

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 93.318 van 15 februari 2001
in de zaak A. 63.463/VII-13.146.**

In zake : Louis VERHOEVEN,
die woonplaats kiest bij
Advocaat B. BEELEN,
kantoor houdende te LEUVEN,
Justus Lipsiusstraat 24

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat B. BRONDERS,
kantoor houdende te OOSTENDE,
E. Beernaertstraat 106.

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

Gezien het verzoekschrift dat Louis VERHOEVEN op 27 april 1995 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van leefmilieu en huisvesting van 1 maart 1995 waarbij zijn beroep tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 8 september 1994, houdende weigering aan verzoeker om een gemengde veehouderij, gelegen te 2400 Mol, Volmolenbaan 20, te veranderen, 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 C. ADAMS;

Gelet op de beschikking van 3 april 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 regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 21 november 2000 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 21 december 2000;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaat J. VANSTIPELEN die, loco Advocaat B. BEELEN verschijnt voor verzoeker, en van Advocaat J. GHYSELS die, loco Advocaat B. BRONDERS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het andersluidend advies van Auditeur C. ADAMS;

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

1. De gegevens van de zaak

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

1.1. Verzoeker baat een landbouwbedrijf uit, bestaande uit een kippenkwekerij en een rundveehouderij, gelegen te 2400 Mol, Volmolenbaan 24.

Aanvankelijk bezit hij hiervoor de volgende vergunningen :

- een exploitatievergunning, gegeven onder het stelsel van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming (ARAB) met een besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen voor een stal voor 22.000 mestkippen, gedurende een termijn tot 6 juli 2009;
- een exploitatievergunning, gegeven bij wijze van aktenaam door de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen op 27 mei 1993 voor de exploitatie van stallen voor zestig grote zoogdieren, opslag van 120 m³ dierlijk mest en elektromotoren voor 5,5 kW, voor een termijn verstrijkend op 1 september 2011.

Hierin werd geen akte genomen van hokken voor 22.000 stuks pluimvee.

1.2. Op 2 mei 1994 vraagt verzoeker aan de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen een milieuvergunning klasse 1 voor een uitbreiding van het bestaande bedrijf met 10.240 kippen, 300 m³ mestopslag, 4.000 l petroleumopslag en elektromotoren van 8 kW.

Gedurende het openbaar onderzoek worden achttien schriftelijke bezwaren ingediend, alsook één mondeling.

De in eerste aanleg gegeven adviezen zijn verdeeld gunstig en ongunstig.

Met een besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 8 september 1994 wordt de gevraagde milieuvergunning geweigerd.

1.3. Verzoeker tekent bij aangetekend schrijven van 3 oktober 1994 tegen deze beslissing beroep aan bij de minister van leefmilieu.

Gedurende de beroepsprocedure worden de volgende adviezen uitgebracht :

- dienst hygiëne en gezondheidsinspectie op 25 november 1994 : ongunstig advies, wegens de nabijheid van talrijke woningen;
- het hoofdbestuur milieuvergunningen op 28 november 1994 : ongunstig advies;
- de Vlaamse Landmaatschappij op 29 november 1994 en op 14 december 1994 : ongunstige adviezen, ook nadat verzoeker een mestafzetcontract had voorgelegd;
- de AROHM op 5 december 1994 : principieel gunstig advies;
- de gewestelijke milieuvergunningscommissie op 16 december 1994 : ongunstig advies.

1.4. Met het thans bestreden ministerieel besluit van 1 maart 1995 wordt het administratief beroep van verzoeker ongegrond verklaard en wordt het weigeringsbesluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen bevestigd;

2. De gegrondheid van het beroep

2.1. Overwegende dat verzoeker als enig middel de schending aanvoert "van de motiveringswet van 29.07.1991" en van "de beginselen van behoorlijk bestuur, machtsoverschrijding, redelijkheidsbeginsel", doordat het bestreden besluit wordt gedragen door rehtens tegenstrijdige en onjuiste motieven, en ten onrechte wordt gesteld dat de risico's voor de externe veiligheid, de hinder, de effecten op het leefmilieu enz. niet tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt; dat de toelichting bij het middel neerkomt op wat volgt :

- De minister meent verkeerdelijk dat het in casu een uitbreiding betreft met 20.240 kippen, namelijk van 12.000 tot een totaal van 32.240 kippen.

