

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 249.743 van 8 februari 2021
in de zaak A. 225.551/VII-40.317**

In zake : 1. de GEMEENTE MOORSLEDE
 2. de STAD ROESELARE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bram Vandromme
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Nelson Mandelaplein 2
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

de NV SININVEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dany Cornelis en Serge Defrenne
kantoor houdend te 9090 Melle
Brusselsesteenweg 326
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 juni 2018, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 27 april 2018 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 29 november 2012, houdende het weigeren van de milieuvergunning aan de nv Sininvest voor het veranderen van een pluimveehouderij, gelegen aan de Aardeweg 6 te Moorslede,

gedeeltelijk gegrond wordt verklaard, de beroepen beslissing wordt opgeheven en de milieuvergunning wordt verleend.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

De nv Sininvest heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 21 augustus 2018. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Adjunct-auditeur Benny De Sutter 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 verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 januari 2021.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Adjunct-auditeur Benny De Sutter 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 exploiteert in Moorslede een kippenbedrijf met 112.000 vleeskippen. Zij beschikt hiervoor over een milieuvergunning verleend door de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen op 23 september 2010 voor een termijn verstrijkend op 9 oktober 2028. De inrichting is gelegen in agrarisch gebied volgens het gewestplan Roeselare-Tielt.

3.2. Op 25 mei 2012 dient de tussenkomende partij een milieuvergunningsaanvraag in voor het uitbreiden van de inrichting tot 160.000 vleeskippen.

3.3. Tijdens het openbaar onderzoek worden 37 bezwaarschriften ingediend. De gemeente Moorslede en de Provinciale Milieuvergunningscommissie verlenen een negatief advies, waarop de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen met een besluit van 29 november 2012 de vergunning weigert.

3.4. De tussenkomende partij tekent bestuurlijk beroep aan tegen deze weigering.

3.5. De afdeling Gebieden en Projecten van het departement Ruimte Vlaanderen verstrekt een gunstig advies over de aanvraag, de afdeling Milieuvergunningen van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie en de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie verlenen een voorwaardelijk gunstig advies.

3.6. Op 3 juni 2013 wordt de gevraagde milieuvergunning verleend, met oplegging van een aantal bijzondere voorwaarden.

3.7. Enkele omwonenden tekenen tegen deze beslissing beroep aan bij de Raad van State. Bij arrest nr. 233.120 van 3 december 2015 vernietigt de Raad van State de beslissing.

3.8. Ingevolge dit vernietigingsarrest herneemt de verwerende partij het bestuurlijk besluitvormingsproces. Na het opnieuw inwinnen van de nodige adviezen verklaart de bevoegde Vlaamse minister op 13 mei 2016 het beroep gegrond en verleent zij andermaal de gevraagde milieuvergunning.

3.9. Tegen deze beslissing tekent de eerste verzoekende partij beroep aan bij de Raad van State. Bij arrest nr. 239.880 van 16 november 2017 vernietigt de Raad ook deze beslissing, om de reden dat de “geurstudie [...] de bestuurlijke overheid niet de vereiste zekerheid [biedt] om aan te nemen ‘dat er geen aanzienlijke effecten zijn op het vlak van geur veroorzaakt door de gevraagde inrichting’, of nog, ‘dat de geurhinder veroorzaakt door de gevraagde inrichting tot een aanvaardbaar niveau wordt beperkt’”.

3.10. Ingevolge dit tweede vernietigingsarrest dient de verwerende partij andermaal een beslissing te nemen over het bestuurlijk beroep. De exploitant bezorgt een nieuwe geurstudie. Na opnieuw de vereiste adviezen te hebben ingewonnen, verklaart de bevoegde Vlaamse minister op 27 april 2018 het beroep gedeeltelijk gegrond en verleent zij andermaal de gevraagde milieuvergunning.

Dit is het bestreden besluit, waarvan de overwegingen aangaande de geurproblematiek als volgt luiden:

“Overwegende dat de geuremissie stijgt van 26.880 OUe/s in de huidige situatie naar 38.400 OUe/s in de gewenste situatie; dat bij de aanvraag een geurstudie is toegevoegd, die is opgemaakt door een erkend MER-deskundige in de discipline ‘lucht’ op 24 mei 2012 (G12SINI1_geurstudie); dat volgens de Raad van State deze modellering onvoldoende zekerheid biedt om te kunnen concluderen dat de geurhinder tot een aanvaardbaar niveau wordt beperkt (RvS, nr. 239.880, 16 november 2017);

