RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 207.285 van 10 september 2010
in de zaak A. 176.469/X-13.006.

In zake: de n.v. MEAT IMPEX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Marc Van Passel en Griet Cnudde
kantoor houdend te 2000 ANTWERPEN
Frankrijklei 146
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Johan Claes
kantoor houdend te 2550 KONTICH
Mechelsesteenweg 160
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 5 september 2006, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 3 juli 2006 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende inwilliging van het beroep van de gemachtigde ambtenaar en vernietiging van het besluit van 3 maart 2005 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen houdende afgifte van de vergunning voor het regulariseren van twee constructies bij een bedrijf op een perceel gelegen te Putte, Beerzel-Armoedestraat, kadastraal bekend sectie B, nr. 586/v.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Eric Lancksweerdt heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 februari 2010.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Johannes Nissen, die loco advocaat Marc Van Passel verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Marjolein Oosterlinck, die loco advocaat Johan Claes verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Eric Lancksweerdt heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is 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

3.1. Op 17 december 1991 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Putte aan de verzoekende partij de exploitatievergunning voor “een inrichting voor het vervaardigen van diepvries aardappelprodukten”, een hinderende inrichting van klasse 3. Deze vergunning geldt voor een termijn van twintig jaar.

3.2. Op 28 juni 1994 wordt de aanvraag van de verzoekende partij voor het bouwen van een loods op het terrein gelegen te Putte, Bareelstraat, kadastraal bekend sectie B, nr. 586/l2 geweigerd. Desondanks wordt de loods opgericht.

3.3. Het voormelde perceel is overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976 vastgestelde gewestplan Mechelen deels gelegen in woongebied met landelijk karakter, deels in agrarisch gebied. Het is niet gelegen

binnen het gebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, of van een vergunde verkaveling.

3.4. Op 22 oktober 2001 vraagt de verzoekende partij bij het gemeentebestuur van Putte een planologisch attest aan voor haar inrichting.

3.5. Op 7 februari 2002 verleent de gemachtigde ambtenaar omtrent de aanvraag een gunstig advies, waarin hij onder meer stelt dat de gemeente in functie van het bedrijf een bijzonder plan van aanleg kan opmaken, waarbij het plangebied zich evenwel dient "te beperken tot de oppervlakte van de bestaande bedrijfsinfrastructuur (bedrijfsgebouwen en verharding). De onbebouwde, achtergelegen gronden komen niet in aanmerking om aangesneden te worden i.f.v. verdere uitbreiding".

Het blijkt niet dat het planologisch attest toegekend is.

3.6. Op 29 januari 2003 vraagt de verzoekende partij bij het gemeentebestuur van Putte een regularisatievergunning aan voor de "uitbreiding van het vergund gebouw" op het voormelde perceel. In de aanvraag wordt gesteld dat deze niet enkel gericht is op "het relatief recente gebouw doch ook voor een gedeelte van het gebouw dat reeds in de jaren 60-70 werd gebouwd".

3.7. Tijdens het openbaar onderzoek omtrent de aanvraag, dat loopt van 5 februari 2003 tot 7 maart 2003, worden twee bezwaarschriften ingediend.

3.8. Op 5 maart 2003 geeft de afdeling Land een gunstig advies over de aanvraag.

3.9. Op 5 mei 2003 weerlegt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Putte de bezwaren en geeft het een voorwaardelijk gunstig vooradvies ten aanzien van "de regularisatie van de werken zoals aangeduid op de plannen en voor de uitbreidingwerken van de fabrieksgebouwen" en een ongunstig vooradvies "voor de constructies die gelegen zijn tegen de rechter perceelgrens".

3.10. Op 30 juni 2003 meldt de verzoekende partij aan het gemeentebestuur van Putte een verandering van haar inrichting met als voorwerp het "omschakelen van fritexen naar oven".

3.11. Op 2 december 2003 verleent de gemachtigde ambtenaar een ongunstig advies, waarin onder meer het volgende gesteld wordt:

> "De aanvraag omvat:
> 1. de regularisatie van een loods-opslagplaats van 46m x 15m20 opgetrokken uit stalen sandwichpanelen en betonverhardingen (gedeeltelijk in agrarisch gebied). Naar aanleiding van een plaatsbezoek op 23-08-2001 door de gemeentelijke diensten wordt bevestigd dat de te regulariseren loods een productiehal is.
> Voor deze grote stalen loods werd op 28-06-1994 een weigering van de bouwvergunning afgeleverd aangezien de aanvraag in strijd is met de bestemming van het gewestplan en aangezien het toen geldende decreet een uitbreiding slechts kon worden toegestaan indien deze een noodzakelijk gevolg is van de voorgeschreven algemene sectorale of bijzondere voorwaarden in de milieuvergunning. Ondanks de weigering werd de loods toch gebouwd.
> 2. de regularisatie van een uitbreiding, zonder opgave van een bestemming, van 6m60 x 17m uit metselwerk gebouwd tot tegen de rechter perceelsgrens.
> Uit het dossier en uit het advies van de gemeente blijkt dat de oudere gebouwen uit metselwerk niet uitgevoerd werden overeenkomstig de vergunningen. Het is noodzakelijk ook hiervoor een regularisatieaanvraag in te dienen. Derhalve omvat de het dossier eveneens:
> 3. de regularisatie van de oudere bestaande gebouwen
> (...)
> Ongunstig voor de regularisatie de productiehal met betonverhardingen en de uitbreiding op de perceelsgrens (zonder opgave van de bestemming).
> De gevraagde werken staan niet in dienst van een agrarisch of para-agrarisch bedrijf en in de aanvraag wordt niet gestaafd met documenten van de betrokken instanties die aantonen dat de aanvraag voldoet aan de voorwaarden voor uitbreidingen van een bestaand gebouw zoals voorzien in artikel 145bis §1 eerst lid 4/ van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en latere wijzigingen.
> Evenmin is voldaan aan volgende voorwaarden:
> - in functie van deze vernieuwde activiteit van het bedrijf werd klaarblijkelijk geen (wijziging van) milieuvergunning aangevraagd
> - het dossier bevat geen officieel document waaruit blijkt dat het gebouw werd uitgebaat in de loop van het jaar dat voorafgaat aan de vergunningsaanvraag.
> De aanvraag is niet verenigbaar met de goede plaatselijke ordening en is stedenbouwkundig niet aanvaardbaar.
> De aanvraag beoogt overduidelijk de regularisatie van een loods-opslagplaats terwijl in werkelijkheid een productiehal werd opgericht. Het dossier moet ondubbelzinnig een productiehal omvatten. Deze hal is opgetrokken in witte stalen sandwichpanelen wat niet overeenstemt met het metselwerk van de reeds bestaande gebouwen. Deze gevels uit industriële materialen kunnen in het agrarisch gebied niet aanvaard worden om reden van integratie.
> Een grondplan en de bestemming van de uitbreiding tot op de perceelsgrens ontbreken.
> Uit het dossier blijkt dat in het verleden verschillende bouwvergunningen werden afgeleverd, dat de gebouwen niet werden uitgevoerd overeenkomstig deze vergunningen. Om het dossier ten gronde te kunnen onderzoeken is het noodzakelijk de uiteindelijk gebouwde huidige (eveneens te regulariseren) toestand van deze gebouwen te kennen: plan, bestemming van de lokalen, gevels en doorsnede(n) met de maten, materialen, bestemming, fotoreeks, duidelijk inrichtingsplan voor het ganse eigendom met ondermeer

afstandsmaten t.o.v. de perceelsgrenzen, toegangsweg brandweer, groenaanleg, ...
De beoogde regularisaties kunnen niet als afzonderlijk (te regulariseren) volumes beschouwd worden aangezien de constructies één bouwfysisch geheel vormen met de overige constructie op het eigendom. De aanvraag dient tevens de regularisatie van de oudere bestaande constructies, niet uitgevoerd volgens de vergunningen, op te nemen in het dossier.

