

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 197.141 van 22 oktober 2009
in de zaken A. 176.024/VII-36.427
A. 189.008/VII-37.226.**

In zake :

I. + II.

1. Arnold VAN DEN HOUTE

2. Rita BUGGENHOUT

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter Flamey en Gregory Verhelst
kantoor houdend te Antwerpen
Jan Van Rijswijcklaan 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

I. + II.

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIE VLAAMS-BRABANT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Karel Van Alsenoy
kantoor houdend te Brussel
Antoine Dansaertstraat 92
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen :

I. 1. Dany BUGGENHOUT

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bert Roelandts en Laurent Proot
kantoor houdend te Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

2. de gemeente MERCHTEM

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert en Jan Roggen
kantoor houdend te Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 augustus 2006, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 15 juni 2006 houdende het niet-inwilligen van het beroep tegen het verlenen door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Merchtem op

26 januari 2006 van een milieuvergunning aan Dany Buggenhout voor het veranderen van zijn inrichting, gelegen aan de Dries 39 te Merchtem (zaak A. 176.024/VII-36.427).

Het beroep, ingesteld op 17 juli 2008, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 8 mei 2008 houdende afwijzing van het beroep tegen de milieuvergunning verleend door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Merchtem op 31 december 2007 aan Dany Buggenhout voor het verder uitbaten en veranderen van een gemengd landbouwbedrijf, gelegen aan de Dries 39 te Merchtem (zaak A. 189.008/VII-37.226).

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 167.375 van 1 februari 2007 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het voornoemde besluit van 15 juni 2006 in de zaak A. 176.024/VII-36.427 verworpen.

De verzoekende partijen hebben in de zaak A. 176.024/VII-36.427 een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft in de beide zaken een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben in de beide zaken een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkommende partijen hebben in de zaak A. 176.024/VII-36.427 een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikkingen van 20 april 2007 respectievelijk 24 oktober 2007. De tussenkommende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur Eric Lanckswert heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft in de beide zaken een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft in de beide zaken een laatste memorie ingediend. De tussenkommende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die in de beide zaken heeft plaatsgevonden op 10 september 2009.

Staatsraad Pierre Barra heeft verslag uitgebracht in de beide zaken.

Advocaat Matthias Valkeniers, die loco advocaten Peter Flamey en Gregory Verhelst in de beide zaken verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Karel Van Alsenoy, die in de beide zaken verschijnt voor de verwerende partij, advocaat Sofie De Maesschalk, die loco advocaat Bert Roelandts verschijnt voor de eerste tussenkomende partij, en advocaat Kristof Debergh, die loco advocaat Jan Bouckaert verschijnt voor de tweede tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Eric Lanckswaert heeft in de beide zaken een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is in de beide zaken toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

De voornaamste feitelijke gegevens van de zaak kunnen als volgt worden samengevat :

3. De verzoekende partijen zijn eigenaars en bewoners van de woning die gelegen is op het perceel onmiddellijk naast de gebouwen van het bedrijf van de eerste tussenkomende partij, die zijn landbouwbedrijf verder wil uitbreiden met een inrichting voor aardappelverwerking.

4. Op 24 oktober 2005 dient de eerste tussenkomende partij de milieuvergunningsaanvraag in die aanleiding zal geven tot het eerste bestreden besluit. Het voorwerp van de aanvraag betreft het veranderen van een inrichting, met de precisering dat het een wijziging door de actualisatie van de mazoutopslag en een uitbreiding door het stallen van voertuigen, frigo's, aardappelverwerking, olie, een brandstofverdeelinstallatie en mestopslag betreft.

5. Op 26 januari 2006 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Merchtem de gevraagde vergunning voor een termijn die eindigt op 1 september 2011, samenvallend met de einddatum van de vorige vergunningen.

6. Onder meer de verzoekende partijen dienen een administratief beroep in tegen de voormelde beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Merchtem.

7. Op 15 juni 2006 willigt de verwerende partij het beroep niet in en bevestigt zij de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Merchtem van 26 januari 2006. Dit is het eerste bestreden besluit.

8. Op 2 november 2007 dienen Joseph Buggenhout en de eerste tussenkomende partij met toepassing van artikel 45bis van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna : milieuvergunningsdecreet) een aanvraag in voor het hernieuwen en veranderen van hun milieuvergunning voor een gemengd landbouwbedrijf omvattende rundveeteelt, witloofteelt en aardappelverwerking.

9. Tijdens het openbaar onderzoek dienen de verzoekende partijen een bezwaarschrift in.

In het bezwaarschrift wordt aangevoerd dat de aanvraag strijdig is met de gewestplanbestemming agrarisch gebied - landelijk woongebied en met de goede ruimtelijke ordening. Ook worden milieuhygiënische bezwaren aangevoerd.

10. Op 31 december 2007 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Merchtem de gevraagde vergunning voor een termijn die aanvangt op 31 december 2007 en eindigt op 31 december 2027.

Hierin evalueert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Merchtem de ingediende bezwaren als volgt :

""De aanvraag is strijdig met de gewestplanbestemming: agrarisch gebied en landelijk woongebied"

Aangezien is uitgemaakt dat de activiteiten als para-agrarisch te bestempelen zijn en aangezien de gewestplanbestemming voor agrarische gebieden para-agrarische activiteiten toelaat, is de aanvraag niet strijdig.

'De aanvraag is strijdig met de goede ruimtelijke ordening'

De activiteiten vinden plaats in reeds, stedenbouwkundig, vergunde gebouwen.

'Milieu-hygiënische bezwaren'

- Geluidshinder

De activiteiten in het geheel zorgen zonder twijfel voor geluidsemissies. De exploitant zal gehouden worden in de verder bepaalde bijzondere uitbatingsvoorwaarden om te waken over de geluidsemissies.

- Geurhinder

Geuroverlast is niet aangeklaagd tijdens de reeds lopende uitbating en is bijgevolg niet vastgesteld als overmatig en periodiek. Desalniettemin zal de exploitant zich laten bijstaan door een expert om dit uit te sluiten. Dit wordt verder bepaald in de bijzondere uitbatingsvoorwaarden.

- Lozing bedrijfsafvalwater

De lozing van bedrijfsafvalwater dient te gebeuren zoals opgelegd in de voorwaarden (...). Daarenboven zal de exploitant waken over een stabiliteit door stalen te laten nemen zoals beschreven in de bijzondere uitbatingsvoorwaarden.

- Vrachtverkeer

Bij elke agro-activiteit is er aanvoer en afvoer. Grondstoffen, veevoeders, meststoffen, aardappelen en in omgekeerde richting: producten klaar voor de markten en consumptie.

(...)

Overwegende dat de tijdens het openbaar onderzoek uitgebrachte bezwaren en opmerkingen als volgt kunnen worden geëvalueerd: de opgelegde voorwaarden in deze vergunning capteren de geuite zorgen;

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 verandering en hernieuwing mits naleving van de in onderhavig besluit opgelegde milieuvergunningsvoorwaarden tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt, behalve voor wat betreft het gedeelte van de aanvraag dat betrekking heeft op nihil".

De vergunning wordt voorts afhankelijk gemaakt van de algemene en sectorale uitbatingsvoorwaarden van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna : Vlarem II), en van de volgende bijzondere uitbatingsvoorwaarden :

"art. 1. De exploitant zal een overeenkomst afsluiten met een onafhankelijk expertenbureau om op de locatie van de uitbating een geluidsstudie te laten uitvoeren die de impact van de geluidsemissies, gekoppeld aan de bedrijfsactiviteiten, op de omgeving moet inschatten.

De geluidsstudie dient te gebeuren binnen de drie maanden na deze beslissing.
art. 2. Het resultaat van deze geluidsstudie moet voorgelegd worden aan het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Merchtem van zodra zij gekend is.

art. 3. Enige aanpassingen aan de bedrijfsinfrastructuur die nodig zouden zijn om de geluidsnorm te halen dienen uitgevoerd te worden binnen de drie maanden na de bekendmaking van het resultaat van de geluidsstudie.

art. 4. De exploitant zal een overeenkomst afsluiten met een onafhankelijk expertenbureau om op de locatie van de uitbating een geurstudie te laten uitvoeren die de impact van de geuremissies, gekoppeld aan de bedrijfsactiviteiten, op de omgeving moet inschatten.

De geurstudie dient te gebeuren binnen de drie maanden na deze beslissing.

art. 5. Het resultaat van deze geurstudie moet voorgelegd worden aan het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Merchtem van zodra zij gekend is.

art. 6. Enige aanpassingen aan de bedrijfsinfrastructuur die nodig zouden zijn om de geurnorm te halen dienen uitgevoerd te worden binnen de drie maanden na de bekendmaking van het resultaat van de geurstudie.

art. 7. De exploitant zal een overeenkomst afsluiten met een onafhankelijk expertenbureau om op de locatie van de uitbating, meer bepaald aan het lozingspunt van het waterzuiveringsstation in de omgeving, een effluentanalyse te laten uitvoeren.

De effluentanalyse dient te gebeuren binnen de drie maanden na deze beslissing en vanaf dan zesmaandelijks.

art. 8. Het resultaat van deze effluentanalyse moet voorgelegd worden aan het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Merchtem van zodra zij gekend is.

art. 9. Enige aanpassingen aan het waterzuiveringsstation die nodig zouden zijn om de effluentnorm te halen dienen uitgevoerd te worden binnen een (1) maand na de bekendmaking van het resultaat van de effluentanalyse.

art. 10. De exploitant zal de bij deze milieuvergunning gevoegde adviezen, naar voorwaarden, volgen".

11. De verzoekende partijen dienen een administratief beroep in tegen de verleende milieuvergunning. Zij doen gelden dat de aanvraag strijdig is met de gewestplanbestemming agrarisch gebied - landelijk woongebied en met de goede ruimtelijke ordening. Tenslotte worden ook milieuhygiënische bezwaren aangevoerd.

12. Op 28 februari 2008 wijzigt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Merchtem de opgelegde milieuvergunningsvoorwaarden.

De opgelegde bijzondere uitbatingsvoorwaarden luiden thans als volgt :

"art. 1. De exploitant zal een overeenkomst afsluiten met een onafhankelijk expertenbureau om op de locatie van de uitbating een geluidsstudie te laten uitvoeren die de impact van de geluidsemissies, gekoppeld aan de bedrijfsactiviteiten, op de omgeving moet inschatten.

De geluidsstudie dient te gebeuren binnen de drie maanden na deze beslissing, zijnde voor 28 mei 2008. Het college van burgemeester en schepenen wordt op de hoogte gebracht van de aanvangsdatum van de geluidsstudie.

art. 2. Het resultaat van deze geluidsstudie moet voorgelegd worden aan het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Merchtem ten laatste een (1) maand na het uitvoeren van de geluidsstudie.

art. 3. Enige aanpassingen aan de bedrijfsinfrastructuur die nodig zouden zijn om de geluidsnorm te halen dienen uitgevoerd te worden binnen de drie maanden na de bekendmaking, aan het college van burgemeester en schepenen, van het resultaat van de geluidsstudie.

art. 4. De exploitant zal een overeenkomst afsluiten met een onafhankelijk expertenbureau om op de locatie van de uitbating, meer bepaald aan het

lozingspunt van het waterzuiveringsstation, een staalname met effluentanalyse te laten uitvoeren.

