

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 77.382 van 3 december 1998
in de zaak A. 53.578/VII-12.158.**

In zake : Robert SWENNEN,
die woonplaats kiest bij
Advocaat E. BREWAEYS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Leopold II-laan 117

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat F. DE BISSCHOP,
kantoor houdende te BUGGENHOUT,
Vidtstraat 62.

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

Gezien het verzoekschrift dat Robert SWENNEN op 9 september 1993 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting van 28 juli 1993 waarbij zijn beroep aangetekend tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg van 17 februari 1993, houdende enerzijds het verlenen van de vergunning aan verzoeker om een vergunde inrichting gelegen te 3990 Peer, ter plaatse Steenweg, te veranderen door uitbreiding en anderzijds het weigeren van een vergunning voor de uitbreiding met 14.500 kippen wordt verworpen;

Gelet op het arrest nr. 46.001 van 4 februari 1994 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 Adjunct-auditeur C. ADAMS;

Gelet op de beschikking van 17 maart 1998 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 25 augustus 1998 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 29 oktober 1998;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaat B. VERSTUYFT die, loco Advocaat E. BREWAEYS verschijnt voor verzoeker, en van Advocaat M. COTTIELS die, loco Advocaat F. DE BISSCHOP verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord Adjunct-auditeur C. ADAMS, daartoe gemachtigd bij beslissing van de Auditeur-generaal van 19 maart 1998 in zijn eensluidend advies;

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 gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

1.1. Verzoeker heeft een A.R.A.B.-vergunning, afgegeven door de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg op 14 januari 1988, voor de exploitatie van een inrichting bestaande uit twee kuikenstallen voor samen 45.000 dieren met 750 m³ mestopslag te Peer aan de Stevensweg.

1.2. Op 23 oktober 1992 vraagt verzoeker een milieuvergunning aan voor het veranderen van de bestaande vergunde inrichting door uitbreiding met 14.500 kippen, mazouttanks voor in totaal 8.800 liter en een mestsilo van 943 m³.

Bij schrijven van 5 november 1992 wordt aan verzoeker meegedeeld dat zijn aanvraag volledig en ontvankelijk is verklaard.

1.3. Bij beslissing van de bestendige deputatie van 17 februari 1993 wordt de gevraagde vergunning gegeven voor de mazouttanks en de mestsilo doch geweigerd voor de uitbreiding met 14.500 kippen.

1.4. Verzoeker dient bij ter post aangetekend schrijven van 17 maart 1993 beroep in tegen die weigeringsbeslissing.

1.5. Nadat diverse adviezen werden uitgebracht wordt bij het thans bestreden besluit van 28 juli 1993 het hoger beroep van verzoeker afgewezen en wordt de in eerste aanleg genomen beslissing bevestigd.

De weigeringsmotieven zijn de volgende :

"Overwegende dat de stallen gelegen zijn op circa 1.350 m van een woongebied ander dan een woongebied met landelijk karakter, op circa 250 m van een

woonuitbreidingsgebied, op circa 1.000 m van een recreatiegebied en op circa 3.500 m van een parkgebied; dat de inrichting waarvoor de aanvrager vergunning beoogt te bekomen, in totaal 59.500 kippen omvat, waarvan 45.000 vergunde en 14.500 die het voorwerp van onderhavige aanvraag en beroep uitmaken; dat overeenkomstig het besluit van de Vlaamse Executieve van 23/03/89 houdende organisatie van de milieu-effectbeoordeling van bepaalde categorieën van hinderlijke inrichtingen een MER-rapport verplicht is voor een bedrijf met stalruimte voor meer dan 40.000 stuks pluimvee in geval het bedrijf is gelegen op minder dan 300 m van een woongebied; dat de afstand tot het woongebied met landelijk karakter -zoals vermeld in het advies dd. 10/05/93 van het Bestuur voor Ruimtelijke Ordening- in dit geval circa 250 m bedraagt; dat de gevraagde uitbreiding bijgevolg aan de MER-plicht is onderworpen; dat volgens de huidig gehanteerde technische criteria, zoals vervat in artikel 360 van titel II van het VLAREM, in functie van het aantal dieren en de conceptie van de inrichting een afstandsregel geldt van 350 tot 550 m; dat de ligging van de stallen niet voldoet aan deze afstandsregel; dat gelet op de te beperkte ruimtelijke scheiding tussen de te verbouwen stallen en het woongebied met landelijk karakter de gevraagde inrichting aanleiding zal geven tot overdreven geurhinder;

