

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 191.663 van 19 maart 2009
in de zaak A. 177.275/VII-36.601.**

In zake : Henri VANVOORDEN,
 die woonplaats kiest bij
 advocaat I. DEDECKER,
 kantoor houdende te GENK,
 Stoffelsbergstraat 4

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat J. NIJS,
kantoor houdende te DENDERMONDE,
Noordlaan 82-84.

tussenkomen de partij :

Antoon LAVRIJSEN,
die woonplaats kiest bij
advocaat J. SURMONT,
kantoor houdende te TURNHOUT,
de Merodelei 112.

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

Gezien het verzoekschrift dat Henri VANVOORDEN op 30 september 2006 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 25 juli 2006 waarbij het beroep, ingediend tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg van 23 februari 2006, houdende de weigering aan Antoon LAVRIJSEN van een vergunning voor het veranderen door toevoeging en uitbreiding van een vergund varkensbedrijf, gelegen aan de Herkkantstraat 47 te Herk-de-Stad, gegrond wordt verklaard, de beroepen beslissing wordt opgeheven en de vergunning wordt verleend;

Gelet op het arrest nr. 166.911 van 18 januari 2007 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting ingediend door verzoeker;

Gezien het verzoekschrift tot tussenkomst van 11 april 2007 ingediend door Antoon LAVRIJSEN;

Gelet op de beschikking van 17 april 2007 die de tussenkomst van Antoon LAVRIJSEN toelaat;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd M. LEFEVER;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 19 januari 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 19 februari 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad E. BREWAEYS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat I. DEDECKER, die verschijnt voor verzoeker, van advocaat F. VINCKE die, loco advocaat J. NIJS verschijnt voor de verwerende partij, en van advocaat J. SURMONT, die verschijnt voor de tussenkomende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd M. LEFEVER;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT:

1. De feiten

1.1. Verzoeker woont te Herk-de-Stad, op ongeveer 250 meter van het varkensbedrijf van de tussenkomende partij. Het bedrijf ligt in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

1.2. Op 2 februari 2005 dient de tussenkomende partij een aanvraag in voor het veranderen van haar vergund varkensbedrijf door de toevoeging van bijkomende percelen en door de uitbreiding met een co-vergistingsinstallatie met een maximumcapaciteit van 20.000 ton per jaar van mest (10-25%), energieteelten (25-40%), secundaire grondstoffen (10-30%) en organische biologische afvalstoffen (hierna : OBA) (30%), met productie van biogas en een bodemverbeterend middel.

Er worden drie bezwaarschriften ingediend.

Er worden ongunstige adviezen uitgebracht door het college van burgemeester en schepenen van Herk-de-Stad en door de Vlaamse Landmaatschappij (hierna : VLM). De afdeling Milieuvergunningen, de administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten & Landschappen (hierna : AROHM), de afdeling Preventieve en Sociale Gezondheidszorg, de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna : OVAM) en de Vlaamse Milieumaatschappij (hierna : VMM) adviseren gunstig.

De Provinciale Milieuvergunningscommissie adviseert unaniem gunstig voor een beperkte termijn van vijf jaar mits het opleggen van bijzondere voorwaarden en brengt een verdeeld advies uit -alleen de afdeling Milieuvergunningen adviseert ongunstig- betreffende het opleggen van een geurstudie binnen zes maanden na het definitief verlenen van de vergunning.

De bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg weigert op 23 februari 2006 de vergunning.

1.3. Op 14 maart 2006 tekent de tussenkomende partij beroep aan tegen deze weigering.

De afdeling Monumenten en Landschappen, OVAM, de afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen, de VMM, de VLM, het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid en de afdeling Milieuvergunningen geven een gunstig advies.

1.4. Op 22 mei 2006 adviseert de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie op haar beurt, na de exploitant te hebben gehoord, unaniem voorwaarde-

lijk gunstig. Daarbij neemt zij de argumentatie van de afdeling Milieuvergunningen in verband met de evaluatie van de milieuhinder volledig over.

