RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 101.778 van 13 december 2001
in de zaak A. 64.183/VII-13.246.

In zake : Jos VERHAERT,
die woonplaats kiest bij
Advocaat M. DENYS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Grote Hertstraat 12

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat M. BALLON,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Britselei 39.

D E R A A D V A N S T A T E, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Jos VERHAERT op 21 juni 1995 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van leefmilieu en huisvesting van 21 april 1995 waarbij zijn beroep tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 29 september 1994 houdende weigering van de vergunning aan verzoeker om een bestaande inrichting, gelegen te 2940 Stabroek, Dorpsstraat 131, te veranderen door uitbreiding, ongegrond wordt verklaard en het beroepen besluit wordt bevestigd;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur P. PROVOOST;

Gelet op de beschikking van 23 oktober 2000 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van verzoeker;

Gelet op de beschikking van 9 oktober 2001 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 8 november 2001;

Gehoord het verslag van Kamervoorzitter M.-R. BRACKE;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat Ph. VAN WESEMAEL die, loco Advocaat M. DENYS verschijnt voor verzoeker, en van Advocaat J. VAN DE VYVER die, loco Advocaat M. BALLON verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur P. PROVOOST;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. <u>De feiten</u>

Overwegende dat de gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

1.1. Verzoeker exploiteert een landbouwbedrijf aan de Dorpsstraat in Stabroek. Het bedrijf ligt deels in agrarisch gebied, deels in woongebied; de stallen waarover het in voorliggende zaak gaat liggen in agrarisch gebied. Er geldt geen goedgekeurd gemeentelijk plan van aanleg.

1.2. Op 17 december 1990 neemt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stabroek akte van de aangifte van een inrichting tweede klasse met 200 grote zoogdieren (koeien) en de opslag van 450 m³ dierlijke mest en 50 ton kunstmest.

De aktename gebeurt bij toepassing van artikel 25, vijfde lid, van het ARAB, nadat de inrichting vergunningsplichtig is geworden ingevolge de wijziging van de indelingslijst bij besluit van de Vlaamse regering van 21 maart 1990.

De aktename geldt als vergunning voor een termijn van dertig jaar, later -bij toepassing van artikel 44 van het milieuvergunningsdecreet- ingekort tot 1 september 2011.

In de indelingslijst bij Vlarem I, dat in werking treedt op 1 september 1991, horen mestkalveren en koeien nog onder dezelfde rubriek, met name "grote zoogdieren".

In agrarisch gebied horen inrichtingen van 25 tot en met 500 grote zoogdieren tot klasse 2.

1.3. In januari 1993 dient verzoeker een milieuvergunningsaanvraag in voor het houden van 500 mestkalveren, ter vervanging van de 200 koeien.

Het college van burgemeester en schepenen en de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen weigeren respectievelijk op 8 maart en 19 augustus 1993 de vergunning, omdat een deel van een stal in woongebied zou zijn gelegen.

1.4. Op 2 februari 1993 wordt in het Belgisch Staatsblad een gewijzigde indelingslijst bekendgemaakt (besluit van de Vlaamse regering van 28 oktober 1992), waarin een vergissing is geslopen waardoor in agrarisch gebied inrichtingen van 25 tot en met 500 grote zoogdieren staan vermeld als klasse 3 in plaats van als klasse 2.

1.5 Op 5 mei 1993 meldt verzoeker de exploitatie van een inrichting klasse 3, met name het houden van 436 kalveren, overeenstemmend met het gedeelte van de stal dat in woongebied zou zijn gelegen, en de opslag van 450 m³ dierlijke mest en van 4.000 liter mazout.

Het college van burgemeester en schepenen neemt op 10 mei 1993 akte van de "wijziging van een vergunde inrichting".

1.6. Op 11 september 1993 wordt een erratum betreffende de eerder gewijzigde indelingslijst bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad : het houden van 25 tot en met 500 grote zoogdieren blijft klasse 2.

De minister bevoegd voor leefmilieu zou hebben laten weten dat veehouders die, ten gevolge van de vergissing bij de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, ten onrechte een melding klasse 3 hebben gedaan, ter rechtzetting gebruik kunnen maken van de procedure van artikel 38 van Vlarem I, voor inrichtingen die vergunningsplichtig worden na ingebruikname.