(...)

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 de op te leggen milieuvergunningsvoorwaarden, niet tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt;

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

- het feit dat de afstandsregels vastgesteld door titel II van het VLAREM voor de bedoelde bestaande inrichting niet dwingend zijn gesteld, doet geen afbreuk aan de noodzaak van het hantieren van technische criteria voor het beoordelen van de mogelijke milieuhinder, inzonderheid de geurhinder;
- de overige aangehaalde argumenten laten ten slotte onverlet het feit dat geen MER-rapport is opgesteld geworden";

2. De gegrondheid van het beroep.

2.1. Overwegende dat verzoeker als tweede middel de schending aanvoert van artikel 9, § 5, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (milieuvergunningsdecreet), van artikel 5, § 5, van VLA-REM I, en artikel 3, 8, b), van het besluit van de Vlaamse regering van 23 maart 1989 houdende organisatie van de milieu-effectbeoordeling van bepaalde categorieën van hinderlijke inrichtingen (MER-besluit); dat hij doet gelden dat het bestreden besluit ten onrechte het ontbreken van een milieu-effectrapport aanwendt tot weigering van de milieuvergunning; dat hij ter ondersteuning van zijn betoog volgende argumenten aanvoert :

1. de aanvraag is ontvankelijk en volledig verklaard op 5 november 1992. De overheid kan daar achteraf niet meer op terug komen;
2. het betreft in casu een bestaand en vergund bedrijf, waarvoor in 1988 geen MER-rapport was vereist. Voor de huidige aanvraag tot uitbreiding is derhalve geen MER-rapport nodig;
3. de omschrijving "woongebied" in artikel 3, 8, b), van het MER-besluit moet restrictief worden geïnterpreteerd. Hierin is geen "woongebied met landelijk karakter" begrepen. Ten onrechte houdt het bestreden besluit dus rekening met de ligging van een woongebied met landelijk karakter in de omgeving om tot de vereiste van een MER-rapport te besluiten;
4. in ondergeschikte orde : het bestreden besluit houdt voor dat de afstand tussen de inrichting en het woongebied "circa 250 meter" bedraagt; dienvolgens blijkt niet met zekerheid dat de afstand wel degelijk minder dan 300 m bedraagt;

2.2. Overwegende dat de verwerende partij in essentie antwoordt dat zij ten dele de kritiek van verzoeker kan onderschrijven doch daaraan toevoegt dat

het ontbreken van een milieu-effectrapport niet het enige argument is dat werd ingeroepen om de vergunning te weigeren;

2.3. Overwegende dat verzoeker in voornoemd verweer een erkenning ziet van zijn betoog dat te dezen er geen milieu-effectrapport was vereist;

2.4.1. Overwegende dat uit de bewoordingen van het bestreden besluit duidelijk blijkt dat één van de redenen tot het weigeren van de gevraagde milieuvergunning is het ontbreken van een milieu-effectrapport; dat het verweer van de verwerende partij in haar memorie van antwoord die reden onverlet laat;

