

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 193.595 van 28 mei 2009
in de zaak A. 177.045/VII-36.566.**

In zake : de stad HOOGSTRATEN

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat J. BERGÉ,
kantoor houdende te LEUVEN,
Naamsestraat 165.

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

Gezien het verzoekschrift dat de stad HOOGSTRATEN op 22 september 2006 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 25 juli 2006 waarbij aan Eddy JOOSEN een milieuvergunning wordt verleend om een rundveebedrijf, gelegen aan de Raamloopstraat 2 te Hoogstraten, te veranderen door toevoeging, wijziging en uitbreiding;

Gelet op het arrest nr. 168.354 van 1 maart 2007 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting ingediend door de verzoekende partij;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur P. PROVOOST;

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

Gelet op de beschikking van 6 april 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 7 mei 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat S. CALLENS die, loco advocaat J. BERGÉ verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het advies van eerste auditeur P. PROVOOST;

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. Eddy JOOSEN exploiteert een inrichting aan de Raamloopstraat te Hoogstraten. Op 6 november 1992 heeft het college van burgemeester en schepenen van de stad Hoogstraten akte genomen van de aangifte van een rundveebedrijf, geldend als vergunning voor een termijn tot 6 november 2012. De inrichting ligt in agrarisch gebied.

1.2. Op 8 juli 2005 dient Eddy JOOSEN een milieuvergunningsaanvraag in voor de verandering van de inrichting. De aanvraag omvat eigenlijk drie grote onderdelen :

- de verandering van de rundveehouderij, waarbij 180 van de 340 dieren in een nieuwe stal zouden worden ondergebracht;
- de oprichting van een installatie voor de gezamenlijke vergisting van dierlijke meststoffen (afkomstig van het eigen en van andere bedrijven), energieteelten (dit zijn hiertoe geschikte landbouwgewassen) en organisch biologische afvalstoffen, waarbij elektriciteit en warmte wordt geproduceerd en er als eindproduct een bodemverbeterende stof overblijft;
- een loonwerkbedrijf.

De vergunning wordt gevraagd voor een termijn van twintig jaar; het houden van runderen wordt aldus voortijdig hernieuwd.

1.3. Naar aanleiding van het openbaar onderzoek worden er verschillende bezwaarschriften ingediend.

Op 3 november 2005 verleent de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen de vergunning gedeeltelijk. Essentieel wordt de verplaatsing van de runderen en de exploitatie van het loonwerkbedrijf vergund. De vergistingsinstallatie wordt geweigerd. De termijn blijft beperkt tot die van de lopende vergunning.

1.4. Zowel de aanvrager als een collectief van 89 buurtbewoners tekenen administratief beroep aan.

1.5. Volgende adviezen worden verleend :

- de afdeling Water onthoudt zich van advies, omdat de beroepen geen betrekking hebben op de grondwaterwinning;
- de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij adviseert gunstig;
- de afdeling Preventieve en Sociale Gezondheidszorg adviseert voorwaardelijk gunstig;
- de Vlaamse Milieumaatschappij adviseert gunstig;
- de afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen adviseert ongunstig;
- de Vlaamse Landmaatschappij adviseert gunstig;
- de afdeling Milieuvergunningen adviseert gunstig;
- de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie adviseert gunstig.

1.6. Op 25 juli 2006 wordt de bestreden beslissing genomen. De vergunning wordt grotendeels verleend zoals gevraagd. Er wordt voorts akte genomen van een aantal in derde klasse ingedeelde onderdelen van de inrichting. De opslag van 1,5 ton biociden wordt niet geakteerd.

2. De ontvankelijkheid

2.1.1. De verwerende partij stelt dat de verzoekende partij niet aantoonbaar welk concreet nadeel zij ondergaat van de bestreden beslissing. Volgens haar kan de verzoekende partij niet opkomen voor het nadeel dat de omwonenden ondergaan en heeft de Raad van State meermaals beslist dat het belemmeren van het beleid dat

de gemeente zich voorneemt te voeren niet als een nadeel in aanmerking genomen kan worden.

