

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 219.136 van 3 mei 2012
in de zaak A. 203.226/VII-38.367.**

In zake : 1. Jonas VERCRUYSSE
 2. Tracey SERRUYS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Els Empereur en Kristof Hectors
 kantoor houdend te 2600 Berchem
 Uitbreidingstraat 2
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Kaat Decock
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
President Kennedypark 6/24
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomen partij :
de BVBA BIOMASS CENTER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Tom Malfait en Arne Magnus
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 13 januari 2012, strekt tot de
schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Vlaamse minister van
Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 16 november 2011 waarbij de beroepen van de
exploitant en de omwonenden, ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van
de provincie West-Vlaanderen van 19 mei 2011 houdende het verlenen, voor een

termijn verstrijkend op 31 december 2014, van de vergunning aan de BVBA Biomass Center voor het hernieuwen en wijzigen van een inrichting voor de opslag en mechanische bewerking van tuin- en plantsoenafval, gelegen aan de Zuidhoekstraat 4 te Sint-Eloois-Winkel (Ledegem), gegrond respectievelijk ongegrond worden verklaard, de beroepen beslissing wordt gewijzigd en de gevraagde vergunning, mits wijziging van een bijzondere exploitatievoorwaarde, wordt verleend.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Auditeur Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 april 2012.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kristof Hectors, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Jonas Riemslagh, die loco advocaat Steve Ronse verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Tom Malfait, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Dieter Decock 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. Tussenkoms

3. Met een op 3 februari 2012 ter post aangetekend verzoekschrift vraagt de BVBA Biomass Center om in het geding te mogen tussenkomen, zij is de begunstigde van de bestreden vergunning.

Er is grond om dat verzoek in te willigen, wat betreft het administratief kort geding.

IV. Feiten

4. De tussenkomende partij baat aan de Zuidhoekstraat 4 te Sint-Eloois-Winkel (Ledegem) een inrichting uit voor de opslag en mechanische bewerking van tuin- en plantsoenafval. Zij beschikt in dit verband over een milieuvergunning, geldig tot 24 februari 2012. Met het oog op de hernieuwing en wijziging (door vermindering) van haar milieuvergunning, dient zij op 13 januari 2011 een milieuvergunningsaanvraag in.

5. Op 19 mei 2011 verleent de deputatie van de provincie West-Vlaanderen de gevraagde vergunning tot 31 december 2014, zij het dat in een bijzondere exploitatievoorwaarde de "aanvoer en verwerking van grasafval uit containerparken (...) vanaf 25/2/2012 niet langer (wordt) toegestaan".

6. Een aantal omwonenden stellen tegen deze beslissing een administratief beroep in. Ook de tussenkomende partij stelt tegen de haar verleende vergunning een administratief beroep in, met name omdat zij niet akkoord is met de voormelde bijzondere vergunningsvoorwaarde houdende het verbod op de aanvoer en verwerking van grasafval uit containerparken.

7. De verwerende partij verklaart op 16 november 2011 de beroepen van de omwonenden ongegrond en het beroep van de tussenkomende partij gegrond. De beroepen beslissing wordt in grote mate bevestigd, met dien verstande dat de door de tussenkomende partij bestreden bijzondere

exploitatievoorwaarde wordt vervangen door een verbod op "de aanvoer en verwerking van zuiver grasafval". De gevraagde vergunning wordt aldus verleend voor een termijn verstrijkend op 31 december 2014, met het oog op een herlokalisatie van de bestreden inrichting.

Dit is het bestreden besluit, waarvan de voor dit beroep relevante motieven als volgt luiden :

"Overwegende dat de gebouwen oorspronkelijk werden opgericht voor een vlasbedrijf; dat in 1970 deze activiteit uitgebreid werd met een cornpostfabricatie en in 1971 - 1972 met een champignonkwekerij; dat het vlasbedrijf stopgezet werd in 1976; dat in 2001 de champignonkwekerij opgedoekt werd; dat enkel de compostering, met ondermeer opslag en verhakselen van groenafval, behouden werd als activiteit; dat de compostering sinds 1 augustus 2006 stopgezet is;

Overwegende dat volgens de gegevens in het vergunningenregister van de gemeente de volgende bouwvergunningen en stedenbouwkundige vergunningen verleend werden :

- uitbreiden van de bestaande vlasloods: vergund op 22 juli 1965;
- bouwen van een vlasloods na afbraak: vergund op 24 september 1968;
- het verbouwen van een vlasbedrijf tot een champignonbedrijf: vergund op 6 januari 1977;
- het bouwen van een technisch bedieningslokaal: vergund op 14 juli 1986;
- het uitbreiden van de champignonkwekerij met een loods en een indoorcomposteringshal na sloping van het bestaande vlasverwerkingsbedrijf: vergund op 16 september 1991;
- uitbreiden van de champignonkwekerij met bureel: vergund op 12 februari 1995;
- slopen van bergplaatsen met het tussenliggend overdekt gedeelte + open loods: vergund op 14 februari 2000;
- functiewijziging voor de opslag van materialen in landbouwgebied: vergund op 21 januari 2010;
- dempen van een vijver: 13 september 2010;

Overwegende dat van de verharding op het terrein door de gemeente geen afzonderlijke bouwvergunning of stedenbouwkundige vergunning kan worden voorgelegd; dat die verharding in het verleden reeds werd gebruikt voor bedrijfsactiviteiten;

