negatief advies uitbracht, stellende dat de geuremissie en eventuele milderende maatregelen verder dienden te worden onderzocht. Daarop heeft de exploitant een aanvullende geurstudie laten opstellen en op basis hiervan een nieuw voorstel ingediend waarbij de schouwen van de vleesvarkensstal worden verhoogd tot één meter boven de nok, de bezetting in de vleesvarkensstal wordt verminderd met 40 varkens, er een windsingel wordt aangelegd aan de noordoostzijde van het bedrijf en de mestverblijftijd in iedere stal wordt beperkt tot twee maanden. Vervolgens heeft de afdeling Milieuvergunningen een nieuw, ditmaal gunstig, advies uitgebracht. Met de bestreden vergunningsbeslissing worden voormelde wijzigingen uitdrukkelijk als verplichtend gesteld in een bijkomende bijzondere exploitatievoorwaarde.
Alleen al de verhoging van de schouwen van de varkensstal en de aanleg van een windsingel aan de noordoostzijde van het bedrijf, dienen te worden beschouwd als een essentiële wijziging van de oorspronkelijke

vergunningsaanvraag. Het komt niet aan de Raad van State toe om te beoordelen of deze wijzigingen enkel voordelige gevolgen hebben voor verzoeker. Dit is nog minder het geval nu verzoeker zulks uitdrukkelijk betwist onder verwijzing naar de omzendbrief van 29 juni 2012 en de korte afstand tot zijn woning".

3.8. Na deze nietigverklaring organiseert de gemeente van 25 november tot 24 december 2016 een openbaar onderzoek. Er worden zeven bezwaarschriften ingediend.

De volgende adviezen worden verleend:

- de afdeling Milieuvergunningen adviseert gunstig (reeds op 14 december 2016, nog tijdens het nieuw openbaar onderzoek);
- de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert gunstig;
- de Vlaamse Milieumaatschappij adviseert gunstig voor de grondwaterwinning;
- de Provinciale Milieuvergunningscommissie ten slotte adviseert gunstig, op een kleine beperking van de grondwaterwinning na.

3.9. Bij beslissing van 9 februari 2017 wordt vergunning verleend "voor het verder exploiteren en veranderen tot 168 zeugen, 1 beer, 780 mestvarkens, 2954 m³ mest" en een aantal bijhorende onderdelen. Het besluit steunt onder meer op de volgende overwegingen:

"Door de weigering in laatste administratieve aanleg van de stedenbouwkundige vergunning geldt de milieuvergunning dd. 29/11/2012 niet meer, althans voor wat het onderdeel betreft dat aan een bouwvergunning is onderworpen. De pure hernieuwing van de milieuvergunning die ten einde liep op 01/09/2011 en waarvoor hernieuwing werd toegestaan maakte niet het voorwerp uit van deze stedenbouwkundige vergunningsaanvraag. In het kader van de nu voorliggende milieuvergunningsaanvraag wordt teruggevallen op de hernieuwde vergunningstoestand, met name de vergunningssituatie van voor 01/09/2011;
In het arrest nr. 219.456 van 24/5/2012 stelt de Raad van State dat art. 5, §2 van het milieuvergunningsdecreet geen rechtsgrond biedt voor de stelling dat de weigering van de stedenbouwkundige vergunning meebrengt dat een op dat ogenblik onbestaande milieuvergunning van rechtswege vervalt.
Daarenboven werd de hernieuwing van de vergunning ingediend op 5 maart 2014, op dit moment was er nog een vergunning.
De raadgevers van de omwonenden lichten op de provinciale milieuvergunningscommissie hun beroepsschrift en bezwaren toe. Volgens