2.1.2. Een gemeente heeft een persoonlijk belang bij het bestrijden van een milieuvergunning die verleend is voor een inrichting op haar grondgebied. Terecht stelt de verzoekende partij dat het moeilijk te herstellen ernstig nadeel, vereist om de schorsing van de tenuitvoerlegging van een beslissing te verkrijgen, niet samenvalt met het belang dat vereist is om een annulatieberoep in te dienen.

2.2.1. De verwerende partij betwist dat de verzoekende partij regelmatig in rechte getreden is. Zij stelt vast dat het beroep ingediend werd door de burgemeester en de secretaris, zonder dat het bewijs wordt voorgelegd dat het college van burgemeester en schepenen, dat daarvoor krachtens artikel 123, 8/, van de nieuwe gemeentewet bevoegd is, daarover een beslissing genomen zou hebben.

2.2.2. Uit de door de verzoekende partij neergelegde stukken blijkt dat het college van burgemeester en schepenen van de stad Hoogstraten op 11 augustus 2006 besloten heeft het onderhavig annulatieberoep in te dienen. Deze exceptie is niet gegrond.

3. De grond van de zaak

3.1. In het eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna : inrichtingsbesluit), van artikel 108 van de Grondwet en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna : motiveringswet). Zij stelt dat het bestreden besluit hoofdzakelijk steunt op de omzendbrief RO/2006/01 van 19 mei 2006 betreffende het afwegingskader en de randvoorwaarden voor de inplanting van installaties voor mestbehandeling en vergisting (hierna : omzendbrief), die het als een dwingende rechtsregel in aanmerking neemt. Die omzendbrief is evenwel onwettig omdat hij -minstens gedeeltelijk- een verordenend karakter heeft en het inrichtingsbesluit op bepaalde punten aanvult en er op andere punten strijdig mee is. Door zich voornamelijk op deze -onregelmatige- omzendbrief te steunen, steunt het bestreden besluit niet op rechtmatige motieven.

3.2. De verwerende partij antwoordt vooreerst -en terecht- dat het middel, waar het zich tegen de omzendbrief en niet tegen het bestreden besluit richt, niet ontvankelijk is en dat de verzoekende partij niet aantoon op welke wijze het bestreden besluit artikel 108 van de Grondwet zou miskennen.

Ten gronde stelt de verwerende partij dat de omzendbrief een "afwegings- en richtkader" voor het bestuur vormt, waarbij de ministers hun beleid inzake het meststoffendecreet en het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, met inbegrip van het inrichtingsbesluit, verduidelijken. De omzendbrief is niet verordenend, want er kan worden van afgeweken. Hij strekt er enkel toe "alle betrokkenen meer duidelijkheid te bieden over de criteria die in de eerste plaats zullen worden onderzocht" en dat betekent niet dat hij bindende bepalingen bevat. Volgens haar toont de verzoekende partij niet aan dat de omzendbrief zou afwijken van het inrichtingsbesluit en van de vroegere omzendbrief van 8 juli 1997. Immers, de definitie van een para-agrarisch bedrijf is afhankelijk van de vraag of de activiteit bij de landbouw aansluit en erop afgestemd is en een vergistingsinstallatie past daarin, ook wanneer zij een beperkt industrieel karakter heeft. De verleende vergunning past binnen de normen die de omzendbrief bepaald heeft ten aanzien van de grondstoffen die in de installatie verwerkt worden en die kunnen bewijzen dat de schaal van de vergunde installatie beperkt is.

De verwerende partij betwist voorts dat de minister de vergunningsaanvraag alleen maar aan de omzendbrief getoetst zou hebben. Met name verwijst het bestreden besluit ook naar het milieuvergunningsdecreet en naar de ingewonnen adviezen en vindt zij daarin rechtmatige en afdoende motieven.

3.3. De verzoekende partij repliceert dat de minister bij omzendbrief geen nieuwe of vernieuwende reglementaire bepalingen kan uitvaardigen. Met de omzendbrief is dat wel gebeurd en de verwerende partij heeft daar "in hoofdzaak" op gesteund om het bestreden besluit te verantwoorden. De omzendbrief stelt op onwettige wijze een cijfermatig criterium vast om te bepalen of een para-agrarisch bedrijf een "binding (heeft) met de landbouw in de striktere zin". Bovendien gaat de bestreden beslissing zelfs voorbij aan de 60-40 %-regel die de omzendbrief vooropstelt op het vlak van de verdeling van de grondstofstromen. Zij besluit: een ministeriële omzendbrief dewelke minstens gedeeltelijk algemeen verbindende voorschriften uitvaardigt, die bijgevolg afwijkt van de bevoegdheidsverdelende regels en afwijkt van de bestaande wetgeving of minstens nieuwe aanvullingen bevat, kan niet worden aangewend als juridische grondslag voor een individueel

besluit. Bijgevolg schendt het bestreden besluit het inrichtingsbesluit, de grondwettelijke bevoegdheidsregels en de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet.

3.4. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat de criteria bepaald in de omzendbrief wel degelijk een regelmatige interpretatie bevatten van het inrichtingsbesluit en dat het bestreden besluit, los van de omzendbrief, op afdoende wijze toepassing maakt van de bestemmingsvoorschriften van het inrichtingsbesluit. Zij geeft ook nog volgende verduidelijking: het inrichtingsbesluit laat para-agrarische bedrijven, zoals daar gedefinieerd, toe in agrarische gebieden; de rechtspraak heeft het begrip, voor wat een mestverwerkingsinstallatie betreft, verduidelijkt in de zin dat de grondstoffen afkomstig moeten zijn van de landbouw, dat het eindproduct bestemd moet zijn voor de landbouw en er een "eenvoudige mechanische behandeling" gebeurt. Het bestreden besluit sluit daarbij aan : er wordt vermeld waarom er een strikte relatie met de voortgebrachte landbouwproducten bestaat, waarom de verwerking op "eenvoudige en natuurlijke wijze" gebeurt en waarom het eindproduct in belangrijke mate aangewend zal worden voor de landbouw. Zij stelt ook nog dat de omzendbrief wettig de vergunningscriteria voor para-agrarische bedrijven kon specificeren (de beperkte capaciteit van 60.000 ton input en het al dan niet gelegen zijn in een kwetsbaar gebied) en bijkomende randvoorwaarden formuleren (de ruimtelijke impact, het mobiliteitsaspect en de verhouding van de toegelaten basisstromen) en dat de bestreden beslissing ook gemotiveerd is in het licht van de beleidsregels die in de omzendbrief vastgesteld zijn.

3.5. Met dit middel wil de verzoekende partij in essentie vastgesteld zien dat het bestreden vergunningsbesluit steunt op een omzendbrief die onwettig is en die aldus geen deugdelijke grondslag kan vormen voor het besluit.

De verwijzing naar de schending van de formele motiveringsverplichting door het bestuur dient, bij gebrek aan nadere specifieke uiteenzetting daarover, in dat perspectief bekeken te worden. Het middel, als aangevoerd, leent zich derhalve niet tot een onderzoek van de vraag of het bestreden besluit niet op een andere wijze vanuit formeel oogpunt afdoende gemotiveerd is.

3.6. Het bestreden besluit bevat, met betrekking tot de overeenstemming van de inrichting met de bestemmingsvoorschriften, volgende overwegingen :

"Gelet op het ongunstige advies van 10 februari 2006 van de afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen van de administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen van het departement Leefmilieu en Infrastructuur;

(...)

Gelet op de ligging van de inrichting in een agrarisch gebied, volgens het gewestplan Turnhout, vastgesteld bij koninklijk besluit van 30 september 1977;

Gelet op het feit dat de inrichting volgens het voormelde gewestplan gelegen is op een afstand van :

- circa 2.000 m van een woongebied ander dan een woongebied met landelijk karakter;
- circa 2.000 m van een woongebied met landelijk karakter;
- circa 2.100 m van een woonuitbreidingsgebied;
- circa 2.000 m van een parkgebied;
- circa 500 m van een recreatiegebied;
- circa 110 m van een natuurgebied;

Overwegende dat in verband met de stedenbouwkundige en ruimtelijke aspecten kan gesteld worden dat volgens de omzendbrief RO/2006/1 betreffende het afwegingskader en de randvoorwaarden voor de inplanting van installaties voor mestbehandeling en vergisting een inplanting van een mestbehandelings- en vergistingsinstallatie van beperkte schaal niet gebonden aan één enkel bedrijf in een agrarisch gebied is toegestaan indien het niet gelegen is in de aangehaalde ruimtelijk kwetsbare gebieden, niet in de door de Vlaamse regering aangehaalde habitatgebieden, noch in een beschermd landschap, alsmede in een beschermd dorp-/stadsgezicht; dat volgens deze omzendbrief een installatie van beperkte schaal beschouwd wordt als een installatie met een maximale tonnage van 60.000 ton inputmateriaal per jaar; dat de inrichting gelegen is in agrarisch gebied en niet gelegen is in een (van) de in de omzendbrief aangehaalde kwetsbare gebieden; dat het (een) inrichting betreft voor de vergisting van 49.800 ton/jaar organische biologische afval; dat de inrichting derhalve voldoet aan de bepalingen van de desbetreffende omzendbrief;

Overwegende dat de omzendbrief RO/2006/1 voorziet dat mestbehandelings- en vergistingsinstallaties van beperkte schaal (maximum tonnage 60.000 ton inputmateriaal) en niet gebonden aan één enkel bedrijf in principe kunnen (onder bepaalde voorwaarden) in agrarisch gebied of op bestaande lokale bedrijventerreinen waar dergelijke installaties conform de stedenbouwkundige voorschriften kunnen worden ingeplant;

Overwegende bijgevolg dat de aangevraagde installaties wel toelaatbaar zijn in het agrarisch gebied en dat vanuit oogpunt van de stedenbouwkundige en ruimtelijke aspecten gesteld kan worden dat de exploitatie van de inrichting die het voorwerp van de voormelde milieuvergunningsaanvraag uitmaakt, verenigbaar is met de toepasselijke ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften".

3.7. De verzoekende partij stelt terecht dat het bestreden besluit hoofdzakelijk steunt op de omzendbrief. Immers, de verwerende partij blijkt de vergunningsaanvraag eenvoudig getoetst te hebben aan de criteria van de omzendbrief. Zij is daarbij tot het besluit gekomen dat de inrichting aan de bepalingen van de omzendbrief voldoet.

3.8. Gewis mogen de ministers die een bevoegdheid hebben in de materie, met een omzendbrief het inrichtingsbesluit niet wijzigen of aanvullen. Dit verbod om regelend op te treden verhindert evenwel niet dat zij, met het oog op de uniforme toepassing van het inrichtingsbesluit door de verschillende geledingen van hun bestuur, bij omzendbrief aan hun organen mededelen hoe zij het inrichtingsbesluit toegepast wensen te zien.

Dergelijke beleidslijn schept een algemeen beoordelingskader en zij maakt een coherent beleid mogelijk, maar zij ontlast het bestuur niet van de verplichting om elk individueel geval met zijn eigen specifieke gegevens te onderzoeken op zijn verenigbaarheid met het inrichtingsbesluit. De verwijzing, in een individuele beslissing, naar de omzendbrief betekent dan dat de aangevraagde inrichting in die voorafbepaalde beleidsregel past. Het komt dan toe aan de persoon die zich door de beslissing benadeeld voelt om aan te tonen, hetzij dat zijn geval zich buiten de vermelde gemene regel bevindt, of dat de beleidsregel zelf niet ingepast kan worden in de beoordelingsruimte die het bestuur in de betrokken aangelegenheid bezit.

3.9. De omzendbrief beoogt "een aanzet (te) geven tot het ontwikkelen van een duidelijk kader voor de inplanting van installaties voor mestbehandeling en vergisting in agrarisch gebied en (voor) de afbakening van specifieke lokale en regionale bedrijventerreinen voor grootschalige initiatieven". Blijkens de algemene inleiding wordt "een richtkader (vastgesteld), waar in functie van specifieke situaties gemotiveerd van afgeweken kan worden". Met het oog op de mogelijke vestiging in een agrarisch gebied dan wel in een lokaal of regionaal bedrijventerrein, wordt een onderscheid gemaakt tussen drie soorten installaties : (1) "mestbehandelings- en vergistingsinstallaties van (zeer) beperkte schaal en gebonden aan één enkel bedrijf", dit wil zeggen dat de verwerkte of vergiste producten "voor meer dan de helft afkomstig (zijn) van dat bedrijf", (2) "mestbehandelings- en vergistingsinstallaties van een beperkte schaal, niet gebonden aan één enkel bedrijf", die "in principe (onder bepaalde voorwaarden) in agrarisch gebied of op bestaande lokale bedrijventerreinen (...) worden ingeplant" en (3) "grootschalige mestbehandelings- en vergistingsinstallaties, van een dermate schaal dat het eigenlijk om industriële bedrijven gaat" die ingeplant moeten worden op regionale bedrijventerreinen of in industriegebieden. Met betrekking tot de tweede categorie inrichtingen -waartoe de inrichting behoort die het voorwerp van het bestreden besluit vormt- wordt de vestiging in een agrarisch gebied toelaatbaar geacht, mits voldaan wordt aan een aantal "randvoorwaarden", onder meer op het vlak van de ruimtelijke inplanting, de

"bedrijfsgebondenheid" en ook op het vlak van de "toegelaten biomassastromen". Wat dat betreft wordt om "technische (...) en economische overwegingen" aanvaard dat installaties in agrarisch gebied "een bepaalde hoeveelheid organisch biologische afvalstoffen (...) gaan co-verwerken", met name in zoverre er een 60/40 verhouding wordt aangehouden tussen de stromen direct afkomstig van land- en tuinbouw (dierlijke mest; producten van plantaardige oorsprong) en de "andere organische en biologische stromen" (secundaire grondstoffen voor gebruik in of als meststof; organische en biologische afvalstoffen opgenomen op een lijst in bijlage).

3.10. De omzendbrief duidt aan onder welke voorwaarden een mestbehandelings- of vergistingsinstallatie die niet gebonden is aan één enkel bedrijf mag worden toegelaten in een agrarisch gebied. De omzendbrief is daarmee niet in tegenspraak met het inrichtingsbesluit, waarin enkel bepaald is dat agrarische gebieden bestemd zijn voor "de landbouw in de ruime zin" en voor "para-agrarische bedrijven", hetgeen ruimte laat voor een nadere invulling. De omzendbrief heeft de lijnen daarvoor uitgetekend en de verzoekende partij toont niet aan dat de minister zijn bevoegdheid ter zake op een kennelijk onredelijke wijze gebruikt zou hebben.

3.11. Door in het bestreden besluit vast te stellen dat de betrokken inrichting aan de vooropgestelde criteria van de omzendbrief voldoet, heeft de verwerende partij het inrichtingsbesluit niet miskend.

De verzoekende partij betwist niet dat zij de omzendbrief RO/2006/01 kende. In het licht van de formele motiveringsverplichting kon de verwerende partij dan ook volstaan met de aanduiding dat de betrokken inrichting aan de gestelde criteria voldeed om daaruit te besluiten dat de inrichting wel degelijk voldeed aan de bestemmingsvoorschriften van de vestigingsplaats.

3.12. Het eerste middel is niet gegrond.

3.13. Het auditoraatsverslag is beperkt tot het onderzoek van het eerste middel. Het onderzoek van de zaak dient voortgezet te worden,

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

Artikel 1.

De debatten worden heropend.

Artikel 2.

Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt gelast met het verder onderzoek van de zaak.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op achtentwintig mei tweeduizend en negen, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	E. IMPENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

E. IMPENS.

L. HELLIN.