Overwegende dat de exploitant een nieuwe modellering heeft bezorgd die is opgemaakt door een erkend MER-deskundige in de discipline ‘lucht’ (2018_ES_000005_Geurstudie, februari 2018); dat in deze modellering

werd gebruik gemaakt van de tool 'IMPACT'; dat 'IMPACT' een luchtkwaliteits- en geurmodelleringstool is voor het inschatten van (agro-) industriële bronnen; dat deze tool op 31 januari 2017 door de Vlaamse overheid is gelanceerd als opvolger van het IFDM-model; dat dit model geschikt is voor routine-berekeningen; dat voor geaccidenteerde terreinen, belangrijke obstakels, bijzondere meteo, ongebruikelijke imissies, afstand tot de bron < 10 m, afstand tot de bron > 20 tot 30 km en complexe chemische reacties andere modellen beter geschikt zijn; dat het hier gaat over een geurimmissie afkomstig van een agrarisch bedrijf; dat het model hiervoor ontworpen is; dat de dichtste afstand tot de bron circa 30 m bedraagt, zijnde de afstand tussen de voorgevel van de dichtstbijzijnde woning en het dichtstbijzijnde emissiepunt; dat geen sprake is van een geaccidenteerd terrein; dat met betrekking tot de gebruikte methodiek en de inputparameters de meest recente wetenschappelijke inzichten en richtlijnen zijn gevolgd; dat deze methode standaard wordt toegepast om de geurimpact van landbouwbedrijven te bespreken en te beoordelen; dat deze methodiek ook wordt gebruikt om de impact van geur of andere luchtparameters (zoals fijn stof en NOx) in een milieueffectenrapport te bespreken; dat het gebruik van deze tool voor geurmodelleringen bij MER-plichtige landbouwbedrijven, inclusief de gebruikte emissiefactoren en parameters, zelfs is verankerd in het MER-richtlijnenboek; dat er ook geen andere methode is om de geuremissie van een nog niet-vergunde of nog niet gerealiseerde inrichting te beoordelen; dat bijgevolg de geurstudie, naast de afstandsregels opgenomen in artikel 5.9.5.3, §5, van titel II van VLAREM, de best beschikbare techniek is om de verwachte geurimpact in te schatten en te beoordelen;

Overwegende dat bij de bepaling van de geuremissie en -immissie gerekend werd met een absolute worst-case en gebruik werd gemaakt van de emissiekengetallen van traditionele stallen en niet van reducties ten gevolge van milderende maatregelen waarvan het reductiepercentage niet is gekend of aanvaard; dat bijgevolg in deze studie gerekend werd met de emissie afkomstig uit acht traditionele stallen; dat het bedrijf behoort tot een bronnencluster, zodat een cumulatief geurmodel werd gebruikt; dat vier veeteeltbedrijven werden opgenomen in de bronnencluster; dat het aantal clusterbedrijven dat is meegenomen, verschilt van de vorige modellering, omdat de impact van de verder afgelegen veeteeltbedrijven op de woningen in de nabijheid van het bedrijf te verwaarlozen is; dat voor elf woningen gelegen in laag geurgevoelig gebied (agrarisch gebied) en voor zeven woningen in matig geurgevoelig gebied (kmo-zone en woongebied met landelijk karakter) binnen een straal van 300 m rond het bedrijf de geurimmissie bepaald is;

Overwegende dat de resultaten van de geurimmissieberekeningen, bepaald door de geuremissie afkomstig van het bedrijf alleen, in onderstaand tabel wordt weergegeven:

[...]

Overwegende dat de resultaten van de geurimmissieberekeningen, bepaald door de geuremissie afkomstig van de cluster van bedrijven, in onderstaande tabel worden weergegeven:

[...]

Overwegende dat in laag geurgevoelig gebied een negatief effect wordt verwacht vanaf 10 OUE/m³; dat er slechts ter hoogte van twee woningen een geurimmissie verwacht wordt van meer dan 10 OUE/m³, namelijk ter hoogte van woning 6 (geurimmissie gewenst 11,8 OUE/m³) en woning 10 (geurimmissie gewenst 10,6 OUE/m³); dat woning 6 bij een landbouwbedrijf hoort dat mee is opgenomen in de bronnencluster; dat de geurimmissie zonder het bedrijf ter hoogte van woning 6 10,9 OUE/m³ bedraagt; dat bijgevolg het negatief effect ter hoogte van deze woning voornamelijk door het eigen bedrijf wordt veroorzaakt; dat de geurimmissie zonder het bedrijf ter hoogte van woning 10 ook 10,6 OUE/m³ bedraagt; dat er bijgevolg geen bijdrage verwacht wordt aan de geurimmissie ter hoogte van woning 10 veroorzaakt door de geuremissie van het bedrijf; dat de geurimpact ter hoogte van deze woning wordt bepaald door de andere bedrijven uit de cluster, die gelegen zijn op korte afstand van woning 10; dat voor de andere woningen in laag geurgevoelig gebied zowel in de huidige situatie als in de gewenste situatie geen negatief effect wordt verwacht; dat ter hoogte van de dichtstbijzijnde woningen een stijging van maximaal 1,6 OUE/m³ wordt gemodelleerd tot maximaal 7,9 OUE/m³;

