

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 99.485 van 4 oktober 2001
in de zaak A. 63.510/VII-13.116**

In zake : 1. Guy VAN MECHELEN,
 2. Luc VAN MECHELEN,
 die woonplaats kiezen bij
 Advocaat A. NAVASARTIAN,
 kantoor houdende te BRUSSEL,
 Kroonlaan 190

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat Fr. DE BISSCHOP,
kantoor houdende te BUGGENHOUT,
Provincialebaan 20.

DE RAAD VAN STATE, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Guy en Luc VAN MECHELEN op 2 mei 1995 hebben ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van leefmilieu en huisvesting van 13 april 1995 waarbij het beroep van verzoekers tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 22 oktober 1994 tot het verlenen van de milieuvergunning voor het uitbreiden van een aan de Kleine Heerestraat te Oud-Turnhout gelegen inrichting met opslag van dierlijke mest voor 239 m³, maar tot weigering van de milieuvergunning voor een toevoeging van 57.000 "opfokpoeljen" en bovengrondse opslag van 2.500 liter petroleum, ongegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd;

Gelet op het arrest nr. 54.277 van 4 juli 1995 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur C. ADAMS;

Gelet op de beschikking van 7 februari 2000 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 24 juli 2001 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 20 september 2001;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaat A. NAVASARTIAN, die verschijnt voor verzoekers, en van Advocaat S. BEECKMAN die, loco Advocaat F. DE BISSCHOP verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend 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 feiten

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

1.1. Verzoekers baten een kippenkweekbedrijf uit, gelegen te Oud-Turnhout aan de Kleine Heestraat 9.

Zij beschikken daarvoor aanvankelijk over de volgende vergunningen :

- S een exploitatievergunning onder het ARAB, gegeven aan hun rechtsvoorganger met een besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen op 4 april 1978 voor een stal van 30.000 kippen tot 4 april 2008;
- S een milieuvergunning gegeven door de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen op 11 februari 1993 voor de uitbreiding van de inrichting met een opslagplaats voor 3.000 liter gasolie gedurende een termijn eindigend op 4 april 2008.

1.2. Op 16 juni 1994 dienen verzoekers een milieuvergunningsaanvraag klasse 1 in bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen voor de uitbreiding van hun inrichting met een nieuwe stal voor 57.000 “opfokpoeljen” tot een totaal van 87.000 kippen, met de opslag van 239 m³ mest, met de opslag van 2.500 liter gasolie (tot een totaal van 5.500 liter), met electromotoren van samen 67,1 kW en met meelsilo's met een capaciteit van 52 ton.

Bij de aanvraag is een milieu-effectenrapport gevoegd, opgesteld door Prof. dr. ir. DEBRUYCKERE op 1 juni 1994, waarin het volgende wordt besloten :

“Als algemeen besluit dient men te stellen dat de gevraagde uitbreiding geen belangrijke milieu-effecten met zich zal brengen en dat de te verwachten hinder voor de omgeving als aanvaardbaar moet worden geacht. Niettegenstaande dit wordt niet voldaan aan de in VLAREM II opgenomen afstandsregel. De reden van deze tegenspraak ligt in het feit dat de wetgever inzake pluimvee geen onderscheid maakt. Zodoende wordt poeljenopfok (duidelijk minder belastend in tijd en intensiteit) gelijk gesteld aan leghennen.

In het kader van het streven naar het gebruik van de best beschikbare technologie, moet men opmerken dat op termijn de huisvesting dient omgevormd naar een systeem met beluchte-band-batterij”.

Gedurende het openbaar onderzoek worden drie schriftelijke bezwaren en één mondeling bezwaar ingediend. De uitgebrachte adviezen zijn deels gunstig, deels ongunstig.

Met een besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 22 oktober 1994 wordt aan verzoekers een milieuvergunning gegeven voor de uitbreiding van de inrichting met 239 m³ mestopslag, wordt vastgesteld dat de meelsilo's niet vergunningsplichtig zijn en wordt de gevraagde vergunning voor het overige geweigerd. Die weigering is gesteund, enerzijds op een te beperkte ruimtelijke scheiding tussen de inrichting en het nabije woongebied, woonuitbreidingsgebied en recreatiegebied en anderzijds op een onvoldoende bewezen ecologisch verantwoorde mestafzet.