Het brandweerverslag waarvan sprake in het advies van het college van burgemeester en schepenen ontbreekt. Dit is echter essentieel bij de beoordeling van de aanvraag met name ondermeer i.v.m. het ontbreken van een brandweerweg.
Ook een groenscherm als buffer naar de omgevende percelen ontbreekt".

3.12. Op 15 december 2003 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Putte de gevraagde vergunning te verlenen, met verwijzing naar het ongunstig advies van de gemachtigde ambtenaar.

3.13. Op 14 januari 2004 stelt de verzoekende partij administratief beroep in tegen de weigeringsbeslissing van het college.

3.14. Op 3 maart 2005 willigt de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen het beroep van de verzoekende partij in. In dit besluit wordt onder meer het volgende gesteld:

"Volgens artikel 145bis §1, eerste lid, 4/ kan een zonevreemd bedrijf slechts een vergunning voor de uitbreiding van haar gebouwen verkrijgen als dat een noodzakelijk gevolg is van een milieuvoorwaarde of een maatregel opgelegd krachtens de gezondheidsinspectie of met het oog op de bestrijding van voor planten of plantaardige producten schadelijke organismen, de dierengezondheid of het dierenwelzijn. Een uitbreiding van bedrijfsgebouwen om louter economische redenen zit er niet in.

Bovendien moeten 'voor inrichtingen niet zijnde woningbouw, waarvoor een milieuvergunning vereist is', aan volgende voorwaarden voldaan worden:

- op het moment van de vergunningsaanvraag beschikt de aanvrager over de nodige milieuvergunning;
- het gebouw werd uitgebaat in de loop van het jaar voorafgaand aan de vergunningsaanvraag.

De aanvraag voldoet aan deze wettelijke bepalingen:

De in het dossier ingesloten milieuvergunning dateert van 17 december 1991. Gelet op het feit dat het productenprogramma inmiddels is aangepast, werd een wijziging van de milieuvergunning aangevraagd. Het ontvangstbewijs van het meldingsformulier inzake de verandering van een inrichting dateert van 10 oktober 2003.

Verschillende documenten (heffingsbiljet 2003 op waterverontreiniging; kopie van de trimesteriële btw-rekeninguittreksels; kopie van de boekhoudrekening) tonen aan dat het gebouw werd uitgebaat in het jaar voorafgaand aan de vergunningsaanvraag.

Tenslotte zijn de werken uitgevoerd in functie van de gezondheidsreglementering. De inplanting, zoals uitgevoerd, is enerzijds

gestoeld op voedselveiligheidsredenen en anderzijds op redenen van welzijn en veiligheid van het personeel.

Het bedrijf Delizza Patisserie NV, gevestigd in de gebouwen van Meat Impex NV beschikt over een BRC-certificaat. De BRC-standaard legt onder meer een aantal vereisten op waaraan een gebouw moet voldoen om erkend te worden als voedselveilig.

Beroeper beweert dat nieuwbouw destijds noodzakelijk was om aan deze vereisten te voldoen en wel om volgende redenen:

- het vermijden van cross-contaminatie door gescheiden stockage van ei en room in afzonderlijke gekoelde ruimtes;
- het instellen van 'high risk zones' door afgesloten plaatsen te voorzien voor bepaalde verwerkingsprocessen, zoals daar zijn het injecteren van producten met room en het voorbereiden van vullingen met verse ingrediënten;
- het principe van voortschrijding in het productieproces van grondstof tot afgewerkt product vraagt een lay-out waarbij producten in de loop van het proces nooit een achterwaartse beweging maken en mekaar nooit kruisen gedurende de 'proces flow'.

Bijkomend wordt gesteld dat de ruimtes in het oude gebouw niet voldoende ruim waren om de veiligheid en het comfort van het personeel te garanderen.

De aanvraag is in overeenstemming met de planologische bestemming en met de decretale en reglementaire bepalingen.

II. VERENIGBAARHEID MET DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING.

Het goed is gelegen aan de rand van de kern van Beerzel en is er verweven met de bestaande bebouwing. Er is geen sprake van een geïsoleerde ligging: het gaat immers om een sinds lang in de omgeving gegroeide configuratie. Beroeper geeft in het beroepschrift te kennen geen plannen te hebben het bestaande bouwvolume in de eerstkomende 20 jaar te willen uitbreiden: het bestaande volume biedt het bedrijf voldoende ruimte om een handhaving van het bedrijf te bestendigen.

Wel is het vanuit het oogpunt van de goede aanleg van de plaats wenselijk te streven naar een maximale integratie in de omgeving. Het voorzien van bijkomende buffering t.o.v. de aanpalende eigendommen is hierbij opportuun.

Tijdens de hoorzitting dd. 1 juni 2004 werd onder meer geopteerd om aan de voorwaarden van het schepencollege inzake de aanleg van een groenscherm tegemoet te komen.

Hierop werd een overeenkomst gemaakt met de aanpalende eigenaars op wiens terreinen dit groenscherm moet worden aangebracht. Deze hebben er zich via een schriftelijke overeenkomst toe verbonden dit groenscherm door Delizza NV te laten aanbrengen en dit met een onaantastbaar recht op dit groenscherm van de exploitant van de te regulariseren gebouwen. Deze terbeschikkingstelling van de respectievelijke stroken grond zal bij wijze van erfdienstbaarheid in de (eventuele) akten van overdracht worden opgenomen, zodat zij blijvend tegenstelbaar zal zijn aan verdere verwervers.

De aanvraag kan uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaard worden".

3.15. Op 27 april 2005 stelt de gemachtigde ambtenaar administratief beroep in tegen het voormelde besluit om de volgende redenen:

"De aanvraag betreft de regularisatie van 2 constructies bij een bedrijf.

Allereerst moet worden opgemerkt dat bij de behandeling van het dossier bleek dat ook de overige bedrijfsgebouwen niet conform de afgeleverde vergunningen werden uitgevoerd. Het zou aangewezen zijn om een regularisatie

voor het ganse bedrijf aan te vragen om zo tot een eventuele oplossing voor het geheel te kunnen komen.

De gebouwen zijn gedeeltelijk gelegen in het woongebied met landelijk karakter langs de weg en gedeeltelijk in het achtergelegen agrarisch gebied.

Het betreft hier een voedselproducerend bedrijf. Het kan dus niet als een para-agrarisch bedrijf beschouwd worden, wat trouwens wordt bevestigd in het besluit van de bestendige deputatie.

Aangezien de beide constructies, waarover deze aanvraag handelt, gelegen zijn in het agrarisch gebied dient de aanvraag getoetst worden aan de bepalingen van art. 145 bis § 1.

Artikel 145bis §1 eerste lid 4/ van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening van 18/05/1999 en latere wijzigingen bepaalt dat het uitbreiden van een bestaand gebouw, niet zijnde woningbouw, met een gebouw of een vaste inrichting mogelijk is op voorwaarde dat de uitbreiding het noodzakelijke gevolg is van overeenkomstig het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning voorgeschreven algemene, sectoriële of bijzondere voorwaarden, strekkende tot het bevorderen van de kwaliteit van het leefmilieu, of het noodzakelijk gevolg van een voorwaarde die betrekking heeft op de gezondheid van de mens opgelegd na advies van de bevoegde administratie naar aanleiding van een vergunning verleend in het kader van dat decreet, of het noodzakelijk gevolg van maatregelen voorgeschreven door de sociale inspecteurs die bevoegd zijn in het kader van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie, of het noodzakelijk gevolg van maatregelen voorgeschreven in het kader van de wet van 2 april 1971 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen, in het kader van de wet van 24 maart 1987 betreffende de dierengezondheid, of in het kader van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren.