Overwegende dat het te verwerken materiaal volgens informatie in het dossier zowel afkomstig is van tuinaanleggers als van containerparken; dat er verhakseld wordt van maandag tot vrijdag en dat daarna het materiaal naar een verwerkingssite in Ieper wordt vervoerd: dat uit het aanvraagdossier opgemaakt kan worden dat het verhakselen op het terrein gebeurt in twee blokken: terwijl men in het ene blok materiaal aanvoert, wordt materiaal in het andere blok

verhakseld; dat het huurcontract van het terrein zou aflopen eind 2014; dat in het beroepsschrift vermeld wordt dat de exploitant volop op zoek is naar een alternatief terrein;

Overwegende dat strikt genomen de betreffende activiteit enkel toelaatbaar is in het terreingedeelte gelegen in het woongebied met landelijk karakter (50-meter brede strook); dat het verwerken van tuin- en groenafval, dat aangevoerd wordt, niet beschouwd kan worden als een agrarische of para-agrarische activiteit en niet in overeenstemming is met agrarisch gebied;

Overwegende dat volgens artikel 5.6.7 van de Codex Ruimtelijke Ordening echter het volgende geldt :

'§1. Een milieuvergunningsaanvraag kan gunstig geadviseerd worden en vergund worden in afwijking op de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift, voor zover voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden:

1° de goede ruimtelijke ordening wordt niet geschaad, hetgeen in het bijzonder betekent dat de ruimtelijke draagkracht van het gebied niet wordt overschreden dat de voorziene verweving van functies de aanwezige of te realiseren bestemmingen in de onmiddellijke omgeving niet in het gedrang brengt of verstoort.

2° de inrichting is stedenbouwkundig vergunbaar in afwijking van de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift of, voor zover het gaat om een bestaande inrichting, is hoofdzakelijk vergund.

Indien de goede ruimtelijke ordening geschaad wordt, kan rekening worden gehouden met de termijn die nodig is om de inrichting te herlokaliseren. Die termijn is ten hoogste gelijk aan vijf jaar.

De Vlaamse Regering bepaalt de categorieën van bedrijven die door hun aard en omvang van het eerste lid zijn uitgesloten. Zij wijst de gebieden aan waarin het eerste lid niet kan worden toegepast.'

Overwegende dat in toepassing van het voormelde artikel 5.6.7 vergunning kan worden verleend voor het deel van de inrichting dat gesitueerd is in agrarisch gebied en dat stedenbouwkundig vergund is, rekening houdend met de termijn die nodig is om de inrichting te herlokaliseren; dat uit de gegevens in het dossier immers kan worden opgemaakt dat de inrichting kan beschouwd worden als een bestaande inrichting die de goede ruimtelijke ordening in het gedrang brengt; dat aangezien de huur van het terrein toch afloopt in 2014 de termijn beperkt wordt tot de afloop van de huurovereenkomst van het terrein, namelijk 31 december 2014".

IV. Ontvankelijkheid

Standpunt van de verzoekende partijen en de tussenkomende partij

8. De verzoekende partijen zetten, tot staving van hun belang bij de vordering, uiteen dat hun nieuwbouwwoning gelegen is in de onmiddellijke nabijheid van de gronden waarop de thans bestreden milieuvergunning betrekking

heeft. Deze woning is gelegen in een woongebied met landelijk karakter, hetgeen zijn concrete weerslag vindt in het achtergelegen "quasi intact open agrarisch gebied". De verzoekende partijen menen dan ook dat zij hinder kunnen ondervinden van de bestreden exploitatie, en wijzen er "ten overvloede" nog op dat de bestreden inrichting de goede ruimtelijke ordening aantast, dat deze geur-, stof- en geluidshinder veroorzaakt, dat er geen watertoets werd uitgevoerd en dat hen door het gemeentebestuur van Ledegem voorheen werd verzekerd dat de tussenkomende partij geen nieuwe milieuvergunning meer zou kunnen bekomen.

9. De tussenkomende partij plaatst "de nodige vraagtekens" bij het aldus omschreven belang van de verzoekende partijen. Zij stelt dat de exploitatie van haar bedrijf "hoegenaamd geen hinder" veroorzaakt. In dit verband wijst zij er op dat er "tot op heden geen vaststellingen (werden) gedaan door de politie of de milieu-inspectie" en dat "uit de jaarlijkse informatievergaderingen met de omwonenden (blijkt) dat er geen bezwaren tegen de inrichting zijn". Daarnaast werpt de tussenkomende partij op dat de verzoekende partijen niet het bewijs bijbrengen van hun domicilie op het in het verzoekschrift aangegeven adres en dat zij evenmin aangeven of zij daar permanent wonen of slechts sporadisch. De tussenkomende partij legt ten slotte nog de nadruk op het "zeer tijdelijke karakter" van de milieuvergunning, die slechts werd verleend tot 31 december 2014.

Beoordeling

10. De verzoekende partijen verblijven in de onmiddellijke omgeving van de bestreden inrichting, die, zoals blijkt uit de adviezen, hinder veroorzaakt. Aldus geven zij blijk van het vereiste belang en de vereiste hoedanigheid bij hun vordering. Luidens artikel 2, § 1, 2°, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna : algemeen procedurereglement) moeten de verzoekende partijen in het verzoekschrift hun hoedanigheid en woonplaats vermelden. Het algemeen procedurereglement schrijft niet voor dat deze gegevens ook aan de hand van officiële stukken zouden

moeten worden bewezen. Het is aan de tussenkomende partij om het aldus omschreven belang en de aldus vermelde hoedanigheid te betwisten. Evenwel maakt de tussenkomende partij te dezen niet aannemelijk dat de verzoekende partijen niet over het vereiste belang of de vereiste hoedanigheid zouden beschikken.