Overwegende dat voor matig geurgevoelige gebieden een negatief effect wordt verwacht vanaf 5 OUE/m³; dat voor drie woningen een negatief effect wordt verwacht, namelijk voor woning 1, 3 en 4; dat bijgevolg een relevante stijging van de geurimmissie niet kan worden aanvaard; dat ter hoogte van deze woningen een stijging van amper 0,3 OUE/m³ wordt verwacht; dat dit niet als significant kan worden beschouwd; dat moet worden opgemerkt dat de individuele geurimmissie in de gewenste situatie ter hoogte van deze woningen 1,3 OUE/m³ bedraagt; dat ook in de situatie zonder het bedrijf ter hoogte van deze woningen geurimmissies verwacht worden van respectievelijk 4,8 OUE/m³, 6,4 OUE/m³ en 5,00 [OUE/m³]; dat er geen bijkomende woningen zijn die een negatief effect ondervinden;

Overwegende dat uit bovenstaande overwegingen blijkt dat, ondanks de uitbreiding, er enerzijds voor de woningen in laag geurgevoelig gebied geen negatieve effecten verwacht worden, die veroorzaakt worden door het bedrijf, en anderzijds voor de woningen in matig geurgevoelige gebieden een stand-still wordt verzekerd; dat die stand-still wordt bereikt door een aanpassing van de uitstoothoogte van de ventilatie door enerzijds de installatie van een windbreekmuur bij de zijdelings emissiepunten en anderzijds het verhogen van de verticale ventilatiepunten zodat die een halve meter boven de nok uitkomen bij de stallen met een verticale ventilatie; dat bijgevolg kan gesteld worden dat de geurhinder veroorzaakt door de gevraagde inrichting tot een aanvaardbaar niveau wordt beperkt; dat het aanpassen van de verticale ventilatie en het voorzien van windbrekmuren wordt opgelegd in de bijzondere voorwaarden;

Overwegende dat recent een aantal klachten werd ingediend bij de afdeling Handhaving van het departement Omgeving in verband met geurhinder; dat de afdeling Handhaving geen onaanvaardbare geurhinder heeft vastgesteld naar aanleiding van de klachten; dat de laatste jaren de stallen niet steeds volledig werden opgevuld, zodat er door de afdeling Handhaving geen objectieve representatieve vaststellingen werden gedaan voor het bedrijf in volledige exploitatie; dat bijgevolg de gebruikte modellering het enige

middel is om de verwachte geurhinder op een objectieve manier in te schatten; dat de Raad van State stelt dat er niet op de aanwezigheid van klachten alleen een vergunning kan worden geweigerd zonder dat deze officieel zijn vastgesteld (RvS, nr. 157.784, 20 april 2006); dat een aantal elementen in het dossier, zoals de geurstudies opgesteld door een erkend MER-deskundige, er op wijst dat, mits het naleven van de vergunningsvoorwaarden, de hinder tot een aanvaardbaar niveau wordt beperkt;

Overwegende dat de exploitant aangeeft het standaardpakket van Omzendbrief LNE 2012/1 te willen toepassen op de kippenstallen; dat de omzendbrief bestaande stallen definieert als zijnde niet-AEA-stallen; dat zes van de acht stallen zullen worden omgebouwd tot een AEA-stal, zodat deze niet meer vallen onder de definitie van bestaande stallen zoals opgenomen in de omzendbrief; dat de omzendbrief met bijhorende reductiepercentages bijgevolg alleen kan toegepast worden op de twee stallen die niet zullen aangepast worden; dat deze maatregelen echter een bijkomend milderend effect kunnen hebben op de geuremissie; dat het bijgevolg aangewezen is om de maatregelen gekoppeld aan het standaardpakket van de omzendbrief voor alle stallen op te leggen in de bijzondere voorwaarden;

Overwegende dat kadavers in kadavertonnen worden bewaard in een kadaverhuisje met koeling zodat geurhinder afkomstig van de opslag van kadavers in afwachting van afvoer vermeden wordt;

Overwegende dat een erkend MER-deskundige in de discipline lucht op 27 maart 2012 een nota heeft opgemaakt waarin de werking van de warmtewisselaars wordt beschreven (N12SINI1_notaMVGA); dat de warmtewisselaars gecombineerd werken met continu draaiende circulatieventilatoren; dat deze circulatieventilatoren zorgen voor een verbeterde droging van de strooisellaag door de warme lucht die van boven in de stal hangt, gelijkmatig te verspreiden over de volledige stal; dat een verbeterde droging van de strooisellaag zorgt voor een verminderde ammoniakemissie; dat bijgevolg de ammoniakemissie daalt van 8,960 kg NH_3 per jaar in de huidige situatie tot 8.000 kg NH_3 per jaar; dat dit een daling betekent van circa 10%; dat de warmtewisselaars vooral actief zijn in het begin van de cyclus, wanneer de stallen moeten verwarmd worden; dat meer naar het einde van de kweekcyclus toe er geen nood is aan warmterecuperatie door de warmtewisselaar, aangezien de dieren zelf voldoende warmte produceren; dat na het uitschakelen van de warmtewisselaars er nog steeds een verbeterde droging van de strooisellaag bekomen wordt door de werking van de circulatieventilatoren die de warme lucht, afkomstig van de lichaamswarmte van de dieren, nog steeds gelijkmatig verspreiden, zodat de verbeterde droging van de strooisellaag ook bekomen wordt in deze fase van de ronde; dat dit ook zo is opgenomen in de gebruikseisen van het AEA-stalsysteem, zoals opgenomen in het ministerieel besluit van 19 maart 2004 met betrekking tot de ammoniakemissiearme stalsystemen; dat volgens de meest recente wetenschappelijke inzichten aan dit systeem een ammoniakreductie van 74% toegekend wordt;

