

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 92.151 van 11 januari 2001
in de zaak A. 61.342/VII-12.857.**

In zake : de b.v.b.a. JOMITON,
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 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 de
b.v.b.a. JOMITON op 14 december 1994 heeft ingediend om
de vernietiging te vorderen van het besluit van de
minister vice-president van de Vlaamse regering en
Vlaamse minister van leefmilieu en huisvesting van
18 oktober 1994 waarbij het beroep van de verzoekende
partij tegen de beslissing van de bestendige deputatie
van de provincieraad van Antwerpen van 13 mei 1994 tot
weigering van de milieuvergunning om een te Ravels
(Weelde) gelegen varkenshouderij uit te breiden met
597 varkens en 1.165 m³ mestopslag, ongegrond wordt ver-
klaard en de beroepen weigeringsbeslissing wordt
bevestigd;

Gelet op het arrest nr. 53.990 van 22 juni
1995 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuit-
voerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van
antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur
P. PROV00ST;

Gelet op de beschikking van 25 januari 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 25 oktober 2000
waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 30 november
2000;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaat
E. BREWAEYS, die verschijnt voor de verzoekende partij,
en van Advocaat B. BRONDERS, die verschijnt voor de
verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur
P. PROV00ST;

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 gegevens van de zaak als
volgt kunnen worden samengevat :

1.1. De verzoekende partij exploiteert een
varkensbedrijf in Ravels.

De inrichting ligt in agrarisch gebied.
Volgens het stedenbouwkundig advies ligt er een woonge-

bied op ongeveer 800 meter en een gebied voor verblijfs-recreatie op 700 meter. Volgens het bestreden besluit gaat het om respectievelijk 1.000 meter en 800 meter.

Op 26 februari 1987 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ravels een exploitatievergunning voor een termijn van twintig jaar, voor minder dan 1.000 vleesvarkens en de opslag van 5.000 liter gasolie.

Op 6 april 1989 verleent de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen een exploitatievergunning voor de uitbreiding tot 1.226 varkens, om van het bedrijf een gesloten bedrijf te maken.

Op 4 maart 1993 neemt de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen akte van de aangifte van de opslag van 4.443 m³ dierlijke mest.

1.2. Op 21 januari 1994 dient de verzoekende partij een milieuvergunningsaanvraag in voor de uitbreiding tot een bedrijf omvattende :

- 1.920 varkens waarvan 240 zeugen;
- de opslag van 5.608 m³ dierlijke mest;
- de ondergrondse opslag van 10.000 liter mazout.

Tijdens het openbaar onderzoek wordt één bezwaar ingediend.

Op 13 mei 1994 weigert de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen de gevraagde vergunning, behalve voor de uitbreiding van de mazoutopslag.

1.3. De verzoekende partij tekent beroep aan tegen die beslissing.

Volgende adviezen worden verleend :

- het bestuur milieuvergunningen : ongunstig, voldoet niet aan artikel 357, § 2, 2°, en § 4 van Vlarem II;
- de administratie gezondheidszorg : ongunstig;
- de Vlaamse Landmaatschappij (aanvankelijk advies) : ongunstig, omdat onvoldoende mestafzet bewezen is en

omdat stijging van de mestproductie in de gemeente niet gewenst is;

- de Vlaamse Landmaatschappij (aangepast advies na ontvangst van bijkomende bewijzen van mestafzet) : ongunstig, omdat stijging van de mestproductie in de gemeente niet gewenst is;
- het bestuur ruimtelijke ordening : gunstig;
- de gewestelijke milieuvergunningscommissie : ongunstig.