1.3. Verzoekers tekenen met een verzoekschrift gedateerd 15 november 1994 administratief beroep aan tegen voormelde beslissing.

Gedurende de beroepsprocedure worden de volgende adviezen uitgebracht :

- S de Vlaamse Landmaatschappij op 2 januari 1995 : ongunstig advies;
- S de hygiëne- en gezondheidsinspectie op 17 januari 1995 : ongunstig advies;
- S het hoofdbestuur milieuvergunningen op 23 januari 1995 : ongunstig advies;
- S het bestuur ruimtelijke ordening op 9 februari 1995 : gunstig advies;
- S de gewestelijke milieuvergunningscommissie op 10 februari 1995 : ongunstig advies.

1.4. Met het thans bestreden ministerieel besluit van 13 april 1995 wordt het administratief beroep van verzoekers ongegrond verklaard en wordt het in eerste aanleg genomen deputatiebesluit bevestigd;

2. De gegrondheid van het beroep

2.1. Overwegende dat de bestreden weigering is gestoeld op twee decisieve weigeringsmotieven, te weten enerzijds het niet voldoen aan een afstandsregel tot geurhindergevoelige gebieden, anderzijds een niet verantwoorde ecologische mestafzet; dat het eerste middel is gericht tegen het eerste weigeringsmotief en het tweede middel tegen het tweede weigeringsmotief;

2.2.1. Overwegende dat verzoekers als eerste middel aanvoeren wat volgt :

- “1. De bestreden beslissing weigert de uitbreidingsvergunning, gelet op de te beperkte ruimtelijke scheiding tussen de stal en de andere bestemmingsgebieden en gaat er, op grond van de beweerde beperkte afstand, van uit dat de gevraagde inrichting aanleiding zal geven tot overdreven geurhinder.
- A. Er bestaat op heden slechts één geldende afstandsregel, namelijk deze voorzien door artikel 11 van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 : gebouwen bestemd voor niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt mogen slechts opgericht worden op ten minste 300 m van een woongebied of op ten minste 100 m van een woonuitbreidingsgebied, tenzij het een woongebied met landelijk karakter betreft. De afstand van 300 m en 100 m geldt evenwel niet in geval van uitbreiding van bestaande bedrijven.
De verwerende partij kan niet een ‘milieu-technisch criterium’, dat geen steun vindt in enige wettelijke, decretale of reglementaire bepaling, laten prevaleren op de afstandsregel voorzien door deze reglementaire bepaling.

- B. Luidens de bepalingen van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen moeten beslissingen formeel gemotiveerd worden.

In casu gaat de verwerende partij er louter op zicht van de afstand tussen de inrichting en de omliggende gebieden van uit dat de bestaande ruimtelijke scheiding niet zou volstaan om de hinder voor de omwonenden en het leefmilieu tot een aanvaardbaar niveau te beperken, zonder deze vaststelling in concreto te motiveren. De afstand van de inrichting t.o.v. de omliggende bestemmingszones leidt immers niet kennelijk -zeker gelet op de reglementaire bepaling van art. 11 van het K.B. van 28 december 1972- tot de vaststelling dat de inrichting niet kan worden toegestaan.

De beoordeling van de concrete situatie (omgeving, inrichting, concrete inplantingsplaats en installaties, mogelijkheid om hinder door het opleggen van bijzondere exploitatievoorwaarden te beperken of uit te schakelen enz.) moet uit de beslissing zelf blijken.

Overigens worden de theoretische vaststellingen van de verwerende partij reeds tegengesproken door het door verzoekers voorgelegde milieu-effectenrapport, waaruit blijkt dat de gevraagde uitbreiding geen belangrijke milieu-effecten met zich zal brengen en dat de te verwachten hinder voor de omgeving als aanvaardbaar moet worden geacht. Ook wordt aangegeven dat opfokpoeljen minder milieubelastend zijn dan leghennen. De nieuwe stal wordt overigens gebouwd op het perceel dat het verst verwijderd is van het woonuitbreidingsgebied (op 330). De verwerende partij diende, om de motiveringsplicht na te leven, op deze elementen te antwoorden en aan te geven waarom zij meende deze te moeten weerleggen.