1.5. Op 25 juli 2006 sluit de minister zich aan bij het advies van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie dat hij zo goed als woordelijk overneemt. Hij verklaart het beroep gegrond, heft de beroepen beslissing van 23 februari 2006 op en kent de gevraagde vergunning toe voor een periode aflopend op 16 maart 2025 waarbij hij voorschrijft dat de hoeveelheid "mest + energiegewassen" 60% moet bedragen en het aandeel "organisch biologisch afval + secundaire grondstoffen" maximaal 40%.

Dit is het bestreden besluit.

2. De ontvankelijkheid

2.1. De tussenkommende partij ontkent verzoeker het vereiste persoonlijk en direct belang. Zij stelt dat verzoeker niet aannemelijk maakt dat hij ingevolge de exploitatie van de ontworpen inrichting enige hinder of enig nadeel zou ondervinden. Zij verwijst naar de afstand tussen verzoekers woonplaats en de plaats van de voorgenomen exploitatie en naar het feit dat in het arrest inzake de schorsingsprocedure wordt geoordeeld dat verzoeker geen moeilijk te herstellen ernstig nadeel aantoonst. Zij stelt verder dat verzoeker ook niet concreet aantoonst op welke wijze de voorgenomen exploitatie zijn bloemenzaak en plantenkwekerij zou schaden.

2.2. In haar laatste memorie gaat de tussenkommende partij nog verder in op de feitelijke gegevens met betrekking tot de vergunde inrichting en tracht zij met beeldmateriaal aan te tonen dat verzoeker geen hinder ondervindt van die inrichting. Ter terechtzitting wordt gewag gemaakt van een vergunning die op 8 mei 2008 werd afgeleverd.

2.3. Om zijn belang aan te tonen bij de nietigverklaring van de vergunning voor de exploitatie van een hinderlijke inrichting, moet degene die opkomt tegen die vergunning minstens aannemelijk maken dat hij hinder of nadeel kan ondervinden door de exploitatie. De afstand tussen de woon- of verblijfplaats van de omwonende en de plaats waar de hinder zijn oorsprong vindt, geldt daarbij als een belangrijk objectief criterium.

Dit belang mag niet worden gelijkgesteld met de vereiste van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel. Zo kan enkel een ernstig nadeel dat bovendien moeilijk te herstellen is tot schorsing leiden terwijl een kleiner belang kan volstaan om een vordering tot nietigverklaring ontvankelijk te maken. De verwijzing naar de verwerping van de vordering tot schorsing op grond van het ontbreken van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel is dan ook niet dienend.

De weging van het objectief gegeven van de afstand tussen de vergunde inrichting en de woonomgeving van verzoeker hangt af van de concrete gegevens van de zaak, inzonderheid van de aard en de kenmerken van de vergunde inrichting. Rekening houdend met deze gegevens kan de exploitatie van de vergunde inrichting merkbare gevolgen hebben in verzoekers woonomgeving. De tussenkomende partij toont niet aan dat verzoeker geen hinder kan ondervinden van de inrichting.

De nieuwe vergunning die op 8 mei 2008 werd verleend aan de tussenkomende partij, en die pas op 18 februari 2009, daags voor de terechtzitting, door deze partij aan de Raad van State werd meegedeeld, heeft geen invloed op het belang van verzoeker in de onderhavige zaak. Zij is niet meer dan een wijziging van de basisvergunning van 25 juli 2006 en vergunt dus niet opnieuw de co-vergistingsinstallatie. Immers wordt in de nieuwe vergunning gesteld "dat deze vergistingsinstallatie reeds werd vergund bij ministerieel besluit (...) van 26 juli 2006; dat het voorwerp van deze vergunning geenszins de vergistingsinstallatie op zich is, noch een wijziging van de capaciteit van deze installatie; dat het enkel een wijziging van de opslaghoeveelheden en locaties van de inputstromen en de uitbreiding met een WKK (warmtekrachtkoppeling) op pure plantaardige olie betreft". Dit blijkt trouwens ook uit het feit dat de nieuwe vergunning geen einddatum bepaalt, wat betekent dat ze geldt voor de geldigheidsdatum van de basisvergunning namelijk tot 16 maart 2025. Het is dus eerder zo dat het lot van de wijziging wordt beïnvloed door dat van de basisvergunning en niet omgekeerd.

De exceptie wordt verworpen.