1.4. Op 18 oktober 1994 wordt het bestreden besluit genomen : de uitbreiding van het aantal dieren en van de mestopslagcapaciteit wordt geweigerd;

2. De gegrondheid van het beroep

2.1. Overwegende dat als enig middel de verzoekende partij aanvoert wat volgt :

"De milieuvergunning werd geweigerd omdat, gelet op de te beperkte ruimtelijke scheiding tussen de stal en de nabijgelegen bestemmingsgebieden (woongebied ander dan een woongebied met landelijk karakter, woonuitbreidingsgebied en recreatiegebied) kan worden gesteld dat de gevraagde inrichting aanleiding zal geven tot een onaanvaardbare geurhinder in de omgevende hindergevoelige gebieden.

De verwerende partij steunt zich hierbij op (...) 'de thans gehanteerde technische criteria', die niet eens nader worden toegelicht, en overigens niet voorkomen in de (in de) aanhef van het besluit opgesomde van toepassing zijnde reglementering.

De administratieve beslissing, genomen in de uitvoering van een discretionaire bevoegdheid die het administratief orgaan verantwoordt door een loutere verwijzing naar de beleidsnorm is door machtsoverschrijding aangetast (A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, Overzicht van het Belgisch Administratief Recht 1992, 12de Uitgave, nr. 43).

De overheid mag een algemene gedra(g)slijn opstellen, waardoor zij zich zou laten leiden of op zijn minst zou laten inspireren. De overheid mag zich echter door die gedragslijn niet onvoorwaardelijk gebonden achten, en moet integendeel in elk geval opnieuw nagaan of het volgen van die gedragslijn zich opdrong (RvSt. nr. 24.467, 20 juni 1984). Wanneer de

overheid zich beroept op een regel zonder enige rechtsgrond en het aldus niet nodig acht haar beoordelingsbevoegdheid uit te oefenen, neemt zij een beslissing die een dwaling omtrent het recht bevat (RvSt. nr. 16.056, 18 oktober 1973). De overheid die uitspraak doet over een exploitatie-aanvraag moet vaststellen of, alle omstandigheden en gegevens van de zaak in acht genomen, het bepaalde bedrijf waarop de aanvraag slaat, in concreto en mits naleving van de opgelegde exploitatievoorwaarden, de grenzen van de toelaatbare hinder al dan niet overtreft (RvSt. nr. 20.134, 4 maart 1980).

Voorts weze aangestipt dat Uw Raad in zijn arrest nummer 50.156 van 10 november 1994 oordeelde dat de stelling van de verzoekende partij volgens welke het uitdrukkelijk toepassen door de bestendige deputatie, in het kader van de behandeling van een administratief beroep inzake een milieuvergunningsaanvraag, van een vooraf aangenomen beleidsnorm die niet alleen niet vooraf blijkt te zijn bekendgemaakt maar evenmin rechtstreeks verband lijkt te houden met de desbetreffende wetgeving, door machtsoverschrijding is aangetast, een ernstig middel uitmaakt.

Een aandachtige lezing van de motivering leert dat de verwerende partij onder de 'thans gehanteerde milieu-technische criteria' opnieuw de regels verstaat zoals deze werden gesteld door Vlarem II, dat echter in uw arrest nummer 49.457 van 6 oktober 1994 onwettig werd verklaard. Zelfs indien de verwerende partij zou mogen teruggrijpen naar deze regels dan zal zij eveneens oog moeten hebben voor de regels die voor de verzoekende partij gunstig zijn, namelijk deze vervat in het destijds geldende artikel 350 § 2 van Vlarem II : dit besluit is niet van toepassing op inrichtingen of onderdelen van deze inrichting waarvoor vóór 1 december 1989 een definitieve bouwvergunning is verleend. Dit is het geval bij de inrichting van verzoekster. Verder is het zo dat voor het ogenblik maar een rechtsgeldige 'afstand(s)regel' geldt; en dat is deze welke is vastgelegd in 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 tenminste 300 meter van een woongebied of op tenminste 100 meter van een woon-uitbreidingsgebied, tenzij het een woongebied met landelijk karakter betreft. Die afstand geldt overigens niet in geval van uitbreiding van het bestaande bedrijf, zoals in casu";