hen dient de inrichting beschouwd te worden als een nieuwe inrichting. Er kan volgens hen niet uitgegaan worden van een vergunde 'geurproductie'. Daarenboven stellen de buren dat de maatregelen om de geur te beperken niet voldoende zijn. De buren vrezen nog steeds dat er een biovergistingsinstallatie zal gebouwd worden.
Op de vergadering van de provinciale milieuvergunningscommissie delen de exploitant en zijn raadgever mee dat er geen intenties meer zijn voor het bouwen van een mestverwerkingsinstallatie. Het 1% aandeel van Greenbridge werd terug verkocht aan mevrouw Lampaert. Het bedrijf heeft zich uit het project terug getrokken. De raadgever benadrukt dat op het moment dat de aanvraag tot hernieuwing en uitbreiding van de varkens werd ingediend er nog een geldige vergunning was. De exploitant deelt mee dat er steeds varkens op de inrichting werden gehouden. De oude stallen worden vervangen door een nieuwe ammoniakemissiearme stal.
Dezelfde raadgever ontkent met klem dat er sprake zou zijn van een nieuwe inrichting, en wijst er in dit opzicht op dat het koppelingsregime hier geenszins noopt tot de conclusie dat er sprake is van verval van rechtswege van de vergunning voor dieren.
[…]
Geur
Mede gelet op de bezorgdheid bij de buurt en de bewoordingen van het vernietigingsarrest werd dit aspect uitgebreid onderzocht en geadviseerd door de betrokken technisch bevoegde Vlaamse dienst afdeling Milieuvergunningen. De bevindingen uit hun onderzoek worden volledig bijgetreden.
De inrichting is gelegen op ongeveer 295 m van een woongebied ander dan woongebied met landelijk karakter, op ongeveer 255 m van een woongebied met landelijk karakter.
Op circa 115 m ten noordoosten van de varken[s]stallen is er een vreemde woning. Ten zuidwesten paalt de inrichting aan een landbouwbedrijf (groenten). Ten zuiden van de stallen ligt er op ± 255 m een woongebied met landelijk karakter en op ± 295 m een woongebied ander dan woongebied met landelijk karakter.
Er wordt een nieuwe varkensstal gebouwd. Deze stal zal uitgevoerd worden conform stalnummer (V-2.6., V-3.1., V-3.5. en V-1.5.) van de lijst van toegelaten systemen voor ammoniakemissiereductie van varkens- en pluimveestallen (MB d.d. 19 maart 2004, BS 14/10/2004, gewijzigd bij MB van 31 mei 2011 (BS 08/07/2011)).
De zeugen zullen ondergebracht worden in een nieuw te bouwen ammoniakemissiearme stal. Ook de biggenbatterij wordt emissiearm. Deze nieuwe stal komt ter vervanging van enkele bestaande stallen die worden gesloopt.
De geuremissie van het varkensbedrijf kon op basis van de oorspronkelijke milieuvergunningsaanvraag geraamd worden op 38.874 ou_E/s, terwijl dit in de vergunde situatie 35.725 ou_E/s bedroeg.
Uit aanvullende gegevens blijkt dat in het dossier enkele aanpassingen werden gedaan met betrekking tot het aspect geurhinder. Deze aanpassingen maken het voorwerp uit van een bijkomend openbaar onderzoek, teneinde omwonenden de kans te bieden hiervan kennis te nemen en desgevallend bezwaren of opmerkingen te kunnen indienen.