De staalname dient te gebeuren binnen de drie maanden na deze beslissing, zijnde voor 28 mei 2008, en vanaf dan zesmaandelijks. Het college van burgemeester en schepenen wordt op de hoogte gebracht van de datum van de staalname. De exploitant zal het staal onmiddellijk laten analyseren.

art. 5. Het resultaat van deze effluentanalyse moet voorgelegd worden aan het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Merchtem ten laatste een (1) maand na de staalname.

art. 6. Enige aanpassingen aan het waterzuiveringsstation die nodig zouden zijn om de effluentnorm te halen dienen uitgevoerd te worden binnen een (1) maand na de bekendmaking, aan het college van burgemeester en schepenen, van het resultaat van de effluentanalyse.

art. 7. Het totaal aan fosfor mag niet meer dan 10 mg per liter bedragen.

art. 8. Het totaal aan stikstof mag niet meer dan 60 mg per liter bedragen waarin de Kjeldahlstikstof 20 mg per liter niet mag overschrijden.

art. 9. De exploitant zal een overeenkomst afsluiten met een onafhankelijk expertenbureau om op de locatie van de uitbating een geurstudie te laten uitvoeren die de impact van de geuremissies, gekoppeld aan de bedrijfsactiviteiten, op de omgeving moet inschatten. De geurstudie dient te gebeuren binnen de drie maanden na deze beslissing, zijnde voor 28 mei 2008. Het college van burgemeester en schepenen wordt op de hoogte gebracht van de aanvangs- en einddatum van de geurstudie.

art. 10. Het resultaat van deze geurstudie moet voorgelegd worden aan het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Merchtem ten laatste een (1) maand na de einddatum van de geurstudie.

art. 11. Enige aanpassingen aan de bedrijfsinfrastructuur die nodig zouden zijn om de geurnorm te halen dienen uitgevoerd te worden binnen de drie maanden na de bekendmaking, aan het college van burgemeester en schepenen van het resultaat van de geurstudie".

13. Op 8 mei 2008 willigt de verwerende partij het beroep van de verzoekende partijen niet in en bevestigt zij de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Merchtem van 31 december 2007. Dit is het tweede bestreden besluit.

Inzake de "evaluatie van het beroepschrift" overweegt de verwerende partij als volgt :

"1/ De aanvraag is strijdig met de gewestplanbestemming agrarisch gebied/landelijk woongebied - aardappelverwerking is niet als para-agrarisch te beschouwen.

Op 15 juni 2006 heeft de deputatie (D/BERK2/06C08/05887) de vergunning voor het uitbreiden van de inrichting met aardappelverwerking in beroep bevestigd.

De deputatie heeft toen, na onderzoek bevestigd dat de verwerking van eigen aardappelteelt tot geschilde aardappelen en/of vers gesneden frieten een para-agrarische activiteit en landbouwactiviteit in de ruime zin is en bijgevolg planologisch verenigbaar is met art. 11 van het KB van 28.12.1972 betreffende de inrichting en toepassing van gewestplannen.

Beroepindiener heeft tegen deze beslissing een verzoek tot schorsing ingediend bij de Raad van State doch dit werd verworpen (arrest nr. 167.375 van 01.02.2007).

Samengevat heeft de Raad van State het para-agrarisch karakter van de aardappelverwerking op dit bedrijf aanvaard:

'3.1.4.2. Overwegende dat een para-agrarisch bedrijf kan worden omschreven als een onderneming waarvan de activiteit bij de landbouw aansluit en erop afgestemd is. Dat in casu men op het eerste gezicht bezwaarlijk staande kan houden dat het versnijden van aardappelen van de eigen oogst tot frieten, die evenwel niet gefrituurd doch louter verpakt en gekoeld worden, niet zou aansluiten bij de landbouw en erop afgestemd is. Dat bijgevolg op het eerste gezicht niet kan worden aangenomen dat het verlenen van de vergunning ingaat tegen het bestemmingsvoorschrift neergelegd in artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972. Dat de stelling van de verzoekende partijen dat de beoogde activiteit niet zou zijn afgestemd op de landbouw daaraan geen afbreuk doet. Dat het niet is omdat bepaalde produkten meer geschikt gemaakt worden voor consumptie, dat de activiteit niet meer zou kunnen afgestemd zijn op de landbouw. Dat dienvolgens op het eerste gezicht kan worden aangenomen dat het in casu inderdaad om een para-agrarisch bedrijf gaat.

3.1.4.3. Overwegende, wat het argument van de verzoekende partijen betreft dat de verwerking van aardappelen geenszins onontbeerlijk is om de landbouwproducten aan de commercialisatiesector toe te vertrouwen, dat het feit dat er een beperkte verwerking is, prima facie niet betekent dat het niet om een para-agrarische activiteit zou kunnen gaan. Dat dit uit artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 op het eerste gezicht niet valt af te leiden. Dat het in casu gaat om het louter versnijden van de aardappel tot friet en het inpakken ervan, zodat het om een vorm van conditioneren lijkt te gaan.

3.1.4.5. Overwegende dat geen van de arresten waarnaar de verzoekende partijen verwijzen relevant lijkt ter beoordeling van de onderhavige zaak.

3.1.4.6. Overwegende dat prima facie besloten moet worden dat in de aanhef van het bestreden besluit uitvoerig en op het eerste gezicht correct wordt gemotiveerd waarom aan het bedrijf een para-agrarisch karakter kan worden toegeschreven. Dat meteen dan ook de in het beroepsschrift ontwikkelde argumentatie wordt ontmoet. Dat het eerste middel niet ernstig is'.

Onderhavige aanvraag betreft het hervergunnen van de volledige uitbating (rundveehouderij, aardappelverwerking, witloofteelt).

Aangezien de aardappelverwerking sinds de vergunning van 2006 geen wijziging ondergaan heeft (louter conditioneren van aardappelen tot frieten en inpakken) blijft het para-agrarisch karakter van deze activiteit gehandhaafd.

25 runderen die voorheen nog gestald waren in landelijk woongebied worden nu verhuisd naar agrarisch gebied, waar veehouderijen thuishoren.

In het woongebied met landelijk karakter (WLK) bevindt zich nog slechts (een deel van) de witloofverpakingslijnen (een klein deel van de witloofloods ligt in WLK; de rest ligt in agrarisch gebied).

2/ De aanvraag is strijdig met de goede ruimtelijke ordening.

Dit bezwaar handelt in hoofdzaak over de in het verleden verleende bouwvergunningen, wat buiten het beoordelingskader van de milieuaanvraag valt.

De bouwvergunning voor het onderbrengen van de aardappelschillijn (wijziging van bestemming) werd verleend bij beslissing van het College van Burgemeester en Schepenen van Merchtem van 8 maart 2006. De afdeling stedenbouwkundige vergunningen van AROHM-Brussel heeft in 2006 al bevestigd dat de aardappelverwerking in de context van het bedrijf als para-agrarisch te beschouwen is. De vordering tot schorsing bij de Raad van State werd verworpen.

De omkadering van de site, d.i. aan of afwezigheid van groenschermen rond de gebouwen is voor dit dossier een kwestie die moet geregeld worden in de bouwvergunning(en). Voor dit type van bedrijf voorziet Vlare II geen ingroening.

De aanleg van een groenscherm rond de aardappelloods werd al opgelegd in de bouwvergunning van 1999. In de bouwvergunning voor de uitbreiding van de loods (2001) werd het groenscherm opnieuw als voorwaarde opgelegd.

In het besluit staat dat het College de aanleg op de voet zal volgen en eventueel zal bijsturen wanneer blijkt dat de aanplanting onvoldoende zou uitgevoerd worden. Het toezicht op het naleven van de voorwaarden uit de bouwvergunning(en) valt buiten (het) beoordelingskader van de milieuvergunning.

De uitbreiding van de bouwvergunning die in 2006 vergund werd was beperkt tov van de reeds vergunde loods (1999).

De ruimtelijke draagkracht van het gebied werd niet in het gedrang gebracht, ondermeer omdat de aardappelverwerking geen agro- industrie is.

Onderhavige aanvraag betreft de loutere hervergunning van de aardappelverwerking en van de witloofverpakking met behoud van de vergunde drijfkracht en de verplaatsing van 25 runderen zonder dat het totale aantal dieren wijzigt (120). Er vindt evenmin een uitbreiding in bedrijfsoppervlakte plaats zodat de hervergunning geen wijzigende impact heeft op de ruimtelijke draagkracht van het gebied.

De (percelen van de) volledige inrichting ligt deels in woongebied met landelijk karakter (eerste 50 m langs de weg) en deels in agrarisch gebied.

In woongebied met landelijk karakter zijn wonen en landbouw inderdaad beide evenwaardige hoofdfuncties. Beroepindiener heeft het hierbij vooral over de aardappelverwerking die de woonfunctie in het WLK niet mag verstoren. Echter de aardappelverwerking ligt volledig in agrarisch gebied en is aanvaard als para-agrarische activiteit.

- Beroepindiener heeft het over de explosie van vrachtverkeer tengevolge van de behandeling van 3000 ton aardappelen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat elke kg aardappelen slechts twee maal kan vervoerd worden, hetzij 1x aangevoerd en 1x afgevoerd. Vermits de aanvraag en de vergunning enkel slaan op de verwerking van eigen teelt betekent dit dat de aanvoer (tijdens het rooien van de aardappelen) per definitie gelijk blijft. De afvoer van de aardappelen in de vroegere situatie, hetzij naar de groothandel, hetzij naar de aardappelverwerkende industrie, gebeurt met grote vrachtwagens. De afvoer van de verse frieten gebeurt met kleinere vrachtwagens en bestelwagens. Dus het aantal transportbewegingen neemt wel toe, doch de impact ervan met betrekking tot hinder op de wegen in de omgeving neemt zeker niet toe, gelet op het feit dat deze afvoer met kleinere vrachtwagens gebeurt.

De aanvraag van 2006 voor de aardappelschillijn betrof toen al de behandeling van 3000 ton aardappelen van eigen teelt. Er is geen reden dat de loutere hervergunningsaanvraag enige wijzigende impact zou hebben op de verkeersafwikkeling van en naar het bedrijf.

- In de vakliteratuur wordt inderdaad een sterke relatie aangegeven tussen geurhinder en aardappelverwerking en in de BBT-studies worden maatregelen tegen geurhinder geïnventariseerd en beschreven, wanneer het gaat om de bakprocessen van de aardappelverwerking (frituren, gratineren, e.d.). Bij de installatie van Joseph en Dany Buggenhout is er geen bakproces aan de orde.

Aangezien de aardappelverwerking tov van de vergunning van 2006 geen verandering ondergaat is ook hier geen wijzigende impact op de ruimtelijke draagkracht van het gebied te vrezen.

3/ Milieu-hygiënische bezwaren

Geluidshinder: Er is geen reden om aan te nemen dat de algemene geluidsnormen van Vlarem II voor onderhavige inrichting niet zouden kunnen gehaald worden.

In deze voorwaarden is trouwens ook opgelegd dat bij overschrijding van de normen, de exploitant op eigen kosten een akoestisch onderzoek + saneringsmaatregelen moet uitvoeren.

Het college van Merchtem is hierin al verder gegaan en heeft in de vergunning al meteen het uitvoeren van een akoestisch onderzoek door een erkende deskundige opgelegd.

Het college heeft de beslissing van 31 december 2007 (...) op dit punt nog verstrengd door (...) een strikte timing (3 maanden) op te leggen voor het uitvoeren van het akoestisch onderzoek met kennisgevingsplicht aan de gemeente in een besluit van 28 februari 2008.