Nergens in het oorspronkelijk dossier, noch in het besluit van de bestendige deputatie wordt aangetoond dat deze uitbreiding het noodzakelijke gevolg is van overeenkomstig het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning voorgeschreven algemene, sectoriële of bijzondere voorwaarden, of het noodzakelijk gevolg van maatregelen voorgeschreven door de sociale inspecteurs die bevoegd zijn in het kader van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie.

In het besluit van de bestendige deputatie wordt vermeld :

> ‘Beroeper beweert dat nieuwbouw destijds noodzakelijk was om aan deze vereisten te voldoen....’

Een loutere bewering van de aanvrager (die zelfs niet ondersteund wordt door b.v. een schema van de productielijnen o.d.) kan niet gelijkgesteld worden met voorwaarden, opgelegd in een milieuvergunning of maatregelen voorgesteld door sociale inspecteurs.

Bijgevolg kan deze uitbreiding niet toegestaan worden in toepassing van art. 145 bis §1 .

Hierbij moet worden opgemerkt dat voor deze loods de bouwvergunning werd geweigerd op 28/06/1994. In de toen afgeleverde weigering van de bouwvergunning werd duidelijk vermeld

> ‘Overwegende dat volgens het decreet van 23.6.1993 (BS 12.8.93) hier slechts een uitbreiding kan worden toegestaan indien deze een noodzakelijk gevolg is van de algemene, sectoriële of bijzondere voorwaarden in de milieuvergunning.’

Ook toen werd reeds geoordeeld dat de uitbreiding daaraan niet voldeed.

Tegen die weigering van de bouwvergunning werd indertijd geen beroep aangetekend.

De afwijkingen in toepassing van art 145 bis kunnen slechts worden verleend op voorwaarde dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad.

Allereerst is er de vraag of een dergelijk bedrijf thuishoort op de rand van de kern van Beerzel.
De hinder die deze activiteiten met zich meebrengen storen het woongenot van de residentiële bewoning in de onmiddellijke omgeving.
Dit blijkt duidelijk uit het ingediende bezwaar.

De bestendige deputatie argumenteert dat er een hoorzitting is gehouden en dat er een overeenkomst met de aanpalende eigenaars werd afgesloten om op hun eigendom een groenscherm aan te leggen. Bij het mij toegezonden besluit werd echter geen plan gevoegd, zodat het mij niet mogelijk is om het voorgestelde groenscherm te evalueren.

Daarbij moet worden opgemerkt dat het niet opgaat om het eigendom van buren te bezwaren om bewust begane (wat blijkt uit verschillende stukken) overtredingen te kunnen regulariseren. Normaliter wordt immers het bufferend groenscherm voorzien op het eigen eigendom, wat natuurlijk inhoudt dat er voor de uiteindelijke bedrijfsgebouwen minder ruimte beschikbaar is.

Gelet op het bovenstaande kan ik mij niet aansluiten bij de inwilliging door de bestendige deputatie".

3.16. Op 3 juli 2006 willigt de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening het beroep van de gemachtigde ambtenaar in. Dit is het bestreden besluit, waarin onder meer het volgende gesteld wordt:

"1/ de aanvraag strekt tot het regulariseren van een 'loods - opslagplaats' van 46 meter op 15.20 meter opgetrokken uit stalen sandwichpanelen, in uitbreiding van een bestaand bedrijf. Uit het dossier blijkt echter dat het in feite over een productiehal gaat. Tevens wordt de regularisatie van een vroegere uitbreiding van 17 meter op 6.6 meter beoogd, die werd opgericht tussen het oorspronkelijke bedrijfsgebouw en de rechtse perceelsgrens, tot op deze perceelsgrens. Het dossier bevat geen grondplan van deze uitbreiding, noch enige vermelding van de bestemming ervan. Deze uitbreiding heeft een bouwhoogte van 5 meter en werd opgericht in metselwerk.

2/ voor de loods werd op 28 juni 1994 een weigering van de bouwvergunning afgegeven aangezien de aanvraag in strijd is met de bestemming van het gewestplan en aangezien het toen geldende decreet een uitbreiding slechts kon toestaan indien deze een noodzakelijk gevolg was van de voorgeschreven algemene sectorale of bijzondere voorwaarden in de milieuvergunning. Ondanks deze uitdrukkelijke weigering is de loods toch gebouwd.

3/ het bedrijf in kwestie produceert diepgevroren voedingswaren, meer bepaald patisserie. Het gaat bijgevolg geenszins om een agrarisch of para-agrarisch bedrijf. De te regulariseren constructies zijn integraal gelegen in het achterliggende agrarisch gebied, zodat het gevraagde duidelijk strijdig is met de bestemmingsvoorschriften van het geldende gewestplan.

(...)

4/ het oorspronkelijke bedrijf werd opgericht in 1959, zodat de eerste gebouwen dateren van vóór de goedkeuring van de wet op de stedenbouw op 29 maart 1962. Tussen 1964 en 1975 werden diverse bouwvergunningen afgeleverd voor het uitbreiden van de bestaande fabriek. Het gaat dus wel degelijk om een hoofdzakelijk vergund complex.

5/ in de loop der jaren werd het betrokken bedrijf een aantal keren overgenomen, en veranderde ook de productie ter plaatse. Waar het in eerste instantie een vleesverwerkend bedrijf betrof, evolueerde het later naar een bedrijf waar diepgevroren aardappelproducten werden gemaakt. In 1988 werd

het toenmalige NV MEAT IMPEX overgenomen door de huidige eigenaars. Op 17 december 1991 werd de uitbatingsvergunning verleend voor een 'inrichting voor het vervaardigen van diepvries aardappelproducten', en dit voor een periode van 20 jaar. Sinds 1993 werd echter de productie volledig geheroriënteerd: geen gefrituurde producten meer maar de productie van diepgevroren gebakken en gevulde voedingswaren (patisserie). Dit is nog steeds een milieuvergunningsplichtige activiteit. In functie van deze vernieuwde activiteit werd echter klaarblijkelijk geen (wijziging van) milieuvergunning aangevraagd. De uitbreiding met een loods werd aangevraagd in 1994, in functie van de gewijzigde productie. Op 28 juni 1994 werd deze vergunning echter geweigerd, wegens de inplanting in het achterliggende agrarisch gebied.

6/ ondanks deze uitdrukkelijke weigering werd de loods, die in feite een productiehal blijkt te zijn, toch gebouwd. Momenteel beoogt men de regularisatie van deze loods, alsook van een eerdere uitbreiding waarvan de functie niet duidelijk is, met als argument dat deze constructies noodzakelijk waren om milieu-technische redenen, teneinde te kunnen voldoen aan de algemene voorwaarden vermeld in de VLAREM. Tevens wordt verwezen naar de voorschriften inzake de voedselveiligheid. Als bewijs hiervan wordt een certificaat van een BRC-inspectie d.d. 6 juli 2001 inzake voedselveiligheid bijgevoegd. Dit document bewijst echter uitsluitend dat het betrokken bedrijf op 6 juli 2001 voldeed aan de normen inzake voedselveiligheid, en kan geenszins een bewijs vormen dat de wederrechtelijk doorgevoerde uitbreiding noodzakelijk was om deze norm te behalen. Bovendien werd deze norm ook niet opgenomen in de opsomming van de normen of wetten waarvoor de noodzakelijke aanpassingen vergunbaar zijn ondanks de strijdigheid met het gewestplan.