De exceptie wordt verworpen.

V. Voorwaarden van de vordering tot schorsing

11. Luidens artikel 17, § 2, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de bestreden beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de akte of het reglement een moeilijk te herstellen en ernstig nadeel kan berokkenen.

VI. Middelen

Eerste middel

Standpunt van de partijen

12. De verzoekende partijen voeren in een eerste middel de schending aan van de artikelen 4.1.1, 7°, 4.3.1 en 5.6.7 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 (hierna : VCRO), artikel 5.1.0 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna : inrichtingsbesluit), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna : motiveringswet), het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

In een eerste onderdeel bekritiseren zij de overweging uit het bestreden besluit dat de inrichting deels gelegen is in agrarisch gebied en deels in woongebied met landelijk karakter, vermits de activiteit in werkelijkheid slechts zal plaatsvinden in het agrarisch gebied. Zij verwijten de verwerende partij er zonder meer van uit te gaan dat de inrichting verenigbaar is met het bestemmingsgebied, terwijl zij, overeenkomstig artikel 5.1.0 van het inrichtingsbesluit, in het bestreden besluit had moeten motiveren waarom de inrichting verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. Eén en ander klemmt volgens de verzoekende partijen des te meer nu verder in het bestreden besluit uitdrukkelijk wordt erkend dat de vergunde activiteiten niet verenigbaar zijn met de goede ruimtelijke ordening.

In een tweede onderdeel gaan de verzoekende partijen vervolgens in op de verenigbaarheid van de inrichting met de bestemming agrarisch gebied, en meer bepaald op het feit dat in het bestreden besluit dienaangaande toepassing wordt gemaakt van artikel 5.6.7 van de VCRO. Kort samengevat wordt in dit tweede onderdeel betoogd dat niet aan de toepassingsvoorwaarden van deze uitzonderingsbepaling is voldaan. Zo menen de verzoekende partijen dat er te dezen, gelet op de onvergunde verhardingen, geen sprake is van een hoofdzakelijk vergund bedrijf, minstens dat zulks in het bestreden besluit niet wordt gemotiveerd. Voorts achten de verzoekende partijen de motivering van het bestreden besluit tegenstrijdig waar enerzijds wordt overwogen dat de aanvraag in strijd is met de goede ruimtelijke ordening, doch anderzijds wordt gesteld dat de hinderaspecten voldoende kunnen worden ondervangen door het opleggen van bijzondere vergunningsvoorwaarden. Ten slotte bekritiseren de verzoekende partijen het feit dat in het bestreden besluit wordt verwezen naar een niet-gekende huurovereenkomst en naar onduidelijke herlokalisatieplannen.

13. De verwerende partij repliceert hierop, wat het eerste onderdeel betreft, dat in het bestreden besluit correct wordt vastgesteld dat de inrichting in

twee bestemmingsgebieden is gelegen. Voorts verwijt zij de verzoekende partijen een "fragmentarische lezing" van het bestreden besluit. Er is immers geen gedeeltelijke vergunning afgeleverd voor dat deel van de inrichting dat principieel in overeenstemming zou zijn met het woongebied met landelijk karakter, doch er is integendeel vastgesteld dat de goede ruimtelijke ordening in het gedrang wordt gebracht en dat er bijgevolg hoe dan ook een beroep moet worden gedaan op artikel 5.6.7 van de VCRO. De hiermee gepaard gaande herlokalisatieverplichting geldt voor de gehele inrichting.

Met betrekking tot het tweede onderdeel zet de verwerende partij uiteen dat "de verhardingen (...) ingevolge het Vrijstellingsbesluit vrijgesteld (zijn) van vergunning", dat deze bovendien "in het verleden (reeds) werden aangewend voor de bedrijfsvoering", zodat er een vermoeden van stedenbouwkundige vergunning geldt, en dat in het bestreden besluit "aldus (wordt) voorgehouden dat de constructies die essentieel zijn voor de bedrijfsvoering behoorlijk vergund zijn", temeer er een gunstig advies voorligt van de terzake bevoegde instantie. Het is voorts, volgens de verwerende partij, niet tegenstrijdig om te stellen dat de goede ruimtelijke ordening in het gedrang wordt gebracht doch dat de hinder tot een aanvaardbaar niveau beperkt blijft, vermits de planologische en de milieuhygiënische beoordeling op zichzelf staan. Ten slotte wijst de verwerende partij er nog op dat geen enkele bepaling de verplichting inhoudt om huurovereenkomsten bij de milieuvergunningsaanvraag te voegen. Overigens werd in de aanvraag reeds aangegeven dat een milieuvergunning wordt aangevraagd voor een beperkte duur en werd zulks voor de Provinciale Milieuvergunningscommissie gewoonweg verduidelijkt.

