

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 187.781 van 6 november 2008
in de zaken A. 163.790/VII-34.234
A. 166.687/VII-34.703.**

In zake :

- I.
1. Marnik MASSCHELIN,
2. Liévin VAN OUTRYVE d'YDEWALLE,
3. de NV MEERBERG,
4. Oswald VANDAMME,
5. Raynier VAN OUTRYVE d'YDEWALLE,
6. Anne t'SERSTEVENS,
die woonplaats kiezen bij
advocaat G. AMPE,
kantoor houdende te OOSTENDE,
Kerkstraat 8, bus 1,
II.
Marnik MASSCHELIN,
die woonplaats kiest bij
advocaat G. AMPE,
kantoor houdende te OOSTENDE,
Kerkstraat 8, bus 1

tegen :

- I. + II.
het Vlaamse gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat B. STAELENS,
kantoor houdende te BRUGGE,
Stockhouderskasteel,
Gerard Davidstraat 46, bus 1.

tussenkommende partij :

- I. + II.
de BVBA BIO-ELECTRIC,
die woonplaats kiest bij
advocaat B. BRONDERS,
kantoor houdende te OOSTENDE,
E. Beernaertstraat 106.

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

Gezien het verzoekschrift dat Marnik MASSCHELIN, Liévin VAN OUTRYVE d'YDEWALLE, de NV MEERBERG, Oswald VANDAMME, Raynier VAN OUTRYVE d'YDEWALLE en Anne t'SERSTEVENS op 30 juni 2005 hebben ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van

de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 20 april 2005 waarbij de beroepen aangetekend tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 23 september 2004 houdende het verlenen van een milieuvergunning aan de BVBA C&D FOOD om een inrichting voor de productie van groene stroom en organisch bodemverbeterende middelen, gelegen aan de Wellingstraat 109 te Beernem, te exploiteren, gedeeltelijk gegrond worden verklaard en de beroepen beslissing wordt gewijzigd (zaak A. 163.790/VII-34.234);

Gezien het verzoekschrift dat Marnik MASSCHELIN op 6 oktober 2005 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 31 augustus 2005 waarbij het beroep aangetekend tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 23 september 2004 houdende het verlenen van een milieuvergunning aan de BVBA C&D FOOD om een inrichting voor de productie van groene stroom en organisch bodemverbeterende middelen, gelegen aan de Wellingstraat 109 te Beernem, te exploiteren, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en het hierboven vermelde besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 20 april 2005 wordt bevestigd (zaak A. 166.687/VII-34.703);

Gelet op het arrest nr. 156.080 van 9 maart 2006 waarbij de vorderingen tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden besluiten worden verworpen;

Gezien de verzoekschriften tot voortzetting ingediend door de verzoekende partijen in de zaak A. 163.790/VII-34.234 en door verzoeker in de zaak A. 166.687/VII-34.703;

Gezien de verzoekschriften tot tussenkomst van 19 mei 2006 ingediend door de BVBA BIO-ELECTRIC in de beide zaken;

Gelet op de beschikkingen van 23 mei 2006 die de tussenkomst van de BVBA BIO-ELECTRIC in de beide zaken toelaat;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord in de beide zaken;

Gezien de verslagen opgemaakt door eerste auditeur J. CLEMENT in de beide zaken;

Gelet op de kennisgeving van de verslagen aan de partijen en gezien de laatste memories van de verwerende partij en de tussenkomende partij in de beide zaken;

Gelet op de beschikkingen van 8 september 2008 waarbij de terechtzitting in de beide zaken wordt bepaald op 16 oktober 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad E. BREWAEYS in de beide zaken;

Gehoord de opmerkingen van advocaat G. AMPE, die verschijnt voor de verzoekende partijen in de beide zaken, van advocaat S. CALLENS die, loco advocaat B. STAELENS verschijnt voor de verwerende partij in de beide zaken, en van advocaat P. LOUAGE die, loco advocaat B. BRONDERS verschijnt voor de tussenkomende partij in de beide zaken;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd M. LEFEVER in de beide zaken;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. De rechtspleging

Beide zaken zijn dermate verknocht dat ze, in het belang van de goede rechtsbedeling, worden samengevoegd.

2. De feiten

2.1. Op 2 juni 2004 dient de BVBA C&D FOOD, thans de BVBA BIO-ELECTRIC, zijnde de tussenkomende partij, een milieuvergunningaanvraag in voor het exploiteren van een inrichting, gelegen aan de Wellingstraat 109 te Beernem, met als voorwerp de productie van groene stroom en van organisch

bodemverbeterende middelen. In bijlage 2 van die aanvraag wordt het doel als volgt omschreven :

"Het betreft een nieuwe inrichting voor co-verwerking van mest- en afvalstoffen tot een organische meststof, loosbaar water en groene elektriciteit.

De mest zal anaëroob worden vergist tot een gestabiliseerd digestaat. Dit digestaat zal vervolgens worden gescheiden in 2 fracties. De dunne vloeibare fractie zal worden gefilterd tot een loosbaar effluent. De dikke stapelbare fractie zal worden gedroogd tot organische meststof. De retentaten afkomstig van de filtratie worden eveneens mee gedroogd alsmede het gevormde ammoniumsulfaat ontstaan tijdens het zuiveren van de lucht in de verwerkingsloods.

De exploitant wenst met andere woorden verschillende producten met een negatieve waarde om te zetten tot groene elektriciteit (na omzetting van het biogas in een WKK) en een organische bodemverbeteraar. Deze filosofie wordt recentelijk in Vlaanderen ondersteund gezien de regelgeving van groene stroomcertificaten en warmtecertificaten.

De exploitant voorziet in een totale verwerkingscapaciteit van 60.000 ton. Waarvan het grootste deel mest (40.000 ton) en een beperkt organische biologisch afval (20.000 ton) om de verwerking te optimaliseren en een stabiel uitgegist digestaat te bekomen. Een deel van die 60.000 ton kan afhankelijk van de marktomstandigheden worden ingevuld door primaire grondstoffen (energieteelten) en secundaire grondstoffen (cfr. lijst bijlage VLAREA). Beide grondstoffen worden niet beschouwd als een afvalstof. De vooropgestelde co-verwerking (optimalisatie C/N-verhouding) is de enige mogelijkheid om het vergistingsproces stabiel te laten verlopen".

2.2. Op 23 september 2004 verleent de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen de gevraagde vergunning voor een termijn van twintig jaar. De vergunning wordt geweigerd voor de anaërobe vergisting van GFT-afval. Er worden tevens een reeks bijzondere voorwaarden opgelegd.

2.3. De vergunde inrichting zal worden gevestigd op een terrein dat volgens het gewestplan Brugge-Oostkust in agrarisch gebied is gelegen en waarop reeds de gebouwen van een oud slachthuis zijn gevestigd. Voor de inrichting moet een nieuwe loods met bijhorende tanks worden opgericht waarvoor door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beernem een bouwvergunning werd verleend op 27 november 2003. Het voorwerp van de aanvraag wordt daarin omschreven als "het bouwen van een nieuwe mestverwerkingsinstallatie".

2.4. De verzoekende partijen tekenen beroep aan tegen deze beslissing.

2.5. De afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen adviseert ongunstig. De andere instanties leveren gunstige adviezen af.

2.6. Op 20 april 2005 verklaart de verwerende partij de beroepen van de verzoekende partijen in de zaak A. 163.790/VII-34.234 ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond. Er worden een aantal beperkingen inzake de aard en het percentage van de te verwerken afvalstoffen opgelegd. In essentie wordt de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen evenwel grotendeels bevestigd. Dit is het bestreden besluit in de zaak A. 163.790/VII-34.234. In die beslissing wordt evenwel geen melding gemaakt van het beroep ingediend door verzoeker in de zaak A. 166.687/VII-34.703.

2.7. Op 31 augustus 2005 wordt uitspraak gedaan over dit "vergeten" beroep waarbij de beslissing van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 20 april 2005 wordt "bevestigd", aangezien dit "vergeten" beroep geen nieuwe elementen bevat ten opzichte van de argumenten die reeds zijn behandeld in het hierboven vermelde ministerieel besluit van 20 april 2005. Dit is het bestreden besluit in de zaak A. 166.687/VII-34.703.

3. Ten gronde

3.1. Het vierde middel wordt in de beide zaken :

"afgeleid uit de schending van het Gewestplan Brugge - Oostkust (K.B. 07/04/1977), en art. 11.4.1 van het K.B. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp- Gewestplannen en de Gewestplannen, en uit de schending van art. 52,3/ van het Besluit van de Vlaamse Regering van 06 februari 1991 (VLAREM I),
Doordat de aanvraag volgens het Gewestplan Brugge - Oostkust gelegen is in een agrarisch gebied, en agrarische gebieden enkel de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens de verblijfsgellegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven mogen bevatten,
Terwijl, eerste onderdeel, een inrichting voor de productie van groene stroom en organisch bodemverbeterende middelen hoegenaamd geen para-agrarische activiteit uitmaakt, en integendeel onverkort thuishoort in een industriegebied
Terwijl, tweede onderdeel, de aanvraag de goede ruimtelijke ordening van de plaats in het gedrang brengt, bezwaar waaromtrent de Minister in geen enkel opzicht een gemotiveerde beslissing heeft genomen".

In de toelichting bij dit middel wijzen de verzoekende partijen er in de beide zaken onder meer op dat onder de term para-agrarische bedrijven moet worden verstaan : "bedrijven waarvan de activiteit onmiddellijk bij de landbouw aansluit en er op afgestemd is". Volgens de verzoekende partijen zou zulks voor het bedrijf van de tussenkomende partij geenszins het geval zijn, omdat het bedrijf volgens hen in de eerste plaats gericht is op de productie van electriciteit, het bedrijf niet para-agrarisch wordt doordat het bepaalde afvalproducten uit de landbouwsector

verwerkt, het feit dat het bedrijf producten uit de landbouw verwerkt niet toelaat te stellen dat het bij de landbouw aansluit en, ten slotte, de activiteit van de tussenkomende partij helemaal niet op de landbouw is afgestemd.

3.2. In haar memories van antwoord stelt de verwerende partij dat het bedrijf "rundervarkensdrijfmest, pluimveemest en dikke fractie varkensmest" zal verwerken, en dat het gelegen is in het centrum van de varkensproductie in Vlaanderen, zodat het wel degelijk rechtstreeks aansluit op de landbouw en een para-agrarisch bedrijf is.

3.3. De tussenkomende partij stelt in de beide zaken dat haar inrichting beoogt mest te verwerken, afkomstig van landbouwbedrijven in de streek van Beernem, in de onmiddellijke omgeving van de inrichting, die volgens haar overigens niet in de nabijheid van een woon- of woonuitbreidingsgebied is gelegen, en dat de inrichting aldus voldoet aan de omschrijving van een para-agrarisch bedrijf, vermits zij duidelijk aansluit bij de landbouwactiviteiten in de omgeving en er onmiskenbaar op is afgestemd.

3.4. In de beide memories van wederantwoord stellen de verzoekende partijen nog dat de verwerende partij niet motiveert op basis waarvan zij meent dat het bedrijf op landbouw is afgestemd en dat de tussenkomende partij zuiver de productie van electriciteit beoogt en enkel verwijst naar het gebruik van mest als grondstof in de hoop de overheid te misleiden.

3.5. De verwerende partij stelt in haar laatste memories dat de productie van electriciteit een gunstig neveneffect betreft van de activiteit van de tussenkomende partij, maar dat zulks niet het doel is. Verder stelt zij dat het om een kleinschalige installatie gaat, aangezien te dezen sprake is van 60.000 ton, wat nog geen vierde is van de capaciteit van 250.000 ton dierlijke mest per jaar, die door het beleid als aanvaardbaar wordt beschouwd.

3.6. De tussenkomende partij betoogt in haar laatste memories, dienaangaande, dat het oordeel van de vergunningverlenende overheid dat een verwerkingscapaciteit van 60.000 ton "inputmateriaal" per jaar, waaronder 51.000 ton mest, kleinschalig is, niet kan worden beschouwd als kennelijk onredelijk. Zij wijst er tevens op dat de in het auditorsverslag gestelde voorwaarde dat de inrichting een kleinschalig karakter heeft, overeenkomt met hetgeen wordt gesteld in de omzendbrief RO/2000/02 van 6 december 2000 met richtlijnen voor

de beoordeling van aanvragen om een stedenbouwkundige vergunning voor bedrijfsgebonden mestbe- en mestverwerkingsinstallaties of voor mestbe- en mestverwerkingsinstallaties van beperkte schaal in agrarisch gebied (hierna : omzendbrief van 6 december 2000) waarvan zij stelt dat hij intussen is vervangen door de omzendbrief RO/2006/01 van 19 mei 2006 betreffende het afwegingskader en de randvoorwaarden voor de inplanting van installaties voor mestbehandeling en vergisting, waarin eveneens wordt vermeld dat mestverwerkingsinstallaties in agrarisch gebied slechts een beperkte capaciteit mogen hebben, hetgeen thans wordt gereduceerd tot 60.000 ton "inputmateriaal" per jaar.

3.7. Krachtens artikel 11, 4.1., van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna : inrichtingsbesluit), dat ook bij het beoordelen van een milieuvergunningsaanvraag in acht moeten worden genomen, kunnen in agrarische gebieden eveneens para-agrarische bedrijven worden toegelaten. Dit zijn bedrijven die zelf niet aan landbouw doen, doch waarvan de activiteit onmiddellijk bij de landbouw aansluit en er op afgestemd is. Elektriciteitsproductie door het verwerken van afvalstoffen is geen evidente para-agrarische activiteit. De tussenkomende partij maakt daarbij bovendien niet aannemelijk dat zij enkel mest verwerkt die afkomstig is van bedrijven die in de onmiddellijke omgeving van haar inrichting zijn gelegen.

De afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen oordeelde in haar adviezen van 22 december 2004 en 27 januari 2005 dat de aangevraagde activiteit géén para-agrarische bedrijvigheid is. Dit advies wordt in het bestreden besluit in de zaak A. 163.790/VII-34.234 als volgt weerlegd :

"Overwegende dat ten aanzien van het ongunstige advies van 22 december 2004 en 27 januari 2005 van de afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen moet gesteld worden dat volgens de ministeriële omzendbrief RO/2000/02 van 6 december 2000 een mestbe- en verwerkingsinstallatie van beperkte schaal niet gebonden aan één enkele bedrijfseenheid en de bijhorende nota, als uitzondering in te planten in agrarisch gebied, de inrichting een capaciteit kan hebben tot 250.000 ton dierlijke mest per jaar; dat de verwerkingscapaciteit in dit geval 60.000 ton per jaar bedraagt (dierlijke mest en afvalstoffen samen); dat er bijgevolg geconcludeerd kan worden dat in tegenstelling tot wat wordt vermeld in het advies van de afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen het wel degelijk een verwerkingsinstallatie van beperkte schaal betreft en dat deze met toepassing van de ministeriële omzendbrief RO/2000/02 van 6 december 2000 kan ingeplant worden in agrarisch gebied; (...)

dat de Afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen haar ongunstig minderheidsstandpunt op de Gewestelijke Milieuvergunningencommissie heeft gemotiveerd als volgt :

'Het grote ruimtebeslag van het bedrijf én de verhouding mest/andere te verwerken (vergisten) producten tonen duidelijk de werkelijke (niet-agrarische) aard van het project aan. Het gevraagde voldoet in die optiek geenszins aan hetgeen gesteld in de omzendbrief over mest- en mestverwerkingsinstallaties.';

dat ten aanzien van dit minderheidsstandpunt kan verwezen worden naar de beoordelingsnota dd. 3 februari 2005 van de ambtenaar van de Afdeling Milieuvergunningen waarin een vergelijking werd gemaakt met het vroeger technisch vergelijkbaar dossier dat toen door de Afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen wel gunstig werd geadviseerd;

dat verder dient vermeld te worden dat de overeenkomstige stedenbouwkundige vergunning op 27 november 2003 werd verleend".

De omzendbrief van 6 december 2000 heeft geen verordenende kracht en kan overigens niet bepalen wat onder het begrip "para-agrarisch bedrijf" in de zin van artikel 11, 4.1., van het inrichtingsbesluit moet worden begrepen. Hetzelfde geldt voor de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen waarnaar de verwerende partij in haar memorie van antwoord verwijst. Uit de beoordelingsnota van de afdeling Milieuvergunningen van 3 februari 2005 die door de verzoekende partijen wordt overgelegd, blijkt inderdaad wel dat voor "het precedent" waarnaar wordt verwezen een positief advies werd gegeven, maar ook dat de ruimtelijke impact van de gevraagde inrichting veel groter is dan bij "het precedent" en dat de gevraagde vergunning om die reden moet worden geweigerd. In die beoordelingsnota wordt immers gesteld : "dat dus bij vergelijking van de twee dossiers kan geconcludeerd worden dat de ruimtelijke impact van C&D Food veel groter zal zijn dan bij het gelijkaardige dossier; dat dus op basis van deze ruimtelijke impact de vergunning dient geweigerd te worden". De verwijzing naar "het precedent" in de beoordelingsnota kan dus geen verantwoording bieden voor een vanuit stedenbouwkundig oogpunt positief advies, vermits uit die nota blijkt dat uit de vergelijking van "het precedent" met de gevraagde inrichting moet worden besloten dat er te veel essentiële verschillen zijn om de gevraagde inrichting vanuit stedenbouwkundig oogpunt positief te adviseren. Het zogenaamde "precedent" kan dan ook geen motief zijn om te dezen de gevraagde inrichting vanuit stedenbouwkundig oogpunt positief te adviseren.

Uit het administratief dossier blijkt voorts dat het voorwerp van de bouwvergunningsaanvraag, die enkel een mestverwerkingsinstallatie tot voorwerp heeft, en van de milieuvergunningsaanvraag essentiële verschillen vertonen, zodat het verlenen van de bouwvergunning op zich geen motief kan zijn om in het kader van de milieuvergunningsaanvraag een stedenbouwkundig gunstige beoordeling te geven.

De bestreden besluiten bevatten dus geen draagkrachtige motieven om het negatief advies van de afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen te weerleggen, noch bevatten ze een eigen concrete beoordeling van de vraag of de installatie kleinschalig is en onmiddellijk aansluit bij de agrarische activiteit in de omgeving.

Het vierde middel is in de aangegeven mate gegrond,

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

De zaken A. 163.790/VII-34.234 en A. 166.687/VII-34.703 worden gevoegd.

Artikel 2.

Vernietigd worden :

- het besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 20 april 2005 waarbij de beroepen aangetekend tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 23 september 2004 houdende het verlenen van een milieuvergunning aan de BVBA C&D FOOD om een inrichting voor de productie van groene stroom en organisch bodemverbeterende middelen, gelegen aan de Wellingstraat 109 te Beernem, te exploiteren, gedeeltelijk gegrond worden verklaard en de beroepen beslissing wordt gewijzigd;
- het besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 31 augustus 2005 waarbij het beroep aangetekend tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 23 september 2004 houdende het verlenen van een milieuvergunning aan de BVBA C&D FOOD om een inrichting voor de productie van groene stroom en organisch bodemverbeterende middelen, gelegen aan de Wellingstraat 109 te Beernem, te exploiteren, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en het hierboven vermelde besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 20 april 2005 wordt bevestigd.

Artikel 3.

Dit arrest zal worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde besluiten.

Artikel 4.

De kosten van de vorderingen tot schorsing, bepaald op 1.225 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

De kosten van de annulatieberoepen, bepaald op 1.225 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

De kosten van de tussenkomsten, bepaald op 250 euro, komen ten laste van de tussenkomende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zes november tweeduizend en acht, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
	D. DECOCK,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

D. DECOCK.

L. HELLIN.