

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 239.878 van 16 november 2017
in de zaak A. 215.159/VII-39.339.**

In zake : Hendrik CAMPS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Stijns
kantoor houdend te 3001 Heverlee
Philipssite 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Archimedesstraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :
de BVBA LANDBOUWBEDRIJF LAVRIJSEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Surmont
kantoor houdend te 2300 Turnhout
de Merodelei 112
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 2 maart 2015, strekt tot de nietigverklaring van het besluit de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 5 januari 2015 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 18 december 2013, houdende de weigering van de milieuvergunning aan de NV De Berger - Proefbedrijf voor Landbouw en Veeteelt voor het verder exploiteren en veranderen van een

varkenshouderij, gelegen aan de Bullenstraat 13 B1 te Meeuwen-Gruitrode, gegrond wordt verklaard en de gevraagde milieuvergunning onder voorwaarden wordt verleend.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 6 mei 2015. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 oktober 2017.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tina Merckx, die loco advocaat Jan Stijns verschijnt voor verzoeker, advocaat Stijn Van Hulle, die loco advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Koen Van Den Wijngaert, die loco advocaat Jan Surmont verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Dieter Decock 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 baat aan de Bullenstraat 13 B1 te Meeuwen-Gruitrode een varkenshouderij uit. Zij beschikt daarvoor over een milieuvergunning voor 2.929 varkens, geldig tot 16 april 2018.

3.2. Zij heeft het voornemen om de bestaande stallen af te breken en volledig nieuwe stallen te bouwen, met plaatsen voor 10.200 vleesvarkens en 4.400 biggen. Op 24 juli 2013 dient zij daartoe een milieuvergunningsaanvraag in.

3.3. Op 18 december 2013 weigert de deputatie van de provincieraad van Limburg de gevraagde vergunning.

3.4. De tussenkomende partij stelt tegen deze beslissing een bestuurlijk beroep in.

3.5. Na het inwinnen van de nodige adviezen, verklaart de bevoegde Vlaamse minister op 5 januari 2015 dit beroep gegrond, heft zij de in eerste aanleg genomen beslissing op en verleent zij de vergunning.

Dit is het bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid

Standpunten van de partijen

4. Verzoeker stelt dat hij vanuit zijn woning, gelegen aan de Valstraat 4 te Meeuwen, rechtstreeks zicht heeft op het achterste gedeelte van het

in het geding zijnde perceel. Door de geringe afstand van “ca. 25 meter” ten opzichte van de bestreden exploitatie zou hij diverse vormen van hinder ondervinden.

5. Volgens de verwerende partij is verzoeker niet de naaste buur van de tussenkomende partij en ligt zijn zonevreemde woning op 185,35 meter van de bestreden inrichting. Landbouwpercelen scheiden de respectieve eigendommen van elkaar. In die omstandigheden acht de verwerende partij het onmogelijk dat verzoeker geluids-, geur- of stofhinder zou kunnen ondervinden. Zij wijst er daarbij ook op dat in agrarisch gebied een hogere tolerantiedrempel geldt voor hinder afkomstig van zone-eigen bedrijven zoals de betrokken varkenshouderij. Zij besluit dat het verzoeker toekomt om zijn belang te concretiseren, waarbij hij op een afdoende wijze moet aantonen dat hij als gevolg van de correct weergegeven ligging van zijn woning ten opzichte van de vergunde inrichting, daarvan onaanvaardbare hinder zou kunnen ondervinden. Een eenvoudige verwijzing naar het project-milieueffectenrapport (hierna: MER) volstaat volgens de verwerende partij niet.

6. De tussenkomende partij betwist op een gelijkaardige wijze verzoekers belang, maar schat de afstand tussen verzoekers woning en haar inrichting op circa 200 meter.

7. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat de in het verzoekschrift opgegeven 25 meter de afstand tussen de perceelsgrenzen vormt. Hij beaamt dat de door de tussenkomende partij ingeschatte afstandsberekening tussen zijn perceel en de concrete inrichting correct is, maar voegt eraan toe dat in de rechtspraak van de Raad van State het belang wordt aanvaard bij een annulatieberoep aangaande een varkensbedrijf met zelfs een kleinere capaciteit tot op een afstand van 500 meter.