Geurhinder: Er is geen reden om aan te nemen dat de aardappelverwerking aanleiding geeft tot (overmatige) geurhinder gelet op het feit dat het hier enkel gaat om het versnijden van aardappelen.

Niettemin heeft het college van Merchtem in de vergunning het uitvoeren van een geurstudie door een erkende deskundige opgelegd. Het college heeft de beslissing van 31 december 2007 op dit punt nog verstrengd door een strikte timing (3 maanden) op te leggen voor het uitvoeren van de studie met kennisgevingsplicht aan de gemeente in een besluit van 28 februari 2008.

Lozing bedrijfsafvalwater:

Het college van Merchtem heeft in zijn beslissing van 31 december 2007 een bijzondere vergunningsvoorwaarde opgelegd over het nemen van waterstalen door een erkende deskundige aan het lozingspunt voor analyse. Het college vraagt ook dat desnoods verbeteringen moeten aangebracht worden om de norm van 10mg/l voor fosfor, 60 mg/l voor totale stikstof (= BBT norm) waarvan 20 mg/l kjeldahlstikstof die zij op advies van VMM oplegde, te halen.

Vrachtverkeer: Elke kg aardappelen (kan) slechts twee maal (...) vervoerd worden, hetzij 1x aangevoerd en 1x afgevoerd. Vermits de aanvraag en de vergunning enkel slaan op de verwerking van eigen teelt betekent dit dat de aanvoer (tijdens het rooien van de aardappelen) per definitie gelijk blijft. De afvoer van de verse frieten gebeurt met kleinere vrachtwagens en bestelwagens. Dus het aantal transportbewegingen neemt wel toe, doch de impact ervan met betrekking tot hinder op de wegen in de omgeving neemt zeker niet toe, gelet op het feit dat deze afvoer met kleinere vrachtwagens gebeurt.

Op dit vlak is er geen wijziging tov de vergunde toestand.

4/ geen verlenging toestaan voor een termijn van 20 jaar

Conform de bepalingen van art. 45bis van het Milieuvergunningsdecreet kan voor vergunningen die vervallen vóór 01.09.2011 de hernieuwing aangevraagd worden 48 maanden voor het verstrijken van de vergunningstermijn. In onderhavig geval loopt de termijn van de vergunningen tot 01.09.2011 zodat sinds 01.09.2007 hiervoor de hernieuwing kan worden aangevraagd. De exploitant beroept zich op deze bepaling om de milieuvergunning te hernieuwen voor een termijn van 20 jaar.

Een milieuvergunning kan verleend worden op voorwaarde dat de hinder voor de omgeving tot een aanvaardbaar niveau kan beperkt worden door het naleven van de opgelegde algemene, sectorale en bijzondere vergunningsvoorwaarden.

De voorwaarden opgelegd door het college zijn voldoende streng om de hinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken.

Het uitvoeren van het akoestisch onderzoek, van de geurstudie en van de analyse van het gezuiverde afvalwater zijn geen elementen die voor het ontvankelijk verklaren van een milieuvergunningsaanvraag vereist zijn. Op dit

vlak is er dus geen reden om te wachten op de resultaten om een hervergunning voor 20 jaar in aanmerking te nemen.

Tevens dient er andermaal op gewezen te worden dat de aanvraag de loutere hervergunning van de 3 hoofdactiviteiten: rundveehouderij, aardappelverwerking en witloofverpakking ingedeeld in klasse 2 betreft. Verder worden er nog enkele kleine wijzigingen in méér (10 voertuigen, opslag van onderhoudsproducten, opslag van houtpalletten, uitbreiding van de grondwaterwinning) en in min (vermindering drijfkracht koelinstallaties, opslag van gevaarlijke stoffen...) aangevraagd. Al deze wijzigingen zijn ingedeeld in klasse 3.

De aardappelverwerking en de afvalwaterzuiveringstechniek voldoen aan de principes van de Best Beschikbare Technieken uit de VITO-BBT-studie voor de groenteverwerkende nijverheid. De inrichting kan uitgebaat worden zonder overmatige hinder voor de omgeving.

Aangezien er evenmin op planologisch vlak problemen zijn, is er geen reden om de hervergunning niet voor 20 jaar te verlenen".

Inzake het "verslag van het onderzoek" overweegt de verwerende partij als volgt :

"De inrichting ligt volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 deels in landelijk woongebied (witloofverpakking) en deels in agrarisch gebied (stallen voor 120 runderen + witloofkwekerij op watercultuur + bestaande opslagplaatsen voor aardappelen + uitbreiding met aardappelschillijn + frietsnijlijn).

De inrichting ligt op een afstand van:

- ca. 1100 m van een woongebied ander dan een woongebied met landelijk karakter;
- palend aan een woongebied met landelijk karakter;
- ca. 500 m van woonuitbreidingsgebied;
- ca. 700 m van natuurgebied.

De aardappelverwerking werd ondergebracht in een gedeelte (11 m op 25 m) van de bestaande aardappelloods met afhangen. Deze is gesitueerd in agrarisch gebied volgens het gewestplan. De verwerking van eigen aardappelteelt tot geschilde aardappelen en/of versgesneden frieten is een para-agrarische activiteit en landbouwactiviteit in de ruime zin en is bijgevolg planologisch verenigbaar met art. 11 van het KB van 28.12.1972 betreffende de inrichting en toepassing van gewestplannen.

Het beroep heeft betrekking op de volledige hervergunning van het bestaand gemengd landbouwbedrijf (rundveehouderij + akkerbouw + witloofteelt + aardappelschillijn).

Met deze aanvraag worden tevens de stalplaatsen voor het rundvee herschikt. De stalplaatsen voor 25 runderen in landelijk woongebied worden overgebracht naar het tweede gebouw in agrarisch gebied, zodat er 120 stalplaatsen voor runderen zijn in agrarisch gebied.

De bedrijfsgebouwen zijn onder te verdelen in drie delen:

- een semi-vierkantshoeve met voorheen stallen voor 25 runderen en het verpakkingslokaal voor witloof, gelegen in landelijk woongebied
- een tweede gebouw, palend aan het vorige, gelegen in het agrarische gebied en bestaande uit stallen voortaan voor 120 runderen en de witloofkwekerij (forceerzaal op watercultuur + frigo's)
- een derde loods, in achteruitbouw ten opzichte van de vorige, voor de opslag van aardappelen en het stallen van landbouwvoertuigen; het is een deel van deze loods die omgebouwd werd tot aardappelschillokaal met versnijding tot verse frieten.

Het voordeel voor de landbouwer voor de uitbating van een eigen aardappelschillijn ligt in het feit dat hij minder afhankelijk is van de prijsvorming op de markt voor de ruwe aardappel.

De vergunde aardappelschillijn bestaat uit volgende in serie geschakelde onderdelen:

- een aanvoer-/doseerbunker: om het product in de lijn te doseren en transporteren,
- een ontstener: om te beletten dat steentjes de schillijn zouden beschadigen,
- een carborundum schraper: door middel van sneldraaiende rollen, die speciaal bekleed zijn met carborundum (bestanddeel van schuurpapier!), wordt het product voorgeschraapt,
- een messenschiller: sneldraaiende rol, bekleed met scherpe mesjes voor het verhogen van de visuele aantrekkelijkheid van het product en het verhogen van de houdbaarheid van het product,
- een frietsnijmachine,
- een waterkoeler (waterbad op ca. 4/ C: om de frieten (of de geschilde aardappelen) te reinigen en te koelen (voorgekoelde frieten blijven na verpakking langer houdbaar),
- een afweeg-/vacumeer- en verpakkingsmachine: om het eindproduct op gewicht af te wegen en te vacumeren in zakken.

Verder zijn er frigo's aanwezig om de verpakte frieten of geschilde aardappelen verder te koelen, voor verzending. In principe gaan de gesneden frieten nog dezelfde dag naar de gebruiker.

De aardappelen worden vanuit de voorraadsilo's naar de ontstener gevoerd via een mechanische opvoerband. Hier worden de aardappelen gewassen en ontsteend in een trommel die een 200 liter water bevat en 1 x per week hervuld moet worden. Voor het wassen wordt gebruik gemaakt van regenwater.

Daarna komen de gewassen aardappelen in de schilmachine terecht.

De schilmachine maakt gebruik van vernevelingssproeiers die een 500 liter per dag aan water verbruiken. Vanaf hier wordt om hygiënische redenen gebruik gemaakt van grondwater. Vanuit de schilmachine worden de geschilde aardappelen in een voorraadbak gebracht. Dit bevat een 200 liter water en moet 1 x per dag hervuld worden.

Vanuit dit voorraadbak worden de geschilde aardappelen op een inspectietafel gebracht. Visueel worden de aardappelen gecontroleerd op eventuele onvolkomenheden. Manueel worden achtergebleven ogen in geschikte exemplaren uitgesneden en niet voor consumptie geschikte exemplaren verwijderd. Dit afval wordt eveneens via de aparte transportband afgevoerd naar de pers en vindt een nuttige toepassing onder de vorm van veevoeder voor de runderen.

Na de inspectie en eventuele manuele behandeling op de inspectietafel worden de aardappelen opnieuw in een voorraadbak gebracht. Dit bevat eveneens een 200 liter water en moet ook 1 x per dag hervuld worden. In functie van het gewenste afgewerkt product (geschilde aardappelen of frieten) kunnen de aardappelen van hieruit naar de snij- en sorteermachine gebracht worden waar ze tot frieten van gelijke grootte worden verwerkt. Het tot frieten snijden gebeurt via een watersnijmes. Dit systeem bevat een 400 liter water en moet 1 x per dag hervuld worden. Hierna worden de frieten of geschilde aardappelen via de koelschroef naar de elektronische weger gebracht. In de afzackmachine worden de frieten of geschilde aardappelen vacuüm verpakt en worden ze nadien in de frigo's opgeslagen voor verdere koeling in afwachting van verzending (in principe nog dezelfde dag).

Het afval (schillen en aardappelresten) wordt via een aparte transportband afgevoerd naar de pers waar het overtollige water wordt verwijderd en de pulp een nuttige toepassing vindt onder de vorm van veevoeder voor de op het bedrijf aanwezige runderen.

Het onderdeel van de installatie dat mogelijk geluid produceert is de eigenlijke schiller. Door plaatsing in een volledig gesloten lokaal is het geluid van deze machine buiten niet meer hoorbaar. Bovendien bedraagt de afstand van het gebouw (aardappelloods) waarin de volledige installatie is ondergebracht, tot de meest nabije woning (woning van beroepindiener) ca. 80 m.

De verwerking van de aardappelen tot versgesneden frieten veroorzaakt geen geurhinder. Er is immers geen bakproces aan verbonden.

Er wordt gevraagd het maximaal op te pompen debiet uit het Ledo-Brusseliaan te verhogen van 1.700 m³/jaar tot een totaal van 3.200 m³/jaar. De capaciteit van de watervoerende laag is voldoende om het gevraagde debiet te leveren.

De afvalwaterproductie van de aardappelschillerij bedraagt max. 1 m³/u, 6 m³/d en 1.280 m³/j afkomstig van de schilactiviteit via een zeefbocht, bufferbekken, beluchtingsbekken en lavafilter in oppervlaktewater (zijtak Brabantsebeek = basiskwaliteit).

Het college heeft hiervoor algemene, sectorale (sector 1 a, aardappelverwerking) en bijzondere lozingsvoorwaarden opgelegd.

Vlarem II bevat geen verbods- of afstandregels voor de loutere hervergunning voor de stalplaatsen van 120 runderen.