14. De tussenkomende partij stelt op haar beurt, met betrekking tot het eerste onderdeel, dat uit het gewestplan blijkt dat een klein deel van de inrichting is gelegen in een woongebied met landelijk karakter, en dat zulks verder "geen breedvoerige beschouwingen" behoeft. De tussenkomende partij bekritiseert ook het feit dat de verzoekende partijen eerst argumenteren dat de werkelijke activiteit slechts zal plaatshebben in agrarisch gebied, om vervolgens te stellen dat

de bedrijfsactiviteiten onverenigbaar zijn met het woongebied met landelijk karakter. In die zin ontkent de tussenkommende partij de verzoekende partijen ook hun belang bij dit onderdeel van het middel.

Inzake het tweede onderdeel, verwijst de tussenkommende partij naar de uitgebreide motivering uit het bestreden besluit aangaande de vergunningshistoriek. Zij stelt hierbij dat de gehekelde verhardingen reeds lang bestaan. In dit verband herinnert de tussenkommende partij er aan dat "wanneer het niet bekend is of een constructie al dan niet vergund is, (zij) wordt (...) geacht vergund te zijn indien ze dateert van vóór 1962". De tussenkommende partij vervolgt dat, "wanneer ze dateert uit de periode tussen 1962 en de inwerkingtreding van het gewestplan (eind jaren zeventig), (...) ze (wordt) vergund geacht als het vergund karakter niet wordt tegengesproken in een proces verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift, opgesteld binnen de vijf jaar na het bouwen van de constructie". De "aanvaardbaarheid van de hinder" en de "goede ruimtelijke ordening" zijn dan weer afzonderlijke begrippen met een eigen draagwijdte, die niet kunnen worden gelijkgeschakeld. De tussenkommende partij besluit haar repliek met de opmerking dat zij bij haar milieuvergunningsaanvraag inzake de huurovereenkomst een verklaring op eer heeft gevoegd. Wat het beweerde onzekere karakter van de herlokalisatie betreft, merkt zij ten slotte nog op dat de bestreden vergunning hoe dan ook is beperkt tot 31 december 2014.

Beoordeling

15. De overheid die uitspraak moet doen over een milieuvergunningsaanvraag, is ertoe gehouden de voorschriften van de geldende plannen van aanleg in acht te nemen.

De bestreden inrichting is deels gelegen in een woongebied met landelijk karakter en deels in een agrarisch gebied. De verzoekende partijen hebben er belang bij te stellen dat het gedeelte van de inrichting dat gelegen is in het woongebied met landelijk karakter strijdig is met deze bestemming.

In het bestreden besluit wordt enerzijds overwogen dat, hoewel het verwerken van tuin- en groenafval dat aangevoerd wordt niet in overeenstemming is met het agrarisch gebied, er te dezen toepassing kan worden gemaakt van het in artikel 5.6.7 van de VCRO vervatte uitzonderingsregime voor te herlokaliseren inrichtingen. Anderzijds wordt er in het bestreden besluit van uitgegaan dat de desbetreffende activiteit zonder meer "toelaatbaar is in (...) het woongebied met landelijk karakter".

Uit de samenlezing van de artikelen 5.1.0 en 6.1.2.2. van het inrichtingsbesluit volgt dat woongebieden met landelijk karakter bestemd zijn voor wonen enerzijds en voor landbouw anderzijds en dat inrichtingen voor ambacht of kleinbedrijf in een woongebied met landelijk karakter slechts mogen worden toegestaan onder de dubbele voorwaarde dat zij niet wegens de "taken" van bedrijf die zij uitvoeren, om redenen van goede ruimtelijke ordening, in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, met andere woorden dat zij bestaanbaar zijn met de bestemming woongebied met landelijk karakter, en dat zij verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving; dat bij het beoordelen van de bestaanbaarheid met de bestemming woongebied met landelijk karakter, rekening gehouden dient te worden met de aard en de omvang van het bedrijf, waardoor dat laatste inzonderheid om redenen van ruimtelijke ordening niet in het betrokken woongebied met landelijk karakter kan worden ingeplant, ofwel wegens het intrinsiek hinderlijk of storend karakter van het bedrijf, ofwel wegens het bijzonder karakter van het woongebied met landelijk karakter. Bij het beoordelen van de verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving, dient te worden uitgegaan van de specifieke kenmerken van de onmiddellijke omgeving die voornamelijk afhankelijk zijn van de aard en het gebruik of de bestemming van de in die omgeving bestaande gebouwen of open ruimten.

In het kader van de beoordeling van de verenigbaarheid van de inrichting met het agrarisch gebied, wordt in de bestreden beslissing uitdrukkelijk overwogen dat deze "de goede ruimtelijke ordening in het gedrang brengt". Als een

inrichting strijdig is met de bestemming agrarisch gebied, is ze dat te dezen ook met de bestemming woongebied met landelijk karakter.

Uit de bestreden beslissing blijkt op het eerste gezicht dat de verwerende partij, in tegenstelling tot wat zij thans in haar nota beweert, artikel 5.6.7 van de VCRO enkel heeft toegepast op het gedeelte van de inrichting dat is gelegen in agrarisch gebied.

16. Artikel 5.6.7 van de VCRO biedt aan de milieuvergunningverlenende overheid de mogelijkheid om ingeval de milieuvergunning geacht wordt de goede ruimtelijke ordening te schaden, met het oog op herlokalisatie een milieuvergunning te verlenen, mits de inrichting hoofdzakelijk vergund is. De maximale termijn waarvoor de vergunning alsnog kan worden verleend, bedraagt vijf jaar.