2.2. Overwegende dat de verwerende partij doet gelden dat zij over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt bij de beoordeling van vergunningsaanvragen,

dat uit de aanhef van het bestreden besluit duidelijk een uitdrukkelijke en afdoende motivering blijkt op grond waarvan het bestreden besluit tot de vaststelling komt dat de geurhinder dewelke door de inrichting wordt veroorzaakt niet tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt, dat deze objectieve vaststelling door de vergunningverlenende overheid impliceert dat de aanvraag specifiek en concreet werd beoordeeld in het licht van de beoordelingsgronden die in acht dienen genomen te worden bij elke milieuvergunningsaanvraag, dat kan worden gewezen op het arrest nr. 46.642 van 24 maart 1994 waarin wordt gesteld dat niets belet dat een vergunning omwille van de geurhinder kan worden geweigerd indien zulks berust op "in redelijkheid aanvaardbare motieven", dat uit het bestreden besluit blijkt dat een aantal in redelijkheid aanvaardbare motieven de weigering verantwoorden nu het om een gevoelige uitbreiding van een bestaande stal gaat in een kwetsbaar en geurhindergevoelig gebied, dat de verzoekende partij ten onrechte argumenteert dat niet werd gepreciseerd op welke "gehanteerde technisch(e) criteria" de minister bij het nemen van zijn beslissing heeft gesteund, dat, immers, uit de aanhef van het bestreden besluit duidelijk blijkt op grond van welke criteria de uitbreiding werd geweigerd, in het bijzonder :

- de ligging in een kwetsbaar gebied dat vanuit milieuoogpunt een bijzondere bescherming vergt tegen verontreiniging vanuit agrarische bronnen,
- de door het bestuur gehanteerde milieu-technische criteria,
- de ligging van de stal ten opzichte van de omliggende bestemmingsgebieden waardoor aanleiding zal worden gegeven tot een onaanvaardbare geurhinder,

dat aldus de toepasselijke milieu-technische criteria werden opgegeven, zodat de verzoekende partij duidelijk weet op grond waarvan de door haar gevraagde uitbreiding werd geweigerd, dat ter zake kan worden gewezen op het

arrest nr. 40.053 van 28 juli 1992 waarin de Raad van State concludeerde :

"(...) de belangrijkste bestaansreden voor een motiveringsverplichting (...) (is) gelegen in de beschouwing dat de betrokken bestuurde in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werden genomen, onder meer opdat hij met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden",

dat aan deze motiveringsverplichting in casu is voldaan gezien het bestreden besluit op een duidelijke wijze de aan de voorafgaande adviezen ontleende feitelijke en juridische gronden opsomt waarop het besluit is gesteund, dat in de mate dat de verzoekende partij zich beklaagt over de onterechte toepassing van de afstandsregels kan worden opgemerkt dat deze grief is gericht tegen een overbodig motief in het bestreden besluit, dat het feit dat geoordeeld werd dat de voorgenomen exploitatie aanleiding zal geven tot overdreven geurhinder reeds een afdoend en pertinent motief is om de milieuvergunningaanvraag te weigeren, dat uit de aanhef van het bestreden besluit bovendien duidelijk blijkt dat de vergunning niet werd geweigerd om reden van enige "afstandsregel", doch wel op grond van de terechte bevinding dat de ligging van de inrichting tot een onaanvaardbare geuroverlast aanleiding zal geven;

2.3. Overwegende dat de verzoekende partij repliceert als volgt :

"De bestreden beslissing schendt zowel de materiële als de formele motiveringsplicht.

In (de) bestreden beslissing wordt verwezen naar de 'thans gehanteerde technische criteria' zonder dat in de akte de juridische en feitelijke overwegingen worden vermeld die aan de gehanteerde criteria ten grondslag liggen, wat een schending uitmaakt van de formele motiveringswet van 29 juli 1991. Overigens blijkt uit de voorgelegde stukken evenmin op welke materiële motieven de beslissing -inzonderheid de gehanteerde afstandsregel, die wat de aanvaardbaar

geachte afstand bovendien niet nader wordt toegelicht- gesteund is.