Het aanvraagformulier vermeldde dat er 22.000 vergunde kippen waren en dat een uitbreiding werd gevraagd met 10.240 stuks.

Er kan trouwens niet worden betwist dat verzoeker reeds een vergunning bezit voor 22.000 stuks pluimvee.

De gevraagde vermeerdering bedraagt aldus slechts 10.240 in plaats van 22.000 dieren en het bestreden besluit is op dit punt gestoeld op een foutief uitgangspunt.

Indien de hinder was beoordeeld op basis van een uitbreiding met 10.240 dieren in plaats van met 20.240 dieren, dan had de minister mogelijk geoordeeld dat de betrokken inrichting wel verenigbaar was met de omgeving en dat de geurhinder tot een aanvaardbaar niveau kon worden beperkt.

- In het bestreden besluit wordt gesteld dat een minimumafstand geldt van 400 meter tot de geurhindergevoelige gebieden en dat één stal slechts op 75 meter van een parkgebied is gelegen.

Dit laatste is manifest onjuist : de uiterste grens van verzoekers perceel ligt op 75 meter afstand maar de bedoelde stal ligt verder van het parkgebied af.

Op 75 meter van die stal bevindt men zich nog steeds in agrarisch gebied.

De motiveringsplicht wordt hoe dan ook geschonden nu nergens wordt aangegeven op welke gehanteerde technische criteria de minister steunt om tot deze afstandsregel te komen. Vóór de onwettigverklaring van Vlarem II waren de afstandsregels zeer nauwkeurig omschreven.

Er kunnen nu nog bepaalde afstandsregels worden vastgesteld en toegepast maar dan moet in concreto worden gemotiveerd waarom een bepaalde

afstand wordt opgelegd. Zoniet, dan stelt men zich bloot aan politieke willekeur.

- In het bestreden besluit wordt nog verwezen naar de ligging van de stallen ten opzichte van de bestaande woningen in de directe omgeving en de invloed van de gevraagde uitbreiding op de geurhinder. De burens die oorspronkelijk bezwaren hadden gemaakt, hebben daarvan afgezien.

Dit is niet zonder belang nu die burens het beste kunnen oordelen over de al dan niet aanwezige geurhinder. De uitbreiding van een inrichting kan niet in redelijkheid worden geweigerd wanneer enerzijds geen discussie bestaat omtrent de correcte stedenbouwkundige inplanting ervan en anderzijds bouwvergunningen voor woningen zijn gegeven in een gebied waar dit op wettelijke wijze niet kon.

De minister steunt zich op de beperkte ruimtelijke scheiding tussen de stal en de bedoelde woningen en verwijst naar de ligging ten opzichte van bepaalde bestemmingsgebieden. De betrokken gebieden zijn zodanig ingekleurd dat zij een effectieve ruimtelijke spreiding van de diverse activiteiten mogelijk maken.

Gebieden die in een dergelijke ordening bestemd zijn voor een bepaalde activiteit, in casu landbouw, dienen minstens voorrang te verlenen voor deze activiteit.

Gelet op de geldende reglementering omtrent stedenbouw en ruimtelijke ordening kan en mag verzoeker er perfect zulke inrichting inplanten.

De vraag of de inrichting voldoet aan de geldende milieureglementering is de vraag of de hinder voor mens en milieu niet onaanvaardbaar is. Het is een andere zaak wanneer in de voorgehouden gebieden, in casu landschappelijk waardevol agrarisch gebied en parkgebied, woningen worden gebouwd, wat in principe onmogelijk is. Wie zich in dergelijke gebieden vestigt moet de

hinder ondergaan die "normaal" is voor dergelijke gebieden.

Men dient aldus andere criteria te hanteren dan deze voor woongebieden.