8. In haar laatste memorie voegt de verwerende partij toe dat de hinder die verzoeker meent te ondervinden uitsluitend geënt wordt op de geringe

afstand van “ca. 25 meter”, die in werkelijkheid 200 meter bedraagt. Zij wijst er tevens op dat het arrest van de Raad van State nr. 226.403 van 13 februari 2004, waarvan sprake in het auditoraatsverslag en volgens hetwelk hij die meent dat een verzoekende partij niet het vereiste persoonlijk belang heeft bij een beroep tegen een milieuvergunning, er niet mee kan volstaan aan te voeren dat deze geen ernstige hinder kan ondervinden maar dient aan te tonen dat die verzoekende partij geen of hoogstens slechts een verwaarloosbare hinder kan ondervinden, betrekking had op een situatie waarbij de verzoekende partij gevestigd was op slechts 25 meter van de bestreden inrichting.

9. De tussenkomenende partij voegt in haar laatste memorie toe dat het eerste middel betrekking heeft op een overschrijding van geluidsnormen bij een woning waarvan niet wordt aangetoond dat dit de woning van verzoeker is.

Beoordeling

10. Om zijn belang aan te tonen bij de nietigverklaring van de vergunning voor de exploitatie van een hinderlijke inrichting, moet een verzoeker minstens aannemelijk maken dat hij hinder of nadeel kan ondervinden door de exploitatie. Anderzijds moet wie meent dat een verzoeker niet het vereiste persoonlijk belang heeft bij een beroep tegen een verleende milieuvergunning, aantonen dat deze geen of hoogstens slechts verwaarloosbare hinder kan ondervinden door de exploitatie.

De afstand tussen de woon- of verblijfplaats van de omwonende en de plaats waar de hinder zijn oorsprong vindt, geldt daarbij als een belangrijk objectief criterium.

De in het geding zijnde partijen zijn het erover eens dat de afstand tussen verzoekers woning en de bestreden inrichting ongeveer 200 meter bedraagt. Aangezien de bestreden milieuvergunning de uitbating van een hinderlijke inrichting van klasse I betreft, zijnde dat type van inrichting dat door de

decreetgever als meest hinderlijk wordt beschouwd, is het aannemelijk dat de exploitatie van de vergunde inrichting merkbare gevolgen kan hebben in verzoekers woonomgeving, bijvoorbeeld wegens de in het bestreden besluit uitdrukkelijk erkende problematiek van geurhinder.

De verwerende en tussenkomende partijen tonen niet aan dat verzoeker geen of hoogstens een slechts verwaarloosbare hinder kan ondervinden. De loutere omstandigheid dat in het agrarisch gebied agrarische activiteiten in principe toegelaten zijn door het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, doet aan deze vaststelling geen afbreuk. Ook al zijn dergelijke gebieden planologisch bestemd voor landbouwinrichtingen, dan nog moet een verzoeker, om van een voldoende belang te getuigen, niet aantonen dat er abnormale hinder zal zijn.

In zoverre de verwerende partij met haar opmerking betreffende de zonevreemdheid van verzoekers woning, erop zou alluderen dat dit verzoekers belang onwettig zou maken, kan dit evenmin worden aangenomen. De uitkomst van voorliggend annulatieberoep heeft immers geen invloed op de beweerde zonevreemde toestand van de desbetreffende woning. Het oogmerk van het annulatieberoep bestaat er dus niet in een onwettige toestand te verkrijgen of te bestendigen.

De twijfel die de tussenkomende partij tracht te zaaien nopens de vraag of de woning waarvan sprake in het eerste middel de woning van verzoeker is, kan niet op ontvankelijke wijze voor het eerst in de laatste memorie als exceptie van onontvankelijkheid ten aanzien van het beroep worden geformuleerd. Dergelijke procedurele handelwijze schendt immers het recht van verdediging van de wederpartij.

