RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

nr. 207.288 van 10 september 2010
in de zaak A. 196.262/X-14.554.

In zake: de b.v.b.a. LANDBOUWBEDRIJF LAFAUT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Marc D'Hoore en Gregory Vermaercke
kantoor houdend te 8200 BRUGGE
Dirk Martensstraat 23
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Yves François
kantoor houdend te 8790 WAREGEM
Eertbruggestraat 10
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 19 april 2010, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van besluit van 16 februari 2010 van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport waarbij aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het bouwen van een biogasinstallatie aan de Nachtegaalstraat 3 te Pittem, kadastraal bekend sectie B, nrs. 266/a, 272/l, 273/g, 275/e, 282/c en 284/b.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 juni 2010.

Staatsraad Jeroen Van Nieuwenhove heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter Van Aerschot, die loco advocaten Marc D'Hoore en Gregory Vermaercke verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Yves François, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Peter Provoost 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. De verzoekende partij exploiteert een landbouwbedrijf, gelegen aan de Nachtegaalstraat 3 te Pittem.

Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 17 december 1979 vastgestelde gewestplan Roeselare-Tielt is het terrein gelegen in agrarisch gebied.

4. Op 2 april 2008 dient de verzoekende partij een milieuvergunningsaanvraag in voor de verandering van de bestaande en vergunde inrichting. Het gaat om een uitbreiding met een installatie waarin door de gezamenlijke vergisting van dierlijke mest, energiegewassen en organisch biologisch afval biogas zal worden geproduceerd, alsook een droge meststof.

Op 9 oktober 2008 verleent de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen de gevraagde milieuvergunning. Tegen die vergunningsbeslissing wordt administratief beroep ingesteld door een naburige particulier.

Op 10 maart 2009 verleent de Vlaamse minister bevoegd voor Leefmilieu de gevraagde milieuvergunning met een aantal aanpassingen van de bijzondere voorwaarden.

5. Op 2 juni 2008 dient de verzoekende partij een aanvraag in bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Pittem voor het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning voor de betrokken installaties.

De aanvraag omvat de volgende constructies:

- een loods van 33 op 70 meter, met een nokhoogte van 11,10 meter;

- sleufsilo's (voor de opslag van energiegewassen), samen 60 op 24 meter, met een hoogte van 3,5 meter;
- 3 vergistingstanks, deels ingegraven en 4 meter boven de grond uitstekend, met telkens een diameter van 30,4 meter;
- 4 opslagtanks, deels ingegraven en 4 meter boven de grond uitstekend, met telkens een diameter van 24 meter;
- een zogenaamde lagune ten behoeve van de waterzuivering, ongeveer 20,5 op 51 meter, omringd door een berm met een hoogte van 1,5 meter;
- een wasstraat voor het reinigen van voertuigen, een weegbrug, en een elektriciteitscabine.

6. Op 4 december 2008 geeft de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een ongunstig advies over de aanvraag omwille van de strijdigheid met de bestemming van agrarisch gebied en de onverenigbaarheid met de goede plaatselijke ordening.

7. Op 17 december 2008 weigert het college van burgemeester en schepenen de gevraagde vergunning.

8. Op 25 juni 2009 willigt de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen het door de verzoekende partij ingestelde administratief beroep in en verleent zij de gevraagde stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden.

9. Op 16 februari 2010 willigt de Vlaamse minister bevoegd voor Ruimtelijke Ordening het door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar ingestelde administratief beroep in en weigert hij de gevraagde vergunning.

Het bestreden besluit is gemotiveerd als volgt:

> "Overwegende dat voor de inplanting van nieuwe mestbehandelings- en vergistingsinstallaties in agrarisch gebied een maximum vooropgesteld wordt van 60.000 ton inputmateriaal per jaar waarboven het alleszins noodzakelijk is een dergelijk bedrijf te voorzien in een bedrijvenzone; dat het aangewezen is een maximum van enkele tienduizenden ton en ten hoogste 10 km verwijdering voorop te stellen om enerzijds de ruimtelijke impact en mobiliteit te milderen en anderzijds de invloed in het landbouwgebied beneden aanvaardbare grenzen te houden; dat als dat niet zo is, er overigens maar weinig reden is om een dusdanige installatie niet te voorzien in een specifieke bedrijvenzone;
>
> Overwegende dat de betreffende installatie met een capaciteit van 60.000 ton per jaar zich in principe op de grens bevindt van wat enerzijds mogelijk is in agrarisch gebied en anderzijds van een dermate schaal is dat het eigenlijk om een industrieel bedrijf gaat; dat uit het dossier kan worden opgemaakt dat slechts ongeveer 8% van de te verwerken grondstoffen afkomstig zal zijn van het eigen bedrijf en 92% van andere bedrijven; dat omwille van het ontbreken