In die omstandigheden stellen dat de ruimtelijke scheiding tussen de inrichting en de woningen te klein is, zodat dit aanleiding zal geven tot overdreven geurhinder, vormt een flagrante schending van het evenredigheidsbeginsel en een schoolvoorbeeld van machtsoverschrijding;

2.2. Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat in het bestreden besluit terecht en op afdoende wijze wordt gemotiveerd waarom de aanvraag een uitbreiding van 12.000 tot 32.240 kippen betreft en niet van 22.000 tot 32.240 stuks, dat het in eerste aanleg genomen deputatiebesluit de vergunning weigert voor de uitbreiding met twee stallen van elk 10.120 kippen, dat uit de vergunningsaanvraag zelf en het advies van de Vlaamse Landmaatschappij blijkt dat er gedurende jaren slechts 12.000 kippen aanwezig waren, dat aldus met toepassing van artikel 28 van het milieuvergunnings-decreet in het bestreden besluit terecht is besloten dat de oude vergunning gereduceerd was tot 12.000 kippen; dat, wat de geurhinder betreft, zij in essentie doet gelden dat de vergunningverlenende overheid een uitgebreide discretionaire bevoegdheid heeft om over milieuvergunningsaanvragen te oordelen, dat de ligging in een agrarisch gebied en het bestaan van een bouwvergunning geen afbreuk doet aan de opdracht om rekening te houden met de eventuele hinder voor omwonenden, waarbij de afstand tot hindergevoelige gebieden een belangrijk element is, dat in het bestreden besluit uitdrukkelijk en afdoende wordt gemotiveerd waarom de geurhinder van de geplande inrichting niet tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt, dat de aanvraag specifiek en concreet werd beoordeeld, dat op grond van haar

discretionaire bevoegdheid en rekening houdend met de concrete omstandigheden de overheid heeft geoordeeld dat de exploitatie van de inrichting met 32.240 kippen zal leiden tot een onaanvaardbare geurhinder voor de nabije geurhindergevoelige gebieden, dat niets belet dat een vergunning wordt geweigerd op grond van geurhinder omwille van "in redelijkheid aanvaardbare motieven", dat in casu dergelijke motieven voorhanden zijn, te weten de grote uitbreiding en de aanwezigheid van een aantal woningen in de nabije omgeving, dat het juist is dat in een agrarisch gebied een grotere hinder moet worden getolereerd, doch dat blijkens de aanhef van het bestreden besluit daarmee terdege is rekening gehouden; dat zij tenslotte betoogt dat de grief van verzoeker dat in het bestreden besluit niet gepreciseerd is welke de "gehanteerde technische criteria" waren, gericht is tegen een overtollig motief, daar de overdreven geurhinder reeds een afdoende weigeringsmotief vormt en aldus niet tot de vernietiging van het bestreden besluit kan leiden;

2.3. Overwegende dat in de memorie van wederantwoord verzoeker er in essentie aan toevoegt :

a) Volgens de verwerende partij zou de bestaande vergunning voor 22.000 kippen tot 12.000 stuks moeten worden herleid omdat er slechts zoveel dieren worden gehouden (artikel 28 van het milieuvergunningsdecreet). Daarom zou het om een uitbreiding met 20.240 kippen gaan, hetgeen onaanvaardbare hinder zou veroorzaken.

Verzoeker had een vergunning voor 22.000 kippen, zonder nadere opdeling, tot 6 juli 2009. De inrichting werd tijdig in gebruik genomen overeenkomstig artikel 17 van het milieuvergunningsdecreet.

De bewering dat er de laatste jaren slechts 12.000 dieren gehouden zijn, doet aan de toegekende

vergunning geen afbreuk. Die redenering zou betekenen dat de uitbater van een vergunde inrichting voor een continue bezetting van alle stallen dient te zorgen om zijn vergunning niet gedeeltelijk te verliezen.

Luidens artikel 28, § 2, van het milieuvergunningsdecreet vervalt de milieuvergunning voor een gedeelte indien de in § 1 genoemde gevallen slechts betrekking hebben op dat gedeelte van de inrichting. Een gedeeltelijk verval kan enkel van toepassing zijn op onderscheiden delen van een vergunning, doch in de vergunning waarvan sprake waren enkel 22.000 kippen vergund.

In casu kon de vergunning van verzoeker niet met toepassing van artikel 28, § 2, van het milieuvergunningsdecreet vervallen worden verklaard.

Concreet betekent dit dat er slechts een uitbreiding met 10.240 dieren wordt gevraagd.

b) Het motief betreffende de afstandsregels is geen overbodig motief daar de hinder geen afdoende en pertinent motief blijkt te zijn.