Artikel 4.1.1, 7°, van de VCRO verstaat onder "hoofdzakelijk vergund" :

"een stedenbouwkundige vergunningstoestand, waarbij geldt dat :

a) bedrijven en hun constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn, ook wat de functie betreft,

b) overige constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien ten minste negentig procent van het bruto-bouwvolume van de constructie, gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering onder het maaiveld en van de fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, vergund of vergund geacht is, ook wat de functie betreft".

In de memorie van toelichting bij de VCRO wordt het volgende verduidelijkt :

"Het begrip 'hoofdzakelijk' moet gelezen worden als volgt.

Voor bedrijven (en de constituerende bedrijfsgebouwen) gaat het om een vergunningstoestand waarbij de voor een normale bedrijfsvoering kennelijk

noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn" (Gedr. St. VI. Parl. 2008-02,2011/1 pp. 87-88).

17. Uit het bestreden besluit zelf blijkt dat voor de op de bedrijfsterreinen aanwezige verhardingen "geen afzonderlijke bouwvergunning of stedenbouwkundige vergunning kan worden voorgelegd". Nochtans lijken deze verhardingen noodzakelijk voor de normale bedrijfsvoering van de bestreden inrichting. Immers blijkt uit het in het administratief dossier aanwezige fotomateriaal dat er zich op deze verhardingen de nodige containers bevinden, en dat zij aldus worden gebruikt voor "opslag", hetgeen een essentieel onderdeel uitmaakt van de aangevraagde en verkregen vergunning.

Het bestreden besluit bevat op het eerste gezicht geen motieven om te besluiten dat de bestreden inrichting zou kunnen worden beschouwd als hoofdzakelijk vergund in de zin van artikel 5.6.7 van de VCRO. De thans door de verwerende en tussenkomende partij voor de Raad van State aangebrachte overwegingen als zouden deze verhardingen "vrijgesteld" zijn van de vereiste tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning, of nog, als zou voor deze verhardingen, op grond van artikel 4.2.14 van de VCRO, een vermoeden van vergunning gelden, lijken in dit opzicht niet meer dan een motivering achteraf die het vastgestelde motiveringsgebrek niet vermag te verhelpen. Aangezien immers de toegepaste decretale bepaling een afwijkingsregeling inhoudt voor zonevreemde milieuvergunningsplichtige inrichtingen, en er dus in wezen aan de aanvrager van de milieuvergunning een uitzondering wordt toegestaan die uit haar aard strikt dient te worden geïnterpreteerd, kan worden gesteld dat er te dezen een strengere motiveringsplicht geldt. Zulks geldt des te meer nu de door de verwerende en tussenkomende partij in hun procedurestukken aangebrachte hypothesen niet dermate voor de hand liggen dat zij geen verdere motivering meer zouden behoeven en zij evenmin zonder meer kunnen worden afgeleid uit de loutere overweging uit het bestreden besluit "dat die verharding in het verleden reeds werd gebruikt voor bedrijfsactiviteiten".

Het eerste middel is ernstig.

Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Standpunt van de partijen

18. In hun met een foto en schets geïllustreerd betoog zetten de verzoekende partijen het volgende uiteen :

"(a) Wateroverlast

Verzoekende partijen riskeren wateroverlast te moeten ondergaan, omdat de bestreden beslissing geen watertoets heeft doorgevoerd, terwijl de gronden van de exploitant nochtans gelegen zijn in een mogelijk overstromingsgevoelig gebied. Dit blijkt uit het onderstaande uittreksel uit de watertoetskaarten:

Het bedrijfsterrein werd immers illegaal verhard, zonder dat ooit enige watertoets werd doorgevoerd. De bestreden beslissing had dus des te meer aan verzoekende partijen, die wonen in de onmiddellijke omgeving van het betreffende terrein, moeten garanderen dat beperking van wateroverlast bij de exploitatie van de inrichting voldoende werd doordacht, ook rekening houdend met aanpalende percelen.

Het spreekt voor zich dat een vermindering van infiltratie van het hemelwater door het aanbrengen van een verharding in het bijzonder precair kan zijn in een mogelijk overstromingsgevoelig gebied. Het risico bestaat dat de wateroverlast die kan ontstaan, zich uitbreidt naar percelen in de onmiddellijke omgeving, waaronder dat van de verzoekende partijen. Dit nadeel kan zich onmiddellijk realiseren, zodra de bestreden beslissing wordt uitgevoerd, en is onomkeerbaar door een later tussenkomend annulatie- arrest.

Dit vormt een eerste moeilijk te herstellen ernstig nadeel.

(b) Geluidshinder

De bestreden beslissing heeft geen enkel ernstig en actueel onderzoek doorgevoerd naar geluidshinder die de verzoekende partijen zullen ondervinden door de verdere exploitatie van de inrichting.

Tot de grote verbazing van verzoekende partijen werd geen enkel geluidsonderzoek doorgevoerd voor geluidshinder, op hun perceel met woning, terwijl de exploitatie toch van die aard is om veel geluidshinder te veroorzaken, doordat een breker in open lucht werd opgesteld, en er constante vrachtwagenbewegingen zijn die de verharding op- en afrijden. Hun perceel is nochtans direct aanpalend aan het perceel van de exploitant, en de woning staat op slechts enkele tientallen meter van de breker opgesteld.