Globaal kan gesteld 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 bij naleving van de door het College opgelegde exploitatievoorwaarden (algemene, sectorale en bijzondere vergunningsvoorwaarden) tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt.

Er bestaat bijgevolg aanleiding toe het beroep niet in te willigen en de beslissing van het CBS van Merchtem te bevestigen.

(...)"

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

14. De verwerende partij heeft in de zaak A. 189.008/VII-37.226 geen rechtsgeldige laatste memorie aan de griffie toegestuurd. De laatste memorie werd niet bij ter post aangetekend schrijven ingediend, zoals voorgeschreven door artikel 84, § 1, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, en heeft ook op geen andere wijze vaste datum gekregen, zodat deze laatste memorie uit de debatten wordt geweerd.

15. De eerste bestreden milieuvergunning eindigt op 1 september 2011. De eerste tussenkomende partij heeft met toepassing van artikel 45bis van het milieuvergunningsdecreet een aanvraag ingediend tot het verkrijgen van een hernieuwing en uitbreiding van deze milieuvergunning. Deze hernieuwing, dit is het tweede bestreden besluit, werd verkregen voor een termijn die aanvangt op 31 december 2007 en eindigt op 31 december 2027.

De milieuvergunning uitgereikt op 8 mei 2008 houdt, als hernieuwing, in dat zij in de plaats is gekomen van de eerste milieuvergunning.

Mocht het beroep tegen de tweede milieuvergunning als ongegrond verworpen worden, zal dienen te worden vastgesteld dat het beroep tegen de eerste milieuvergunning zonder voorwerp is.

De zaken worden dan ook, met het oog op een goede rechtsbedeling, gevoegd.

V. De zaak A. 189.008/VII-37.226

Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunten van de partijen

16. In een eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, van de artikelen 6.1.2.2 en 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), van artikel 11 van de omzendbrief van 8 juli 1997 "houdende toelichting bij het koninklijk besluit van 28 december 1972" (hierna : omzendbrief van 8 juli 1997), van de artikelen 2 en 43, §§ 6, 7 en 8, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, van artikel 17, eerste lid, van het milieuvergunningsdecreet, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van de materiële motiveringsplicht en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur met inbegrip van het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel. De verzoekende partijen voeren tevens de ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag aan.

Voorts zetten ze hun middel als volgt uiteen :

"doordat, de bestreden beslissing milieuvergunning verleent voor een zonevreemde exploitatie in agrarisch gebied;
terwijl, de exploitatie van de aanvrager overeenkomstig het gewestplan nr. 25 Halle-Vilvoorde-Asse gelegen is gedeeltelijk in landelijk woongebied, namelijk

voor wat betreft de eerste 100m te rekenen van de Dries, en gedeeltelijk in agrarisch gebied;

Dat blijkens het aanvraagdossier het landbouwbedrijf waarop de aanvraag betrekking heeft, een dubbele component omvat, namelijk enerzijds een zuivere landbouwactiviteit, en anderzijds een industriële aardappelverwerking (vallende ondermeer onder de rubrieken 45.1 3.a 'fabrieken voor aardappelverwerking tot chips, kroketten, en gelijkaardige producten' en 45.1 3.b 'aardappelen schillen en conserveren op industriële wijze'); Dat verder ook uit de beschrijving van het productieproces door de aanvrager zelf in de nota gevoegd bij het aanvraagformulier blijkt dat gebruik wordt gemaakt van een industrieel procédé;

Dat de landelijk(e) woongebieden bestemd zijn voor de woningbouw in het algemeen, en tevens voor landbouwbedrijven overeenkomstig de artikelen 5.1 en 6.1.2.2 Inrichtingsbesluit; Dat beide bestemmingen hoofdbestemmingen zijn, zodoende dat dit bestemmingsvoorschrift dient te worden samengelezen met artikel 11 van het Inrichtingsbesluit wat betreft de verenigbaarheid van een agrarische activiteit;

Dat een ander deel van de bedrijfsvoering overeenkomstig het gewestplan gelegen is in agrarisch gebied; Dat, overeenkomstig artikel 11 van het Inrichtingsbesluit, de agrarische gebieden bestemd zijn voor de landbouw in de ruime zin; Dat agrarische gebieden - behoudens enkele bijzondere bepalingen - enkel de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen mogen bevatten, de woning van de exploitanten, benevens de verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven;

Dat de bestreden vergunning toelaat de bestaande activiteiten om te vormen tot een industriële aardappelverwerkende exploitatie; Dat de beoogde activiteit ten dele bestaat in de verwerking van aardappelen tot frieten; Dat dit uiteraard geen strikt agrarische bedrijvigheid is, zodat zich de vraag stelt of eventueel sprake zou kunnen zijn van een para-agrarische activiteit;

Dat de overheid die moet beschikken over een milieuvergunningsaanvraag er immers overeenkomstig de vaste rechtspraak van Uw Raad toe gehouden is de voorschriften van de geldende plannen van aanleg die verordenende kracht bezitten in acht te nemen, wat onder meer inhoudt dat zij de vergunning dient te weigeren indien de inrichting of een gedeelte ervan niet past in de bindende voorschriften van het plan (R.v.St., Sonck, nr. 60.147, 13 juni 1996; R.v.St., BVBA Recyclagebedrijf Van Assche, nr. 59.921, 6 juni 1996; R.v.St., NV Vanden Avenne Vrieshuis, nr. 57.038, 14 december 1995); Dat derhalve de vraag naar de planologische verenigbaarheid raakt aan de wettigheid van het bestreden besluit;

Overwegende dat in de motivering van het bestreden besluit dienaangaande wordt gesteld dat de beoordeling omtrent het para-agrarische (en dus zone-eigen) karakter van de inrichting reeds zou zijn gemaakt naar aanleiding van de eerdere milieuvergunning afgeleverd door verwerende partij op 15 juni 2006; Dat deze vergunning evenwel werd aangevochten door huidige verzoekers, ondermeer omdat ten onrechte werd gesteld dat de inrichting zou te kwalificeren zijn als een para-agrarische inrichting (zie het eerste middel in het kader van de procedure G./A. 176.024/VII-36.427); Dat de schorsingsvordering in die zaak werd afgewezen bij 's Raads arrest nr. 167.375 waarbij werd aangenomen dat het toegepaste productieprocédé van frietverwerking, i.e. het versnijden van aardappelen van eigen oogst tot frieten die evenwel niet gefrituurd worden, maar met loutere verpakking en koeling, prima facie zou kunnen worden beschouwd als een activiteit die aansluit bij de landbouw en daarop afgestemd is; Dat in de bestreden beslissing ook naar dit schorsingsarrest wordt verwezen;

Overwegende dat vooreerst het feitelijk verloop iets geheel anders uitwijst; Dat te dezen het de aanvrager zélf is geweest die een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag heeft ingediend voor het doorvoeren van een functiewijziging in de zin van art. 99 DRO genomen in samenhang met artikel 2 §1 eerste lid van het Besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen; Dat deze aanvraag ook ontvankelijk en zelfs gegrond werd verklaard en aanleiding heeft gegeven tot het vergunningsbesluit van 8 maart 2006 van het College van Burgemeester en Schepenen van de gemeente Merchtem, waarbij aan de heer Danny Buggenhout een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het wijzigen van de bestemming naar industriële aardappelverwerking (zonder para-agrarisch karakter); Dat de aldus verleende vergunning vervolgens werd geschorst door de gemachtigde ambtenaar op 24 maart 2006 omwille van de ligging in agrarisch gebied, zonder dat op deze schorsing een vernietiging volgde;

Dat in het kader van de procedure tegen dit vergunningsbesluit voor Uw Raad het Auditoraat bij verslag van 2 juni 2006 oorspronkelijk had geadviseerd op grond van een prima facie analyse dat het beroep diende te worden verworpen bij gebrek aan belang omdat de aangevraagde functiewijziging niet vergunningsplichtig zou zijn (dit zou inderdaad het geval zijn geweest, moest de aangevraagde - en thans hernieuwde - activiteit te beschouwen zijn als para-agrarisch, vermits het wijzigen van een functie tussen agrarisch en para-agrarisch op grond van het Vlaams regeringsbesluit van 14 april 2000 niet vergunningsplichtig is); dat evenwel ter zitting van Uw Raad van 8 september 2006 na de pleidooien van verzoekers het advies van het Auditoraat werd gewijzigd, en dat het belang van verzoekers in het schorsingsarrest van 20 oktober 2006 (niettegenstaande de inhoud van het eerder schriftelijk advies van het Auditoraat) niet meer ter discussie werd gesteld;

Dat uit dit feitelijk verloop derhalve blijkt dat zowel de aanvrager als het bestuur (in tempore non suspecto), en zelfs het Auditoraat (in zijn mondeling advies ter zitting dd. 8 september 2006) en Uw Raad (in zijn arrest van 20 oktober 2006) van oordeel waren dat een vergunningsplichtige functiewijziging aan de orde was, waarmee meteen het niet para-agrarisch karakter van de inrichting Buggenhout vaststaat;

Overwegende dat ook ingaande op de grond van de zaak een geheel andere conclusie zich aandient; Dat Uw Raad in de beginselenarresten LESAGE immers heeft gesteld dat als para-agrarisch in de zin van artikel 11 .4.1 van het Inrichtingsbesluit dienen te worden beschouwd bedrijven waarvan de activiteit onmiddellijk bij de landbouw aansluit en erop afgestemd is, en dat het daarbij in principe van geen belang is dat de uitgeoefende activiteit een commercieel, ambachtelijk of industrieel karakter zou hebben (R.v.St., Lesage, nr. 52.608, 30 maart 1995; R.v.St., Lesage, 56.419, 23 november 1995); Dat deze criteria van aansluiten bij de landbouw en erop afgestemd zijn geval per geval dienen te worden beoordeeld, waarbij telkens de graad van connexiteit van de (per hypothese) industriële of ambachtelijke activiteit met de landbouw dient te worden beoordeeld;

Dat in het bijzonder inzake aardappelverwerkende bedrijven dient verwezen te worden naar de vroegere rechtspraak van Uw Raad in verband met het aardappelverwerkend bedrijf Agristo (arresten nrs. 53.978 en 74.643, respectievelijk schorsing en annulatie), waar minstens impliciet kan uit worden afgeleid dat aardappelverwerkende bedrijven niet kunnen worden beschouwd als zijnde para-agrarisch; Dat naar aanleiding van het eerste arrest Agristo nr. 53.978 Uw Raad - in de lijn van de rechtspraak volgend op het arrest Lesage - had gesteld:

'2.2.3.6. Er valt niet in te zien waarom een 'para-agrarisch bedrijf' geen commercieel of een industrieel -en a fortiori een 'agro-industrieel' -karakter zou mogen hebben.

Uit artikel 11 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 kan niet worden afgeleid dat de agrarische gebieden zijn voorbehouden aan bedrijven waarin geen daden van koophandel worden gesteld.

De stedenbouwwet, die de rechtsgrond is van het koninklijk besluit van 28 december 1972, is geen wet tot organisatie van, of toezicht op de landbouw als economische bedrijvigheid.

In artikel 11 van voormeld koninklijk besluit is met zoveel woorden bepaald dat de niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven een industrieel karakter kunnen hebben. Hieruit volgt logischerwijze dat ook para-agrarische bedrijven met een industrieel of a fortiori, met een 'agro-industrieel' karakter, in een agrarisch gebied kunnen worden toegelaten. Het bestreden besluit mocht dan ook niet uit zijn uitgangspunt dat het betrokken bedrijf 'een zuiver commercieel en agro-industrieel karakter heeft', zonder meer afleiden dat die inrichting 'zeker niet is te aanzien als ... para-agrarisch bedrijf'.