- C. De verwerende partij volgt bovendien een eigenaardige redenering, wanneer zij voorhoudt (dat) een stal gelegen is op de door haar aangegeven afstanden van de andere bestemmingsgebieden. Het gaat hier vermoedelijk om een reeds bestaande stal, die onmogelijk bij de beoordeling van de milieuhinder, veroorzaakt door de nieuw te bouwen stal, kan worden betrokken.

- D. In de mate waarin de verwerende partij -zonder het met zoveel woorden te zeggen- een rechtsgrond voor haar beslissing in VLAREM II zou menen te mogen vinden, moet natuurlijk -ten overvloede- worden gesteld dat dit besluit reeds door eerdere rechtspraak van Uw Raad niet-toepasselijk werd verklaard (zie o.m. RvSt. nr. 49.457, VAN LOOVEREN, 6 oktober 1994) omdat de verwerende partij, zonder op rechtsgeldige wijze de hoogdringendheid te kunnen inroepen niet het advies heeft gevraagd van de afdeling wetgeving”;

2.2.2. Overwegende dat de verwerende partij in essentie volgende repliek geeft :

- Met het bestreden besluit wordt de gevraagde uitbreiding inderdaad geweigerd omwille van de te beperkte afstand tussen de stal en de hindergevoelige gebieden. Het gaat om een beoordeling van de bestaande feitelijke toestand, in combinatie met de op dat ogenblik gehanteerde milieutechnische criteria.

- In de motivering wordt wel degelijk rekening gehouden met het voorgelegde MER-rapport, zij het dat de resultaten de minister niet hebben kunnen overtuigen van de aanvaardbaarheid van de hinder. “Suggesties” in het rapport om de hinder “op termijn” wat te verminderen mochten niet in aanmerking worden genomen bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag zoals zij was ingediend. Het MER-rapport sloot geurhinder niet altijd volledig uit en de minister was ook niet verplicht het te volgen.

- Voor het houden van in totaal 87.000 stuks pluimvee is technisch een zekere afstand nodig om de hinder tot een aanvaardbaar niveau te kunnen beperken. Op basis van de gehanteerde technische criteria bedraagt die afstand minimum 450 meter en daaraan voldoen de stallen niet. Die afstand wordt al toegepast vanaf 40.000 kippen zodat met het gevraagde aantal dieren zelfs een grotere ruimtelijke scheiding nodig zou zijn.

- Iedere overheid mag exploitatievoorwaarden opleggen en technische criteria hanteren om het milieu te beschermen, indien deze op gelijke, niet-discriminerende wijze worden toegepast.

De in casu gehanteerde criteria hebben de bescherming van mens en leefmilieu op het oog, dus een andere finaliteit dan de daarnaast bestaande regelgeving inzake stedenbouw.

- In het bestreden besluit wordt nergens naar het “oude VLAREM II” verwezen, enkel naar de op dat ogenblik gehanteerde technische criteria. Voor die criteria werd soms inspiratie gezocht in dat reglement. Zij zijn wetenschappelijk onderbouwd en de toepassing ervan kadert in een zorgvuldig en consequent toegepast bestuur.

- Bovendien werden drie schriftelijke en een mondeling bezwaar ingediend gedurende het openbaar onderzoek, alle met betrekking tot onaanvaardbare geurhinder;

2.2.3. Overwegende dat verzoekers in de memorie van wederantwoord er nog aan toevoegen dat de formele motiveringsplicht wordt geschonden doordat de juridische en feitelijke overwegingen die aan de “thans gehanteerde technische criteria” ten grondslag liggen, niet worden vermeld en dat de materiële motiveringsplicht wordt geschonden doordat niet blijkt op welke motieven de gehanteerde afstandsregel van 450 meter is

gesteund, dat er voor ieder geval concreet moet worden nagegaan of de specifieke hinder de vaststelling wettigt dat een bepaalde afstand tot een hindergevoelig gebied moet worden in acht genomen, dat het feit dat het bestreden besluit niet uitdrukkelijk het oude en inmiddels vernietigde VLAREM II vermeldt geen afbreuk doet aan het feit dat de daarin voorkomende regels werden toegepast, dat niet valt in te zien hoe “wetenschappelijk onderbouwde criteria” voorrang zouden kunnen hebben op de rechtsregel van artikel 11 van het inrichtingsbesluit;