3. Ten gronde

3.1. In een eerste middel voert verzoeker de schending aan van artikel 2, § 1, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna : coördinatiedecreet), van de artikelen 11 en 15.4.6.1. van

het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna : inrichtingsbesluit), van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet) en van "het materieel motiveringsbeginsel".

Hij betoogt in essentie dat in de bestreden beslissing zonder enige toelichting, met slechts een stereotiepe zinsnede, wordt gesteld dat de aanvraag verenigbaar is met de toepasselijke ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften, maar dat er onder meer niet wordt uitgelegd waarom de co-vergistingsinstallatie kan worden beschouwd als een agrarische of para-agrarische activiteit en waarom de schoonheidswaarde van het landschap niet wordt aangetast, noch waarom de afstandsregel zoals deze geldt voor niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven met industrieel karakter te dezen als nageleefd kan worden beschouwd.

3.2. De verwerende partij antwoordt dat de "landbouwgerelateerdheid" blijkt uit het feit dat het gaat om de uitbreiding van een bestaande varkenshouderij, waarbij voor de nieuwe activiteit 50% van de aangevoerde producten afkomstig zullen zijn van het eigen bedrijf en 50% van de afgevoerde producten ook naar de eigen gronden zullen teruggaan, en dat daarenboven uit de in het bestreden besluit uitdrukkelijke gestelde voorwaarden blijkt dat de vergistingsinstallatie van de betrokken inrichting een activiteit is die onmiddellijk aansluit bij de landbouw en er op afgestemd is.

Aangaande de overeenstemming met de schoonheidswaarde van het landschappelijk waardevol gebied antwoordt de verwerende partij kort samengevat, dat er in de bestreden beslissing wordt verwezen naar de ligging van de inrichting in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied volgens het gewestplan "Hasselt-Genk" en dat de voorgenomen inrichting daarmee in overeenstemming is.

Zij wijst er op dat in het bestreden besluit, overeenkomstig gelijkaardige dossiers, om stedenbouwkundige redenen werd besloten het aandeel afval tot 15% te beperken, waaruit blijkt dat het stedenbouwkundig draagvlak wel degelijk werd onderzocht. Voorts stelt zij dat de vergistingsinstallatie is geïntegreerd in bestaande vergunde gebouwen zodat de landschappelijke inkleding en de homogeniteit van de omgeving wordt behouden.

De verwerende partij vervolgt dat de Raad van State slechts over een marginaal toetsingsrecht beschikt ten aanzien van de beslissing van de overheid betreffende de verenigbaarheid van de inrichting met het gebied, en dat een beslissing die, zoals te dezen, is genomen "op gunstig advies van het bestuur Ruimtelijke Ordening" en op grond van in feite en in rechte juiste gegevens zoals de schaarse bewoning in de onmiddellijke omgeving van de inrichting, de verplichte aanleg van een groenscherm en de aansluiting van de installatie bij bestaande gebouwen, niet kennelijk onredelijk is.

3.3. De tussenkomende partij stelt dat het antwoord op de vraag of een bepaalde stedenbouwkundige toets al dan niet afdoende is onder meer afhangt van de vanzelfsprekendheid van de vergunningsaanvraag, de argumenten uit het beroepsschrift en het lot van de bouwvergunningsaanvraag.

Zij haalt verscheidene elementen aan waaruit volgens haar blijkt dat in de bestreden beslissing de motieven zijn terug te vinden waarop zij is gesteund, en meent dat die motieven deugdelijk en afdoende zijn en die beslissing op wettige wijze kunnen schragen.

Zo wijst zij er op dat de inrichting volgens de bestreden beslissing is gelegen in landschappelijk waardevol gebied, dat de ligging ten opzichte van andere gebieden werd onderzocht en dat de installatie in uitbreiding bij een bestaande varkenshouderij werd aangevraagd. Zij merkt voorts op dat de bestreden beslissing expliciet verwijst naar het gunstig advies van de afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen en dat dit advies verwijst naar het feit dat er een stedenbouwkundige vergunning werd afgeleverd die de ruimtelijke conformiteit bevestigt. De tussenkomende partij wijst ook op het gunstig advies dat de afdeling Ruimtelijke Ordening op 6 januari 2006 afleverde in het kader van de procedure voor de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg en waarin werd verwezen naar artikel 11 van het inrichtingsbesluit, op grond waarvan para-agrarische bedrijven toegelaten zijn in agrarisch gebied. Zij meent dat het besluit om het aandeel afval te beperken tot 15% eveneens de aandacht voor de stedenbouwkundige aspecten aantoont.