Dat deze overwegingen uit het schorsingsarrest blijkbaar door het bestuur en de vergunninghouder zó waren begrepen dat Uw Raad zich zou uitgesproken hebben ten faveure van het para-agrarisch karakter van de aardappelverwerkende fabriek; Dat Uw Raad in zijn arrest nr. 62.888, met betrekking tot het eerder uitgesproken schorsingsarrest nr. 53.978 dan ook zeer uitdrukkelijk heeft gesteld:

'(...) dat bovendien voormeld arrest nr. 53.978 het desbetreffende middel ernstig bevindt omdat de redenen die het aldaar bestreden besluit hanteerde om tot de weigering te komen, niet tot de conclusie vermochten te leiden dat de aanvraag in kwestie onverenigbaar was met de bestemming agrarisch gebied: dat dit arrest dus geenszins vaststelt dat die aanvraag verenigbaar was met bedoelde bestemming en dat het derhalve niet de draagwijdte heeft die de verwerende partij en de tussenkomenende partijen, in hun excepties, er aan geven (...)'.
(...)

Dat ook in het arrest met betrekking tot het annulatieberoep (nr. 74.643) de Raad van State niet heeft gesteld dat een aardappelverwerkende exploitatie een para-agrarisch karakter zou hebben, maar enkel wordt vastgesteld dat het industrieel karakter van een onderneming op zich niet volstaat om te besluiten dat deze onderneming niet para-agrarisch zou zijn; Dat uit de hierboven geciteerde passus van het arrest nr. 62.888 van de Raad van State, woordelijk hernomen in het arrest nr. 66.898, en uit het feit dat de Raad er heeft aan gehouden deze interpretatie van haar rechtspraak uitdrukkelijk af te wijzen, a contrario kan worden afgeleid dat een exploitatie voor de verwerking van aardappelen naar frieten geen para-agrarisch karakter heeft en derhalve niet verenigbaar is met de bestemming agrarisch gebied (R.v.St. n.v. Agristo Potato, nr. 53.978, 22 juni 1995 en nr. 74.643, 25 juni 1998; R.v.St. Cuvelier en Van den Bussche, nr. 62.888, 31 oktober 1996 en nr. 66.898, 24 juni 1997; zie trouwens de bespreking van deze rechtspraak in B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest, Brugge, Vandenbroele, 2004, nr. 76, voetnoot 9, waar wordt gesproken van een 'terechte nuancering');

Overwegende dat met het schorsingsarrest nr. 167.375 schijnbaar een andersluidend standpunt wordt ingenomen, ingaande tegen de aangehaalde arresten Agristo, en tevens ingaande tegen het schorsingsarrest nr. 163.903 van 20 oktober 2006; Dat met voormeld schorsingsarrest nr. 167.375 schijnbaar een onderscheid wordt ingesteld inzake de verwerking van aardappelen, tussen enerzijds bedrijven waar aardappelen worden verwerkt zonder bakproces (waarvan blijkbaar het para-agrarisch karakter zou worden aanvaard), en

anderzijds aardappelverwerkende bedrijven mét bakproces (die per hypothese niet langer als para-agrarisch zouden moeten worden beschouwd):

3.1.4.2. Overwegende dat een para-agrarisch bedrijf kan worden omschreven als een onderneming waarvan de activiteit bij de landbouw aansluit en erop afgestemd is: dat in casu men op het eerste gezicht bezwaarlijk staande kan houden dat het versnijden van aardappelen van de eigen oogst tot frieten, die evenwel niet gefrituurd doch louter verpakt en gekoeld worden, niet zou aansluiten bij de landbouw en erop afgestemd is: dat bijgevolg op het eerste gezicht niet kan worden aangenomen dat het verlenen van de vergunning ingaat tegen het bestemmingsvoorschrift neergelegd in artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972; dat de stelling van de verzoekende partijen dat de beoogde activiteit niet zou zijn afgestemd op de landbouw daaraan geen afbreuk doet: dat het niet is omdat bepaalde produkten meer geschikt gemaakt worden voor consumptie, dat de activiteit niet meer zou kunnen afgestemd zijn op de landbouw; dat dienvolgens op het eerste gezicht kan worden aangenomen dat het in casu inderdaad om een para-agrarisch bedrijf gaat;

3.1.4.3. Overwegende, wat het argument van de verzoekende partijen betreft dat de verwerking van de aardappelen geenszins onontbeerlijk is om de landbouwproducten aan de commercialisatiesector toe te vertrouwen, dat het feit dat er een beperkte verwerking is prima facie niet betekent dat het niet om een para-agrarische activiteit zou kunnen gaan; dat dit uit artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 op het eerste gezicht niet valt af te leiden; dat het in casu gaat om het louter versnijden van de aardappel tot friet en het inpakken ervan, zodat het om een vorm van conditioneren lijkt te gaan';

Dat het aldus in het kader van een prima facie beoordeling gemaakte onderscheid tussen activiteiten met en zonder bakproces evenwel niet relevant is ter beoordeling van het para-agrarisch karakter van een inrichting; Dat immers de verwerking waarvoor thans de hernieuwing wordt gevraagd wel degelijk en zonder dat daarover enige betwisting mogelijk is enkel en alleen tot doel heeft om een landbouwproduct met gebruik van ambachtelijke, zoniet industriële methodes te verwerken tot een gebruiksklaar consumptiegoed; Dat minstens op dit punt het geen enkel verschil maakt of de tot frieten verwerkte aardappelen hetzij vers, hetzij voorgebakken worden verkocht;

Dat immers in beide gevallen er sprake is van een verwerking die tot doel heeft om te komen tot commercialiseerbare consumptiegoederen die geen verdere verwerking behoeven vooraleer zij daadwerkelijk kunnen geconsumeerd worden: verse, gekoelde frieten zijn immers even weinig of even veel consumptieklaar als voorgebakken ingevroren frieten;

Dat in beide gevallen bovendien sprake is van een procédé dat geenszins onontbeerlijk is om de in het geding zijnde producten (aardappelen) op de markt te kunnen brengen; Dat aardappelen op zichzelf als landbouwproduct immers perfect geschikt zijn om te worden verkocht, maar dat enkel wordt gepoogd door verdere ambachtelijke verwerking (tot frieten, al dan niet voorgebakken), een hogere winstmarge te realiseren op het basisproduct;

Dat het al dan niet fritureren van de gesneden producten hoogstens incidentie kan hebben op de hinderkwaliteiten van een inrichting, en niet op de zgn. 'consumptiegereedheid'; Dat in de beide gevallen gebruik wordt gemaakt van een industrieel, of toch minstens een ambachtelijk procédé, zij het dat dit in het ene geval nog hinderlijker zal zijn dan in het andere; dat de mate van hinderlijkheid van een verwerkingsprocédé evenwel niet relevant is om uit te maken of een bepaalde activiteit aansluit bij de landbouw of erop afgestemd is, zoals blijkt uit de overwegingen van het arrest Lesage; Dat voor de beoordeling van het para-agrarische karakter van een bedrijvigheid enkel de verwevenheid met de landbouw relevant is; Dat evenwel een verwerking van aardappelen, of

dit nu het louter versnijden en conditioneren ervan betreft, of het versnijden, conditioneren en voorbakken, niet aansluit bij de landbouw en er evenmin op afgestemd is; Dat het bestreden besluit dan ook is aangetast door een schending van de gewestplanbestemming agrarisch gebied;

Overwegende dat verder nog wordt verwezen naar de toelichting bij het Inrichtingsbesluit in de organieke omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (B.S. 23 augustus 1997); dat in voormelde omzendbrief de volgende concrete criteria worden aangereikt ter beoordeling van het para-agrarisch karakter van een industriële, ambachtelijke of commerciële inrichting:

'Bij de beoordeling kunnen volgende criteria een rol spelen:

1. Het grondgebonden karakter van het bedrijf, in aansluiting op of vergelijkbaar met agrarisch grondgebruik (bv. Schoolhoeve).
2. De nauwe relatie met het landbouwproductieproces (bv. landbouwloonwerkers).
3. De stricte relatie met de voortgebrachte landbouwproducten (met uitsluiting van loutere handel). Het betreft dus de onmiddellijke behandeling van de landbouwproducten, welke onontbeerlijk is vooraleer deze producten aan de commercialisatiesector toevertrouwd worden'.

Dat de verdere verwerking van landbouwproducten derhalve slechts wordt toegelaten in een agrarisch gebied zelf, wanneer dergelijke verwerking onontbeerlijk kan genoemd worden vooraleer de producten worden toevertrouwd aan de voedingsmiddelenindustrie; Dat één en ander nog wordt toegelicht aan de hand van concrete voorbeelden:

'Inpak-, conditionerings- en opslagbedrijven van verse landbouwproducten. Het betreft bedrijven die de verse en streekeigen landbouwproducten, zoals ze van 'het veld' komen, rechtstreeks betrekken van de producenten en deze producten inpakken, conditioneren en opslaan, in afwachting dat ze verder verhandeld worden. In deze zin moeten bijvoorbeeld groentendiepvriesbedrijven als para-agrarische bedrijven aanzien worden, in de mate dat zij de producten van te velde en afkomstig van de streek vers schoonmaken, voor bewaring bewerken, inpakken en stockeren. Enkel wanneer van elders aangevoerde en aan de streek oneigen producten op deze wijze behandeld worden of wanneer streekeigen producten een tweede behandeling ondergaan, bijvoorbeeld wanneer deze groenten tot een andere en totaal gewijzigde vorm verwerkt worden, dienen dergelijke bedrijven als industriële bedrijven aanzien te worden die niet in het agrarische gebied kunnen worden toegelaten'.

Dat in de aanvraag duidelijk sprake is van een verwerking van aardappelen tot frieten (ca. 1.000 ton), waarvoor trouwens Vlarembesluit 45.13.a 'fabrieken voor aardappelverwerking tot chips, kroketten, en gelijkaardige producten' wordt aangevraagd; Dat het dan ook vaststaat dat dergelijke exploitatie overeenkomstig de bepalingen van voormelde omzendbrief niet verenigbaar is met een bestemmingsvoorschrift agrarisch gebied of landelijk woongebied; Dat niet alleen het landbouwproduct wordt verwerkt tot een totaal gewijzigde vorm, maar men bovendien in redelijkheid niet kan beweren dat het hier een verwerking zou betreffen die onontbeerlijk is vooraleer de aardappelen aan de commercialisatiesector worden toevertrouwd; Dat verder voor de bewering van de aanvrager dat alle aardappelen die worden verwerkt, worden betrokken van de eigen teelt (d.i. namelijk nog een van de andere criteria gesteld door de omzendbrief) geen enkele garantie voorligt; Dat derhalve ook de bepalingen van deze omzendbrief geschonden zijn;

en doordat, de vergunde industriële exploitatie strijdig is met de goede plaatselijke ordening;

terwijl, de milieuvergunningverlenende overheid niet alleen de verenigbaarheid van de aanvraag met de wettelijke planbestemming dient na te gaan, maar

telkens ook dient na te gaan of de aanvraag verenigbaar is met de principes van een goede ruimtelijke ordening (R.v.St., Gilis, , nr. 104.685, 14 maart 2002; R.v.St., Burm-Van Eynde, nr. 107.172, 30 mei 2002; R.v.St., Steams, nr. 131.545, 18 mei 2004);

Dat met de onderhavige aanvraag vergunning wordt gevraagd om in een agrarisch gebied voor een volle vergunningsduur van 20 jaar een industriële exploitatie te vestigen (vallende ondermeer onder de rubrieken 45.13.a 'fabrieken voor aardappelverwerking tot chips, kroketten, en gelijkaardige producten' en 45.13.b 'aardappelen schillen en conserveren op industriële wijze');

Dat zelfs indien de inrichting verenigbaar zou zijn met planvoorschrift agrarisch gebied, quod certe non, nog steeds dient nagegaan te worden welke de effecten zullen zijn van dergelijke vestiging op de naaste omgeving, zowel op het vlak van de plaatselijke aanleg als op het vlak van de emissies;

Dat de in het geding zijnde exploitatie gelegen is gedeeltelijk in een lint landelijk woongebied langsheen de Dries, waar in de onmiddellijke omgeving van het bedrijf verschillende woningen staan, waaronder de woning van verzoekers; dat door de inplanting van een industrieel bedrijf midden deze rurale omgeving op onherstelbare wijze een hypotheek wordt gelegd op de planbestemming, deze bestemming zelfs onmogelijk wordt gemaakt; Dat gelet op deze feitelijke omkadering van de bedrijfssite, in redelijkheid geen milieuvergunning voor 20 jaar kan afgeleverd worden; Dat blijkens de reeds in het eerste onderdeel aangehaalde bepalingen van het Inrichtingsbesluit in een landelijk woongebied de beide hoofdbestemmingen, landbouwfunctie en woonfunctie, evenwaardig zijn, zonder dat één van beide de andere onmogelijk kan maken (R.v.St., Deville, nr. 30.618, 18 augustus 1988; R.v.St., Van acker, nr. 34.542, 29 maart 1990); Dat echter de inplanting van een industrieel bedrijf op de grens van het perceel van verzoekers de woonfunctie volstrekt onmogelijk maakt, minstens deze aantast in zijn wezenlijke kenmerken;

Dat niet alleen de wegen midden het agrarisch gebied en het landelijk woongebied niet bestand zijn tegen het bijkomende vrachtwagenverkeer voor de aanvoer van 3.000 ton te verwerken aardappelen en de afvoer van 2.000 ton verwerkte producten, maar dat het bovendien algemeen geweten is dat een industrieel aardappelverwerkend bedrijf een enorme geuroverlast en lawaaihinder met zich brengt, hetgeen trouwens uitdrukkelijk werd erkend door het College van Merchtem in eerste aanleg; zodat de bestreden beslissing werd genomen met schending van de in het eerste middel aangehaalde bepalingen en beginselen".

17. De verwerende partij betoogt in haar memorie van antwoord dat, wat het eerste onderdeel van het middel betreft, de argumentatie van de verzoekende partijen niet nieuw is en reeds in het bestreden besluit werd beantwoord. Uit een brief van de afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen van 20 april 2006 blijkt dat de activiteit waarbij de aardappelen worden verwerkt tot frieten, als para-agrarisch wordt bestempeld. Ook wordt in het bestreden besluit zelf de inhoudelijke argumentatie van het arrest van de Raad van State nr. 167.375 van 1 februari 2007 overgenomen. De door de verzoekende partijen ingeroepen omzendbrief van 8 juli 1997 vermag niet in te gaan tegen het inrichtingsbesluit en gaat er in casu trouwens, zoals blijkt uit het bestreden besluit, niet tegenin. De ingeroepen arresten van de Raad van State in zake Lesage en de NV Agristo zijn niet relevant. De berekening

van de productieverwerking van 3.000 ton aardappelen van eigen productie, voortgebracht op 70 hectaren, is een realistische inschatting zodat het niet gaat om een industriële uitbating.

Wat het tweede onderdeel betreft, betoogt de verwerende partij dat in het bestreden besluit zelf voldoende is aangetoond dat de exploitatie niet strijdig is met de goede plaatselijke ordening.

18. In hun memorie van wederantwoord benadrukken de verzoekende partijen, wat het eerste onderdeel van het middel betreft, dat er geen juridische grondslag is om te stellen dat de aardappelen exclusief afkomstig zouden zijn van eigen teelt, hetgeen volgens hen trouwens niet te controleren is; het bestreden besluit legt dienaangaande geen enkele voorwaarde op. Het frituren van de aardappelen heeft geen weerslag op de zogenaamde consumptiegereedheid zodat het voornoemde arrest nr. 167.375 op dit punt geen stand kan houden. De omzendbrief van 8 juli 1997 geeft aan dat industriële of ambachtelijke verwerking in een agrarisch gebied enkel is toegelaten voor zover deze verwerking als onontbeerlijk wordt beschouwd vooraleer de producten worden toegekend aan de commercialisatiesector: in casu is van deze onontbeerlijkheid geen sprake.

Wat het tweede onderdeel betreft, wijzen de verzoekende partijen er op dat de argumentatie van de verwerende partij inzake de verenigbaarheid van het project met de goede ruimtelijke ordening mank loopt, aangezien ze het zelf nodig achtte bijkomende studies aangaande een aantal hinderaspecten te eisen; het staat vast dat ook aspecten van mogelijke burenhinder dienen betrokken te worden bij de toetsing van de goede ruimtelijke ordening. Te dezen zijn de hinderaspecten onvoldoende beoordeeld.

19. In hun laatste memorie benadrukken de verzoekende partijen, wat het eerste middelonderdeel betreft, dat zelfs, mocht de omzendbrief van 8 juli 1997 geen verordenende waarde hebben, het bestreden besluit, weze het indirect middels het verwijzen naar de beoordeling in de basisvergunning van 15 juni 2006 die de aanvraag wel aftoetst aan deze omzendbrief, de aanvraag wel getoetst heeft aan deze omzendbrief en dat een schending ervan dan ook kan worden ingeroepen.

Een secundaire verwerking van op zich commercialiseerbare landbouwproducten hoort volgens de omzendbrief niet thuis in agrarisch gebied.

Slechts indien de verwerking van het landbouwproduct dient te worden beschouwd als een noodzakelijk complement van de agrarische activiteit, zou een dergelijke verwerking als para-agrarische activiteit kunnen worden ondergebracht in agrarisch gebied.

Wat het tweede middelonderdeel betreft, betogen de verzoekende partijen dat de verwerende partij ten onrechte niet is ingegaan op de al dan niet naleving van de in de diverse stedenbouwkundige vergunningen opgelegde voorwaarde van de aanleg van een groenscherm.

Beoordeling

Eerste onderdeel

20.1. De overheid die moet beschikken op een aanvraag tot milieuvergunning is ertoe gehouden de voorschriften van de geldende plannen van aanleg in acht te nemen, wat onder meer inhoudt dat zij de vergunning dient te weigeren indien de inrichting, of een gedeelte ervan, niet past in de bindende voorzieningen van het plan; artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit bepaalt wat volgt :

"De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven. Gebouwen bestemd voor niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt, mogen slechts opgericht worden op ten minste 300 m van een woongebied of op ten minste 100 m van een woonuitbreidingsgebied, tenzij het een woongebied met landelijk karakter betreft. De afstand van 300 m en 100 m geldt evenwel niet in geval van uitbreiding van bestaande bedrijven. De overschakeling naar bosgebied is toegestaan overeenkomstig de bepalingen van artikel 35 van het Veldwetboek, betreffende de afbakening van de landbouw- en bosgebieden".

Een para-agrarisch bedrijf kan worden omschreven als een onderneming waarvan de activiteit bij de landbouw aansluit en erop afgestemd is; te dezen kan men bezwaarlijk staande houden dat het versnijden van aardappelen van de eigen oogst tot frieten, die niet gefrituurd doch louter verpakt en gekoeld worden, niet zou aansluiten bij de landbouw noch erop afgestemd zou zijn; bijgevolg wordt niet aangenomen dat het verlenen van de vergunning ingaat tegen het bestemmingsvoorschrift neergelegd in artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit; de stelling van de verzoekende partijen dat de beoogde activiteit niet zou zijn afgestemd

op de landbouw doet daaraan geen afbreuk; het is niet omdat bepaalde producten meer geschikt worden gemaakt voor consumptie, dat de activiteit niet meer afgestemd zou kunnen zijn op de landbouw; dienvolgens wordt aangenomen dat het in dezen om een para-agrarisch bedrijf gaat.

Inzake het argument van de verzoekende partijen dat de verwerking van de aardappelen geenszins onontbeerlijk is om de landbouwproducten aan de commercialisatiesector toe te vertrouwen, betekent het feit dat er een beperkte verwerking is niet dat het niet om een para-agrarische activiteit gaat; dit valt uit artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit niet af te leiden; het gaat te dezen om het louter versnijden van de aardappel tot friet en het inpakken ervan, zodat het om een vorm van conditioneren gaat.

De bewering van de verzoekende partijen dat het weinig aannemelijk is dat de te verwerken aardappelen enkel uit de eigen teelt zullen worden betrokken, wordt geenszins aangetoond. De aanvrager is gebonden door zijn aanvraag, minstens wat de hoeveelheden aardappelen die verwerkt kunnen worden betreft. Voorts werd in die aanvraag duidelijk te kennen gegeven dat enkel eigen aardappelen zullen worden verwerkt. Deze hoeveelheden, voortgaande op de aanhef van het bestreden besluit, corresponderen met de opbrengst van de eigen oogst op 70 hectaren. Niets wijst er op dat de exploitant zinnens is om aardappelen van derden te verwerken.

De omzendbrief van 8 juli 1997, waarnaar de verzoekende partijen verwijzen, heeft geen verordenende waarde; bovendien strijdt het bestreden besluit niet met deze omzendbrief nu aangenomen wordt dat de vergunde activiteit een inpak- en conditioneringsactiviteit van verse landbouwproducten uit eigen teelt of streekeigen is.

Het eerste onderdeel van het eerste middel is niet gegrond.

Tweede onderdeel

20.2. In het bestreden besluit wordt uitvoerig geargumenteed waarom de aanvraag niet strijdig is met de goede ruimtelijke ordening. De overwegingen in de aanhef van het bestreden besluit zijn afdoende.

De aspecten geluid, geur en vrachtverkeer worden evenzeer in de beoordeling betrokken maar betreffen meer de milieuhygiënische dan de stedenbouwkundige problematiek. De kritiek die de verzoekende partijen op de beoordeling ervan hebben, komt aan bod bij het tweede middel, dat, zoals hierna zal blijken, ongegrond is.

Voor zover de verzoekende partijen in de laatste memorie de verwerende partij verwijten de in de stedenbouwkundige vergunningen opgelegde voorwaarde van het groenscherm te betrekken terwijl deze voorwaarde niet zou nageleefd worden, is deze kritiek laattijdig.

Het tweede onderdeel van het eerste middel is deels onontvankelijk, deels ongegrond.

20.3. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

21. In een tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan "van de artikelen 17, 18 en 20 van het Decreet van 28 juni 1985 betreffende de Milieuvergunning, artikel 50 3/ Vlarem I, de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, de materiële motiveringsplicht, de beginselen van behoorlijk bestuur, met inbegrip van het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel en uit de ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag".

