

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 217.084 van 29 december 2011

in de zaak A. 193.301/VII-37.388.

In zake :

1. Adriaan LEMMENS
2. Leon BIESMANS
3. Lodewijk TRUYEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Inke Dedecker
kantoor houdend te 3600 Genk
Stoffelsbergstraat 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Archimedesstraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

Jozef DETERS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Ilse Cuypers en Bart De Becker
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Frankrijklei 146
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 juli 2009, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 28 april 2009, waarbij het beroep ingediend tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Limburg van 23 mei 2001 houdende

de weigering van de vergunning voor het exploiteren van een inrichting voor het bewerken van slachtproducten, gelegen aan de Opitterkiezel 38 te Bree, gegrond wordt verklaard, de beroepen beslissing wordt opgeheven en de gevraagde vergunning wordt verleend onder naleving van een aantal bijzondere exploitatievoorwaarden.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 197.453 van 29 oktober 2009 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en de verzoekers hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 2 december 2009. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekers en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 december 2011.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Inke Dedecker, die verschijnt voor de verzoekers, advocaat Emmanuel Verhaest, die loco advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Ilse Cuypers, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ronny Vercruyssen 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 tussenkomende partij is uitbater van een inrichting voor het bewerken van slachtproducten aan de Opittekiesel 38 te Bree.

4. Volgens het bij koninklijk besluit van 22 maart 1978 vastgesteld gewestplan Neerpelt-Bree is de inrichting gelegen in woongebied, woonuitbreidingsgebied, waterwinningsgebied en agrarisch gebied.

Volgens het bij ministerieel besluit van 29 april 1997 goedgekeurd Bijzonder Plan van Aanleg (hierna : BPA) Opittekiesel, ligt de inrichting in een zone voor ambachtelijke bedrijven.

5. De tussenkomende partij dient op 6 november 2000 een vergunningsaanvraag in bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg voor de exploitatie van een inrichting voor het bewerken van slachtproducten.

6. Op 23 mei 2001 weigert de bestendige deputatie deze vergunning.

Hiertegen stelt de tussenkomende partij beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister.

7. Met een besluit van 16 november 2001 acht de verwerende partij het beroep ongegrond en wordt de beroepen beslissing tot weigering van de gevraagde vergunning bevestigd.

8. De tussenkomende partij dient tegen dit besluit een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad van State.

9. Bij besluit van de Vlaamse minister Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening, van 26 maart 2003 wordt het BPA Opitterkiezel, waarin de betrokken inrichting is gelegen, gewijzigd. Ingevolge die wijziging bepaalt artikel 3 van het BPA dat onder meer de volgende activiteiten en types bedrijven niet zijn toegelaten :

"slachthuizen en vleesafvalver- en bewerkend bedrijf, met inbegrip van veevoeder- en meststofproductie (...)".

10. Met het arrest nr. 185.809 van 28 augustus 2008 vernietigt de Raad het besluit van 16 november 2001 tot weigering van de gevraagde vergunning.

11. Ingevolge dit arrest wordt de procedure tegen het besluit van 23 mei 2001 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg hernomen.

De volgende adviezen worden ingewonnen :

- Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij en afdeling Milieuvergunningen :
gunstig

- afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid : gunstig in de mate dat de activiteiten zich beperken tot het verpakken van aangevoerd gedroogd vlees
- afdeling Toezicht Volksgezondheid : gunstig voor de opslag en bewerking van gedroogd slachtafval maar ongunstig voor het ter plaatse drogen van het slachtafval
- Gewestelijke Milieuvergunningscommissie : gunstig voor de opslag en het verpakken van gedroogde slachtproducten, maar niet voor het drogen van vleesafval.

12. Op 28 april 2009 verklaart de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur het beroep van de tussenkomende partij gegrond en verleent hij de gevraagde vergunning, mits naleving van een aantal bijzondere exploitatievoorwaarden.

Dit is het bestreden besluit.