2.4.2. Overwegende, wat het eerste onderdeel betreft, dat luidens het bepaalde in artikel 23, § 2, van het milieuvergunningsdecreet tegen elke beslissing over vergunningen in eerste aanleg genomen door de bestendige deputatie van de provincieraad beroep kan worden ingediend bij de Vlaamse regering; dat ten gevolge van een dergelijk beroep de volledige bevoegdheid om over de vergunningsaanvraag te beslissen bij de minister komt te liggen waarbij deze laatste niet gebonden is door de in eerste aanleg gedane of niet gedane vaststellingen en de eventueel daaraan verbonden rechtsgevolgen, ook wat de ontvankelijkheid en de volledigheid van de aanvraag betreft; dat immers het onderzoek naar de ontvankelijkheid en de volledigheid van de vergunningsaanvraag onlosmakelijk verbonden is met het onderzoek naar de gegrondheid van het ingestelde beroep; dat het ontoelaatbaar zou zijn dat de beroepsinstantie haar beoordeling zou dienen te doen op basis van een onvolledig vergunningsdossier of ten gronde zou moeten oordelen over een naar haar oordeel onontvankelijke vergunningsaanvraag; dat met dat standpunt niet wordt ingegaan tegen de opvatting door verzoeker in zijn laatste memorie naar voren gebracht dat de devolutieve

werking van het beroep moet worden gerelateerd aan de omvang van het beroep; dat verzoeker in zijn laatste memorie dan ook ten onrechte doet gelden dat aangezien hij geen beroep heeft ingesteld tegen de ontvankelijkheids- of volledigheidsverklaring van de bestendige deputatie aan die beslissing niet meer kan worden geraakt; dat, voorts, de verwijzing van verzoeker in zijn laatste memorie naar artikel 34, 1°, e, van Vlarem I niet relevant is, daar dit artikel enkel betrekking heeft op de situatie waarin in eerste aanleg binnen de gestelde termijn geen beslissing over de ontvankelijkheid werd genomen; dat evenmin dienend is de opmerking van verzoeker in zijn laatste memorie dat de mogelijkheid vanwege de hogere overheid om als beroepsinstantie de oorspronkelijke beslissing van een gedecentraliseerd orgaan te wijzigen een absolute uitzondering moet blijven, nu het milieuvergunnings-decreet uitdrukkelijk in het systeem van de dubbele aanleg heeft voorzien; dat het eerste onderdeel niet gegrond is;

2.4.3. Overwegende, wat het tweede onderdeel betreft, dat artikel 2 van het MER-besluit bepaalt dat voor de in artikel 3 van hetzelfde besluit vermelde vergunningen geen vergunning tot exploiteren kan worden gegeven voordat een MER-rapport is opgesteld; dat artikel 3, 8, b), van dat besluit bepaalt dat een milieu-effectrapport is vereist voor het exploiteren van pluimveekwekerijen van meer dan 40.000 stuks, wanneer het bedrijf is gelegen op minder dan 300 m van een woongebied; dat daarin geen onderscheid wordt gemaakt tussen vergunningsaanvragen voor een nieuw bedrijf of een aanvraag voor de hernieuwing van een vergunning voor een bestaand bedrijf; dat, integendeel, in artikel 1 van hetzelfde besluit wordt bepaald dat wordt verstaan onder "exploiteren : in werking stellen of houden, gebruiken, installeren of in stand houden van een inrichting, ..."; dat daaruit blijkt dat artikel 3 ook van toepassing is

op de uitbreiding van een exploitatievergunning voor een bestaand bedrijf; dat blijkens artikel 21 van hetzelfde besluit enkel van de verplichting tot opstelling van een MER-rapport kan worden ontslagen : "een project" waarvoor de vergunningsaanvraag is ingediend vóór de inwerkingtreding van het besluit, te weten 17 mei 1989; dat de vergunningsaanvraag van verzoeker in die uitzonderingsbepaling niet kan worden ingepast; dat het gegeven dat in 1988 op grond van de toendertijd geldende reglementering nog geen milieu-effectrapport vereist was geen afbreuk doet aan het feit dat op basis van het MER-besluit de voorliggende vergunningsaanvraag wel degelijk MER-plichtig is; dat het tweede onderdeel niet gegrond is;