1.7. Op 11 februari 1994 dient verzoeker dergelijke aanvraag in, waarbij hij vergunning vraagt voor 500 dieren, omdat inmiddels is gebleken dat de hele stal in agrarisch gebied ligt en niet in woongebied.

1.8. Op 9 mei 1994 verleent het college van burgemeester en schepenen een vergunning voor 436 kalveren, voor een termijn van vijf jaar.

1.9. Op 2 juni 1994 dient verzoeker een milieuvergunningsaanvraag in voor de uitbreiding van de vergunde inrichting met 461 mestkalveren, de opslag van 1.400 m³ dierlijke mest, het verwerken van zuivelproducten (toestellen met een vermogen van 9,5 kW), en het lozen van afvalwater.

Tijdens het openbaar onderzoek worden 95 individuele en 1 collectief bezwaarschrift ingediend.

1.10. Op 29 september 1994 weigert de bestendige deputatie de gevraagde uitbreiding.

1.11. Verzoeker tekent beroep aan tegen de weigering.

1.12. De administratie voor gezondheidszorg, de Vlaamse Landmaatschappij, de Vlaamse Milieumaatschappij en de afdeling stedenbouwkundige vergunningen adviseren gunstig, het bestuur milieuvergunningen en de gewestelijke milieuvergunningscommissie adviseren ongunstig.

1.13. Hangende het administratief beroep meldt verzoeker aan het college van burgemeester en schepenen (ontvangst 31 oktober 1994) de verandering van de vergunde inrichting. Het gaat om een uitbreiding tot 500 mestkalveren.

Op 14 november 1994 verleent het college van burgemeester en schepenen door aktename vergunning voor de verandering.

1.14. Op 21 april 1995 wordt het bestreden besluit genomen : de uitbreiding wordt geweigerd;

2. <u>De gegrondheid van het beroep</u>

2.1. Overwegende dat verzoeker als enig middel de schending aanvoert van het koninklijk besluit van 3 oktober 1979 houdende vaststelling van het gewestplan Antwerpen, van artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motiveringsplicht, van artikel 7 van het decreet d'Allarde van 2-17 maart 1791, van het redelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en "wegens tegenstrijdigheid in de motivering van de bestreden beslissing",

“Doordat de bestreden beslissing aan beroeper de milieuvergunning weigert voor het uitbreiden van een bestaand landbouwbedrijf in het landbouwgebied met een nieuwe mestkalverenstal, stellende dat er onvoldoende ruimtelijke scheiding zou bestaan ten aanzien van het aangrenzende woongebied.

En doordat de minister daarbij stelt dat een afstandsregel van 150 tot 200 meter zou moeten gerespecteerd worden.

Terwijl beroeper in dit verband geen enkele wettelijke of reglementaire afstandsregel bekend is, en zelfs het inmiddels vernietigde Vlarem II-besluit geen enkele afstandsregel stelde voor mestkalverenstallen ten opzichte van woongebieden (zie artikel 361 van het Vlarem II-besluit).

En terwijl de afstandsregel van artikel 11.4.1 van het KB van 28 december 1972 enkel geldt voor nieuwe landbouwconstructies en niet voor bestaande landbouwbedrijven die wensen uit te breiden (zie bv. R.v.St. COEMANS, nr. 31.434, 24 november 1988).

En terwijl de bestreden beslissing dus ter verantwoording van de opgelegde informele afstandsregel klaarblijkelijk steunt op de bezwaren die gedurende het openbaar onderzoek werden ingediend door derden-omwonenden.

En terwijl de klachten vanwege derden inzake geurhinder niet ernstig zijn, gezien beroeper tot 1992 nog een bedrijf met 200 koeien heeft uitgebaat, waarover nooit klachten vernomen zijn, en het bekend is dat de ammoniakemissie afkomstig van mest- of vleeskalveren gemiddeld veel lager ligt dan bijvoorbeeld van varkens, paarden of runderen (zie de tabel in bijlage).

En terwijl daarbij moet overwogen worden dat ook de specifieke voeder-methode voor mestkalveren met het toedienen van melk veel minder hinder veroorzaakt dan het werken met gewoon veevoeder.