Deze aanpassingen - milderende maatregelen - omvatten het volgende:
- De schouwen van vleesvarkensstal (legende nr. 7) worden verhoogd tot 1 m boven de nok.
- De bezetting in vleesvarkensstal (legende nr. 9) wordt verminderd met 40 varkens tot een totaal van 390 vleesvarkens.
- Er wordt een windsingel aangelegd aan de noordoostzijde van het bedrijf, tussen de stallen en de woning op ± 115 m ten noordoosten.
- De windsingel zal aangeplant worden op 6 m van de stallen en zal beantwoorden aan de omschrijving van de omzendbrief LNE 2012/1. De optische porositeit zal kleiner zijn dan 35%. De singel zal bestaan uit 3 rijen bomen en struiken, waarbij de hoogte van de loofbomen hoger zal zijn dan 10 m.
- De mestverblijftijd wordt in iedere stal beperkt tot 2 maand.
Omwille van het feit dat er zich in de wijdere omgeving geen andere relevante veehouderijen bevinden, geeft een individuele geurstudie voldoende indicatie omtrent de geurimpact van het bedrijf.
De geuremissie van het bedrijf bedraagt in de vergunde situatie 35.725 ou_E/s en door toedoen van de bovenstaande milderende maatregelen op één of meerdere stallen, wordt de geuremissie teruggebracht naar 31.034 ou_E/s in de gewenste situatie. Dit is een daling met 4691 ou_E/s.
De berekende geurconcentratie ter hoogte van de meest nabijgelegen en ook meest precaire woning op ±115 m ten noordoosten blijft evenwel status quo. Daar bedraagt de berekende geurconcentratie 10.48 ou_E/m^3 in de vergunde situatie en 10.82 m^3 in de gewenste situatie. Een afwijking van 0.34 ou_E/m^3 kan hier als verwaarloosbaar beschouwd worden, temeer daar deze waarden vlakbij de grenswaarde voor het agrarisch gebied liggen.
Op basis van deze gegevens kan de vergunning verleend worden voor de aangevraagde situatie met een totaal van 949 varkens (168 zeugen, 1 beer en 780 vleesvarkens).
Het is aangewezen de voorgestelde maatregelen op te nemen als bijzondere voorwaarde. Op die manier kan verzekerd worden dat de uitbating op een voor de buurt aanvaardbare manier gebeurt".

IV. Onderzoek van het derde middel

Standpunten van de partijen

4. In zijn derde middel voert verzoeker onder meer de schending aan van de artikelen 5.9.2, 5.9.3 en 5.9.4 van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna: Vlarem II). Hij stelt daarbij:

"De voornaamste kritiek van verzoeker (en van de andere omwonenden) is in dat verband dat vertrokken werd van de (minder stringente) regels voor een bestaande exploitatie terwijl deze voor een nieuwe exploitatie toegepast

moesten worden".

Met verwijzing naar artikel 5, § 2, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, dat onder meer betrekking heeft op het van rechtswege vervallen van de milieuvergunning als de stedenbouwkundige vergunning definitief wordt geweigerd, betoogt verzoeker onder meer:

> "Het gaat in deze niet over stuitingsdaden maar over beoordeling van een feitelijke toestand: bestaat er op het ogenblik van de aanvraag een milieuvergunning of niet. Het antwoord op die vraag is natuurlijk negatief.
> Het verval van de milieuvergunning werd trouwens uitdrukkelijk bevestigd door de Raad van State in het arrest [...] nr. 233.726 van 4 februari 2016 in de zaak A.209.677/VII-38.869:
> [...]".

5. In haar memorie van antwoord betoogt de verwerende partij in essentie dat de stedenbouwkundige vergunning enkel werd geweigerd voor wat betreft de vergistingsinstallatie, zodat de milieuvergunning van 29 november 2012 "(...) dus wel degelijk (bleef) bestaan voor de loutere vernieuwing van de varkenshouderij".

Zelfs indien het om een nieuwe inrichting zou gaan, voldoet de aanvraag volgens de verwerende partij aan de Vlarem II-bepalingen

6. In haar laatste memorie voegt de verwerende partij toe:

> "De exploitant voorzag een project waarbij de bedrijfsvoering zou gewijzigd worden.
> Daarbij werd de nieuwe zeugenstal gevraagd ter vervanging van oude varkensstallen, die in dezelfde geweigerde stedenbouwkundige vergunning, voorzien werden te slopen.
> Gezien die aanvraag geweigerd werd kon de nieuwe zeugenstal niet gebouwd worden, maar ook de oude stallen niet gesloopt.
> M.a.w. wanneer een voorzien project stedenbouwkundig geweigerd wordt, valt men terug op de bestaande, vergunde toestand, ook wat de gebouwen/constructies betreft.
> Onderhoudswerken - en zelfs interne aanpassingswerken - aan bestaande vergunde gebouwen zijn perfect mogelijk zonder stedenbouwkundige vergunning.
> De beoogde (gewijzigde) exploitatie is daarmee misschien niet meer

mogelijk, maar de voorheen vergunde dieren kunnen nog steeds in de voorheen vergunde stallen gehouden worden. De redenering die door de deputatie gehanteerd werd, is aldus wel degelijk correct. Er was op dat bedrijf nog steeds een vergunde geurproductie aanwezig".