Het weigeringsbesluit is gebaseerd op overdreven geurhinder bij een veronderstelde uitbreiding met 20.240 dieren, hetgeen dus niet het geval is. In de gegeven omstandigheden hadden de technische criteria moeten worden gepreciseerd;

2.4.1. Overwegende dat in de aanhef van het bestreden besluit de ligging van de geplande inrichting als volgt wordt omschreven :

"Overwegende dat de inrichting volgens het gewestplan Herentals-Mol (K.B. van 28 juli 1978) gelegen is in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied op een afstand van :

- 450 m van een woongebied ander dan een woongebied met landelijk karakter;
- meer dan 1.000 m van woongebied met landelijk karakter;
- meer dan 1.000 m van woonuitbreidingsgebied;
- 75 m van parkgebied;

- meer dan 1.000 m van recreatiegebied";

dat daarop wordt overwogen dat de gevraagde uitbreiding tot een totaal van 32.240 dieren een uitbreiding met 20.240 stuks inhoudt, omdat het voorwerp van de lopende vergunning voor 22.000 dieren tot 12.000 dieren "is gereduceerd"; dat alsdan de vergunning wordt geweigerd op grond van volgende overwegingen :

"Overwegende dat het onderdeel pluimveehouderij in totaal 32.240 stuks pluimvee ouder dan 3 weken zou tellen; dat ten einde de geurhinder ten aanzien van geurhindergevoelige gebieden tot een aanvaardbaar niveau te kunnen beperken, technisch een minimale ruimtelijke scheiding is vereist tussen de stallen en mestopslagplaatsen enerzijds en deze geurhindergevoelige gebieden anderzijds; dat in functie van de conceptie van de stallen, de verluchting ervan alsmede de mestopslag overeenkomstig de gehanteerde technische criteria in dit geval een afstandsregel tot geurhindergevoelige gebieden geldt van 400 m; dat, zoals reeds eerder vermeld, een stal gelegen is op amper circa 75 m van een parkgebied; dat aan voormelde afstandsregel derhalve niet is voldaan; dat ondanks de ligging in agrarisch gebied de omgeving rondom de inrichting daarenboven vrij dicht bebouwd is; dat binnen een straal van 100 m rondom de inrichting zich een 5-tal woningen bevinden en binnen een straal van 175 m een 13-tal woningen; dat gelet op de te beperkte ruimtelijke scheiding tussen de stal en het parkgebied enerzijds en de woningen in de omgeving anderzijds kan gesteld worden dat de gevraagde verandering van bedoelde inrichting aanleiding zal geven tot overdreven geurhinder; dat de brieven dd. 02 december 1994 waarbij drie burens zich 'akkoord verklaren met de inplanting indien aan de sectoriële voorwaarden van het milieuvergunnings-decreet voldaan wordt' aan dit gegeven niets wijzigen;

(...)

Overwegende dat de aanspraken aangehaald door de beroepindiener als volgt kunnen worden geëvalueerd :

- de aangehaalde argumentatie laat onverlet het gegeven dat de beoogde verandering aanleiding zal geven tot onaanvaardbare geurhinder, zowel naar het nabijgelegen parkgebied als naar de woningen in de omgeving van de inrichting; dit ondanks het feit dat bedoelde woningen in het agrarisch gebied zijn gelegen waarbinnen een hogere geurhinderdrempel geldt;

Overwegende dat gesteld kan worden dat de risico's voor de externe veiligheid, de hinder, de effecten op

het leefmilieu, op de wateren, op de natuur en op de mens buiten de inrichting veroorzaakt door de gevraagde exploitatie, zelfs mits naleving van op te leggen milieuvergunningsvoorwaarden, niet tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt";

2.4.2. Overwegende dat verzoeker niet op goede gronden aanvoert dat het bestreden besluit ten onrechte uitgaat van een verval van de basisvergunning voor 22.000 kippen tot een aantal van 12.000 kippen; dat immers het bij de vergunningsaanvraag gevoegde plan vermeldt dat er slechts 12.000 kippen worden gehouden en dat blijkens het advies van de Vlaamse Landmaatschappij er volgens de mestbankaangifte van verzoeker zelf de laatste jaren voorafgaand aan de in het geding zijnde vergunningsaanvraag zeker nooit meer dan 12.000 kippen werden gehouden; dat artikel 28, § 2, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning luidt als volgt :

"§ 1 De vergunning vervalt van rechtswege wanneer zij betrekking heeft op een inrichting :

(...)