Overwegende dat de link tussen ammoniakemissie en geuremissie niet eenvoudig te maken is maar dat er mogelijk wel een positief effect

verwacht wordt op het vlak van geurreductie; dat, aangezien er geen specifieke geurreductiecijfers voorhanden zijn voor dit stalsysteem, dit mogelijk geurreducerende effect van dit stalsysteem niet kan worden meegenomen in de geurmodellering, zodat er moet gewerkt worden met de emissiecijfers van traditionele stallen; dat in de geurmodellering is gewerkt met de cijfers voor traditionele stallen, zodat steeds de worst-case wordt geëvalueerd bij de beoordeling van de (geur)hinder; dat het aangewezen is in de bijzondere voorwaarden op te leggen dat zes van de acht stallen moeten voorzien worden van een AEA-systeem van warmtewisselaars en dat de circulatieventilatoren te allen tijde actief moeten blijven in bezette stallen;

Overwegende dat het aangewezen is om in de bijzondere voorwaarden op te leggen dat binnen de twee maanden na de verbouwing naar een AEA-stalsysteem een attest conform artikel 5.9.2.1bis, §2, van titel II van VLAREM moet worden bezorgd aan de deputatie;

Overwegende dat in de vergunning van 23 september 2010 is opgelegd in de bijzondere voorwaarden dat er altijd een stal moet leegstaan; dat het aangewezen is om op te leggen in de bijzondere voorwaarden dat minstens één van de twee overblijvende traditionele stallen moet leegstaan”.

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunten van de partijen

4.1. In een eerste middelonderdeel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 11 en 17 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna: milieuvergunningsdecreet), van de artikelen 5, § 5, 17, en 52, 3°, b), van Vlarem I, van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet), en van de hoorplicht, het gelijkheidsbeginsel, de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Volgens de verzoekende partijen werden de regels inzake het openbaar onderzoek manifest geschonden. Nadat de Raad van State besliste dat de geurstudie van 2012 geen voldoende zekerheid kon bieden over de aanvaardbaarheid van de geurhinder werd immers, lopende de hernomen bestuurlijke beroepsprocedure, een nieuwe geurstudie opgesteld en aan het dossier toegevoegd. Deze geurstudie werd niet aan de eerste verzoekende partij als adviesinstantie overgemaakt, en werd evenmin in het openbaar onderzoek beschikbaar gesteld. Nochtans betreft het een decisief en essentieel element dat de

verwerende partij ertoe heeft gebracht de vergunning te verlenen. De nieuwe geurstudie verschilt bovendien van de studie van 2012 wat betreft de aanpak, opbouw en resultaten.

Daarnaast acht de eerste verzoekende partij de hoorplicht geschonden omdat de verwerende partij heeft geweigerd haar te horen, niettegenstaande met de nieuwe geurstudie een aanvullend overtuigingsstuk aan het dossier werd toegevoegd door de aanvrager.

4.2. In een tweede middelonderdeel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 20 van het milieuvergunningsdecreet, van de artikelen 30bis, § 1, en 52, 3°, b), van Vlarem I, artikel 4.1.2.1, § 1, van Vlarem II, artikel 2.1.1 van Vlarem III, artikel 3 van de motiveringswet, en van de materiële motiveringsverplichting en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partijen werpen op dat de hinder en nadelen niet met zekerheid tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt. Ze bekritiseren dat de geurstudie is beperkt tot een modellering. Vermits het hier een bestaande exploitatie betreft, had de verwerende partij volgens hen rekening moeten houden met effectieve metingen. Daarnaast stellen zij dat het cijfermateriaal van de nieuwe geurstudie erg bevreemdend overkomt en dat de studie bijzonder vaag blijft wat de milderende maatregelen betreft. Verder bekritiseren ze nog het feit dat in de nieuwe geurstudie wordt gewerkt met een cumulatief onderzoek zodat de hinder die voortvloeit uit de exploitatie niet op afdoende wijze wordt onderzocht en ingeschat. Het is ook onduidelijk waarom twee van de acht stallen op traditionele wijze verder geëxploiteerd mogen worden. Voorts laat de verwerende partij na rekening te houden met de Best Beschikbare Technieken (hierna: BBT). Op grond van het ministerieel besluit van 19 maart 2004 kan de exploitant ertoe worden verplicht een luchtzuiveringssysteem (luchtwater) te installeren. Die mogelijkheid wordt niet onderzocht in de geurstudie of in de bestreden beslissing. De verzoekende partijen achten de vooropgestelde maatregelen niet gelijkwaardig omdat:

- de warmtewisselaars slechts gedeeltelijk tijdens de exploitatie worden aangewend en worden uitgeschakeld in de meest kritische fase van de

kweekcyclus, terwijl ook de deputatie in haar weigeringsbeslissing van 29 november 2012 reeds twijfelde aan de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen;

- het volstrekt onduidelijk is hoe een stand-still zou worden gerealiseerd door de uitstoothoogte van de ventilatie, de windbreekmuur en het verhogen van de verticale ventilatie;

- de gekoelde kadaveropslag niet van aard is om de geurhinder in dit geval te voorkomen, vermits hij niet de grootste bron van geurhinder is;

- de motieven met betrekking tot het standaardpakket van omzendbrief LNE 2012/1 niet aantonen dat de hinder tot een aanvaardbaar niveau wordt beperkt.

5. Volgens de verwerende partij wijzigt de nieuwe geurstudie geen essentieel onderdeel van de aanvraag, noch het voorwerp ervan. Het betreft volgens haar daarentegen een verduidelijking of aanvulling van de reeds verschaft informatie zodat de studie na het openbaar onderzoek aan de aanvraag mocht worden toegevoegd. Bovendien diende de studie om tegemoet te komen aan het eerdere vernietigingsarrest van de Raad van State.

Wat betreft het tweede middelonderdeel wijst de verwerende partij vooreerst op haar discretionaire bevoegdheid. Zij betoogt dat uit het gebruik van de computersimulatie niet zonder meer het onzeker karakter van de opgelegde maatregelen kan worden afgeleid. Bovendien is het gebruik van de bewuste tool verankerd in het MER-richtlijnenboek. De verzoekende partijen tonen volgens de verwerende partij niet aan dat de studie tot foutieve gevolgtrekkingen heeft geleid en dat de geurhinder buitenmatig zou zijn. Daarnaast verliezen zij uit het oog dat in de bestreden beslissing ook rekening is gehouden met geurstudies uit 2010 en 2012. Verder kan de wetenschappelijk gefundeerde studie niet zomaar aan de kant worden geschoven omdat het cijfermateriaal de verzoekende partijen bevreemdend zou overkomen. Het valt voorts ook niet in te zien hoe de verwijzing naar het standaardpakket van de omzendbrief LNE 2012/1 nietszeggend en niet concreet zou zijn, aangezien de te nemen geurreducerende maatregelen uitdrukkelijk worden vermeld in het beschikkend gedeelte van het bestreden besluit. Daarnaast zou het net accurater en zorgvuldiger zijn om de geurhinder van de omliggende

bedrijven mee in rekening te nemen, zodat het argument aangaande het gebruik van een bronnencluster evenmin kan worden bijgevalen. In zoverre de verzoekende partijen nog opwerpen dat het voeren van een exploitatie in traditionele stallen in strijd zou zijn met de BBT en dus artikel 4.1.2.1, § 1, van Vlarem II en artikel 2.1.1 van Vlarem III zouden schenden, merkt de verwerende partij op dat deze bepalingen zich richten tot de exploitant en dus niet geschonden kunnen worden door het bestreden besluit. Het bestreden besluit bevat ook een afdoende motivering aangaande de warmtewisselaars. Er wordt tevens gemotiveerd waarom de geurstudie wel degelijk relevant is, ook in de situatie dat de warmtewisselaars buiten werking worden gesteld. Wat betreft het argument van de verzoekende partijen over de uitstoothoogte van de ventilatie, de windbreekmuur en het verhogen van de verticale ventilatie, werpt de verwerende partij op dat in het bestreden besluit in dat verband wordt verwezen naar de resultaten van de nieuwe modellering. Tot slot hebben de verzoekende partijen volgens haar geen belang bij het middelonderdeel in de mate dat ze kritiek uiten op de gekoelde kadaveropslag. Dit betreft immers een bijkomende maatregel om (bijkomende) geurhinder te voorkomen en zou derhalve tot een voordeel leiden voor de verzoekende partijen.