Wat het aspect van de overeenstemming met het BPA Opitterkiezel betreft, overweegt het besluit :

"(...) dat de producten waarvoor vergunning wordt gevraagd op grond van de Europese Verordening 1774/2002 van 3 oktober 2002, tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en het Samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2005 tussen de federale Staat en de Gewesten inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten, geen afvalstoffen meer zijn maar dierlijke bijproducten;

Overwegende dat Lexeco advocaten op 3 december 2008 een bijkomende nota betreffende het voormelde BPA heeft doorgestuurd, waarin zij terecht stellen dat het bedrijf aan de voorwaarden van het BPA voldoet, aangezien de producten waarvoor de vergunning wordt aangevraagd beschouwd moeten worden als dierlijke bijproducten en niet als afvalstoffen; dat bijgevolg zowel de droogactiviteiten als het verpakken op deze locatie in overeenstemming zijn met het BPA;"

Het bestreden besluit steunt voorts onder meer op de overweging dat overeenkomstig een besluit van de Vlaamse regering van 19 september 2008

"de beoogde installatie niet meer wordt ingedeeld onder rubriek 2.2.4., maar valt onder de nieuwe rubriek 45.18 voor dierlijke bijproducten, andere dan afvalstoffen als bedoeld in het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen ; dat bijgevolg bij het in werking treden van dit besluit een bedrijf voor de verwerking van categorie 3-materiaal zal ressorteren onder klasse 2 in plaats van klasse 1".

IV. Ontvankelijkheid

Standpunt van de tussenkomende partij

13. De tussenkomende partij werpt als exceptie op dat de verzoekers geen blijk geven van het wettelijk vereiste belang, vermits zij de voorliggende procedure slechts voeren in het belang van een derde, namelijk de stad Bree. Zij verwijst daarvoor naar stukken waaruit zou blijken dat de stad de verzoekers heeft aangezet tot het voeren van een schorsingsprocedure en tevens de volledige kosten van de juridische vertegenwoordiging te haren laste zal nemen. Bovendien zouden de verzoekers niet aantonen dat zij zelf over het wettelijk vereiste persoonlijk belang beschikken.

Beoordeling

14. De verzoekers wonen aan de Opitterkiezel nummers 30, 32, en 49, dit is in de onmiddellijke omgeving van de vergunde inrichting. Mede rekening houdend met het feit dat zij geurhinder aanvoeren als een mogelijk aspect van de hinder, wordt het belang voldoende aangetoond.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

Standpunten van de partijen

15. De verzoekers leiden een derde middel af uit de schending van artikel 2, § 1, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna : coördinatiedecreet), van de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA Opitterkiezel, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet), en van het materieel motiveringsbeginsel.

Zij betogen in essentie dat het bestreden besluit de activiteit van de betrokken inrichting ten onrechte kwalificeert als het bewerken van dierlijke bijproducten zoals bedoeld in de milieureglementering. Zij argumenteren dat de inrichting moet worden uitgesloten op grond van een normale lezing van het stedenbouwkundig voorschrift volgens hetwelk "slachthuizen en vleesafvalver- en bewerkende bedrijven, met uitzondering van verpakkingen", niet zijn toegelaten.

16. De verwerende partij neemt de argumentatie over uit een stuk dat door de tussenkomende partij naar aanleiding van de zitting van de Milieuvergunningscommissie op 12 november 2008 is neergelegd. Haar standpunt houdt in essentie in dat rekening moet worden gehouden met het gewijzigde BPA Opitterkiezel, en dat de vergunde activiteit niet valt onder het verbod voor "slachthuizen en vleesafvalver- en bewerkende bedrijven, (...) met uitzondering van verpakken". De producten waarvoor de vergunning wordt gevraagd zijn volgens de verwerende partij immers, ingevolge de Verordening (EG) nr. 1774/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 3 oktober 2002 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten (hierna: Verordening nr. 1774/2002) en ingevolge de Samenwerkingsovereenkomst van 28 oktober 2005 tussen de federale Staat en de Gewesten inzake dergelijke producten, geen afvalstoffen meer, maar dierlijke bijproducten. Zij besluit dat, vermits de inrichting van de tussenkomende partij

geen slachthuis is en de producten die er worden bewerkt geen afvalstoffen zijn, de betrokken activiteiten niet vallen onder de verbodsbepaling van het BPA.

17. In de memorie van wederantwoord stellen de verzoekers dat de interpretatie van de verwerende partij regelrecht ingaat tegen het BPA. Deze interpretatie impliceert volgens hen dat om het even welk afval niet kan bewerkt of verwerkt worden, en het houdt volgens hen geen steek om er een interpretatie op na te houden "die impliceert dat iets verboden wordt wat door het BPA toch niet kan".

18. De tussenkomenende partij stelt in essentie, in navolging van de verwerende partij, dat haar inrichting geen slachthuis is, dat de producten die er worden bewerkt geen afvalstoffen zijn, en dat de activiteiten waarvoor vergunning wordt gevraagd bijgevolg niet vallen onder de omschrijving van de niet toegelaten activiteiten. Zij benadrukt dat het BPA geenszins alle vleesverwerkende bedrijven verbiedt, maar slechts die bedrijven die vleesafval verwerken of bewerken, zodat er geen schending is van het stedenbouwkundig voorschrift.