Ze zetten hun middel als volgt uiteen :

"doordat, het bestreden besluit de vergunningsbeslissing in eerste aanleg genomen door het College van Burgemeester en Schepenen van Merchtem bevestigt, zodoende tevens de bijzondere uitbatingsvoorwaarden uit dit collegebesluit hernemend, inzonderheid de verplichting om een akoestische studie, een geurstudie én een effluentanalyse uit te voeren binnen een termijn van drie maanden na de datum van het vergunningsbesluit, zonder evenwel enige proeftermijn in de vergunning in te lassen, of het verlenen van de hernieuwingsvergunning voor een volle periode van 20 jaar uit te stellen tot nadat deze onderzoeksmaatregelen, die er immers toe strekken de hinderaspecten verbonden aan de exploitatie van de inrichting in kaart te brengen, zullen zijn uitgevoerd;

terwijl, de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen de vergunningverlenende overheid ertoe verplichten om zorgvuldig te werk te gaan bij het verlenen van milieuvergunningen, en inzonderheid na te gaan of de (hinderaspecten die) aan de exploitatie van een per definitie hinderlijke inrichting (zijn verbonden) kunnen worden beperkt tot een aanvaardbaar minimum;

Dat deze verplichting in casu des te zwaarder weegt, nu tijdens het openbaar onderzoek georganiseerd door de gemeente Merchtem, door praktisch alle omwonenden, waaronder ook verzoekers, bezwaar werd ingediend naar aanleiding van de overdreven hinder die zij dagelijks moeten ondervinden ten gevolge van de exploitatie van het zgn. 'gemengd landbouwbedrijf' Buggenhout c.s.;

Dat deze talrijke klachten kennelijk ernstig werden bevonden door het College van Merchtem, vermits in artikel 4 §2 van het Collegebesluit van 31 december 2007, ingaande op de bezwaren van de omwonenden, de verplichting wordt opgelegd om niet minder dan 3 studies te laten uitvoeren binnen een termijn van 3 maanden, nl. een akoestische studie, een geurstudie én een effluentanalyse van de afvalwaters na zuivering in de beperkte zuiveringsinstallatie van de exploitant; dat, paradoxaal genoeg, het college evenwel, niettegenstaande de opgelegde studiemaatregelen, de vergunning verleende voor een volle periode van 20 jaar, zonder zelfs nog maar te voorzien in een proefperiode;

Dat in het beroepschrift dat op 8 februari 2008 werd ingediend door verzoekers tegen de in eerste aanleg verleende vergunning, reeds werd gewezen op deze tegenstrijdigheid in het vergunningsbesluit, waarbij nl. enerzijds impliciet (en m.b.t. de geluidshinder zelfs expliciet) wordt toegegeven dat de emissies van de inrichting, en dus ook de verenigbaarheid ervan met de Vlare II sectorale normen, onvoldoende gekend zijn en dienen te worden in kaart gebracht aan de hand van een aantal studies, maar wel anderzijds de voortijdige hernieuwing (gesteund op art. 45bis van het Milieuvergunningsdecreet) voor de maximale duur van 20 jaar wordt toegestaan:

'(...)

De aanvraag heeft immers een dubbel oogmerk: enerzijds wenst de aanvrager een aantal Vlare II-rubrieken te hernieuwen onder druk van Milieu-inspectie die een aantal overtredingen had vastgesteld, en anderzijds wenst de exploitant ook met toepassing van de uitzonderingsregeling van artikel 45bis van het Milieuvergunningsdecreet voortijdige verlenging te bekomen van de lopende vergunningen die lopen tot 1 september 2011, en dit voor de maximaal vergunbare periode van 20 jaar.

In het kader van de bezwaarprocedure voor het college in eerste aanleg werd door de omwonenden al opgeworpen dat het aanvraagdossier zoals ingediend op geen enkele manier toelaat in te schatten welke hinder de exploitatie voortbrengt, laat staan dat zou kunnen worden nagegaan of de Vlare II normen wel kunnen worden gehaald (wat niet het geval is), en dat het in die omstandigheden zou getuigen van een grove onzorgvuldigheid indien toch vergunning zou worden afgeleverd. Bijgevolg werd gevraagd om geen verlenging toe te staan zolang de emissies van de inrichting niet in kaart zijn gebracht, temeer daar uit het advies van AMV duidelijk blijkt dat er zich minstens op het vlak van de afvalwaterlozing problemen stellen. Voor de exploitant kan dit geen enkel probleem stellen vermits de lopende vergunningen toch nog exploitatie toestaan tot 2011.

Het is immers de verplichting van de vergunningverlenende overheid om beslissing te nemen op grond van een volledig en zorgvuldig

samengesteld dossier, temeer wanneer de omwonenden systematisch en massaal bezwaren laten gelden, wanneer er reeds PV werd opgesteld door Milieu-inspectie en wanneer uit de adviezen van de gespecialiseerde diensten blijkt dat er problemen zijn met de emissies van het bedrijf. Vooraleer een verlenging van de lopende vergunningen kan overwogen worden, dienen dan ook alle hinderaspecten in kaart te zijn gebracht. De omwonenden hebben recht op een zorgvuldige studie van het dossier zodat zij in het kader van hun bezwaren hebben gevraagd om een aantal studies uit te voeren voordat een vergunning kan worden afgeleverd.

Totaal ten onrechte werd dan ook de gevraagde vergunning verleend door het College bij beslissing van 31 december 2007. Als een soort onvolkomen lapmiddel wordt wel de verplichting opgelegd aan de aanvrager om een akoestische studie, een geurstudie en een effluentanalyse uit te voeren, en de resultaten daarvan mee te delen aan het bestuur zodat desgevallend 'maatregelen' kunnen opgelegd worden. Het spreekt voor zich dat de omwonenden daarmee geen genoeg kunnen nemen.

Ten eerste kunnen de omwonenden er geen genoeg mee nemen dat het bestuur zo de eigen verplichting tot zorgvuldige studie van het dossier afwentelt op de exploitant zelf. Er ligt geen enkele garantie voor dat de gevraagde studies op een behoorlijke manier zullen worden uitgevoerd, zodat meteen ook de betrouwbaarheid daarvan in vraag kan worden gesteld. Er ligt geen enkele garantie voor dat de onderzoeken niet zullen uitgevoerd worden op een ogenblik dat bv. de lawaaihinder of de geurhinder lager is dan normaal. Deze eigen onderzoeken kunnen m.a.w. gemakkelijk gemanipuleerd worden. In het bijzonder wat de geurstudie betreft, kan deze maar nuttig worden uitgevoerd tijdens de zomermaanden, vermits de geur tijdens de wintermaanden gedeeltelijk geneutraliseerd wordt.

Bovendien erkent het bestuur door het opleggen van deze studies aan de exploitant dat de emissies afkomstig van de inrichting in kaart moet(en) worden gebracht - hetgeen dus nog niet was gebeurd - en dat er mogelijks maatregelen noodzakelijk moeten zijn om de hinder binnen aanvaardbare proporties te houden - zo men aanneemt dat dit überhaupt mogelijk zou zijn (quod non).

Het is dan ook totaal onbegrijpelijk - en het getuigt van grovelijk onzorgvuldig bestuur - dat de gevraagde hernieuwing van de lopende vergunningen voor een periode van 20 jaar wordt toegestaan zonder de uitkomst van deze onderzoeken af te wachten. De uitzonderingsregeling uit artikel 45bis van het Milieuvergunningsdecreet die toelaat een hernieuwingsaanvraag in te dienen tot 48 maanden vóór het aflopen van de vergunningsduur van de bestaande vergunning -d.i. de grondslag van de aanvraag zoals ingediend - laat uiteraard niet toe dat voortijdig vergunning wordt verleend op grond van een onvolledig samengesteld dossier.

Eventuele maatregelen achteraf zijn trouwens strijdig met het principe van een vergunning. Ofwel weet het bestuur met zekerheid dat de inrichting voldoet aan alle vereisten, zodat na zorgvuldige afweging vergunning kan worden verleend, ofwel is dit niet het geval en moet de vergunning de plano geweigerd worden.

De omwonenden herhalen dan ook hun uitdrukkelijk verzoek om de aanvraag minstens af te wijzen in de mate dat zij betrekking heeft op de verlenging van de lopende vergunningen.

(...)'.

Dat in de bestreden beslissing door verwerende partij op manifest tegenstrijdige wijze werd gesteld dat 'er geen reden zou zijn om aan te nemen'

dat op het vlak van de geluidshinder, geurhinder, of lozingsnormen de normen van Vlare II niet zouden worden gehaald, waarbij nochtans wel de bijzondere exploitatievoorwaarden opgelegd door het College (die in die optiek volstrekt overbodig zouden zijn) onverkort worden bevestigd, en zelfs wordt gesteld 'De voorwaarden opgelegd door het college zijn voldoende streng om de hinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken'; Dat ten onrechte in het bestreden besluit wordt gesteld:

'(...)

De voorwaarden opgelegd door het college zijn voldoende streng om de hinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken.

Het uitvoeren van het akoestisch onderzoek, van de geurstudie en van de analyse van het gezuiverde afvalwater zijn geen elementen die voor het ontvankelijk verklaren van een milieuvergunningaanvraag vereist zijn. Op dit vlak is er dus geen reden om te wachten op de resultaten om een hervergunning voor 20 jaar in aanmerking te nemen.

'(...)'.
(...)'.

Dat de motivering van het bestreden besluit niet alleen tegenstrijdig is, hetgeen op zich volstaat om tot de onwettigheid ervan te besluiten, maar tevens blijkt geeft van kennelijk onzorgvuldige en kennelijk onredelijke besluitvorming;

Dat Uw Raad in zijn vroegere rechtspraak reeds heeft aangenomen dat het niet verenigbaar is met het zorgvuldigheidsbeginsel dat een vergunning wordt afgegeven zonder dat op het ogenblik van de afgifte ervan een duidelijk beeld bestaat van de onderscheiden hinderaspecten die met de vergunde inrichting samenhangen; dat zulks in het bijzonder het geval is wanneer het perfect mogelijk is voor de overheid om deze hinderaspecten in kaart te brengen, bv. omdat reeds gelijkaardige installaties bestaan waarvan de emissies kunnen worden nagegaan, of, zoals in casu, de aanvraag de hernieuwing betreft van een reeds bestaande installatie; Dat terzake kan worden verwezen naar het arrest Romeyns van 30 mei 2002 (R.v.St., Romeyns, nr. 107.173, 30 mei 2002):

'Overwegende dat wordt vastgesteld dat uit de weergegeven motivering nergens in concreto blijkt dat de geluidshinder binnen aanvaardbare perken zou kunnen blijven, alhoewel dat op basis van de ervaring met de talrijke bestaande containerparken in het Vlaamse Gewest moet mogelijk zijn; dat, wat de tussenkomende partij ook mag beweren, uit het bestreden besluit geenszins blijkt dat een onderzoek werd gevoerd naar de te verwachten geluidshinder en dat, integendeel, uit het bestreden besluit kan worden afgeleid dat dit wordt uitgesteld tot wanneer het containerpark in bedrijf is gesteld; dat immers als bijzondere maatregel wordt opgelegd het uitvoeren van een akoestisch onderzoek binnen de zes maanden na het operationeel worden van het containerpark 'teneinde het specifieke geluid van de inrichting (incl. de hakselaar) te kennen (...)' ; dat in acht genomen het gegeven dat, zoals reeds gezegd, de exploitatie van containerparken geen novum vormt binnen het Vlaamse Gewest, het nochtans voor de vergunningverlenende overheid mogelijk moest zijn om, vooraleer een milieuvergunning voor twintig jaar te verlenen, een ernstige inschatting te maken van de te verwachten geluidshinder, temeer daar verzoeker in zijn beroepschrift heeft gewezen op geluidshinder voor zijn op amper twintig meter van het geplande containerpark gelegen woning; dat het niet opgaat om, eenmaal de investeringen voor het containerpark zijn uitgevoerd, door de exploitant te laten nagaan of de exploitatie van het containerpark geen te grote geluidshinder veroorzaakt en welke maatregelen die hinder tot een aanvaardbaar niveau kunnen beperken; dat dit des te meer klemmt nu vooralsnog niet kan worden uitgesloten, zoals verzoeker stelt, dat het gewone gebruik van het containerpark dat in open lucht wordt geëxploiteerd reeds voor te grote geluidshinder voor de

nabijgelegen woningen kan zorgen en dat geen saneringsmaatregelen bij machte zullen zijn de hinder binnen aanvaardbare perken te houden; dat het al te zeer de vraag is of alsdan tot de drastische maatregel van sluiting van het containerpark zal worden overgegaan; dat het middel in de besproken mate gegrond is'.