6. De tussenkomende partij wijst voorafgaandelijk op de marginaaltoetsingsbevoegdheid van de Raad van State in zoverre de verzoekende partijen het bestreden besluit een gebrekkige motivering verwijten. Zoals de verwerende partij, werpt ook de tussenkomende partij met betrekking tot het eerste middelonderdeel op dat niets haar verhindert om, na afloop van het openbaar onderzoek, bijkomende stukken in te dienen die, zonder het voorwerp van de aanvraag te wijzigen, strekken tot verduidelijking, aanvulling of verbetering van de aanvraag. De aanvullende geurstudie heeft volgens haar geen essentieel onderdeel van de aanvraag gewijzigd, maar heeft slechts gediend om tegemoet te komen aan de motieven in het arrest van de Raad van State van 16 november 2017.

Wat het tweede middelonderdeel betreft, wijst zij erop dat de verzoekende partijen op geen enkele wijze de resultaten van de aanvullende geurstudie weerleggen. Het blijkt dat zij de motieven van het bestreden besluit kennen, zodat geen schending van de formelemotiveringsplicht voorligt.

Aangaande de beweerde schending van het zorgvuldigheidsbeginsel beperken de verzoekende partijen zich tot algemene bewoordingen en voeren zij geen concrete argumenten aan die zouden aantonen waarom de verwerende partij niet in redelijkheid tot de bestreden beslissing kon komen. Bovendien kan de Raad van State zich niet in de plaats stellen van de milieudeskundige die het rapport heeft opgesteld.

7. In hun memorie van wederantwoord betogen de verzoekende partijen met betrekking tot het tweede middelonderdeel dat het te dezen om een bestaande exploitatie gaat waarbij geen enkele meting werd uitgevoerd, dat het cijfermateriaal uit de nieuwe studie bevreemdend is omdat het startpunt erin anders is dan in de studie van 2012, dat de Raad van State ook in arrest nr. 239.880 heeft gesteld dat de voorwaarde met betrekking tot het standaardpakket van de omzendbrief LNE 2012/1 geen voldoende concrete gegevens bevat, dat overeenkomstig het destijds toepasselijke artikel 30bis, § 1, van Vlarem I moet worden gegarandeerd dat een inrichting Vlarem respecteert, dat de “bovenstaande overwegingen” waar het bestreden besluit naar verwijst, geen verduidelijking bevatten in verband met de uitstoothoogte van de ventilatie, en dat de extra maatregel betreffende het kadaverhuis niet dienend is om de aanvaardbaarheid van de geurhinder in dit geval te motiveren.

7.1. Wat het eerste onderdeel betreft voegt de verwerende partij in haar laatste memorie toe dat met de geurstudie van 2018 “de nodige voorbehouden” werden weggewerkt.

7.2. Wat het tweede onderdeel betreft, wijst zij erop “dat het niet tot het wettigheidstoezicht van de Raad van State behoort om de bevindingen van de milieudeskundige onder de loep te nemen”. Ook is het volgens haar niet aan de minister om een eigen gedegen onderzoek te voeren. Zij wijst er tevens op dat in de nieuwe modellering die door de MER-deskundige werd bezorgd, gebruik werd gemaakt van de zogenaamde “IMPACT-tool”, dit is een luchtkwaliteits- en geurmodelleringstool voor het inschatten van agro-industriële bronnen, en dat de geurstudie de best beschikbare techniek is om de verwachte geurimpact in te schatten en te beoordelen.

8. Volgens de laatste memorie van de tussenkomenende partij zou de opvatting als zou het feit dat in de bestreden beslissing wordt uitgegaan van een worstcasescenario op zich niet de garantie bieden dat in de daadwerkelijk vergunde situatie de geurhinder tot een aanvaardbaar niveau zal kunnen beperkt worden, leiden tot de principiële onvergundbaarheid van nieuwe projecten, vermits de toets aan de realiteit en de absolute zekerheid uiteraard pas altijd achteraf kan gebeuren en/of gegeven worden, maar ook desgevallend zal getoetst en gesanctioneerd worden door handhaving.

Beoordeling

Eerste onderdeel

9. Artikel 11, § 1, van het milieuvergunningsdecreet, zoals van toepassing op het geding, stelt 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. Dit openbaar onderzoek bestaat onder meer uit het ter inzage leggen van de vergunningsaanvraag en zijn bijlagen. 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. Het openbaar onderzoek heeft immers als doel de bezwaarindieners de nodige gegevens aan te reiken opdat zij op geïnformeerde wijze hun opmerkingen en bezwaren omtrent de voorgelegde milieuvergunningsaanvraag, met inbegrip van de hinderaspecten, kunnen doen gelden bij de overheid. Er is sprake van een uitholling van het openbaar onderzoek wanneer derden-belanghebbenden bij de uitoefening van hun inzage- en bezwaarrecht geen kennis kunnen krijgen van gegevens of documenten zonder dewelke de vergunning niet kan worden verleend.

10. De betrokken aanvraag omvat een geurstudie van 24 mei 2012 die tijdens het openbaar onderzoek ter inzage wordt gelegd. De gevraagde vergunning wordt initieel geweigerd door de deputatie van de provincieraad van

West-Vlaanderen, maar vervolgens, in graad van bestuurlijk beroep, verleend door de bevoegde minister. Bij zijn arrest nr. 239.880 van 16 november 2017 vernietigt de Raad van State de verleende vergunning omdat de geurstudie niet de vereiste zekerheid biedt om aan te nemen “dat er geen aanzienlijke effecten zijn op het vlak van geur veroorzaakt door de gevraagde inrichting”, of nog, “dat de geurhinder veroorzaakt door de gevraagde inrichting tot een aanvaardbaar niveau wordt beperkt”.

Na deze vernietiging werd aan het dossier een nieuwe geurstudie van 2018 toegevoegd, die niet aan een openbaar onderzoek werd onderworpen.

De nieuwe geurstudie van 2018 werd aan het dossier toegevoegd om tegemoet te komen aan het voormelde arrest van de Raad van State en dus om de bestuurlijke overheid toe te laten ditmaal wel met afdoende zekerheid te kunnen oordelen dat de geurhinder veroorzaakt door de gevraagde inrichting, tot een aanvaardbaar niveau zou kunnen worden beperkt. De nieuwe geurstudie betreft een nieuwe modellering, waarin bovendien wordt vertrokken van een ander uitgangspunt. De nieuwe studie was vereist opdat de vergunningverlenende overheid een volledige en correcte inschatting zou kunnen maken van de geurhinder die met de betrokken inrichting gepaard gaat en zich met voldoende zekerheid zou kunnen uitspreken over de vraag of die geurhinder tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt. Zonder deze nieuwe studie kon de gevraagde vergunning niet worden verleend. In het licht van die omstandigheden, dient de geurstudie te worden beschouwd als een gewijzigd essentieel element van de aanvraag, dat aan een openbaar onderzoek diende te worden onderworpen. Zij maakt klaarblijkelijk een decisief element uit in de besluitvorming en kan niet worden beschouwd als een loutere aanvulling van de vorige studie.

Het eerste middelonderdeel is in de aangegeven mate gegrond.

Tweede onderdeel

11. De beoordelingsbevoegdheid over een aanvraag voor een milieuvergunning impliceert dat de vergunningverlenende overheid, rekening

houdend met alle concrete gegevens van de zaak en de erbij betrokken uiteenlopende belangen, de hinder en de risico's voor de mens en het leefmilieu onderzoekt en de passende eindconclusies trekt. De motiveringsplicht als vervat in de motiveringswet verplicht de overheid ertoe in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dit op een afdoende wijze. Dat, zoals de verwerende en tussenkomende partijen betogen, het bestuur daarbij over de nodige discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikt die de Raad van State slechts marginaal kan toetsen, belet niet dat het bovenstaande onder meer veronderstelt dat de overheid moet kunnen uitgaan van gegevens die op het ogenblik van de beslissing over de vergunningsaanvraag een voldoende hoge graad van zekerheid vertonen. Deze vereiste past overigens ook in het door de verzoekende partij aangehaalde zorgvuldigheidsbeginsel dat, algemeen gesteld, inhoudt dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden.

Geen bepaling of beginsel verbiedt op zich het gebruik van modellen of simulaties bij het opstellen van een studie aangaande de mogelijke hinderlijke aspecten van een gevraagde uitbreiding van een inrichting.

De conclusie van de geurstudie luidt:

“Door de gewenste wijziging zal de geurconcentratie ter hoogte van de omliggende indicatorwoningen beperkt stijgen ten opzichte van de vergunde situatie en dit zowel voor de cumulatieve geurconcentratie als voor de individuele geurconcentratie.

Rekening houdend met het document ‘maatregelenkader voor geuremissies bij aanvragen van varkens- en pluimveehouderijen - toegepaste versie (3/11/14)’, opgesteld door LNE - AMV, kan vastgesteld worden dat, op basis van bovenstaande gemodelleerde concentraties, zowel individueel als cumulatief aan dit kader voldaan wordt”.

In de bestreden beslissing wordt gesteld dat “ter hoogte van twee woningen een geurimmissie verwacht wordt van meer dan 10 OUe/m³”, onder andere bij woning 6 waarvan wordt gesteld dat “het negatief effect ter hoogte van deze woning voornamelijk door het eigen bedrijf”, horende bij deze woning, wordt veroorzaakt. Uit de bijgaande tabel blijkt dat de geurimmissie in de situatie

zonder de betrokken inrichting 10,9 OUe/m³ bedraagt, in de huidige situatie 11,6 OUe/m³ en in de gevraagde situatie 11,8 OUe/m³. Aldus strijdt de voormelde overweging met de conclusie in de bestreden beslissing dat voor deze woning gelegen in laaggevoelig gebied “geen negatieve effecten verwacht worden, die veroorzaakt worden door het bedrijf”. De vaststelling dat de drempelwaarde van 10 OUe/m³ reeds wordt overschreden door het eigen bedrijf bij woning 6 neemt immers niet weg dat in de situatie met het bedrijf van de tussenkomende partij de betrokken waarde uiteindelijk zal stijgen tot 11,8 OUe/m³ en dat de gevraagde uitbreiding van de betrokken inrichting een bijkomend effect heeft op de geurhinder.