3° die gedurende twee opeenvolgende jaren niet werd geëxploiteerd.

§ 2 Indien de in § 1 genoemde gevallen slechts betrekking hebben op een gedeelte van de inrichting, vervalt de vergunning slechts voor dat gedeelte";

dat, dienvolgens, in toepassing van evengeciteerde bepalingen de oorspronkelijke vergunning voor 22.000 dieren inderdaad diende te worden gereduceerd tot 12.000 kippen;

2.4.3. Overwegende dat in het bestreden besluit twee decisieve weigeringsmotieven terug te vinden zijn, enerzijds het niet voldaan zijn aan de "afstandsregel" van 400 meter die overeenkomstig "de gehanteerde technische criteria" geldt voor geurhindergevoelige gebieden, anderzijds dat de exploitatie van de inrichting aanleiding zal geven tot overdreven geurhinder voor vijf en dertien woningen gelegen binnen een straal van

respectievelijk 100 en 175 meter rondom de inrichting; dat, wat dat laatste weigeringsmotief betreft, verzoeker specifiek aanvoert dat in casu het redelijkheidsbeginsel werd geschonden doordat de inrichting is gelegen in agrarisch gebied waar landbouwactiviteiten voorrang hebben op wonen en alwaar de bewoners de hinder moeten ondergaan die "normaal" is voor dergelijke gebieden; dat evenwel het feit dat de inplanting of uitbreiding van een landbouwbedrijf in een agrarisch gebied aan alle stedenbouwkundige en planologische voorschriften voldoet niet inhoudt dat de milieuvergunningsaanvraag voor agrarische activiteiten aldaar niet kan worden geweigerd wegens milieuhygiënische redenen, zoals onder meer de hinder die de exploitatie van de betrokken inrichting voor de omwonenden kan meebrengen; dat blijkens het bestreden besluit de omgeving rondom de inrichting vrij dicht bebouwd is, dat binnen een straal van 100 meter zich vijf woningen bevinden en binnen een straal van 175 meter dertien woningen; dat verzoeker die gegevens niet betwist; dat verzoeker evenmin betwist het in het advies van de AMINAL-milieuvergunningen van 28 november 1994 gestelde dat het gebruikte stalverluchtingssysteem (van de twee op te richten stallen) mechanisch is, met verticale uitstoot die niet is aangesloten op een filter ter bestrijding van de geurhinder, met uitlaat op minder dan anderhalve meter boven de nok van het dak van de stal; dat, deze gegevens in acht genomen, de beoordeling van de verwerende partij dat de gevraagde uitbreiding met 22.000 kippen (en niet met slechts 10.240 stuks zoals verzoeker betoogt) tot een totaal van 32.240 kippen voor de dichtbebouwde omgeving aanleiding zal geven tot overdreven geurhinder, zelfs voor de bewoners van een agrarisch gebied, niet als kennelijk onredelijk kan worden aangemerkt; dat het feit dat met brieven van 2 december 1994 drie burens "zich akkoord verklaren met de inplanting indien aan de sectoriële voorwaarden van het milieuvergunningsdecreet voldaan wordt" aan die

vaststelling geen afbreuk doet, temeer daar naar aanleiding van het openbaar onderzoek voorafgaand aan de in eerste aanleg genomen weigeringsbeslissing niet minder dan negentien bezwaarschriften werden ingediend waarin men zich bekloeg over "de nu reeds bestaande geurhinder"; dat verzoekers grief aangevoerd tegen het weigeringsmotief gestoeld op de geurhinder voor de omwonenden niet gegrond is;

2.4.4. Overwegende dat het onderdeel van het middel gericht tegen het overtollig weigeringsmotief gesteund op het niet voldaan zijn aan een afstandsregel van 400 meter voor het nabijgelegen parkgebied en het daarmee samenhangend motief inzake de geurhinder voor dat parkgebied niet moet worden onderzocht,

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 vijftien februari tweeduizend en een, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.