2.4.4. Overwegende, wat het derde onderdeel betreft, dat noch het MER-besluit van 23 maart 1989 noch het milieuvergunningsdecreet van 28 juni 1985, waarin het voornoemde besluit van 23 maart 1989 zijn rechtsgrond vindt, bepalen wat onder "woongebied" moet worden verstaan; dat de door het meergenoemde besluit van 23 maart 1989 georganiseerde milieu-effectrapportering evenwel tot doel heeft de vergunningverlenende overheid in staat te stellen de weerslag van bepaalde projecten op de mens en het leefmilieu na te gaan; dat, zo de Vlaamse regering het noodzakelijk heeft geacht kippenstallen met meer dan 40.000 stuks aan een milieu-effectrapport te onderwerpen, wanneer deze gelegen zijn in een agrarisch gebied op minder dan 300 m van een woongebied, de reden daarvoor wellicht gelegen is in de mogelijke negatieve impact die dergelijke inrichtingen kunnen hebben op het leefklimaat van diegenen die op een relatief korte afstand ervan wonen; dat, wil de bepaling van artikel 3, 8, b), van het MER-besluit haar doel niet voorbijgeschieten, moet worden aangenomen dat het begrip "woongebied" in voormeld artikel in een ruime zin dient te worden geïnterpreteerd en daaronder moet worden verstaan elk gebied dat reglementair voor wonen is

bestemd of mede is bestemd; dat blijkens artikel 6, 1.2., van voormeld koninklijk besluit van 28 december 1972, de woongebieden met landelijk karakter bedoeld bij artikel 6, 1.2.2., enkel een nadere aanwijzing betreffen van de woongebieden bedoeld bij artikel 5.1.; dat de omstandigheid dat in de woongebieden met landelijk karakter wonen in het algemeen en landbouw op gelijke voet staan, niet wegneemt dat "wonen" er een hoofdbestemming is; dat het bestreden besluit, door aan te nemen dat het begrip "woongebied" in artikel 3, 8, b), van het besluit van de Vlaamse regering van 23 maart 1989 ook de woongebieden met landelijk karakter omvat, die bepaling correct heeft toegepast; dat het derde onderdeel niet gegrond is;

2.4.5. Overwegende dat in het bestreden besluit is gesteld dat het bedrijf is gelegen op minder dan 300 m van het woongebied, daar de afstand tot het woongebied met landelijk karakter "circa 250 m bedraagt", zoals in het advies van het bestuur Ruimtelijke Ordening vooropgesteld; dat hangende de schorsingsprocedure verzoeker een uittreksel van een kadastraal plan op schaal 1/2500 heeft neergelegd, waarop door verzoeker werd aangeduid dat de kleinste afstand tussen de bestaande stallen en de meest nabije woning 325 m bedraagt; dat evenwel verzoeker eraan voorbijgaat dat de afstand die moet worden gemeten deze is tussen de stallen en de grens van het meest nabije woongebied en dat de afstand tot de meest nabije woning in dat woongebied voor de toepasselijkheid van artikel 3, 8, b), van het MER-besluit niet relevant is; dat blijkens dat plan de afstand tussen de kwestieuze stal en de grens van het meest nabije woongebied 287,5 m bedraagt; dat dienvolgens het bestreden besluit er terecht van is uitgegaan dat "het bedrijf gelegen is op minder dan 300 m van een woongebied"; dat het vierde onderdeel niet gegrond is;

2.4.6. Overwegende dat uit het onderzoek van het tweede middel blijkt dat een milieu-effectrapport was vereist; dat het ontbreken van een MER-rapport tot weigering van de gevraagde exploitatievergunning diende te leiden; dat dienvolgens de andere weigeringsmotieven weergegeven in de overige middelen overvloedige motieven betreffen en derhalve de kritiek daarop 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 drie december 1900 achtennegentig, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.