Uit geen enkel document in het dossier blijkt de noodzaak tot deze uitbreiding om milieutechnische redenen. Integendeel staat het vast dat op 17 december 1991 nog de nodige milieuvergunning was verleend, en dit voor een termijn van 20 jaar, voor 'een inrichting voor het vervaardigen van diepvries aardappelproducten'. Voor de in 1993-1994 doorgevoerde productiewijziging werd zelfs geen milieuvergunning gevraagd. Pas op 10 oktober 2003 werd melding gedaan van de verandering van een bestaande inrichting van KLASSE 3, met als voorwerp 'het omschakelen van fritexen naar oven'. De aktename van deze melding op 3 november 2003 vermeldt hierbij duidelijk: 'er wordt akte genomen van de melding gedaan op 10 oktober 2003 door Raymond Laruelle voor nv Meat Impex, Bareelstraat, voor het veranderen van een bestaande inrichting, meer bepaald van fritexen naar ovens binnen een bestaande ARAB-vergunning. Deze melding heeft dezelfde vervaldatum als de ARAB-vergunning, zijnde 17 december 2011'. Nergens in deze aktename wordt melding gemaakt van het feit dat het niet langer om aardappelproducten gaat, maar om patisserie.

7/ Uit het voorgaande blijkt duidelijk dat er geen enkele reden is om aan te nemen dat de te regulariseren uitbreiding het noodzakelijke gevolg was van:

- hetzij overeenkomstig het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning voorgeschreven algemene, sectoriële of bijzondere voorwaarden, strekkende tot het bevorderen van de kwaliteit van het leefmilieu;
- hetzij van een voorwaarde die betrekking heeft op de gezondheid van de mens opgelegd na advies van de bevoegde administratie naar aanleiding van een vergunning verleend in het kader van dat decreet;
- hetzij van maatregelen voorgeschreven door de sociale inspecteurs die bevoegd zijn in het kader van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie;

- hetzij van maatregelen voorgeschreven in het kader van de wet van 2 april 1971 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen, in het kader van de wet van 24 maart 1987 betreffende de dierengezondheid of in het kader van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren.

Vermits deze opsomming in artikel 145bis, §1, 4/ een limitatief karakter heeft, zodat geen andere wetten of normen kunnen worden aangehaald teneinde een stedenbouwkundige vergunning te bekomen, moet hier worden vastgesteld dat voorliggende aanvraag op geen enkele manier voldoet aan de toepassingsvoorwaarden van het hoger geciteerde uitzonderingsartikel 145bis, zodat er ook geen wettelijke mogelijkheid blijft tot het verlenen van de regulariserende vergunning.

Overwegende dat hieruit blijkt dat het gevraagde niet voor vergunning in aanmerking komt, zodat het beroep van de gemachtigde ambtenaar wordt bijgetreden".

IV. Onderzoek van het enig middel

Uiteenzetting van het middel

4. Het enig middel wordt als volgt uiteengezet:

"Genomen uit de schending van art. 145bis §1,4/ van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de Ruimtelijke Ordening, schending van het redelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en schending van art. 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen samen met de schending van art. 6bis §1, §2 en §3 van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning

1. Toelichting bij het middel

29. Terecht verleende de Bestendige Deputatie de gevraagde vergunning om volgende redenen :

De aanvraag is in overeenstemming met de voorwaarden van art. 145bis§1 eerste lid 4/ van het Decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

30. Artikel 145bis, §1, 4/ bepaalt :

§ 1. Voorzover voldaan is aan de voorwaarden in deze paragraaf, vormen de geldende bestemmingsvoorschriften van de gewestplannen en de algemene plannen van aanleg op zichzelf geen weigeringsgrond bij de beoordeling, door de vergunningsverlenende overheid, van aanvragen tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning met betrekking tot bestaande gebouwen of bestaande constructies. Deze uitzonderingsbepaling geldt slechts indien de aanvraag betrekking heeft op :

4/ het uitbreiden van een bestaand gebouw, niet zijnde woningbouw, met een gebouw of een vaste inrichting, op voorwaarde dat de uitbreiding het noodzakelijke gevolg is van overeenkomstig het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning voorgeschreven algemene, sectoriële of bijzondere voorwaarden, strekkende tot het bevorderen van de kwaliteit van het leefmilieu, of het noodzakelijk gevolg van een voorwaarde die betrekking heeft op de gezondheid van de mens opgelegd na advies van de bevoegde dienst naar aanleiding van een vergunning verleend in het

kader van dat decreet, of het noodzakelijk gevolg van maatregelen voorgeschreven door de sociale inspecteurs die bevoegd zijn in het kader van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie, of het noodzakelijk gevolg van maatregelen voorgeschreven in het kader van de wet van 2 april 1971 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen, in het kader van de wet van 24 maart 1987 betreffende de dierengezondheid, of in het kader van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren;

De mogelijkheden, vermeld in het eerste lid, 1/ tot en met 6/, gelden enkel indien voldaan is aan de volgende voorwaarden :

[a) de woning, het gebouw of de constructie is niet verkrot ; woningen, gebouwen of constructies worden beschouwd als verkrot als ze niet voldoen aan de elementaire eisen van stabiliteit op het moment van de eerste vergunningsaanvraag tot ver- of herbouwen ;

b) de woning, het gebouw of de constructie is hoofdzakelijk vergund of wordt geacht vergund te zijn, ook wat de functie betreft ;

d) voor inrichtingen in gebouwen, niet zijnde woningbouw, waarvoor een milieuvergunning vereist is overeenkomstig het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning is bovendien voldaan aan de volgende voorwaarden:

• op het moment van de vergunningsaanvraag beschikt de aanvrager over de nodige milieuvergunning voor de uitbating ;

• het gebouw werd uitgebaat in de loop van het jaar voorafgaand aan de vergunningsaanvraag;

• in het geval van herbouwen volgens het eerste lid, 2/ dateren de activiteiten in het gebouw van voor 17 juli 1984 en is de milieuvergunning nog geldig voor een periode van minstens 10 jaar op het ogenblik van het indienen van de aanvraag.’

31. Het goed waarvoor regularisatie wordt gevraagd, ligt deels in woongebied met landelijk karakter en deels in agrarisch gebied. Belangrijk is te weten dat de oorspronkelijke gebouwen reeds dateren van vóór 1960 en dus als vergund moeten worden beschouwd. Het geheel is niet verkrot.

32. De betonverharding die gelegen is achter en gedeeltelijk aan de zijkant van de gebouwen, werd aangelegd in functie van de oorspronkelijke gebouwen bij de bouw van deze constructies en dient dus eveneens als vergund beschouwd te worden. Dit werd ook erkend door de gewestelijk planologische ambtenaar bij de beoordeling van de aanvraag tot planologisch attest van verzoekster in 2002. Dit betekent dat inderdaad ook aan de betonverharding als dusdanig een bedrijfsfunctie werd toegekend.

M.a.w. : de bestemming van het goed lag al vast van vóór 1960 vast : de ganse vergunde oppervlakte had ontegensprekelijk een bedrijfsfunctie. Alleen werd op een beperkt deel van de betonverharding een bijkomende constructie opgericht zonder dat hiervoor een vergunning voorhanden was. Het grootste gedeelte van de gebouwen (ruim 6.500 m²) was vergund (dit tegenover de 690 m² loods en opslagplaats opgericht in 1994 op een reeds vergunde betonvloer).

33. De uitbreiding was absoluut noodzakelijk voor de onderneming van verzoekster om te voldoen aan de algemene milieuvergunningsvoorwaarden en bijgevolg om als bedrijf te kunnen overleven. Immers, in het verleden werd de onderneming op het vlak van de internationale normering betreffende voedingsproducenten, afgekeurd waardoor slechts tijdelijke en beperkte goedkeuringen konden bekomen worden om verder te exploiteren. Het spreekt voor zich dat dit een onhoudbare toestand was.