Verzoeker beschikt dan ook over het rechtens vereiste belang bij zijn beroep tot nietigverklaring en bij het middel dat hij aanvoert. De excepties worden verworpen.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunten van de partijen

11. Verzoeker voert in het eerste middel de schending aan van artikel 30bis van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna: Vlarem I), samengelezen met bijlage 4.5.4 bij het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna: Vlarem II), en van het zorgvuldigheids- en het materiële motiveringsbeginsel, samen gelezen met bijlage 4.5.5 bij Vlarem II.

Hij bekritiseert de overwegingen in het bestreden besluit met betrekking tot de beoordeling van de geluidshinder op het vlak van de continue geluiden. Verzoeker stelt vast dat zowel in het MER als in het bestreden besluit uitdrukkelijk wordt aangegeven dat de normen voor een nieuwe inrichting - waar het te dezen om gaat - worden overschreden. In het bestreden besluit wordt vervolgens overwogen dat, aangezien de nieuw aangevraagde inrichting zorgt voor een vermindering van de actueel bestaande geluidshinder, zulks een verbetering inhoudt, hetgeen het bestuur tot de conclusie brengt dat de geluidshinder aanvaardbaar is en de milieuvergunning kan worden verleend. Dit standpunt acht verzoeker in strijd met de rechtspraak van de Raad van State.

12. De verwerende partij repliceert dat in het bestreden besluit niet wordt aangegeven dat de geluidsnormen voor continue geluiden zouden worden overschreden. Het bestreden besluit verduidelijkt volgens haar immers dat het project-MER een meest hinderlijk scenario betreft, en dat de in het project-MER verwachte normoverschrijding voor continue geluidsbronnen zich in de praktijk niet zal voordoen nu er afdoende milderende elementen aanwezig zijn opdat de geluidshinder van de inrichting tot een aanvaardbaar niveau zou kunnen worden beperkt. Daarbij vormen de ventilatoren de enige continue geluidsbron. Het

project-MER heeft het brongeluid van deze ventilatoren in rekening gebracht zonder enige demping, hetgeen volgens de verwerende partij een kennelijke overschatting inhoudt van de hinder die daarvan afkomstig zal zijn. Voorts zal volgens haar in de praktijk het aantal ventilatoren in de nieuwe situatie niet alleen worden herleid tot 28, maar worden deze ook voor de nieuwe luchtwasser geplaatst zodat het geluid ervan door het waspakket wordt gedempt, en zullen ze temperatuursgestuurd werken om overmatig ventileren te vermijden.

De voornoemde milderende maatregelen nopen de verwerende partij in het bestreden besluit niet alleen tot de conclusie dat de gewenste situatie een verbetering zal inhouden ten opzichte van de huidige situatie, maar tevens dat de geluidshinder in zijn geheel - dus met inbegrip van zowel het continue geluid als de incidentele geluiden - tot een aanvaardbaar niveau wordt beperkt. De verwerende partij wijst er daarbij nog op dat deze conclusie in lijn ligt met de adviezen van de afdeling Milieuvergunningen en de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie.

Waar verzoeker zich ertoe beperkt te stellen dat het bestreden besluit “niet slaafs” het meest hinderlijke scenario uit het project-MER heeft aangenomen, toont hij, steeds volgens de verwerende partij, niet aan dat dit besluit “ten onrechte heeft aanvaard dat de geluidshinder, gelet op de milderende maatregelen, tot een aanvaardbaar niveau zal zijn beperkt”.

13. De tussenkommende partij stelt dat meerdere elementen verantwoorden dat de overheid ervan uitgaat dat de geluidsnormen voor continue bronnen wel degelijk zullen worden gehaald. Deze elementen zouden geëxpliciteerd zijn in het bestreden besluit en steunen op objectieve en wetenschappelijk onderbouwde gegevens en bevindingen. Zij verwijst in het bijzonder naar de overwegingen van het bestreden besluit die een overname vormen van de bevindingen van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie, onder meer in verband met het feit dat de geluidshinder zou worden overschat. Zij merkt op dat de “dichtstbijzijnde (niet-bedrijfsgerelateerde) woning” waar volgens

het MER de grenswaarden 's avonds en 's nachts zouden worden overschreden, niet de woning van verzoeker is. Bijkomend wijst zij erop dat de geluidshinder in eerste administratieve aanleg evenmin een weigeringsmotief vormde. Voorts benadrukt de tussenkommende partij dat zij, om eventuele geluidsoverlast te beperken, een aantal maatregelen zal treffen, bestaande uit een minimaal gebruik van de ventilatoren (computergestuurd) en het aanschaffen van geluidsarme ventilatoren bij de nieuwbouw. Een en ander maakt volgens haar dat de in de uitgevoerde geluidsstudie vastgestelde zeer lichte overschrijding van de geluidsnormen geenszins de conclusie kan wettigen dat de aanvraag op grond van artikel 30bis van Vlarem I had moeten worden geweigerd.

Ten slotte betoogt de tussenkommende partij dat, anders dan in de door verzoeker aangehaalde zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van de Raad van State nr. 190.649 van 19 februari 2009, in het bestreden besluit helemaal niet wordt geoordeeld dat de geluidsnormen worden overschreden, maar integendeel de concrete elementen worden aangehaald op grond waarvan wordt geoordeeld dat de gemodelleerde overschrijding van de betreffende richtnormen een voor de omgeving aanvaardbare geluidshinder tot gevolg heeft.

14. De tussenkommende partij tracht in haar laatste memorie aan te tonen dat aan het matig negatief effect dat in de gewenste situatie, wat de ventilatoren betreft, op het vlak van geluidshinder wordt verwacht, kan worden geredieerd door milderende maatregelen, hetgeen te dezen ook zou zijn gebeurd.

Uit het bestreden besluit kan volgens de tussenkommende partij niet worden afgeleid dat er te dezen geen sprake zou zijn van de overeenkomstig artikel 30bis van Vlarem I vereiste stellige zekerheid dat de geluidshinder binnen aanvaardbare perken wordt gehouden. Dat onduidelijk zou zijn in welke mate de milderende maatregelen de geluidsniveaus naar beneden zouden halen, is volgens haar onjuist. Dat de positieve invloed op de vastgestelde beperkte overschrijding van de normen niet cijfermatig betrokken wordt op de situatie is voor de

tussenkomen de partij evenmin een reden voor vernietiging. Zij wijst er daarbij op dat in het MER uitdrukkelijk wordt bevestigd “dat de kwestieuze milderende maatregelen eenvoudigweg niet/nooit mee in de modellering in rekening kunnen worden gebracht” - het gaat immers om een inrichting die nog zal moeten worden gebouwd.

15. In haar laatste memorie voegt de verwerende partij toe dat in het MER enkel voor wat betreft de toetsing van de bronnen zonder milderende elementen en enkel voor het meest hinderlijke scenario wordt geconcludeerd dat bij de dichtstbijzijnde woning de grenswaarden niet worden gehaald.

Beoordeling

16. Bij de beoordeling van een milieuvergunningsaanvraag is de vergunningverlenende overheid ertoe gehouden om, 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 te onderzoeken en, op grond van de precieze bevindingen van dat onderzoek, de passende eindconclusies te trekken. Artikel 30bis, § 1, eerste lid, van Vlarem I bepaalt dat een vergunning kan worden verleend wanneer deze voorwaarden bevat welke garanderen dat de inrichting voldoet aan de eisen die door dit reglement en titel II van Vlarem zijn gesteld en dat de vergunning wordt geweigerd wanneer dat niet het geval is. De aan de vergunningverlenende overheid toegewezen beoordelingsbevoegdheid impliceert onder meer dat onderzocht moet worden of de ongemakken, inherent aan de voorgenomen exploitatie, de perken van de normale hinder niet te buiten gaan. Daarbij moet de overheid, wil zij zorgvuldig handelen, uitgaan van gegevens die op het ogenblik van de beslissing over de vergunningsaanvraag een voldoende hoge graad van zekerheid vertonen. Aangezien de leefmilieuregelgeving in de eerste plaats bestaat ter bescherming van de mens en het leefmilieu, kan een vergunning niet worden verleend zonder een voldoende, voorafgaandelijk, inzicht in de milieueffecten en de beheersing ervan.