En terwijl in casu tevens moet overwogen worden dat het woongebied in kwestie zeker geen homogeen karakter heeft, gezien onmiddellijke buren van beroeper in dezelfde woonzone landbouwbedrijven uitbaten en daarvoor vergunningen hebben bekomen, zoals de heer Alex SCHILLEMANS aan de Dorpsstraat 91 voor 230 koeien en de heer Leo COSTERMANS aan Hoogeind 7, 11 en 31 (het verlengde van de Dorpsstraat) voor respectievelijk 50, 225 en 50 koeien (zie copie van een inplantingsplan en van de respectievelijke vergunningen in bijlage).

En terwijl de minister dus zonder kennis van zaken heeft geoordeeld over de specifieke aard van dit woongebied en met miskenning van het belang van de agrarische functie in deze woonzone.

En terwijl redelijkerwijze van de minister mag verlangd worden dat in concreto wordt nagegaan welke de aard is van het woongebied en in welke mate dit meer bepaald reeds gekarakteriseerd wordt door een verstrengeling van de woon- en de agrarische functies, wanneer beslist wordt informele afstandsregels ten aanzien van dit gebied te implementeren.

En terwijl ook het gemeentebestuur naar aanleiding van de bouwaanvraag van beroeper voor de stal in een gunstig preadvies dd. 7 november 1994 aan de gemachtigde ambtenaar nog van oordeel was dat het ‘invoeren van een regel van een bufferzone van 200 m. tussen stallingen en het woongebied in praktijk niet algemeen te hanteren is’.

En terwijl bovendien nog benadrukt moet worden dat de inrichting van beroeper volledig is gelegen in het landbouwgebied, zodat van aangelanden een hogere graad van tolerantie kan verwacht worden (zie bv. R.v.St MAECKELBERGH en DEVROME, nr. 47.049, 28 april 1994), en dat de intensieve industriële activiteiten van het nabije Antwerpse havengebied veel meer hinder veroorzaken (zie copie van het gewestplan in bijlage).

En terwijl de minister op pagina 10 van het bestreden besluit zelf erkent dat 897 mestkalveren 'inderdaad' minder mest produceren dan de 200 koeien van vroeger.

En terwijl het bestreden besluit aldus manifest tegenstrijdig gemotiveerd is, en de minister oordeelt in strijd met het evenredigheidsbeginsel door wel aanstoot te nemen aan de mindere mate van geurhinder afkomstig van mestkalveren en niet aan de grotere hinder afkomstig van de vroegere runderen.

En terwijl het bestreden besluit manifest in strijd is met de fundamentele vrijheid van handel en nijverheid zoals gedecreteerd door artikel 7 van het Décret d'Allarde van 2-17 maart 1791, gezien aan beroeper een beperking wordt opgelegd van diens principiële vrijheid om zijn bedrijf uit te breiden zonder dat deze beperking is gesteund op enig wettelijk of reglementair beletsel";

2.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord onder meer doet gelden dat in het bestreden besluit uitdrukkelijk wordt gesteld dat de milieuvergunningsaanvraag verenigbaar is met de geldende voorschriften van ruimtelijke ordening en stedenbouw, voor zover passende maatregelen kunnen worden opgelegd waardoor de hinder tot een voor de woonomgeving aanvaardbaar niveau kan worden beperkt; dat zij stelt dat het ontbreken van afstandsregels met betrekking tot de inrichting in kwestie de overheid niet belet te oordelen over het al dan niet bestaan van overdreven hinder; dat zij dienaangaande betoogt dat in het bestreden besluit wordt overwogen dat in een straal van 100 meter vanaf de perceelsgrenzen van de inrichting, de bebouwing circa 25 woningen bedraagt, dat de bewoners van de dichtstbijzijnde woningen, gelegen op 20 m, 22 m en 35 m van de bestaande stallen nu reeds hinder ondervinden van de bestaande exploitatie, mede afhankelijk van de overheersende windrichting welke ongunstig is ten aanzien van het woongebied en dat voor een inrichting van een zodanige omvang, namelijk van 897 mestkalveren waar de hindergevoelige gebieden (woongebieden) zo onmiddellijk naburig zijn er een minimale scheiding dient aanwezig te zijn van $\pm$ 150 m; dat zij doet gelden dat die elementen in acht genomen

de minister terecht kon oordelen dat de beoogde verandering voor wat de geur- en sanitaire aspecten betreft ontoelaatbaar is;