34. Een uitbreiding met opstelling van de productielijn in de te bouwen loods, was de enigste oplossing om uit deze patsituatie te ontsnappen. Toen de

aanvraag tot uitbreiding in 1994 werd geweigerd, waren er vervolgens twee opties : ofwel de onderneming sluiten en 20 werknemers op straat zetten, ofwel de verbouwing uitvoeren. Verzoekster verkoos de laatste optie en behaalt sindsdien de hoogste kwalificatie inzake normering van voedingsproducenten. De investeringen die geschiedden en de uitbreiding die in dat verband kadert, waren ingegeven teneinde te voldoen aan de algemene milieuvoorwaarden, meer in het bijzonder de voorschriften van afdeling 4.1.3 VLAREM II, 4.1.2 VLAREM II.

-uitvoering van de werken conform de afgeleverde stedenbouwkundige vergunningen-

35. De gemachtigde ambtenaar heeft geargumenteerd :

> 'bij de behandeling van het dossier bleek dat ook de overige bedrijfsgebouwen niet conform de afgeleverde vergunningen werden uitgevoerd ; het zou aangewezen zijn om een regularisatie voor het ganse bedrijf aan te vragen 'om zo tot een eventuele oplossing voor het geheel te kunnen komen'.

De argumentatie van de gemachtigde ambtenaar is zwaarwichtig. Nochtans legt hij niet uit, noch maakt hij aannemelijk waarom hij van mening is dat de bedrijfsgebouwen niet conform de afgeleverde vergunningen zouden zijn uitgevoerd. Hij stelt wel met zoveel woorden dat er een andere aanvraag zou moeten worden ingediend wat doet veronderstellen dat huidige aanvraag volgens hem niet nuttig is.

In casu zijn de veronderstelling van de gemachtigde ambtenaar ongefundeerd en bovendien ook onjuist. De minister gaat niet in tegen deze argumentatie. Concluderend stelt hij immers op pg. 5 van zijn besluit dat 'het beroep van de gemachtigde ambtenaar wordt bijgetreden'. (...)

36. Er zijn reeds verschillende vergunningen werden afgeleverd. Volgens de gegevens waarover de gemeente Putte beschikt, werden volgende vergunningen afgeleverd:

Vergunning nr. 1964/0379 : bouwvergunning dd. 3 augustus 1964 voor het vergroten (!) van een koelinstallatie, aangevraagd door de heer Vermeulen
Vergunning nr. 1965/0421 : bouwvergunning dd. 25 oktober 1965, aangevraagd door de heer Vermeulen voor het bouwen van een woning.
Vergunning nr. 1966/0433 : bouwvergunning dd. 23 mei 1966, aangevraagd door de heer Vermeulen voor het vergroten van de bestaande fabriek.
Vergunning nr. 1967/0505 : bouwvergunning dd. 11.12.1967, aangevraagd door de heer Vermeulen voor het vergroten van de fabriek.
Vergunning nr. 1971/0612 : bouwvergunning aangevraagd door PVBA Roland voor het vergroten van de fabriek.
Vergunning nr. 1975/0753 : bouwvergunning aangevraagd door BVBA Roland voor het uitbreiden van de fabriek.

(...).

Uit deze vergunningen blijkt wel degelijk dat - met uitzondering van de werken waarvoor huidige procedure lopende is - alles is vergund.

De werken die voor 1962 werden uitgevoerd, worden geacht vergund te zijn gezien de stedenbouwwet dateerde van 1962.

37. Het gebouwencomplex is hoofdzakelijk vergund, derhalve kan de gevraagde vergunning worden toegekend.

38. Ten onrechte argumenteerde de gemachtigde ambtenaar dat de vergunning niet kan worden toegekend. De Minister heeft deze argumentatie niet weerlegd en ze derhalve tot de zijne gemaakt.

-Toepassing van de algemene en sectorale milieuvergunningsvoorwaarden-

39. De Bestendige Deputatie stelt terecht dat de werken werden uitgevoerd in functie van de gezondheidsreglementering; dat er voedselveiligheidsredenen en redenen van welzijn en veiligheid van het personeel meespeelden; dat de aanvrager beschikt over een BCR certificaat en de BCR standaard een aantal

vereisten oplegt inzake voedselveiligheid waaraan het gebouw moet voldoen en dat de aanvrager een paar 'beweringen' deed waaruit blijkt dat het nodig was om aan een aantal vereisten te voldoen. Al deze gegevens vormen een toepassing van de algemene en sectorale milieuvergunningsvoorwaarden.

40. De gemachtigde ambtenaar werpt daartegen op dat nergens in het oorspronkelijk dossier, noch middels het besluit van de Bestendige Deputatie dat de uitbreiding het noodzakelijke gevolg is van milieuvoorwaarden of maatregelen voorgeschreven door de sociale inspecteurs. Ook de Minister stelt dit met zoveel woorden (...).

Genoemde veronderstelling is onjuist. Op basis van de stukken van het dossier komt de Bestendige Deputatie in haar besluit tot de vaststelling dat verzoekster beschikt over een BRC-certificaat. Zij stelt : 'De BRC-standaard legt onder meer een aantal vereisten op waaraan een gebouw moet voldoen om erkend te worden als voedselveilig.'

Voldoen aan deze standaardnormen is noodzakelijk teneinde te voldoen aan de algemene milieuvoorwaarden zoals geregeld in art. 4.1.2.1. VLAREM II.

41. Art. 4.1.2.1. stelt :

> 'De exploitant moet als normaal zorgvuldig persoon steeds de beste beschikbare technieken toepassen ter bescherming van mens en milieu, en dit zowel bij de keuze van behandelingsmethodes op het niveau van de emissies, als bij de keuze van bronbeperkende maatregelen (aangepaste produktietechnieken en -methoden, grondstoffenbeheersing en dergelijke meer). Deze verplichting geldt eveneens voor wijzigingen aan ingedeelde inrichtingen, alsook voor activiteiten die op zichzelf niet vergunnings- of meldingsplichtig zijn.
>
> §2. De naleving van de voorwaarden in dit besluit en/of de milieuvergunning wordt geacht overeen te stemmen met de verplichting uit §1.'

42. De keuze voor de BBT's impliceert dat de beste kwaliteitszorgsystemen moeten geïmplementeerd worden, waaronder in casu gelet op de activiteit de kwaliteitszorgsystemen inzake veiligheid van de voedselketen.

Deze principes zijn trouwens verzegeld in het Koninklijk Besluit van 14 november 2003 betreffende autocontrole, meldingsplicht en traceerbaarheid in de voedselketen (B.S. 12 december 2003) dat op 1 januari 2005 in voege is getreden.

43. Volgens het besluit moet elke exploitant een systeem van autocontrole instellen, toepassen en handhaven, dat de veiligheid van zijn producten omvat.

Voor de veiligheid van levensmiddelen moet het autocontrolesysteem gebaseerd zijn op de volgende principes van het 'Hazard analysis and critical control points-systeem' (HACCP-systeem) :

1/ het identificeren van elk gevaar dat voorkomen, geëlimineerd of tot een aanvaardbaar niveau gereduceerd moet worden;

2/ het identificeren van de kritische controlepunten in het stadium of de stadia waarin controle essentieel is om een gevaar te voorkomen of te elimineren dan wel tot een aanvaardbaar niveau te reduceren;

3/ het vaststellen van kritische grenswaarden voor de kritische controlepunten teneinde te kunnen bepalen wat al dan niet aanvaardbaar is op het vlak van preventie, eliminatie of reductie van een onderkend gevaar;

4/ het vaststellen en toepassen van efficiënte bewakingsprocedures voor de kritische controlepunten;

5/ het vaststellen van corrigerende maatregelen wanneer uit de bewaking blijkt dat een kritisch controlepunt niet volledig onder controle is;

6/ het vaststellen van procedures om na te gaan of de in de punten 1/ tot en met 5/ bedoelde maatregelen naar behoren functioneren. Regelmatig worden er verificatieprocedures uitgevoerd. De procedures worden

herzien telkens het productieproces in het bedrijf op zodanige wijze wordt gewijzigd dat de voedselveiligheid zou kunnen worden aangetast;

7/ het opstellen van documenten en registers, aangepast aan de aard en de omvang van het bedrijf, teneinde aan te tonen dat de in de punten 1/ tot en met 6/ omschreven maatregelen daadwerkelijk worden toegepast;

8/ indien nodig het opstellen van bemonsterings- en analyseplannen die toelaten zich te verzekeren van de geldigheid van het autocontrolesysteem.