Ondergeschikt betoogt de tussenkomenende partij dat, indien wordt geoordeeld dat "dierlijke bijproducten" toch onder de verbodsbepaling van het BPA ressorteren, het BPA met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten, omdat de onduidelijkheid van het BPA het rechtszekerheidsbeginsel zou schenden.

Volgens de tussenkomenende partij is het middel voorts niet ontvankelijk voor zover de schending van de motiveringswet wordt ingeroepen, aangezien die wet te dezen niet van toepassing is. Zij stelt dat er ook geen schending is van het materieel motiveringsbeginsel, aangezien de bestreden beslissing wel degelijk steunt op juiste feitelijke gegevens en rechtens aanvaardbare motieven vermits, in uitvoering van de Verordening nr. 1774/2002, de producten voor de verwerking waarvan een vergunning wordt gevraagd geen afvalstoffen meer zijn, maar dierlijke bijproducten.

19. In de laatste memorie voegt de verwerende partij nog toe dat uit de formulering van artikel 3 van het BPA Opitterkiezel duidelijk blijkt dat de kern van het verbod er niet in bestaat elke mogelijke vleesverwerkende activiteit te verhinderen, maar enkel die activiteiten te verhinderen waarbij grote hoeveelheden dierlijke afvalstoffen vrijkomen of als afval worden verwerkt. Het "zeer specifiek verbod" kan volgens de verwerende partij niet worden uitgebreid naar de verwerking van voor menselijke consumptie geschikte dierlijke bijproducten. Het feit dat de dierlijke bijproducten in kwestie uitsluitend bestaan uit zgn. "categorie 3-materiaal", wijzigt volgens haar niets aan de aard en de kwaliteit van de te verwerken producten, noch aan het doel van de verwerking tot voeding, "hetgeen kennelijk verschilt van de verwerking en afvoer ervan als afval".

20. De tussenkomenende partij voert in haar laatste memorie nog toe dat de uitzondering op de hoofdbestemming van het BPA restrictief moet worden geïnterpreteerd.

Beoordeling

21. De tussenkomenende partij heeft een aanvraag ingediend voor het uitbaten van een inrichting voor de verwerking van afvalstoffen.

De bewoordingen van het geldende bijzonder plan van aanleg zijn duidelijk. Uit artikel 3 volgt dat slachthuizen en bedrijven die zich bezig houden met de be- of verwerking van vleesafval, met uitzondering van verpakkingsactiviteiten, verboden zijn binnen de betrokken zone.

De aanvrager en de vergunningverlenende overheid verwijzen in de stukken naar een Europese verordening, die 30 voorafgaande overwegingen, 38 artikelen en een tiental bijlagen omvat en die in het publicatieblad van de Europese Gemeenschap (nu : Europese Unie) een ruimte van 95 pagina's inneemt. Zij duiden echter geen concrete rechtsregel aan waaruit met voldoende zekerheid blijkt waarom de te vergunnen activiteiten niet of niet langer meer als

afvalverwerking of -bewerking moeten worden gekwalificeerd. Zelfs als de Europese verordening in kwestie op dit vlak enige duidelijkheid zou verschaffen, merken de verzoekende partijen overigens terecht op dat deze verordening eerder betrekking heeft op het domein van de volksgezondheid en er vooral op gericht is om risicovolle dierlijke bijproducten uit de menselijke voedselketen te houden. De finaliteit van de reglementering is in de eerste plaats de voedselveiligheid en niet zozeer de bescherming van omwonenden tegen een hinderlijke verwerkingsinrichting. De verwijzing in de bestreden beslissing naar een wijziging in de indeling van de rubrieken van de bijlage bij VLAREM I wordt evenmin duidelijk toegelicht.

De overheid die een beslissing moet nemen over een aanvraag tot milieuvergunning is er toe gehouden de verordenende voorschriften van de geldende plannen van aanleg in acht te nemen. Als zij meent dat er redenen zijn om af te wijken van de tekst van de voorschriften van het plan, moet zij deze omstandigheden behoorlijk motiveren, wat te dezen niet is gebeurd.

Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 28 april 2009, waarbij het beroep ingediend tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Limburg van 23 mei 2001 houdende de weigering van de vergunning voor het exploiteren van een inrichting voor het bewerken van slachtproducten, gelegen aan de Opitterkiezel 38 te Bree, gegrond wordt verklaard, de beroepen beslissing wordt opgeheven en de gevraagde vergunning wordt verleend onder naleving van een aantal bijzondere exploitatievoorwaarden.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 1.050 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negenentwintig december tweeduizend en elf, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Luc Hellin