van enige informatie over de toeleveringsbedrijven ook niet met voldoende zekerheid kan vastgesteld worden of huidige site de plaatselijke nood opvangt en er enkel transporten zullen plaatsvinden binnen een straal van 10 kilometer; dat bovendien volgens de door de aanvrager verschafte gegevens mogelijks slechts 12.000 ton mest zal verwerkt worden, of 1/5 van de totale verwerkingscapaciteit; dat conform het hiervoor aangehaalde artikel 11 een agrarisch gebied behoudens bijzondere bepalingen enkel de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen alsmede de woning van de exploitanten kan bevatten; dat indien de inrichting slechts 20% mest verwerkt, dit betekent dat ze onvoldoende landbouwafhankelijk is en dient voorzien te worden in een specifieke bedrijvenzone;

Overwegende dat de deputatie van de provincie West-Vlaanderen in zitting van 9 oktober 2008 een milieuvergunning verleende aan Lafaut Landbouwbedrijf bvba voor het veranderen van een varkens- en kippenhouderij; dat tegen deze vergunning beroep werd aangetekend door derden; dat bij besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 10 maart 2009 het beroep ontvankelijk wordt bevonden en deels gegrond wordt verklaard; dat de bestreden beslissing wordt gewijzigd, onder meer als volgt:

Afstand: de inrichtingen die landbouwgerelateerde stromen zullen aanleveren aan onderhavige installatie moeten gelegen zijn in een perimeter van 20 km rondom de inrichting.

Grondstoffen: minimum 60% van de stromen moet bestaan uit mest, primaire grondstoffen en landbouwgerelateerde afvalstoffen. Maximum 40% van de stromen mag ingevuld worden door secundaire grondstoffen en organisch biologische afvalstromen.

Overwegende dat uit het voorliggende aanvraagdossier echter nergens blijkt dat deze voorwaarden effectief zullen of kunnen nageleefd worden; dat integendeel wel duidelijk blijkt dat het bedrijf van de aanvrager zelf over slechts een beperkte hoeveelheid eigen input beschikt en voor 92% afhankelijk is van input van andere bedrijven; dat met andere woorden onvoldoende aangetoond wordt dat de inrichting van een mestbehandelings- en vergistingsinstallatie op deze specifieke plaats de plaatselijke nood zal opvangen; dat de uitbating in functie van de plaatselijke landbouw dient te staan om als para-agrarisch te worden beschouwd; dat in het dossier onvoldoende garanties zijn dat dit effectief het geval is; dat deze voorwaarde van belang is bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning;

Overwegende dat de voorliggende aanvraag dan ook niet in overeenstemming is met de bestemming van het gewestplan; dat de aanvraag alleen al om deze reden dient geweigerd te worden, conform artikel 4.3.1. §1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;

(...)

Overwegende dat, in ondergeschikte orde, bij de afweging tot het toekennen van een vergunning het aangevraagde verenigbaar dient te zijn met een goede ruimtelijke ordening, overeenkomstig artikel 4.3.l, §1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening; dat de overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld overeenkomstig artikel 4.3.1, §2 van voornoemde codex;

Overwegende dat het terrein van de voorliggende aanvraag gelegen is in het uiterste oosten van de gemeente Pittem, op de grens met de buurgemeente Tielt, langs de Nachtegaalstraat, een voldoende uitgeruste gemeenteweg; dat de Nachtegaalstraat op ongeveer 200 meter ten zuidwesten van het terrein aansluit op de Turkeijensteenweg, die de deelgemeente Egem verbindt met Tielt; dat het landschap zich bodemkundig situeert in de zandleemstreek, meer specifiek het ‘Plateau van Tielt’, een zachtgolvend, open landschap, gekenmerkt door het volledig ontbreken van bossen, een hoge dichtheid van verspreide bebouwing

en enkele grotere verstedelijkte kernen met een onduidelijke structuur; dat de onmiddellijke omgeving van het terrein gekenmerkt wordt door haar openheid en verspreide bebouwing van voornamelijk kleinschalige landbouwbedrijven en zonevreemde woningen en door het ontbreken van bebossing en de afwezigheid van kleine landschapselementen;