De bestreden beslissing meent te kunnen volstaan met zich te steunen op een geluidsstudie van 15 januari 2009 (zijnde 2 jaar geleden, én voordat de woning van de verzoekende partijen werd opgericht), en het gebrek aan ernstig onderzoek blijkt eens te meer uit het feit dat de vergunningsvoorwaarden in de

milieuvergunningsbeslissing van 11 augustus 2008 worden gekopieerd, en wordt opgelegd dat een nieuwe geluidsstudie moet worden opgemaakt binnen een termijn van 6 maanden nadat de bestreden beslissing verleend werd. Met andere woorden: de actuele geluidsstudie zal maar worden doorgevoerd nadat de milieuvergunning reeds verleend is, hetgeen manifest onwettig is.

Dit totale gebrek aan een ernstig onderzoek, knelt des te meer, omdat alle groenvoorziening rondom het terrein intussen, naar aanleiding van de dempingswerkzaamheden van de vijver, verwijderd werd. Er is dan ook geen enkele buffer die geluidshinder zal kunnen beperken!

Van een groenbuffer van 8 meter, zoals nochtans voorzien ook in de vorige milieuvergunningsbeslissing, is geen sprake. Welke maatregelen er dan wel acuut genomen kunnen worden om tijdens de aanleg van de groenbuffer wél geluidsoverlast ten opzichte van het perceel van de verzoekende partijen te beperken, is niet eens overwogen.

Deze nadelen zullen zich manifesteren bij een verdere exploitatie van de inrichting, en zullen onomkeerbaar zijn. Verzoekende partijen hebben zelfs niet de minste garantie dat de milieukwaliteitsnormen inzake geluid gehaald zullen worden.

(c) Geurhinder

Ook heeft de bestreden beslissing geen enkele aandacht besteed aan de verhouding tussen de nieuwe woonontwikkelingen, waaronder deze van verzoekende partijen, en de geurhinder die kan ontstaan (zoals trouwens ook als dusdanig erkend door de Gemeente Ledegem én de Deputatie van West-Vlaanderen) doordat toegestaan wordt om aanvoer en verwerking van grasafval uit containerparken te blijven toestaan tot 31 december 2014.

De Deputatie van de Provincie West-Vlaanderen had in haar beslissing in eerste aanleg, in navolging van het advies van het College van Burgemeester en Schepenen van Ledegem, inderdaad het volgende overwogen met betrekking tot geurhinder:

'De deputatie heeft ook nog eens grondig het advies van het College van Burgemeester en Schepenen doorgenomen. Dit blijkt eigenlijk niet ongunstig zonder meer maar eigenlijk ook deels voorwaardelijk gunstig : 'de aanvraag (deel verwerking grasafval) is niet verenigbaar met de ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften, verwerking van grasafval zorgt nog steeds voor problemen, er zijn 2 woningen bijgekomen, grasafval van containerparken dient stopgezet te worden, voor verwerking van vers groen- en groter tuinafval kan een verlenging van 5 jaar toegestaan worden'

De exploitant heeft nu weliswaar vrijwillig de gevraagde vergunningstermijn ingekort (tot eind 2014), het blijven hoe dan ook delicate activiteiten op een hoe dan ook een delicaat gelegen locatie. Vooral de verwerking van grasafval afkomstig van containerparken zorgt volgens de gemeente nog steeds voor problemen. Bij de verwerking van vers groen- en groter tuinafval, zowel afkomstig van de containerparken als aangevoerd door tuinaanlegbedrijven komen deze problemen minder voor. De gemeente geeft aan dat er 2 woningen in opbouw zijn en er nog 2 zullen bijkomen. Deze 4 percelen palen aldus met hun achtertuin onmiddellijk aan de site van Biomass.

In navolging van dit advies kan dan ook gesteld dat op termijn de verwerking van grasafval uit de containerparken niet verder te verenigen is met

de directe omgeving. Gelet evenwel op het feit dat de huidige vergunning loopt tot 24/2/2012 gaat deze voorwaarde maar vanaf dan in. Voor het overige onderschrijft de deputatie het advies van de Provinciale Milieuvergunningscommissie.' (eigen onderstreping)

Zowel de Deputatie als de gemeente Ledegem hebben aldus geoordeeld dat de verwerking van grasafval, afkomstig van containerparken, problematisch is, nu er twee woningen in opbouw waren op het ogenblik van de beslissing, en er nog twee zouden bijkomen, onmiddellijk aanpalend aan de site van Biomass. Om die reden werd een vergunningsvoorwaarde opgelegd, zodat geurhinder voor de omwonenden kon worden beperkt:

'b) in verband met de preventie van geurhinder:

- omvangrijke hopen te vermalen en vermalen materiaal worden op de inrichting vermeden; de exploitant zal werken volgens het FIFO-principe (first in, first out) wat betekent dat dat wat het eerst aangevoerd wordt, ook het eerst wordt vermalen en terug afgevoerd; het te vermalen materiaal (met uitzondering van boomwortels) mag maximaal 5 dagen op de inrichting worden opgeslagen: het vermalen materiaal wordt binnen de 48 uur na het vermalen afgevoerd (het op vrijdag verwerkte materiaal wordt nog dezelfde dag of ten laatste de maandag erop afgevoerd);

- aanvoer van bermmaaisel is niet toegestaan;

- aanvoer en verwerking van grasafval uit containerparken is vanaf 25/2/2012 niet langer toegestaan' (...)