Beoordeling

7. De Raad van State heeft in arrest nr. 233.726 van 4 februari 2016 vastgesteld dat de milieuvergunning van 3 juni 2013 van rechtswege vervallen is, en heeft daarom het beroep tot nietigverklaring van die milieuvergunning zonder voorwerp bevonden. Het idee dat "de pure hernieuwing" van de op 1 september 2011 verstreken vergunning niet zou zijn getroffen door het verval van rechtswege valt daarmee niet te rijmen.

Er kan bovendien geen "pure hernieuwing" bestaan van een te houden aantal dieren, abstractie makend van de daartoe gebruikte infrastructuur. De indelingsrubrieken worden in de indelingslijst (bijlage I bij Vlarem I) net omschreven aan de hand van de infrastructuur ("Varkensstal, waaronder verstaan één of meer gebouwen en/of installaties waarin varkens gefokt of gehouden worden […] met inbegrip van […] met plaatsen voor […]". De sectorale milieuvoorwaarden van Vlarem II bevatten uitgebreide constructievoorschriften, en afstands- en verbodsregels op basis van de relevante kenmerken van de infrastructuur.

De milieuvergunning waarvan de termijn verstreek op 1 september 2011 betrof 958 gespeende varkens en 11 grote zoogdieren. De milieuvergunning van 3 juni 2013 had betrekking op 168 zeugen (108 als hernieuwing, 60 als uitbreiding), 1 beer en 490 andere varkens. Dit lagere aantal dieren was het gevolg van een wijziging van de aanvraag, ook wat de te gebruiken stallen betreft.

Anders dan de bestreden beslissing stelt kwam wat het vergunde aantal dieren betreft de op 3 juni 2013 "hernieuwde vergunningstoestand" niet overeen met "de vergunningssituatie van voor 01/09/2011". Bovendien zouden de

gedeeltelijk hernieuwd vergunde dieren niet in dezelfde stallen worden gehouden als voorheen. Dit blijkt niet enkel uit die milieuvergunning, maar ook uit de geweigerde stedenbouwkundige vergunningsaanvraag, die volgens het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen RvVb/A/1516/0376 van 15 december 2015 betrekking had op "de bouw van een varkensstal na afbraak van vier bestaande varkensstallen, de bouw van een biogasinstallatie, de afbraak van vijf schuilhokken en de aanleg van een toegangsweg". In tegenstelling tot wat de bestreden beslissing suggereert, werd de stedenbouwkundige vergunning niet enkel geweigerd voor wat betreft de biogasinstallatie.

Dat een gedeelte van de voor 1 september 2011 gebruikte stallen zou worden behouden, doet niet ter zake, gelet op de bedrijfsvoering waarbij de biggen op het bedrijf zelf worden geboren en verder worden opgefokt. Zonder de gevraagde en geweigerde zeugenstal is de beoogde exploitatie onmogelijk. De verwerende partij spreekt dat overigens niet tegen, nu zij in haar laatste memorie onder meer stelt: "De beoogde (gewijzigde) exploitatie is daarmee misschien niet meer mogelijk, maar de voorheen vergunde dieren kunnen nog steeds in de voorheen vergunde stallen gehouden worden".

Het derde middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 9 februari 2017 waarbij de beroepen, ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zonnebeke van 16 juni 2014, houdende het gedeeltelijk verlenen aan Veronique Lampaert van de milieuvergunning voor het verder exploiteren en veranderen van een landbouwbedrijf, gelegen aan de Hoenstraat 15 te Zonnebeke, gedeeltelijk worden ingewilligd en de beroepen beslissing wordt gewijzigd.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. Het Vlaamse Gewest wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan verzoeker.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van een februari tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Bart Tettelin,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Bart Tettelin	**Eric Brewaeys**