Deze verplichtingen zijn niet vrijblijvend. Het Koninklijk Besluit voorziet sancties indien de wettelijke voorschriften niet worden nageleefd die er uiteindelijk toe kunnen leiden dat de vestiging gesloten wordt.

44. Het BRC vormt een toepassing van de regels die in het genoemd K.B. zijn vastgelegd en legt inderdaad ook een aantal vereisten op waaraan een gebouw moet voldoen om erkend te worden als voedselveilig. Dit kadert in de algemene filosofie van het Kb van 14 november 2003 dat op zijn beurt een toepassing vormt van art. 4.1.31. VLAREM II (de beste beschikbare technieken toepassen ter bescherming van mens en milieu, en dit zowel bij de keuze van behandelingsmethodes op het niveau van de emissies, als bij de keuze van bronbeperkende maatregelen).

45. In het rapport van de BRC inspecteurs dat zij maakten bij het bezoek aan het bedrijf in het licht van de inspectie, staat duidelijk :

> 'An extension has been built in food grade materials for the manufacture of profiteroles. Redundant equipment has been removed since the last inspection. The dough mixing area was now separated from the baking process. A new cooling machine has been installed (.)'

Deze aanpassing was dus noodzakelijk ingevolge eerdere inspecties, onder meer ivm de kruisbesmetting (...). Deze verandering is dan ook de reden waarom nu wel een positief attest kon worden afgeleverd en uit pg. 17, 18 en 19 van het verslag blijkt inderdaad dat aan 'the fabrication of the site, buildings and facilities' heel wat belang wordt gehecht i.f.v. het realiseren van de veiligheidsnormen.

46. Eén en ander kadert ook in de verordening nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (...) die op 12 februari 2002 in werking (is) getreden.

I.1.1.1 Tenslotte verwijzen wij ook naar art. 5.45.1.4. VLAREM II dat stelt dat de lokalen moeten voldoen aan allerlei voorwaarden waaronder :

1. vloeren hebben met voldoende afloop en bestaande uit waterdicht, gemakkelijk schoon te houden en te ontsmetten materiaal dat niet vatbaar is voor rotting; deze vloeren moeten uitgerust zijn met een aangepast waterafvoersysteem naar met een rooster en van stankafsluiting voorziene kolken;
2. ten minste 2,5 m hoog zijn;
3. wanden hebben die tot op een hoogte van tenminste 2 m voorzien zijn van een gladde en afwasbare bekleding;
4. van voldoende luchtverversing voorzien zijn;
5. beschikken over een verlichting door dag- of kunstlicht waardoor de kleurwaarneming niet wordt veranderd, behoudens wanneer de verlichting gebruikt wordt bij de opslag van melk.

en dat de werkplaatsen geen verbinding mogen hebben met o.m. toiletten of andere onreine lokalen.

I.1.1.2 Conform art. 5.45.1.6. VLAREM II moet er een voldoende koelruimte aanwezig zijn om bvb. voedingswaren gepast op te slaan en in voorkomend geval te bevriezen.

De uitgevoerde werken die door de gemachtigde ambtenaar en de Minister worden betwist, vormen hiervan integraal toepassing.

Sedert 1 januari 1997 (KB van 4 december 1995, B.S. van 23 februari 1996) is het bovendien zo dat iedere persoon die voedingsmiddelen fabriceert, een uitbatingsvergunning moet aanvragen bij de Eetwareninspectie van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu. Wanneer aan bovenstaande vereisten niet wordt voldaan is het uitgesloten dat de exploitatie kan verdergezet worden.

47. Aldus is genoegzaam aangetoond dat ook het voldoen aan de BRC-normen een toepassing vormt van art. 4.1.3.1. VLAREM II, zijnde één van de algemene milieuvoorwaarden.

De kritiek van de gemachtigde ambtenaar en het ongeloof van de Minister, stellende 'uit geen enkel document in het dossier blijkt de noodzaak tot deze uitbreiding om milieutechnische redenen', is derhalve onterecht. Adequaat voldoen aan de algemene hygiëne eisen en de principes van het Koninklijk Besluit van 14 november 2003 betreffende autocontrole, meldingsplicht en traceerbaarheid in de voedselketen is gezien de aard van het productieproces en de aard van de producten die daarbij gebruikt worden enkel mogelijk indien :
-cross-contaminatie (kruisbesmetting) wordt vermeden door gescheiden stockage van ei en room in afzonderlijke gekoelde ruimtes;
- 'high risk' zones worden ingesteld door afgesloten plaatsen te voorzien voor bepaalde verwerkingsprocessen, zoals daar zijn het injecteren van producten met room en het voorbereiden van vullingen met verse ingrediënten;
- een lay-out en opstelling van de productieketen dermate is dat in de loop van het proces nooit een achterwaartse beweging mogelijk is en (half - of volledig afgewerkte) producten elkaar nooit kruisen.

-Een geldende milieuvergunning op het moment van de aanvraag-

48. Op het moment van de aanvraag was verzoekster in het bezit van een ARAB-vergunning voor het vervaardigen van voedingswaren die geldig was tot en met 17 december 2011. Omdat later van gefrituurde voedingswaren werd afgestapt en overgeschakeld op de productie van soezen, werd in 2003 een verandering van de bestaande inrichting voor een klasse 3 inrichting (onderdeel van de totale exploitatie) gemeld.

49. Het decreet voorziet expliciet dat de aanvrager op het moment van de vergunningsaanvraag dient te beschikken over de nodige milieuvergunning voor de uitbating.

De Minister suggereert dat aan deze voorwaarde niet zou voldaan zijn stellende :

> '5/ in de loop der jaren werd het betrokken bedrijf een aantal keer overgenomen, en veranderde ook de productie ter plaatse. Sinds 1993 werd echter de productie volledig geheroriënteerd: geen gefrituurde producten meer maar de productie van diepgevroren gebakken en gevulde voedingswaren (patisserie). Dit is nog steeds een milieuvergunningsplichtige activiteit. In functie van deze vernieuwde activiteit werd echter klaarblijkelijk geen (wijziging van) milieuvergunning aangevraagd.'

Verder in het besluit stelt de Minister :

> 'pas op 10 oktober 2003 werd melding gedaan van de verandering van een bestaande inrichting KLASSE 3, met als voorwerp 'het omschakelen van fritexen naar oven'. De aktename van deze melding op 3 november 2003 vermeldt hierbij duidelijk : 'er wordt akte genomen van de melding gedaan op 10 oktober 2003 door Raymond Laruelle voor nv Meat Impex, Bareelstraat, voor het veranderen van een bestaande inrichting, meer bepaald van fritexen naar ovens binnen een bestaande ARAB-vergunning.'