De bestreden beslissing houdt geen enkele rekening met deze nieuwe woonontwikkelingen, waaronder deze van verzoekende partijen, en schraapt de voormelde vergunningsvoorwaarden, op grond van de volgende nietszeggende motivering:

'Overwegende dat de exploitant conform artikel 4.1.3.2. van titel II van het VLAREM de plicht heeft om geur- en andere hinder te vermijden; dat de aanvoer van gras door de exploitant zoveel mogelijk dient vermeden te worden en dat indien er toch occasioneel grasafval wordt aangevoerd vanuit de containerparken, de exploitant alles moet in het werk stellen dit grasafval zo snel mogelijk af te voeren en in elk geval geurhinder te vermijden; dat bijgevolg de bijzondere voorwaarde artikel 4, c) derde punt.- 'aanvoer en verwerking van grasafval uit containerparken is vanaf 25/2/2012 niet langer toegestaan' kan geschrapt worden'.

Deze motivering is vaag, en er wordt niet gemotiveerd waarom de algemene bepaling van artikel 4.1.3.2 van titel II omtrent de algemene verplichting voor de exploitant om geur- en andere hinder te vermijden, voldoende is om te garanderen dat de nieuwe woonontwikkelingen geen onaanvaardbare geurhinder zullen ondervinden van grasafval afkomstig van containerparken. Deze nieuwe woonontwikkelingen direct aanpalend aan dit perceel, waaronder deze van de verzoekende partijen, die bijzonder gevoelig zijn voor deze types van hinder, worden zelfs niet in de beoordeling betrokken!

Ook dit vormt een moeilijk te herstellen en ernstig nadeel.

(d) Stofhinder

Thans is er geen enkele vorm van buffering ten opzichte van de percelen van de verzoekende partijen.

Uit de luchtfoto blijkt trouwens dat langs de achterzijde van het perceel van

de exploitant geen buffering is ten opzichte van de achterliggende percelen, waaronder deze van verzoekende partijen. Hieraan is sindsdien niet het minste veranderd:

(...)

Het stof dat veroorzaakt door op- en afrijdende vrachtwagens kan dus onbeperkt wegwaaien, tot op hun perceel, en ook de 'pollen' van het groenafval hebben vrije doorgang tot hun terrein.

De bestreden beslissing besteedt niet voldoende aandacht aan dit gegeven, waardoor de schorsing van de tenuitvoerlegging ervan noodzakelijk is.

(e) Duurzame aantasting van het woonlint

De bestreden beslissing houdt geen enkele rekening met het feit dat de bestaande toestand in grote mate gewijzigd is, ten opzichte van het moment van de vorige milieuvergunningsaanvraag.

Conform de vigerende bestemmingsvoorschriften in het Gewestplan Roeselare- Tielt, werden immers op de aanpalende percelen verkavelings- en stedenbouwkundige vergunningen verleend door het Gemeentebestuur van Ledegem.

De huidige situatie is aldus dat:

- er reeds woonontwikkeling is op het terrein van de verzoekende partijen en naast hun terrein gelegen percelen;

- verzoekende partijen een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag hebben bekomen teneinde, conform de geldende bestemming, een woning te bouwen op hun terrein, en zij deze woning intussen bewonen;

De redenering achter de bestemmingen in het Gewestplan, is dat woonontwikkeling mogelijk moet zijn met behoud van het landelijk karakter (cfr. de nadere aanduiding 'landelijk karakter') onmiddellijk aanpalend aan de Gullegemsesteenweg, en dat dit woonlint aan de achterzijde uitzicht geeft op een open agrarisch gebied vol weiden en vergezichten.

Deze milieuvergunningsaanvraag vormt een duurzame ontwrichting van deze bedoeling in het Gewestplan, wat haar strijdig maakt met de goede ruimtelijke ordening. Artikel 4.3.1 §2 VCRO stelt immers dat de voorschriften van de plannen van aanleg van rechtswege geacht worden de 'goede ruimtelijke ordening' uit te maken".

19. Volgens de verwerende partij tonen de verzoekende partijen daarentegen niet aan dat er effectief sprake is van wateroverlast, nog los van het feit dat "de tenuitvoerlegging van de bestreden milieuvergunning op zich geen aanleiding voor wateroverlast (kan) zijn". Geluids- en geurhinder wordt evenmin aannemelijk gemaakt : immers werden hieromtrent recent geen klachten ingediend. Tevens verwijst de verwerende partij aangaande de beweerde geluidshinder naar de bijzondere exploitatievoorwaarden. Met betrekking tot de beweerde geurhinder wijst de verwerende partij er nog op dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de inhoudelijke beoordeling van het bestreden besluit

en de argumentatie betreffende het moeilijk te herstellen ernstig nadeel. Bovendien werd de bijzondere voorwaarde houdende het weren van grasafval niet zonder meer geschrapt, doch vervangen door een alternatieve voorwaarde die de aanvoer en verwerking van zuiver grasafval niet toestaat. Ook stofhinder wordt volgens de verwerende partij niet aannemelijk gemaakt. De argumentatie betreffende de duurzame aantasting van het woonlint heeft ten slotte, zo meent de verwerende partij, "betrekking op stedenbouwkundige argumenten die niet het voorwerp uitmaken van de bestreden beslissing".