Voorts wordt, wat betreft de woningen gelegen in matig geurgevoelig gebied, overwogen dat “voor drie woningen een negatief effect wordt verwacht, namelijk voor woning 1, 3 en 4”, dat “bijgevolg een relevante stijging van de geurimmissie niet kan worden aanvaard”, dat “ter hoogte van deze woningen een stijging van amper 0,3 OUe/m³ wordt verwacht” en dat dit “niet als significant kan worden beschouwd”. Nadien wordt geconcludeerd dat in dit matig geurgevoelig gebied “een stand-still wordt verzekerd”. Die conclusie strijdt met het vastgestelde negatief effect. Dat de desbetreffende stijging als niet relevant of niet significant wordt bestempeld, doet geen afbreuk aan het feit dat een stijging van de geurimmissie wordt vastgesteld, zodat geen gewag kan worden gemaakt van een stand-still. Dit geldt des te meer nu uit de geurstudie van 2012 was gebleken dat er in totaal 47 woningen bijkomend zouden worden gehinderd (284 woningen in totaal). In de huidige studie wordt slechts de geurhinder onderzocht voor achttien woningen in de nabijheid van de betrokken inrichting. In het bestreden besluit wordt er weliswaar op gewezen dat de studie een nieuwe modellering betreft, maar dat verklaart in het licht van het voormelde gegeven niet afdoende waarom wordt aangenomen dat met de vooropgestelde maatregelen thans een stand-still kan worden bereikt, waar eerst wordt vastgesteld dat dezelfde inrichting voor hinder zal zorgen bij 47 bijkomende woningen. Bovendien wordt in het bestreden besluit weliswaar overwogen dat de stand-still wordt bereikt “door een aanpassing van de uitstoothoogte van de ventilatie”, enerzijds door “de installatie van een windbreekmuur” en, anderzijds, door “het verhogen van de verticale ventilatiepunten zodat die een halve meter boven de nok uit komen bij de

stallen met een verticale ventilatie”, maar tegelijk wordt nergens concreet aangegeven op welke wijze die ingrepen bijdragen tot het bereiken van een stand-still.

Waar in het bestreden besluit wordt benadrukt dat er wordt uitgegaan van een worstcasescenario, biedt dit op zich niet de garantie dat in de daadwerkelijk vergunde situatie de geurhinder tot een aanvaardbaar niveau zal kunnen worden beperkt. Hetzelfde geldt voor de per bijzondere exploitatievoorwaarde opgelegde vereiste om het standaardpakket voor pluimveestallen conform de omzendbrief LNE 2012/1 toe te passen.

De verwijzing in de motivering van het bestreden besluit naar de door een erkend MER-deskundige op 27 maart 2012 opgemaakte nota waarin de werking van de warmtewisselaars wordt beschreven en die in wezen gewag maakt van een daling in ammoniakemissie, wordt in hetzelfde besluit gerelativeerd, vermits het overweegt “dat de link tussen ammoniakemissie en geuremissie niet eenvoudig te maken is maar dat er mogelijk wel een positief effect verwacht wordt op het vlak van geurreductie”.

Het feit dat de afdeling Handhaving naar aanleiding van recente klachten geen onaanvaardbare hinder heeft vastgesteld, kan de verwerende partij evenmin met zekerheid doen vaststellen dat de geurhinder tot een aanvaardbaar niveau zal kunnen worden beperkt. In het bestreden besluit wordt immers ook overwogen dat “de laatste jaren de stallen niet steeds volledig werden opgevuld”, zodat de in het recente verleden geuite klachten zijn gebaseerd op een bezetting met minder dan 112.000 dieren, terwijl de voorliggende aanvraag een uitbreiding naar 160.000 dieren betreft. De desbetreffende overweging in het bestreden besluit is dan ook niet veelzeggend.

Op basis van deze vaststellingen moet worden aangenomen dat in het bestreden besluit niet met voldoende zekerheid kon worden vastgesteld dat de geurhinder “tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt”. De motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel werden geschonden. De andere

overwegingen in het bestreden besluit kunnen niet verhelpen aan de hiervoor vastgestelde gebreken.

De opmerkingen in de laatste memories van de verwerende en de tussenkomende partijen doen hieraan niet af.

Het tweede middelonderdeel is in de aangegeven mate gegrond.

Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 27 april 2018 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 29 november 2012, houdende het weigeren van de milieuvergunning aan de nv Sininvest voor het veranderen van een pluimveehouderij, gelegen aan de Aardeweg 6 te Moorslede, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard, de beroepen beslissing wordt opgeheven en de milieuvergunning wordt verleend.

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, een bijdrage van 20 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 acht 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