Impliciet erkent de Minister hiermee zelf :

- dat de vereiste vergunning reeds voorlag op het moment dat de aanvraag tot toepassing van art. 145bis§1, 4/ DRO werd ingediend met name op 29 januari 2003;
- dat daarentegen de aktename tot wijziging van deze vergunning pas later werd ingediend, met name op 10 oktober 2003

Strikt gezien voldeed verzoekster dus wel aan de voorwaarde van art. 145bis§1,4/, met name dat op het moment van de aanvraag een geldige milieuvergunning voorlag. De wijziging van de productie impliceerde immers niet dat een nieuwe milieuvergunning of een aanpassing of uitbreiding van de milieuvergunning vereist was vermits deze wijziging enkel betrekking had op een klasse-3 activiteit.

Derhalve was dan ook niet vereist om een nieuwe vergunning aan te vragen. Wij verwijzen hieromtrent naar art. 6bis, §1,2 en 3 van VLAREM I:

> 'Art. 6bis.
> § 1.
> Voor de verandering van een vergunde inrichting dient overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 5 en 6 een vergunning te worden aangevraagd:
> 1.
> wanneer de verandering van een vergunde inrichting de indeling van die inrichting in een hogere klasse tot gevolg heeft, ongeacht of deze inrichting samen met andere vergunde inrichtingen als een geheel moet worden beschouwd overeenkomstig de definitie van milieu-technische eenheid, bedoeld in artikel 1.1.2 van titel II van het VLAREM;
> 2.
> wanneer de verandering een toevoeging betreft;
> 3.
> wanneer de bevoegde overheid overeenkomstig de procedure vastgelegd in artikel 6ter en 6quater vaststelt dat de verandering van die aard is dat ze een bijkomend risico voor de mens of een aantasting van het leefmilieu inhoudt of de bestaande hinder vergroot.'
> §2.
> Voor de toepassing van de bepalingen van §§ 1, 3/ wordt aangenomen dat elk van de volgende verandering van die aard is dat ze een bijkomend risico voor de mens of een aantasting van het leefmilieu inhoudt of de bestaande hinder vergroot:
> 1.
> een belangrijke wijziging van een vergunde inrichting, ongeacht of deze inrichting samen met andere vergunde inrichtingen als een geheel moet worden beschouwd overeenkomstig de definitie van milieu-technische eenheid, bedoeld in artikel 1.1.2 van titel II van het VLAREM;
> 2.
> een uitbreiding van een vergunde inrichting met meer dan 50 %, ongeacht of deze inrichting samen met andere vergunde inrichtingen als een geheel moet worden beschouwd overeenkomstig de definitie van milieu-technische eenheid, bedoeld in artikel 1.1.2 van titel II van het VLAREM;
> 3.
> een uitbreiding van een vergunde inrichting die, of waardoor de inrichting, onderworpen wordt aan een milieu-effectbeoordeling en/of een veiligheidsrapportering.
> Voor het bepalen van de procentuele stijging zoals bedoeld in 2/, wordt de als gevolg van een milieuvergunningsaanvraag, bedoeld in artikel 6, vergunde situatie als basis genomen.
> 4.

een verandering die een verhoging van risiconiveau zoals bepaald in de indelingslijst bij dit besluit en in artikel 5.51.3.1., § 2, van titel II van het Vlarem, inhoudt.

§ 3

In de andere gevallen dan deze bedoeld in § 1, moet de verandering van een inrichting overeenkomstig artikel 6ter worden meegedeeld aan de overheid die in eerste aanleg bevoegd is.

De Minister toont niet aan dat de wijziging van de exploitatie van die aard was, dat een aanvraag conform art. 6bis §3 diende te worden ingediend. Integendeel, de Minister meldt zelf dat de wijziging enkel betrekking had op een klasse-3 activiteit en voegt daar niet aan toe, noch staaft dat ondanks deze activiteit - toch een milieuvergunningsaanvraag diende te worden ingediend.

-de goede ruimtelijke ordening-

50. De gemachtigde ambtenaar is van oordeel dat de goede ruimtelijke ordening wordt geschaad. De Minister weerlegt deze argumentatie niet en maakt ze derhalve tot de zijne.

51. De gemachtigde ambtenaar stelt :

‘De hinder die deze activiteiten met zich meebrengen storen het woongenot van de residentiële bewoning in de onmiddellijke omgeving Dit blijkt uit het ingediende bezwaar.’

52. Het is duidelijk dat de gemachtigde ambtenaar een opportuniteitsbeoordeling maakt en geen wettigheidstoets uitvoert.

Wij citeren in dat verband de daarop betrekking hebbende passage in de van toepassing zijnde beleidsnota van de bevoegde minister :

Inperken beroepsmogelijkheid gemachtigde ambtenaar

‘In het huidige vergunningensysteem, vastgelegd in het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, kan de gemachtigde ambtenaar bij de Vlaamse Regering in beroep gaan tegen elke beslissing van de bestendige deputatie, zowel om legaliteitsredenen als om opportuniteitsredenen. In het nieuwe vergunningensysteem, dat in werking zal treden in de gemeenten die aan bepaalde voorwaarden voldoen, is uitdrukkelijk bepaald (artikel 126) dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar enkel een legaliteitstoezicht zal uitoefenen. Op dat moment zijn er echter heel wat garanties dat de gemeente goed voorbereide en gefundeerde beslissingen kan opmaken en opstellen: ze beschikken over een goedgekeurd ruimtelijk structuurplan, kunnen de ordening gedetailleerd vastleggen in (gemeentelijke) ruimtelijke uitvoeringsplannen, hebben een eigen (of gedeelde) ambtenaar ruimtelijke ordening en kunnen beroepen op registers met gegevens over vergunningen en plannen. In tussentijd is het aangewezen dat de gemachtigde ambtenaren, naar analogie met deze bepaling, voldoende terughoudend zijn wat betreft het instellen van een hoger beroep en dit te doen vanuit een bewaken van de Vlaamse belangen inzake legitimiteit. Indien aan deze oproep niet het gewenste gevolg wordt gegeven, zullen de op dat moment aangewezen maatregelen genomen worden. Deze voornemens zijn uiteraard geen vrijgeleide voor de bestendige deputaties om hun taak als bewaker van het algemeen belang inzake ruimtelijke ordening, niet ernstig ter harte te nemen. Per slot van rekening heeft in het nieuwe decreet elke overheid op zijn of haar niveau die bevoegdheden en verantwoordelijkheden gekregen en moet ze die terdege opnemen.’.

Deze tekst is duidelijk : de gemachtigde ambtenaar gaat regelrecht in tegen de richtlijn van de minister.

53. Bovendien is er in casu geen sprake van hinder. Geurhinder is er al niet meer sedert het productieproces werd omgevormd en werd afgezien van gefrituurde etenswaren. Geluidshinder is er nooit geweest. Enige hinder

waarvan sprake zou kunnen zijn (doch die zelf niet werd opgeworpen in de bezwaarschriften) is visuele hinder. Ook hiervan kan geen sprake meer zijn. In de overeenkomsten die met twee buren werden gesloten, laat de bewoording terzake geen twijfel mogelijk :

> 'Meat Impex heeft een regularisatie vergunning aangevraagd.
> In het kader van de stedenbouwkundige vergunning is gebleken dat het aangewezen is een groenscherm te voorzien langs het bedrijf van Meat Impex NV aan de zijde van het perceel van Patrick Wouters.
> (.)
> Patrick Wouters stelt een strook van zijn terrein palend aan het bedrijf van Meat Impex, zoals aangeduid op bijgevoegd plan, ter beschikking voor het aanplanten van een natuurlijk groenscherm ter hoogte van de gebouwen over een lengte van 56 meter.'

Eenzelfde overeenkomst werd gesloten met de heer en mevrouw Florimond Witters - Verhoeven.

54. Het spreekt voor zich dat de buren niet zouden meewerken aan de mogelijkheid tot regularisatie van het bedrijf mochten zij niet akkoord gaan met de mogelijkheid tot regularisatie en m.a.w. mochten er nog sprake zijn van bezwaren die niet zouden zijn opgelost.

55. De gemachtigde ambtenaar beroept zich enkel op achterhaalde bezwaren teneinde de vermeende inbreuk op de goede ruimtelijke ordening te staven. Hij stelt immers :

> 'De afwijkingen in toepassing van art. 145bis kunnen slechts worden verleend op voorwaarde dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad. Allereerst is er de vraag of een dergelijk bedrijf thuishoort op de rand van de kern van Beerzel. De hinder die deze activiteiten met zich meebrengen storten het woongenot van de residentiële bewoning in de onmiddellijke omgeving. Dit blijkt duidelijk uit het ingediende bezwaar.'

M.a.w. : de gemachtigde ambtenaar haalt geen concrete elementen aan. Hij baseert zich enkel op twee achterhaalde bezwaren.

56. Voorts stelt de gemachtigde ambtenaar :

> 'Daarbij moet worden opgemerkt dat het niet opgaat om het eigendom van buren te bezwaren om bewust begane (wat blijkt uit verschillende stukken) overtredingen te kunnen regulariseren. Normaliter wordt immers het bufferend groenscherm voorzien op het eigen eigendom, wat natuurlijk inhoudt dat er voor de uiteindelijke bedrijfsgebouwen minder ruimte beschikbaar is.'

Deze argumentatie is hoogst betwistbaar.

Vooreerst doet men op zijn eigendom wat men wil conform art. 544 B.W.

Ten tweede is er gekozen voor de aanplanting van een groenscherm om aan de wensen van de buren en van de gemeente tegemoet te komen. Partijen hebben in overleg gezocht naar een elegante oplossing die voor allen aanvaardbaar en instapbaar is, getuige hiervan de overeenkomsten die op minnelijke wijze gesloten zijn. Dergelijke handelswijze zou moeten worden toegejuicht in plaats van bekritiseerd.

57. Subsidiair dient te worden opgemerkt dat de gemachtigde ambtenaar hier een opmerking maakt die geen uitstaans heeft met de goede ruimtelijke ordening en bovenop de opportuniteitstoets die hij ten onrechte maakte ook nog een persoonlijke overtuiging impliceert hetgeen evident nooit een geldige reden kan vormen om een vergunning te weigeren die moet gebaseerd zijn op wettigheidsmotieven.

Concluderend kan worden besloten dat de aanvraag aan alle voorwaarden van art. 145bis§1, 4/ DRO voldeed en dat de Minister het beroep van de gemachtigde ambtenaar ten onrechte is bijgetreden en de aanvraag ten onrechte als ongegrond heeft beoordeeld".

Beoordeling

5.1. Gelet op het suppletoir karakter van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, wordt het middel afgeleid uit de schending ervan geacht te zijn afgeleid uit de schending van het toentertijd geldende artikel 53, § 3, eerste lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, dat aan de deputatie en de minister, wanneer zij uitspraak doen over een bouwaanvraag, een motiveringsverplichting oplegt die niet minder streng is dan deze opgelegd in de eerstgenoemde wet.

5.2. Het geschonden geachte artikel 145bis, §1, 4/ van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO) luidde ten tijde van het nemen van het bestreden besluit als volgt:

> "Voorzover voldaan is aan de voorwaarden in deze paragraaf, vormen de geldende bestemmingsvoorschriften van de gewestplannen en de algemene plannen van aanleg op zichzelf geen weigeringsgrond bij de beoordeling, door de vergunningsverlenende overheid, van aanvragen tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning met betrekking tot bestaande gebouwen of bestaande constructies. Deze uitzonderingsbepaling geldt slechts indien de aanvraag betrekking heeft op:
> (...)
> 4° het uitbreiden van een bestaand gebouw, niet zijnde woningbouw, met een gebouw of een vaste inrichting, op voorwaarde dat de uitbreiding het noodzakelijke gevolg is van overeenkomstig het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning voorgeschreven algemene, sectoriële of bijzondere voorwaarden, strekkende tot het bevorderen van de kwaliteit van het leefmilieu, of het noodzakelijk gevolg van een voorwaarde die betrekking heeft op de gezondheid van de mens opgelegd na advies van de bevoegde dienst naar aanleiding van een vergunning verleend in het kader van dat decreet, of het noodzakelijk gevolg van maatregelen voorgeschreven door de sociale inspecteurs die bevoegd zijn in het kader van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie, of het noodzakelijk gevolg van maatregelen voorgeschreven in het kader van de wet van 2 april 1971 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen, in het kader van de wet van 24 maart 1987 betreffende de dierengezondheid, of in het kader van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren;
> (...)
> De mogelijkheden, vermeld in het eerste lid, 1° tot en met 6°, gelden enkel indien voldaan is aan de volgende voorwaarden:
> (...)
> d) voor inrichtingen in gebouwen, niet zijnde woningbouw, waarvoor een milieuvergunning vereist is overeenkomstig het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning is bovendien voldaan aan de volgende voorwaarden:
> - op het moment van de vergunningsaanvraag beschikt de aanvrager over de nodige milieuvergunning voor de uitbating;
> (...)".

5.3. De verzoekende partij stelt dat de uitbreiding het noodzakelijk gevolg is van de geldende milieuvoorwaarden aangezien een exploitant gehouden is tot het implementeren van de beste kwaliteitszorgsystemen, waaronder ook de verplichtingen zouden zijn begrepen die voortvloeien uit het koninklijk besluit van 14 november 2003 betreffende autocontrole, meldingsplicht en traceerbaarheid in de voedselketen.

5.4. Artikel 145bis DRO is een uitzonderingsbepaling en dient als zodanig strikt geïnterpreteerd te worden. De uitzonderingsbepaling van artikel 145bis, §1, 4/ DRO geldt uitsluitend voor de in deze bepaling vermelde decreten en wetten en niet voor andere decreten en wetten.

Het voornoemde koninklijk besluit van 14 november 2003 is niet begrepen in de door het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning voorgeschreven algemene, sectoriële of bijzondere voorwaarden, strekkende tot het bevorderen van de kwaliteit van het leefmilieu.

De verzoekende partij verwijst niet naar een voorwaarde die haar zou zijn opgelegd naar aanleiding van een vergunning verleend in het kader van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning. Meer zelfs, het blijkt niet dat de activiteiten van de verzoekende partij op het ogenblik van haar aanvraag, te weten het produceren van "diepgevroren gebakken en gevulde voedingswaren (...) (o.m. roomsoezen, profiteroles)", gedekt zijn door haar milieuvergunning voor het "vervaardigen van diepvries aardappelprodukten". Aan het voorgaande wordt geen afbreuk gedaan door het door de verzoekende partij aangevoerde element dat de eerstgenoemde activiteit "enkel betrekking (heeft) op een klasse-3 activiteit".

De verwerende partij overweegt terecht dat niet aan de voorwaarden van artikel 145bis DRO voldaan is. In het bestreden besluit is op afdoende wijze gemotiveerd waarom de aanvraag niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 145bis DRO.

5.5. In zoverre het enig middel de overwegingen in het bestreden besluit met betrekking tot de goede ruimtelijke ordening bekritiseert, heeft het betrekking op een overtollig motief. Het middelonderdeel dat een overtollig motief bekritiseert is niet ontvankelijk aangezien het niet kan leiden tot de nietigverklaring van het bestreden besluit.

5.6. Het stond niet aan de verwerende partij om op grond van de in het middel aangevoerde beginselen in te gaan tegen het decreet.

5.7. Het enig middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien september 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Jeroen Van Nieuwenhove,	staatsraad,

bijgestaan door

Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Tiny Temmerman **Roger Stevens**