In het bestreden besluit wordt, wat de geluidshinderproblematiek betreft, een onderscheid gemaakt tussen continue en incidentele bronnen van geluid. Aangaande de eerste soort wordt in het bestreden besluit overwogen:

“dat de ventilatoren de enige continue bron zijn; dat in het MER een inschatting is gemaakt van de geluidsimmissie ter hoogte van de dichtstbijzijnde woning; dat bij de dichtstbijzijnde woning een overschrijding van de grenswaarde wordt gemodelleerd van 4,4 dB(A) ‘s avonds en van 6,9 dB(A) ‘s nachts; dat het aantal ventilatoren beperkter zal zijn in de gewenste situatie (28) ten opzichte van de huidige situatie (40); dat de simulatie een overschatting inhoudt; dat de ventilatoren temperatuursgestuurd zijn zodat overmatig ventileren vermeden wordt (...) (en) dat het geluid van de ventilatoren gedempt wordt door het waspakket van de luchtwasser”.

Eén en ander brengt het bestuur tot het besluit:

“dat rekening houdende met deze milderende elementen de geluidshinder voor de buurt in de gewenste situatie zal verbeteren ten opzichte van de huidige situatie”.

Blijkens de in het MER uitgevoerde modellering, die rekening houdt met de vermindering van het aantal ventilatoren van 40 naar 28, moet er in beginsel van worden uitgegaan dat bij de dichtstbijzijnde woning de grenswaarden zowel ‘s avonds als ‘s nachts niet kunnen worden gehaald. De beslissing alludeert op een aantal milderende maatregelen, zoals het vermijden van overmatige ventilatie en de demping van de ventilatoren door de plaatsing ervan voor de luchtwasser, maar verduidelijkt niet in welke mate deze maatregelen de geluidsniveaus zullen milderen. Deze maatregelen worden niet concreet betrokken op de problematische cijfermatige modellering. Het enige uitdrukkelijke gevolg dat het bestreden besluit aan de voornoemde milderende maatregelen verbindt, is dat deze zullen zorgen voor een verbetering van de huidige situatie, zonder dat evenwel concreet aannemelijk wordt gemaakt dat te allen tijde aan de geldende geluidsnormen zal kunnen worden voldaan. Los van de overwegingen in het bestreden besluit met betrekking tot de incidentele geluidsbronnen, is het bijgevolg niet duidelijk hoe de bovenstaande overwegingen, met de krachtens artikel 30bis van Vlarem I vereiste stellige zekerheid, het algemene besluit zouden kunnen

wettigen “dat de geluidshinder tot een aanvaardbaar niveau wordt beperkt”.

Het feit dat er gunstige adviezen voorliggen van de afdeling Milieuvergunningen en de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie doet hieraan geen afbreuk. Hetzelfde geldt voor de afwezigheid van klachten betreffende geluidshinder. Ook de opmerking van de tussenkomende partij dat de geluidshinderproblematiek geen weigeringsmotief uitmaakte in eerste administratieve aanleg is voor de beoordeling van het rechtspunt irrelevant. Het feit dat het hinderverwekkend bedrijf een nieuwe inrichting betreft die nog zal moeten gebouwd, doet aan het voorgaande evenmin afbreuk.

Het eerste middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 5 januari 2015 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 18 december 2013, houdende de weigering van de milieuvergunning aan de NV De Berger - Proefbedrijf voor Landbouw en Veeteelt voor het verder exploiteren en veranderen van een varkenshouderij, gelegen aan de Bullenstraat 13 B1 te Meeuwen-Gruitrode, gegrond wordt verklaard en de gevraagde milieuvergunning onder voorwaarden 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 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan verzoeker.

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 zestien november tweeduizend zeventien, 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