2.2.4.1. Overwegende dat het eerste weigeringsmotief luidt als volgt :

“Overwegende dat de pluimveehouderij in totaal 87.000 stuks pluimvee ouder dan 3 weken telt; 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 afstand tot geurhindergevoelige gebieden geldt van 450 m; dat een stal en/of mestopslag gelegen is op circa 250 m van een woongebied ander dan een woongebied met landelijk karakter, op circa 400 m van een woongebied met landelijk karakter, op circa 190 m van een woonuitbreidingsgebied, op circa 400 m van een recreatiegebied; dat aan voormelde afstandsregel derhalve niet is voldaan;

(...)

Overwegende dat de aanspraken en bezwaren aangehaald door de beroepsindieners als volgt kunnen worden geëvalueerd :

- de nieuwe stal voor 57.000 kippen kan bezwaarlijk als gelijkwaardig beschouwd worden ter vervanging van een te slopen stal voor maximum 2.000 kippen; overigens voldoet deze nieuwe stal ook op zichzelf niet aan de afstandsregel, gebaseerd op de momenteel gehanteerde technische beoordelingscriteria;

(...)”;

2.2.4.2. Overwegende dat in het bestreden besluit nergens wordt gespecificeerd welke de gehanteerde technische criteria zijn om tot een afstandsregel van 450 meter tot geurhindergevoelige gebieden te besluiten; dat verzoekers er terecht op wijzen en dat overigens de verwerende partij toegeeft dat impliciet nog toepassing werd gemaakt van het besluit van de Vlaamse regering van 7 januari 1992 houdende vaststelling van het Vlaams reglement inzake milieuvoorwaarden voor hinderlijke inrichtingen (oud Vlarem II), in het bijzonder van artikel 360, § 5; dat op het ogenblik van het nemen van het bestreden besluit dit reglement door de Raad van State bij arrest nr. 52.260, de v.z.w. KONINKLIJK VERBOND DER BELGISCHE SCHUTTERSVERENIGINGEN, van 16 maart 1995, was vernietigd; dat de verwerende partij dan ook niet gerechtigd was die bepalingen verder toe

te passen als een algemene norm, zonder individueel onderzoek van de betrokken vergunningsaanvraag en zonder enige specifieke motivering; dat dit des te meer klemmt nu in het milieu-effectenrapport tot het besluit werd gekomen “dat de gevraagde uitbreiding geen belangrijke milieu-effecten met zich zal brengen en dat de te verwachten hinder voor de omgeving als aanvaardbaar moet worden geacht”; dat het middel in de besproken mate gegrond is;

2.3.1. Overwegende dat verzoekers als tweede middel onder meer de schending aanvoeren van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (meststoffendecreet); dat zij desbetreffend betogen dat het meststoffendecreet geen regels bevat die betrekking hebben op de beoordeling van een milieuvergunningsaanvraag, dat uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat er geen bepaling bestaat die de milieuvergunningsaanvrager oplegt stukken neer te leggen met betrekking tot de afzet van de door de inrichting geproduceerde mest en dat het meststoffendecreet en zijn uitvoeringsbesluiten in vier mestafzetmogelijkheden voorziet, waarvan het gebruik niet op voorhand kan worden ontzegd door de weigering van de milieuvergunning;

2.3.2. Overwegende dat de verwerende partij in essentie antwoordt dat de bedoeling van het milieuvergunningsdecreet is de bescherming van mens en leefmilieu, dat bij het onderzoek van een vergunningsaanvraag mag worden nagegaan of de afgifte van een vergunning geen al te nadelige gevolgen voor de mens en het leefmilieu zou meebrengen, ook al zouden die gevolgen bestaan in de verontreiniging van het leefmilieu door meststoffen binnen het Vlaamse Gewest en niet enkel binnen de onmiddellijke omgeving;

2.3.3. Overwegende dat in de memorie van wederantwoord geen nieuwe elementen worden aangebracht;

2.3.4.1. Overwegende dat het tweede weigeringsmotief luidt als volgt :

“Overwegende dat de jaarlijkse dierlijke mestproduktie van de inrichting waarvoor vergunning wordt gevraagd, zou oplopen tot 16.530 kg P_2O_5 ; dat met een bemestingsnorm van 150 kg P_2O_5 per ha en per jaar hiervoor een oppervlakte cultuurgrond is vereist van ten minste 110,2 ha;