(...) de verwerende partij (zal) in ieder concreet geval moeten nagaan of de door het bedrijf veroorzaakte hinder -die specifiek is voor ieder bedrijf afzonderlijk- de vaststelling wettigt dat het op een bepaalde afstand van een hindergevoelig gebied moet worden ingeplant.

Het loutere feit dat in de bestreden beslissing niet uitdrukkelijk sprake is van Vlareem II doet geen afbreuk aan het feit dat de in dit (inmiddels) vernietigde) besluit voorkomende regels werden toegepast, zoals de verwerende partij dit overigens ook toegeeft.

Verder valt niet goed in te zien hoe 'wetenschappelijk onderbouwde' criteria voorrang zouden kunnen hebben op een geldende rechtsregel, namelijk artikel 11 van het koninklijk besluit van 28 december 1972, dat een aantal (stedenbouwkundige, maar met de milieubescherming verbonden) toelaatbaarheidsvereisten qua afstand stelt.

In zijn arrest nr. 54.273 van 4 juli 1995 oordeelde uw Raad :

'Overwegende, wat de schending van de motiveringsplicht betreft, dat het bestreden besluit, na te hebben vastgesteld 'dat de stal ... grenst aan een woongebied met Landelijk karakter en aan een woonuitbreidingsgebied, en gelegen is op circa 200 meter van een recreatiegebied en op circa 200 meter van een woonpark' volstaat met te overwegen 'dat gelet op de te beperkte ruimtelijke scheiding tussen de stal en voormelde bestemmingsgebieden, kan worden gesteld dat de gevraagde inrichting aanleiding zal geven tot geurhinder'; dat, mede rekening gehouden met vorenstaande uitzonderingsbepaling van artikel 11 van het koninklijk besluit van 28 december 1972, deze redengeving al te summier en onvoldoende concreet en controleerbaar is nu, zoals hierboven vastgesteld, het uitgangspunt ervan, te weten de geschetste ligging ten opzichte van de andere gebieden, niet valt onder enige verbodsbepaling en, op zich, evenmin kan doen besluiten tot de kennelijke ontoelaatbaarheid van de gevraagde uitbreiding; dat het onderdeel gegrond is'';

2.4.1. Overwegende dat de weigering tot het verlenen van de gevraagde uitbreiding als volgt is gemotiveerd :

"Overwegende dat de inrichting gelegen is in een kwetsbaar gebied dat vanuit milieu-oogpunt een bijzondere bescherming vergt tegen verontreiniging vanuit agrarische bronnen; dat de inrichting waarvoor de aanvrager vergunning beoogt te bekomen, te weten

in totaal 1.920 varkens ouder dan 10 weken, waarvan 240 zeugen, een gesloten karakter heeft; dat de inrichting niet kan beschouwd worden als een bestaande zeugenhouderij waarin tenminste 50 zeugen worden gehouden maar geen andere dieren in aantallen die groter zijn dan de minimumdrempels voorzien in de indelingslijst van bijlage 1 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlarem gezien er duidelijk wel andere dieren worden gehouden in aantallen die groter zijn dan de geciteerde minimumdrempels, namelijk 1.040 mestvarkens; dat de inrichting evenmin kan beschouwd worden als een bestaande veehouderij, waarin varkens als tweede veeslag voorkomen; dat bijgevolg volgens de thans gehanteerde milieu-technische criteria, de uitbreiding van de inrichting aanleiding zal geven tot overdreven milieuhinder; dat de stal daarenboven gelegen is op circa 1.000 m van een woongebied ander dan een woongebied met landelijk karakter, op circa 1.500 m van een woonuitbreidingsgebied en op circa 800 m van een recreatiegebied; dat gelet op de omvang van de inrichting in dit geval een afstandsregel tot voormelde bestemmingsgebieden van 2.500 m dient gehanteerd te worden; dat gelet op de te beperkte ruimtelijke scheiding tussen de stal en één of meer van voormelde bestemmingsgebieden kan worden gesteld dat de gevraagde inrichting aanleiding zal geven tot een onaanvaardbare geurhinder in de omgevende hindergevoelige gebieden;