2.3.1. Overwegende dat de verwerende partij terecht doet gelden dat het bestreden besluit uitdrukkelijk stelt "dat vanuit oogpunt van de stedenbouwkundige en ruimtelijke aspecten gesteld kan worden dat de exploitatie van de inrichting die het voorwerp van de voormelde milieuvergunningsaanvraag uitmaakt, verenigbaar is met voormelde ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften"; dat dienvolgens verzoeker niet kan worden gevolgd in zijn betoog dat het bestreden besluit het gewestplan Antwerpen en artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 zou schenden;

2.3.2. Overwegende dat in de motivering van het bestreden besluit weliswaar wordt overwogen dat voor een "inrichting met een dergelijke omvang" er ten overstaan van de hindergevoelige gebieden, zoals woongebieden, "een minimale ruimtelijke scheiding dient aanwezig te zijn die minstens in de orde van 150 à 200 m ligt", teneinde de exploitatie tot een aanvaardbare hinder te kunnen beperken; dat, evenwel, in het bestreden besluit eveneens wordt overwogen "dat de bewoners van de dichtstbijgelegen woningen, gelegen op circa 20 m, 22 m en 35 m van de bestaande stallen nu reeds hinder ondervinden van de bestaande exploitatie mede afhankelijk van de overheersende windrichting (NW-ZW) welke ongunstig is ten aanzien van het woongebied" en dat "door de uitbreiding van de bestaande vergunde inrichting de hinder ten aanzien van de directe woonomgeving zal toenemen"; dat aldus in casu geen algemene afstandsregel werd toegepast, maar dat de gevraagde uitbreiding werd geweigerd op grond van de onderzochte gevolgen voor de concrete onmiddellijke omgeving; dat in acht genomen de omvang van de inrichting na de gevraagde uitbreiding en de zeer korte afstand tot omliggende woningen, het oordeel van de minister inzake de geurhinder niet als kennelijk onredelijk kan worden bestempeld; dat de bewering van verzoeker dat destijds, toen hij tot 1992 een bedrijf met 200 koeien exploiteerde, er geen klachten werden geuit, daaraan geen afbreuk doet;

2.3.3. Overwegende dat het betoog van verzoeker dat in het aanpalend woongebied een aantal vergunde veeteeltinrichtingen aanwezig zijn, niet relevant is, daar de aanvraag van verzoeker werd geweigerd om reden van de zeer korte afstand (circa 20 m, 22 m en 35 m) tot welbepaalde in het woongebied gelegen woningen; dat niet blijkt en verzoeker niet aantoont dat, voor wat die inrichtingen betreft, zich dezelfde bijzondere situatie voordoet; dat daarenboven bewuste inrichtingen werden vergund door aktename zoals dit destijds ook het geval was voor verzoekers inrichting; dat overigens de aanwezigheid van vergunde agrarische bedrijven niet wegneemt dat een woongebied als primaire functie wonen heeft, ook al paalt dat woongebied aan een agrarisch gebied;

2.3.4. Overwegende dat verzoeker in zijn argumentatie er ook aan voorbijgaat dat de aanvraag niet het veranderen van de inrichting van 200 koeien naar 897 kalveren betreft, maar een uitbreiding van 500 naar 897 kalveren, en dat de verwerende partij nooit een vergunning heeft verleend voor het aldaar houden van 200 koeien, daar de betreffende vergunning werd verleend door het college van burgemeester en schepenen, dit door aktename bij toepassing van artikel 25, vijfde lid van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming, nadat de inrichting vergunningsplichtig is geworden ingevolge de wijziging van de indelingslijst;

2.3.5. Overwegende, tenslotte, dat verzoeker ook ten onrechte artikel 7 van het "decreet D'Allarde" geschonden acht; dat, immers, de vrijheid van handel en nijverheid niet als een absolute vrijheid kan worden opgevat en dat het om redenen van algemeen belang aan beperkingen kan worden onderworpen; dat het doel dat door het milieuvergunningsdecreet wordt nagestreefd kennelijk bestaat in de bescherming van mens en leefmilieu; dat op grond van dit decreet wel degelijk beperkingen kunnen worden opgelegd aan wat door verzoeker wordt aangemerkt als "de fundamentele vrijheid van handel en nijverheid";

2.3.6. Overwegende dat uit hetgeen voorafgaat blijkt dat het middel niet gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op vierduizend frank, komen ten laste van verzoeker.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op dertien december tweeduizend en een, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

A. WIJNANTS. **M.-R. BRACKE.**