Dat in casu vergunning werd afgegeven, eveneens voor de maximale duurtijd van 20 jaar, klaarblijkelijk eveneens zonder dat het bestuur op het ogenblik van het vergunningsbesluit zicht had op de aan de inrichting verbonden hinder waarover door de omwonenden massaal klachten werden geuit; Dat dientengevolge de onwonenden thans ondraaglijke hinder moeten ondervinden, ondermeer stank, lawaai, en verkeershinder, gelet op dit stuitend gebrek aan zorgvuldigheid van het vergunningverlenend bestuur; Dat de woning van verzoekers immers volledig omringd wordt door de bedrijfsgebouwen van de exploitant, i.h.b. door de loods waarin de aardappelschillijn werd ondergebracht die gelegen is pal achter hun woning en tuin en zonder dat enige afscherming is voorzien (!); Dat de verhardingen waarop de vrachtwagens van de leveranciers en klanten dienen te keren zelfs werden aangelegd tot op (!) de perceelsgrens, zonder afscherming; Dat de koelinstallaties werden ondergebracht in een volledig open loods, pal in het zicht van verzoekers en zonder enige scherm dat het geluid kan weren; Dat deze feitelijke omstandigheden het bestuur echter hadden moeten bewegen tot nog meer zorgvuldigheid bij het treffen van een vergunningsbeslissing met maximale duurtijd van 20 jaar;

Dat het perfect mogelijk was geweest om de in het vergunningsbesluit van 31 december 2007 opgelegde (en dus noodzakelijke) studies te doen uitvoeren vooraleer een beslissing werd genomen over de hernieuwing van de milieuvergunning; Dat de bestaande milieuvergunning voor de inrichting immers nog liep tot 1 september 2011, zodat er geen enkele noodzaak was om op grond van een onvolledig dossier en met grote spoed een nieuwe vergunning voor 20 jaar af te leveren; Dat hangende de hernieuwingsaanvraag immers nog jaren kon worden geëxploiteerd op basis van de bestaande vergunning; Dat in die omstandigheden geen enkele normaal zorgvuldige overheid toch vergunning zou afleveren, zonder eerst met de nodige zorgvuldigheid alle hinderaspecten in kaart te brengen;

Dat minstens in het vergunningsbesluit een bepaalde proeftijd diende te worden opgenomen; Dat een proefvergunning er immers toe strekt om de vergunningverlenende overheid toe te laten om proefondervindelijk na te gaan welke weerslag een hinderlijke inrichting heeft op de omgeving en het leefmilieu, zodat met kennis van zaken kan worden geoordeeld (R.v.St., Smolders, nr. 81.473, 29 juni 1999);

Dat in elk geval het kennelijk onredelijk is om vergunning af te leveren aan een aardappelverwerkende fabriek die van geen enkele buffer geniet ten aanzien van de omwonenden, zoals verzoekers; Dat de vergunde inrichting een onaanvaardbare hinder veroorzaakt voor verzoekers; zodat, het bestreden besluit is aangetast door een schending van de in het tweede middel opgesomde bepalingen en beginselen".

22. De verwerende partij citeert in haar memorie van antwoord de overwegingen uit het bestreden besluit waarin wordt aangegeven waarom geen verlenging voor een termijn van twintig jaar werd toegestaan; voorts wijst ze er op dat de tijdens het openbaar onderzoek ingeroepen bezwaren door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Merchtem grondig werden weerlegd

en dat trouwens een hele reeks bijzondere vergunningsvoorwaarden werden opgelegd.

De in de memorie van toelichting bij het milieuvergunningsdecreet vermelde gevallen waarin een proefvergunning aangewezen is, zijn hier niet relevant nu de milieu-effecten van een aardappelschillijn door de overheid gekend zijn en deze dus met kennis van zaken geoordeeld heeft.

Tenslotte citeert de verwerende partij de overwegingen uit het bestreden besluit nopens de milieuhygiënische bezwaren.

23. De verzoekende partijen benadrukken in hun memorie van wederantwoord dat er een fundamentele tegenstrijdigheid zit in de argumentatie van de verwerende partij; enerzijds achtte de verwerende partij bijkomende studies nodig ter beoordeling van de bezwaren tegen de aanvraag, anderzijds staat de verwerende partij een vergunning toe voor een termijn van twintig jaar.

Een proeftermijn was aangewezen nu de verwerende partij meende dat de hinderaspecten van een inrichting slechts kunnen gemeten worden terwijl de inrichting in werking is; in die zin put de verwerende partij ten onrechte argumenten uit de voormelde memorie van toelichting.

24. In hun laatste memorie benadrukken de verzoekende partijen dat het opleggen van een akoestische studie, een geurstudie en een effluentstudie, uit te voeren binnen drie maanden na de uitreiking van de milieuvergunning, slechts zinvol is in de mate dat aangenomen wordt dat de uitreikende overheid onvoldoende zicht heeft op de milieu-impact; het is dan ook onbegrijpelijk dat een overheid die erkent over onvoldoende gegevens te beschikken, toch een hernieuwing toestaat en dit voor twintig jaar.

Beoordeling

25. De beoordelingsbevoegdheid over een aanvraag voor een milieuvergunning impliceert dat de vergunningverlenende overheid, rekening houdend met alle concrete gegevens van de zaak en de erbij betrokken uiteenlopende belangen, de hinder en de risico's voor de mens en het leefmilieu onderzoekt en de passende eindconclusies trekt. Het opleggen van bijzondere voorwaarden is in wezen niet ingesteld om tegemoet te komen aan de onzekerheden die een

vergunningsdossier oproept, laat staan om de leemten van een onvolledige of vage vergunningsaanvraag in extremis op te vullen.

Te dezen echter wordt aangenomen dat zowel het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Merchtem als de verwerende partij afdoende de hinder onderzocht hebben om een adequaat beeld ervan te verkrijgen en dat zij hebben gemeend dat de hinder aanvaardbaar was; dat er uiteindelijk nog verdere studies werden opgelegd, kadert eerder in de bezorgdheid elke toekomstige discussie te vermijden en stop te zetten.

Inzake de geluidshinder wordt opgemerkt dat het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Merchtem in zijn beslissing van 31 december 2007 niet meent dat het zou gaan om onaanvaardbare hinder of om hinder die de geluidsnormen overschrijdt; in het bestreden besluit wordt vermeld dat er geen reden is om aan te nemen dat de algemene geluidsnormen van Vlare II niet zouden worden gehaald en dat de aardappelschiller, die het mogelijke geluid produceert, in een volledig gesloten lokaal is geplaatst op 80 meter van de meest nabije woning; hieruit blijkt dat de geluidshinder wel degelijk is geëvalueerd en dat er geen redenen zijn om aan te nemen dat deze evaluatie onjuiste of kennelijk onredelijke besluiten inhoudt. Door het opleggen van de geluidsstudie krijgen de omwonenden bovendien bijkomende garanties.

Inzake de geurhinder wordt opgemerkt dat het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Merchtem in zijn beslissing van 31 december 2007 vaststelt dat de geuroverlast niet is aangeklaagd tijdens de lopende uitbating; in het bestreden besluit wordt overwogen dat er geen reden is om aan te nemen dat de aardappelverwerking aanleiding zal geven tot overmatige geurhinder daar het enkel gaat om het versnijden van aardappelen en er geen bakproces aan te pas komt. Door het opleggen van de geurstudie wordt nog eens extra veiligheid opgelegd en krijgen de omwonenden opnieuw een bijkomende garantie.

Inzake het bedrijfsafvalwater wordt er in de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Merchtem van 31 december 2007 geenszins gesteld dat de normen niet zullen bereikt worden; de bewaking van de stabiliteit van het bereiken van die normen wordt opgelegd door de regelmatige staalname, voorzien in de uitbatingsvoorwaarden, wat een controlesysteem inhoudt, hetgeen duidelijk te onderscheiden is van een studie naar de haalbaarheid van de normen. Door het opleggen van dit controlesysteem wordt

extra veiligheid opgelegd en krijgen de omwonenden opnieuw een bijkomende garantie. In het bestreden besluit wordt gesteld dat "de aardappelverwerking en de afvalwaterzuiveringstechniek voldoen aan de principes van de Best Beschikbare Technieken uit de VITO-BBT-studie voor de groenteverwerkende nijverheid". Uit dit alles blijkt dat er een beoordeling gebeurde en dat deze niet onjuist of kennelijk onredelijk is.

Inzake het vrachtverkeer wordt in het bestreden besluit aannemelijk gemaakt dat er, wat de aanvoer van aardappelen betreft, niets wijzigt en dat de afvoer gebeurt met kleinere vrachtwagens en bestelwagens; er wordt geconcludeerd dat het aantal transportbewegingen wel toeneemt doch de impact op de wegen niet "gelet op het feit dat deze afvoer met kleinere vrachtwagens gebeurt". Ook hieruit blijkt deze beoordeling niet onjuist of kennelijk onredelijk.

Tenslotte gaat de verwerende partij in haar bestreden besluit ook expliciet in op de argumentatie van de verzoekende partijen dat er geen vergunning van twintig jaar kan worden toegekend. In het bestreden besluit wordt terecht overwogen dat het uitvoeren van de studies geen elementen zijn die voor het ontvankelijk verklaren van een milieuvergunningsaanvraag zijn vereist en dat er dan ook op dit vlak geen reden is om te wachten op de resultaten ervan om een hervergunning in aanmerking te nemen. Voorts wordt benadrukt dat het te dezen gaat om een hernieuwing van de vergunning, weliswaar met enkele minder belangrijke wijzigingen; de vergunningverlenende overheid kon zich reeds een duidelijk beeld vormen van de hinder.

Het tweede middel is niet gegrond.

VI. De zaak A. 176.024/VII-36.427

Uit de verwerping van het beroep tegen de tweede milieuvergunning volgt dat het beroep tegen de eerste milieuvergunning zonder voorwerp is en eveneens moet worden verworpen.

BESLISSING

1. De zaken A. 176.024/VII-36.427 en A. 189.008/VII-37.226 worden gevoegd.

2. De Raad van State verwerpt de beroepen.

3. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing in de zaak A. 176.024/VII-36.427 en van de beroepen tot nietigverklaring, begroot op 1.050 euro, elk voor de helft.

De tussenkomende partijen in de zaak A. 176.024/VII-36.427 worden verwezen in de kosten van de tussenkomsten, begroot op 250 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tweeëntwintig oktober tweeduizend en negen, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
met bijstand van	
Dieter Decock,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Dieter Decock

Luc Hellin