Overwegende dat de aanvrager de beschikking heeft over een oppervlakte cultuurgrond van circa 0 ha in eigendom en/of pacht en stelt tevens over een mestafzetmogelijkheid te beschikken voor 117,06 ha oppervlakte cultuurgrond in

toepassing van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen; dat slechts documenten zijn voorgelegd ter staving van een afzetmogelijkheid van mengmest voor 12,06 ha; dat een afzet voor een hoeveelheid dierlijke mest van 15.960 kg P_2O_5 /jaar is voorzien via export naar het buurland Frankrijk; dat deze export evenwel niet in aanmerking kan genomen worden in het licht van de EG-richtlijn nr. 92/118/EEG van 17 december 1992 tot vaststelling van de veterinaire en de gezondheidsvoorschriften voor het handelsverkeer en de invoer in de Gemeenschap van produkten waarvoor ten aanzien deze voorschriften geen specifieke communautaire regelgeving geldt als bedoeld in bijlage A, hoofdstuk I van richtlijn nr. 89/662/EEG bedoeld in bijlage A, hoofdstuk I van richtlijn nr. 90/425/EEG; dat bijgevolg slechts een afzetmogelijkheid van 1.809 kg P_2O_5 per jaar kan in aanmerking worden genomen; dat een ecologisch verantwoorde afzet van alle door de inrichting geproduceerde dierlijke mest bijgevolg niet is gewaarborgd; dat het risico dat het bedrijfsmatig mestoverschot ter plaatse zal leiden tot een bijkomende belasting van de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater en deze door verdere verrijking met nitraten zal vervuilen derhalve te groot is;

(...)

Overwegende dat de aanspraken en bezwaren aangehaald door de beroepsindiener als volgt kunnen worden geëvalueerd :

(...)

- zoals in vorige overwegingen besproken, is een ecologisch verantwoorde mestafzet niet gegarandeerd”;

2.3.4.2. Overwegende dat aan de Raad van State geen bepaling bekend is die op de dag van het bestreden besluit voorschreef dat de aanvrager van een exploitatievergunning of milieuvergunning bij zijn aanvraag documenten diende te voegen of in de loop van de vergunningsprocedure documenten diende over te leggen met betrekking tot de afzetmogelijkheden van de door de geplande inrichting te produceren dierlijke mest; dat het meststoffendecreet van 23 januari 1991 geen regels bevatte met het oog op het beoordelen van een exploitatie- of milieuvergunningsaanvraag noch verbodsbepalingen die aanleiding kunnen geven tot het weigeren van een dergelijke vergunning; dat blijkens voormeld decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan vier mestafzetmogelijkheden voorhanden zijn : gebruik op eigen cultuurgronden, vervoer naar cultuurgronden van gebruikers gelegen in dezelfde of in aangrenzende gemeenten, vervoer naar andere dan voormelde gronden door een door de Mestbank erkend vervoerder en, tenslotte, afname door de Mestbank; dat in de toenmalige stand van de wetgeving de overheid derhalve niet de bevoegdheid bezat om bij wege van het weigeren van een exploitatievergunning een toekomstig exploitant reeds vooraf de mogelijkheid te ontzeggen om van een of meer van die wettelijke mestafzetmogelijkheden gebruik te maken; dat het middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van de Vlaamse minister van leefmilieu en huisvesting van 13 april 1995 waarbij het beroep van Guy en Luc VAN MECHELEN tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 22 oktober 1994 tot het verlenen van de milieuvergunning voor het uitbreiden van een aan de Kleine Heerestraat te Oud-Turnhout gelegen inrichting met opslag van dierlijke mest voor 239 m³, maar tot weigering van de milieuvergunning voor een toevoeging van 57.000 "opfokpoeljen" en bovengrondse opslag van 2.500 liter petroleum, ongegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd.

Artikel 2.

Dit arrest zal worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

Artikel 3.

De kosten van het beroep, bepaald op achtduizend frank, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

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

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

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.