Overwegende dat de inrichting gelegen is in de relictzone R30066 zoals aangegeven in de Landschapsatlas v.1.0 (AROHM, Afdeling Monumenten en Landschappen, 2001); dat het bedrijf in kwestie gesitueerd is in het nog gaaf bewaard landschap ten noordoosten van Pittem, meer bepaald in een omgeving met traditioneel open bouwland; dat de esthetische waarden onder meer bestaan uit weidse panoramische zichten vanaf de waterscheidingskam tussen het Mandel-Leiebekken en het Rivierbeekbekken; dat deze kamlijn van het plateau van Tielt tevens geselecteerd is als structurerend reliëfcomponent binnen het provinciaal ruimtelijk structuurplan; dat de locatie ook een archeologisch gevoelige zone betreft gezien de aantrekkingskracht van hooggelegen topzones op vroege bewoningsvormen;

Overwegende dat de ruimtelijke impact van het bedrijf en de eventuele verdere expansie ervan, zeker wanneer uitgegaan wordt van een grootschalige inrichting voor mestbehandeling en vergisting, sterk van invloed zal zijn op de aanwezige waarden, in casu het resterende landschap met onder meer open bouwlanden en wijdse panoramische zichten; dat de introductie van een mestbehandelings- en vergistingsinstallatie met een duidelijke agro- of bio-industriële verschijningsvorm en een aanzienlijk ruimtebeslag bedreigend is voor het behoud van de landschappelijke waarden; dat bovendien deze verschijningsvorm, spijts het nastreven van integratiedoelstellingen, zeer moeilijk aansluit bij de nog aanwezige grondgebonden landbouwbedrijvigheid in de omgeving; dat (de) in de Landschapsatlas opgenomen beleidswenselijkheden voor toekomstige ontwikkeling in de traditionele landschappen in Vlaanderen, in casu het Plateau van Tielt (code 220051), vooropstellen dat verspreiding van (bio)industriële vestigingen dient te worden tegengegaan; dat dit standpunt binnen ankerplaatsen en relictzones wordt aangehouden;

Overwegende dat met de voorgestelde integratie in het landschap een groenmassief wordt beoogd rondom de bedrijvigheid, met een lengte van ongeveer 190 meter en een breedte van ongeveer 165 meter; dat dit groenmassief echter voorzien wordt in een landschap dat gekenmerkt wordt door openheid, afwezigheid van bebossing en weidse panoramische zichten; dat deze integratiedoelstellingen dan ook eerder het tegengestelde effect zullen hebben van wat ze beogen, met name een landschappelijke integratie".

IV. Ontvankelijkheid van de vordering

10. De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van de vordering. Er bestaat vooralsnog geen noodzaak om over de opgeworpen exceptie uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over deze exceptie dringt zich immers slechts op indien zou blijken dat de grondvoorwaarden voor schorsing vervuld zijn, hetgeen te dezen, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

V. Gegrondheid van de vordering

11. Overeenkomstig artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Uiteenzetting door de verzoekende partij

12. Met betrekking tot het moeilijk te herstellen ernstig nadeel stelt de verzoekende partij dat de aanhoudende crisis in de landbouwsector, in het bijzonder voor wat betreft varkens en kippen ook bij haar sporen heeft achtergelaten. Samen met deze crisis, heeft ook de steeds strenger wordende milieuwetgeving ervoor gezorgd dat de verzoekende partij gedwongen wordt om zich steeds verder te ontwikkelen, wil zij nog enige rol van betekenis spelen in de landbouw en zelfs enige overlevingskans hebben. Uit de neergelegde jaarrekeningen blijkt dat zij de laatste twee jaar met aanzienlijke verliezen geconfronteerd wordt en dat het eigen vermogen het laatste jaar drastisch gedaald is tot -504.356 euro.

Ten einde de financiële crisis in de landbouw te boven te komen en een nog enigszins rendabel landbouwbedrijf uit te baten, is de verzoekende partij genoodzaakt verdere investeringen en uitbreidingen te doen. Om die reden initieerde zij in 2008 de plannen voor een biogasinstallatie, die voor haar levensnoodzakelijk is omdat zij daardoor zelf kan instaan voor de verwerking van mest, waarvoor zij nu nog aanzienlijke bedragen moet betalen aan derden. De biogasinstallatie maakt het ook mogelijk in de nabije toekomst nog een nieuwe kippenstal op te richten ter vervanging van de bestaande en verouderde stallen. Dit laatste voornemen moet, gelet op de reglementering met betrekking tot de huisvesting van kippen uiterlijk tegen 2012 worden uitgevoerd. De verzoekende partij heeft voor de geplande uitbreiding van haar inrichting bovendien reeds een mondelinge overeenkomst voor de aankoop van de aanpalende gronden, waarvoor zij 125.000 euro per ha heeft betaald. Bovendien zullen de noodzakelijke investeringskredieten en bouwmaterialen voor de geplande uitbreiding de volgende jaren nog verder stijgen. Door het bestreden besluit komen deze noodzakelijke bedrijfsontwikkelingen op de

helling te staan en is de ondergang van het bedrijf van de verzoekende partij niet denkbeeldig.