In haar laatste memorie ontzegt de tussenkomende partij aan verzoeker het belang bij het middel, enerzijds omdat verzoeker de inhoud van het advies van de afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen kende, en de motiverings-

plicht dus niet werd geschonden, en anderzijds omdat de inrichting het waardevol karakter van het landschap niet aantast.

3.4. Krachtens artikel 2, § 1, van het coördinatiedecreet is de overheid die moet beschikken op een milieuvergunningsaanvraag ertoe gehouden de voorschriften van de geldende plannen van aanleg in acht te nemen, wat onder meer inhoudt dat zij de vergunning moet weigeren als de inrichting niet past in de bindende voorzieningen van het plan. Het wordt niet betwist dat de inrichting gelegen is in een landschappelijk waardevol gebied.

Uit artikel 11.4.1. van het inrichtingsbesluit volgt dat niet alleen zuivere landbouwbedrijven maar ook para-agrarische bedrijven kunnen worden gevestigd in agrarische gebieden. Een para-agrarisch bedrijf kan worden omschreven als een onderneming waarvan de activiteit onmiddellijk bij de landbouw aansluit en erop afgestemd is. Daarbij is het niet vereist dat de activiteit van het bedrijf aan de grond gebonden is, noch dat zij niet van industriële aard is. Tevens moet het begrip "para-agrarisch bedrijf" niet restrictief worden uitgelegd. Luidens artikel 11.4.1. van het inrichtingsbesluit zijn de agrarische gebieden immers bestemd voor de landbouw in de "ruime" zin. Het gebruik van de term "ruime zin" betekent dat het begrip "landbouw" niet restrictief, doch extensief moet worden opgevat.

Opdat een activiteit als para-agrarisch zou kunnen worden beschouwd, moet zij, zoals reeds gezegd, onmiddellijk bij de landbouw aansluiten en erop afgestemd zijn. Te dezen is dat het geval in zoverre het gaat om de verwerking van landbouwproducten (mest en energiegewassen) tot een digestaat dat op het land als meststof kan worden aangewend tot biogas. Deels is het niet het geval in zoverre het gaat om de verwerking van OBA's die afkomstig zijn van niet-landbouwactiviteiten en tot doel hebben energie op te wekken, ook al zou die dienen voor de verwarming van het eigen bedrijf. Energieproductie door het verwerken van afvalstoffen is geen agrarische, noch een para-agrarische activiteit. Met het bestreden besluit wordt een inrichting vergund die een maximumcapaciteit heeft van 20.000 ton per jaar. De verleende vergunning legt op dat het aandeel mest en energiegewassen minimaal 60% moet bedragen en dat het aandeel biologische afvalstoffen en secundaire grondstoffen maximaal 40% mag bedragen. De hoeveelheid OBA's blijft dus een bijzaak in het geheel van de verwerkte stoffen. De inrichting, zoals ze werd vergund, kon terecht als een para-agrarisch bedrijf worden beschouwd, niet op basis van de omzendbrief RO/2006/01 van 19 mei 2006 betreffende het afwegingskader en de randvoorwaarden voor de inplanting van

installaties voor mestbehandeling en vergisting, waarnaar de verwerende partij verwijst, maar op basis van het inrichtingsbesluit zelf. In zijn laatste memorie stelt verzoeker dat hij zich "aan(sluit) bij het verslag van de auditeur", die tot deze bevindingen kwam.

In landschappelijk waardevolle agrarische gebieden zijn, krachtens artikel 15.4.6.1. van het inrichtingsbesluit agrarische activiteiten en constructies principieel toegelaten, doch ingevolge de nadere aanwijzing als "landschappelijk waardevol" gebied gelden "bepaalde beperkingen (...) met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen", en mag "de schoonheidswaarde van het landschap" niet in gevaar worden gebracht. Bijgevolg moest de verwerende partij nagaan of de inrichting vanuit haar aard wel aanvaardbaar was in een agrarisch gebied, wat de vraag aan de orde stelde of een dergelijke biogasinstallatie als een para-agrarische inrichting kon worden beschouwd en of zij, vermits het ging om een landschappelijk waardevol agrarisch gebied, ook esthetisch haar plaats kon hebben in zulk gebied.

In het bestreden besluit wordt maar één enkele paragraaf gewijd aan de stedenbouwkundige en ruimtelijke overeenstemming van de inrichting. Deze paragraaf luidt als volgt:

"Overwegende dat vanuit (het) oogpunt van de stedenbouwkundige en ruimtelijke aspecten gesteld kan worden dat de exploitatie van de inrichting die het voorwerp van de voormelde milieuvergunningaanvraag uitmaakt, hier verenigbaar is met de toepasselijke ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften".

Dit is niet meer dan een stijlformule, en geen conclusie die concreet wordt onderbouwd. Het advies van de afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen, waarnaar de verwerende en de tussenkomende partijen verwijzen, bevat zelf geen afdoende ruimtelijke afweging. Het luidt als volgt:

"De bouwplaats ligt in het landschappelijk waardevol agrarisch gebied van het gewestplan Hasselt-Genk, er geldt geen nadere stedenbouwkundige ordening. De stedenbouwkundige vergunning, omvattende de biogasinstallatie met verharding, groenscherm, weegbrug en waterbuffering werd gegeven op 31 januari 2006. Deze vergunning bevestigt de ruimtelijke conformiteit.

Daar de bedrijvigheid in overeenstemming is met de ter plaatse geldende stedenbouwkundige voorschriften wordt gunstig advies gegeven".

Dit advies zegt enkel dat de inrichting ruimtelijk conform is om de redenen waarvoor de stedenbouwkundige vergunning werd afgeleverd maar bevat evenmin een concrete afweging die door de vergunningverlenende overheid had

kunnen worden beoordeeld. Uit de bestreden beslissing blijkt verder niet dat uit de andere adviezen nuttige conclusies werden getrokken in verband met de verenigbaarheid van de inrichting met het landschap.

De verplichting tot het aanbrengen van een groenscherm heeft evenmin tot gevolg dat de inrichting in overeenstemming wordt gebracht met het landschappelijk waardevol gebied. In de overwegingen van het besluit wordt de trouwens door de aanvrager zelf voorgestelde grond dam met groenscherm alleen behandeld als een afwijking van de door artikel 5.2.1.5., § 2, van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna : Vlarem II) opgelegde verplichte omheining van een inrichting waar ook afvalstoffen worden verwerkt.

Het bestreden besluit schendt bijgevolg artikel 15.4.6.1. van het inrichtingsbesluit en artikel 3 van de motiveringswet.

De afstandsregels voor woongebied die op basis van artikel 11.4.1. van het inrichtingsbesluit gelden voor niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven met industrieel karakter, zijn te dezen niet geschonden nu het gaat om een uitbreiding van een bestaand bedrijf. In dat geval zijn die regels niet van toepassing.

De omstandigheid dat verzoeker, zoals de tussenkomende partij in haar laatste memorie stelt, op de hoogte zou zijn geweest van de inhoud van eerdere adviezen over dit aspect van de zaak ontnemt hem niet zijn belang bij dit middel. De vraag of de inrichting al dan niet de landschapswaarde aantast, moet worden beoordeeld door de bevoegde overheid, die haar oordeel in de vergunningsbeslissing moet motiveren, wat te dezen niet is gebeurd.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond,

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

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 25 juli 2006 waarbij het beroep, ingediend tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincie-

raad van Limburg van 23 februari 2006, houdende de weigering aan Antoon LAVRIJSEN van een vergunning voor het veranderen door toevoeging en uitbreiding van een vergund varkensbedrijf, gelegen aan de Herkkantstraat 47 te Herk-de-Stad, gegrond wordt verklaard, de beroepen beslissing wordt opgeheven en de vergunning wordt verleend.

Artikel 2.

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

Artikel 3.

De kosten van de vordering tot schorsing, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

De kosten van het annulatieberoep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

De kosten van de tussenkomst, bepaald op 125 euro, komen ten laste van de tussenkomende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op negentien maart tweeduizend en negen, 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.