(...);

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 beroepsindiener als volgt kunnen worden geëvalueerd :

- hoewel in de inrichting onder andere zeugen worden gehouden is de inrichting, die ook 1.040 mestvarkens omvat geen bestaande zeugenhouderij waarin tenminste 50 zeugen worden gehouden en geen andere dieren in aantallen die groter zijn dan de minimumdrempels voorzien in de indelingslijst van bijlage 1 bij het Besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlarem; zoals aangetoond in een voorgaande overweging is de uitbreiding van de inrichting dus wel degelijk in strijd met de thans gehanteerde milieu-technische criteria;
- de argumenten inzake een hygiënische uitbating, de mestafzet en het gesloten karakter kunnen aanvaard worden maar doen geen afbreuk aan het feit dat de inrichting niet voldoet aan de vaststelling dat

een uitbreiding van het aantal mestvarkens hoe dan ook een uitbreiding van de mogelijke geurhinder geeft; bovendien dient opgemerkt dat aan de thans gehanteerde regels inzake ruimtelijke scheiding niet voldaan wordt";

2.4.2. Overwegende dat uit de eerst geciteerde overweging, in het bijzonder uit de zinsnede "dat gelet op de omvang van de inrichting in dit geval een afstandsregel tot voormelde bestemmingsgebieden van 2.500 m dient gehanteerd te worden", duidelijk blijkt dat in tegenstelling tot wat de verwerende partij betoogt wel degelijk een afstandsregel werd gehanteerd; dat het feit dat in de motivering van het bestreden besluit geen melding wordt gemaakt van artikelen uit het door de verzoekende partij bedoelde vernietigde Vlarem II niet noodzakelijk impliceert dat die bepalingen niet werden toegepast; dat het bestreden besluit de "thans gehanteerde milieu-technische criteria" om tot de toegepaste afstandsregel te komen niet specificeert terwijl wordt vastgesteld dat die criteria regelrecht komen uit artikel 351, § 2, 3°, f, en artikel 357, § 2 en § 4, 1° en 2°, van het vernietigde Vlarem II; dat, dienvolgens, de gehanteerde technische criteria niet als rechtsgeldige criteria in aanmerking kunnen worden genomen; dat uit de zinsnede van het bestreden besluit "dat bijgevolg volgens de thans gehanteerde milieu-technische criteria, de uitbreiding van de inrichting aanleiding zal geven tot overdreven milieuhinder", blijkt dat de te verwachten geurhinder louter wordt afgeleid uit die niet rechtsgeldig gehanteerde milieu-technische criteria en dat deze beoordeling niet is gestoeld op een concreet, specifiek op het bedrijf betrekking hebbend onderzoek zoals is vereist bij gebrek aan enige reglementaire bepaling ter zake; dat het nochtans niet evident is dat een uitbreiding van 1.226 tot 1.920 varkens voor een op 1.000 meter gelegen woongebied en een op 800 meter gelegen recreatiegebied geurhinder zal teweegbrengen die

de grens van het aanvaardbare overschrijdt; dat het middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaamse minister van leefmilieu en huisvesting van 18 oktober 1994 waarbij het beroep van de b.v.b.a. JOMITON tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 13 mei 1994 tot weigering van de milieuvergunning om een te Ravels (Weelde) gelegen varkenshouderij uit te breiden met 597 varkens en 1.165 m³ mestopslag, ongegrond wordt verklaard en de beroepen weigeringsbeslissing 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 vierduizend frank, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

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

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	L. LAVRYSEN,	staatsraad,
Mevr.	A.-M. GOOSSENS,	toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. -M. GOOSSENS.

M. -R. BRACKE.