De verzoekende partij heeft bovendien de gegronde en terechte vrees dat de bevoegde overheid zich ook bij de binnenkort geplande aanvraag voor de nieuwe kippenstal zal beroepen op gelijkaardige argumenten als die in het bestreden besluit, waardoor zij opnieuw gedwongen zal worden de volledige procedure te doorlopen. De schorsing van de onmiddellijke tenuitvoerlegging is dan ook meer dan gerechtvaardigd.

De verzoekende partij stelt tevens dat de effectieve uitbating van haar bedrijf gebeurt daar haar zaakvoerder en zijn echtgenote. Zij zijn beide 36 jaar en indien zij hun levensdroom nog willen realiseren op een nuttige leeftijd, moet dit nu gebeuren. Een gebeurlijke nietigverklaring binnen enkele jaren zal het geschetste nadeel nooit meer kunnen herstellen.

Ten slotte wijst de verzoekende partij op de morele impact van de procedureslag op het gezinsleven van de zaakvoerder van de verzoekster. De periode van bijna twee jaar alvorens enige duidelijkheid verschaft werd omtrent het al dan niet verlenen van de gevraagde vergunning, leidde tot grote onzekerheid voor de zaakvoerder, mede gelet op de penibele financiële situatie. Die onzekerheid heeft een belangrijke impact op zijn gezinsleven, aangezien het bedrijf de enige bron van inkomsten vormt voor het gezin en die inkomstenbron door het bestreden besluit drastisch in gevaar wordt gebracht.

Beoordeling

13. Voor wat betreft de aangevoerde moeilijke financiële situatie blijkt uit het door de verzoekende partij voorgelegde “handelsrapport” dat het eigen vermogen van de verzoekende partij is gedaald tot -504.356 euro na drie verlieslatende boekjaren (2007, 2008 en 2009). Uit die gegevens kan evenwel nog niet worden opgemaakt dat de weigering van de aanvraag met betrekking tot de biogasinstallatie op zich beschouwd deze precaire situatie verder zal doen verslechteren. De verzoekende partij zet voorts niet uiteen waarom de door haar gewenste investeringen in een biogasinstallatie noodzakelijk zijn voor het verhelpen van deze precaire situatie. Deze noodzaak wordt door haar als een premisse voorgesteld en zelfs niet aannemelijk gemaakt, bijvoorbeeld aan de hand van berekeningen over de terugverdieneffecten op korte en op langere termijn. Zo worden er geen details verstrekt over de huidige kosten van mestverwerking en voor de investeringskosten in de biogasinstallatie. Ook voor de geplande kippenstal wordt de noodzaak niet aangetoond van deze investering voor een verbetering van de

financiële situatie van de verzoekende partij. De algemeen geformuleerde stelling dat investeringskredieten en bouwmaterialen in de loop van de volgende jaren duurder zullen worden, wordt evenmin verder onderbouwd en is veeleer speculatief. In de gegeven omstandigheden blijkt er geen rechtstreeks oorzakelijk verband voor te liggen tussen de financiële situatie van de verzoekende partij en de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing.

Gegeven de verschillen in omvang en aard van de biogasinstallatie en de geplande kippenstal staat helemaal niet vast dat de aanvraag met betrekking tot de kippenstal op dezelfde wijze beoordeeld zal worden als de aanvraag met betrekking tot de biogasinstallatie. De stelling over de precedentwaarde van het bestreden besluit voor de eerstgenoemde aanvraag is dan ook speculatief.

Het persoonlijke nadeel dat de zaakvoerder, zijn echtgenote en hun gezin lijden door de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit, ontslaat de verzoekende partij er nog niet van een eigen persoonlijk nadeel aannemelijk te maken. Overigens wordt het persoonlijke nadeel van de eerstgenoemden ontleend aan het zo-even aangehaalde financiële nadeel, waarvan reeds bleek dat het geen moeilijk te herstellen ernstig nadeel inhoudt.

14. Hieruit volgt dat niet voldaan is aan één van de bij artikel 17, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgelegde voorwaarden om de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit te kunnen bevelen.

Die vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

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

Jeroen Van Nieuwenhove, staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door
Astrid Truyens, griffier.

De griffier **De voorzitter**

Astrid Truyens **Jeroen Van Nieuwenhove**