20. De tussenkomenende partij stelt eveneens dat er te dezen geen sprake is van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel. Zij neemt immers "alle maatregelen (...) om elke mogelijke hinder tot een absoluut minimum te beperken", hetgeen blijkt "uit de unaniem gunstige adviezen en uit het feit dat door de huidige omwonenden geen enkel beroep werd aangetekend". Er zijn geen concrete aanwijzingen van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel, zoals bijvoorbeeld vaststellingen door een gerechtsdeurwaarder of de politie of verslagen van de milieu-inspectie, hetgeen nochtans zou kunnen bij een inrichting "die reeds in bedrijf is". Bovendien gaat het in wezen om een verlenging van de milieuvergunning van 11 augustus 2008 en is de milieuvergunning slechts verleend voor een beperkte duur. Nog volgens de tussenkomenende partij dient het nadeel ook persoonlijk en voldoende geïndividualiseerd te zijn. Zij verwijzen in dit verband naar hun exceptie betreffende het belang van de verzoekende partijen en benadrukken dat het onduidelijk is of de verzoekende partijen op de door hen opgegeven woonplaats permanent dan wel slechts sporadisch verblijven.

Meer concreet werpt de tussenkomenende partij vervolgens op dat haar inrichting niet gelegen is in een risicozone voor overstromingen en dat al het hemelwater wordt gerecupereerd, zodat er geen sprake is van wateroverlast, nog los van het feit dat dit beweerde nadeel veeleer een stedenbouwkundig probleem vormt. Wat geluidshinder betreft, verwijst de tussenkomenende partij naar de nog steeds actuele geluidsstudie van 15 januari 2009 en naar de in het bestreden besluit opgelegde bijzondere vergunningsvoorwaarden. Geur- en stofhinder wordt

volgens de tussenkomen de partij evenmin bewezen. Opnieuw wordt in dit verband verwezen naar de bijzondere exploitatievoorwaarden. De beweerde duurzame aantasting van het woonlint betreft, zo besluit de tussenkomen de partij, een stedenbouwkundig aspect, en dan nog aangaande een inrichting die reeds in bedrijf is, zodat de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden milieuvergunning niet tot gevolg zal hebben dat dit nadeel zou verdwijnen.

Beoordeling

21. De verzoekende partijen willen beletten dat de vergunning wordt hernieuwd voor een inrichting, waarvan uit de bestreden beslissing blijkt dat ze in strijd is met de planologische voorschriften. In geval van hernieuwing van een milieuvergunning mogen de omwonenden er van uitgaan dat de overheid een volledig nieuwe beoordeling van de hinderaspecten zal maken en dat zij daarbij de wet zal respecteren. Bijgevolg kunnen zij de schorsing vragen van de tenuitvoerlegging van de verleende vergunning, ook al bestond de hinder die zij als nadeel inroepen, in het verleden ook reeds.

Voorts is de door de verzoekende partijen gegeven uiteenzetting omtrent het moeilijk te herstellen ernstig nadeel voldoende concreet omschreven, onderbouwd en overtuigend.

Gelet op de ligging van de percelen en de typische kenmerken van de vergunde exploitatie, kan inzonderheid worden gedacht aan geur- en geluidshinder. Aangaande dit laatste aspect wordt bovendien in het bestreden besluit erkend dat er, zelfs met naleving van de bijzondere exploitatievoorwaarden, slechts "niet wordt voldaan aan de geluidsvoorwaarden van titel II van het Vlare".

Rekening houdend met de vaststaande noodzaak tot herlokalisatie kan de verzoekende partijen moeilijk worden verweten dat zij het bestaan van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel niet met voldoende concrete

gegevens aannemelijk zouden maken. De afwezigheid van officiële vaststellingen of recente klachten met betrekking tot door de bestreden inrichting veroorzaakte hinder doet aan het voormelde geen afbreuk. Het feit dat de vergunning slechts voor een beperkte termijn werd verleend, dient veeleer te worden gekoppeld aan deze onvermijdelijke herlokalisatieplicht dan dat zij thans zou kunnen worden gebruikt om het bestaan van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel te relativeren.

Zelfs indien de door de verzoekende partijen opgegeven woonplaats voor hen niet zou fungeren als permanente verblijfplaats, hetgeen door de tussenkommende partij niet wordt bewezen, dan nog kan niet worden ingezien waarom zij, tijdens hun beweerd sporadisch verblijf aldaar, het aangetoonde moeilijk te herstellen ernstig nadeel zouden moeten ondergaan.

Er kan bijgevolg worden aangenomen dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit de verzoekende partijen een moeilijk te herstellen en ernstig nadeel dreigt te berokkenen.

BESLISSING

1. Het verzoek van de BVBA Biomass Center tot tussenkomst in het administratief kort geding wordt ingewilligd.

2. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 16 november 2011 waarbij de beroepen van de exploitant en de omwonenden, ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie West-Vlaanderen van 19 mei 2011 houdende het verlenen, voor een termijn verstrijkend op 31 december 2014, van de vergunning aan de BVBA Biomass Center voor het hernieuwen en wijzigen van een inrichting voor de opslag en mechanische bewerking van tuin- en plantsoenafval, gelegen aan de Zuidhoekstraat 4 te Sint-Eloois-Winkel (Ledegem), gegrond respectievelijk ongegrond worden verklaard, de beroepen beslissing wordt gewijzigd en de

**gevraagde vergunning, mits wijziging van een bijzondere
exploitatievoorwaarde, wordt verleend.**

**3. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze
als het geschorste besluit.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van
drie mei tweeduizend en twaalf, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld
uit:

Eric Brewaeys,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys