

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 226.613 van 6 maart 2014
in de zaak A. 206.771/VII-38.678.**

In zake :

1. Adriaan LEMMENS
2. Leon BIESMANS
3. Lodewijk TRUYEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Inke Dedecker
kantoor houdend te 3600 Genk
Jaarbeurslaan 19, bus 31
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 partijen :

1. Jozef DETERS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Ilse Cuypers en Bart De Becker
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 64, bus 101
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de STAD BREE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Koen Geelen
kantoor houdend te 3500 Hasselt
Gouverneur Roppesingel 131
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 oktober 2012, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 16 augustus 2012 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Limburg van 23 mei 2001, houdende de weigering aan Jozef Deters van de milieuvergunning voor de exploitatie van een inrichting voor het bewerken van slachtproducten, gelegen aan de Opitterkiezel 36 te Bree, gegrond wordt verklaard, de beroepen beslissing wordt opgeheven en de gevraagde vergunning wordt verleend, mits het opleggen van een aantal bijzondere exploitatievoorwaarden.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partijen hebben beide een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikkingen van respectievelijk 20 december 2012 en 28 maart 2013. De tussenkomende partijen hebben beide een memorie ingediend.

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 december 2013.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Inke Dedecker, die verschijnt voor de verzoekers, advocaat Clive Rommelaere, die loco advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, advocaat Bart De Becker, die verschijnt voor de eerste tussenkomende partij, en advocaat Wouter Moonen, die loco advocaat Koen Geelen, die verschijnt voor de tweede 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

3.1. De eerste tussenkomende partij is uitbater van een inrichting voor het bewerken van slachtproducten aan de Opitterkiezel 36 te Bree. Haar activiteiten bestaan uit het verpakken van aangevoerde gedroogde slachtproducten.

3.2. 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) Opitterkiezel, ligt de inrichting in een zone voor ambachtelijke bedrijven.

3.3. De eerste tussenkomende partij dient op 6 november 2000 bij de deputatie van de provincie Limburg een vergunningsaanvraag in voor de exploitatie van een inrichting voor het bewerken van slachtproducten. Meer

bepaald wenst de eerste tussenkomende partij haar activiteiten uit te breiden tot het ter plaatse drogen van slachtproducten.

3.4. Op 23 mei 2001 weigert de deputatie de gevraagde vergunning.

De eerste tussenkomende partij stelt administratief beroep in tegen die beslissing.

3.5. Met een besluit van 16 november 2001 acht de bevoegde Vlaamse minister het beroep ongegrond en wordt de beroepen beslissing tot weigering van de gevraagde vergunning bevestigd.

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

3.7. Bij besluit van de 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 (...)".

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

3.9. Ingevolge dit arrest wordt de beroepsprocedure tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Limburg van 23 mei 2001 hernomen.

3.10. Op 28 april 2009 verklaart de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur het beroep van de eerste tussenkomende

partij gegrond en verleent zij de gevraagde vergunning, mits naleving van een aantal bijzondere exploitatievoorwaarden.

Wat het aspect van de overeenstemming met het BPA Opitterkiezel betreft, wordt in het besluit overwogen :

"(...) 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 besluit steunt voorts 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".

3.11. Bij arrest nr. 217.084 van 29 december 2011 vernietigt de Raad van State het besluit van 28 april 2009, op grond van volgende overwegingen :

"De tussenkomende 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".

3.12. De administratieve beroepsprocedure wordt opnieuw hernomen en in dat kader worden de vereiste adviezen verleend :

a) zo adviseert de afdeling Toezicht Volksgezondheid gunstig voor de opslag en bewerking van gedroogd slachtafval, maar ongunstig voor het ter plaatse drogen van het slachtafval, rekening houdend met de geurhinder van het droogproces, met de dichte bewoning van de onmiddellijke omgeving en met de ingediende bezwaren;

b) de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna : OVAM) stelt dat de adviesaanvraag zonder voorwerp is omdat zij, gelet op de gewijzigde regelgeving, geen bevoegdheid meer heeft ten aanzien van bedrijven waar "petfood" verpakt wordt;

c) de afdeling Ruimtelijke Planning en Stedenbouwkundig Beleid verleent een gunstig advies voor het verpakken van aangevoerd gedroogd vlees en een ongunstig advies voor het ter plaatse drogen van vleesproducten, hetgeen uitdrukkelijk verboden zou zijn volgens het geldend gemeentelijk plan van aanleg. In een schrijven van 28 maart 2012 voegt zij hier nog het volgende aan toe :

"In navolging van de commissievergadering van 20 maart 2012 kan ik meedelen dat mijn afdeling reeds eerder, op 11 december 2008 heeft gesteld dat de voorschriften van het geldend bijzonder plan het onderscheid tussen dierlijk afval en dierlijke bijproducten niet maken. Verder wil ik toevoegen:

Blijkens het arrest nr. 217.084 van de Raad van State hebben noch de overheid noch de aanvrager duidelijk aangetoond dat de vergunde activiteiten niet langer als afvalver- of bewerking dienen gekwalificeerd.

Het voorwerp van de milieuvergunningsaanvraag (opslag van meer dan 100 ton varkensogen, -poten, -pezen, -knoken, kippennekken, ..) kan niet anders dan systematische uitstroom van slachterij(en) zijn. Ogen, pezen, knoken .. kunnen niet als 'vlees' worden aangemerkt, vormen de minderwaardige restproducten van de slachterij, en zijn dan ook in de gangbare betekenis 'afval'.

Het ministerieel besluit dd 26 maart 2003 tot goedkeuring van het wijzigend bijzonder plan van aanleg stelt expliciet dat de herziening 'een verscherping van de voorschriften behorende tot de bestemming 'zone voor ambachtelijke bedrijven' tot doel heeft met het oog op het voorkomen van vestigingen van nieuwe milieu- en natuurhinderlijke bedrijven'.

De indeling van dergelijke overblijfselen in de categorie 'dierlijk bijproduct' volgens Vlarem maakt geen enkel feitelijk verschil voor de normaal taalkundige betekenis van de term 'vleesafval' in het stedenbouwkundige voorschrift van het bijzonder plan van aanleg. Elke ver- of bewerking, in casu een nieuwe milieuhinderlijke activiteit zoals door het bijzonder plan van aanleg als ontoelaatbaar voorgehouden, blijft dus verboden";

- d) de afdeling Milieuvergunningen brengt een voorwaardelijk gunstig advies uit;
- e) de Vlaamse Milieumaatschappij adviseert gunstig wat het aspect afvalwater betreft;
- f) de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie, ten slotte, verleent een voorwaardelijk gunstig advies voor de opslag en het verpakken van gedroogde slachtproducten en een ongunstig advies voor het ter plaatse drogen van slachtproducten. Zij stoelt haar advies op de volgende overwegingen :

"9. MOTIVERING VAN DE BESLISSING OVER DE VERENIGBAARHEID MET DE OMGEVING EN DE GOEDE PLAATSELIJKE ORDENING

Overwegende dat ten tijde van het eerder getroffen ministerieel besluit AMV/95454/1001 van 16 november 2001 voor het bedrijf het bijzonder plan van aanleg 'Opitterkiezel' zoals goedgekeurd bij ministerieel besluit van 29 april 1997, gold; dat momenteel een gedeeltelijke herziening van dit bijzonder plan van aanleg van kracht is, goedgekeurd bij ministerieel besluit van 26 maart 2003; dat voor het betrokken terrein geringe wijzigingen in dit bijzonder plan van aanleg werden doorgevoerd; dat de vestiging zich nog steeds situeert binnen een specifieke 'zone voor ambachtelijke bedrijven'; dat daar volgens artikel 3 van de stedenbouwkundige voorschriften 'slachthuizen en

vleesafvalbewerkende en vleesafvalverwerkende bedrijven niet zijn toegelaten, met uitzondering van verpakken';

Overwegende dat de heer Deters zich momenteel beperkt tot het 'verpakken' van aangevoerd gedroogd vlees; dat deze bedrijvigheid (verpakken) in overeenstemming is met de ter plaatse geldende stedenbouwkundige voorschriften;

Overwegende dat de aanvrager evenwel ook het droogproces van deze vleesproducten wil uitvoeren; dat dit droogproces uitdrukkelijk verboden is in het momenteel geldende bijzonder plan van aanleg; dat het voorwerp van de vergunningsaanvraag (opslag van meer dan 100 ton varkensogen, -poten, -pezen, -knoken, kippennekken,) niet anders kan gezien worden als de systematische uitstroom van slachterijen; dat ogen, pezen, knoken, ... niet als 'vlees' kunnen worden aangemerkt; dat dit namelijk de minderwaardige restproducten van de slachterij zijn; dat dit dan ook in de gangbare betekenis 'afval' is;

Overwegende dat het ministerieel besluit van 26 maart 2003 tot goedkeuring van het wijzigend bijzonder plan van aanleg expliciet stelt dat de herziening een verscherping van de voorschriften behorende tot de bestemming 'zone voor ambachtelijke bedrijven' tot doel heeft met het oog op het voorkomen van vestigingen van nieuwe milieu- en natuurhinderlijke bedrijven;

Overwegende dat de indeling van dergelijke overblijfselen in de categorie 'dierlijk bijproduct' volgens het VLAREM geen enkel feitelijk verschil maakt voor de normaal taalkundige betekenis van de term 'vleesafval' in het stedenbouwkundige voorschrift van het bijzonder plan van aanleg;

Overwegende dat bijgevolg elke ver- of bewerking, in casu een nieuwe milieuhinderlijke activiteit zoals door het bijzonder plan van aanleg als ontoelaatbaar voorgehouden, dus verboden blijft; dat uit het oogpunt van ruimtelijke ordening alleen voor het verpakken zelf een gunstig advies kan verleend worden;

Overwegende dat de inrichting alleen verenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordening voor de activiteit 'verpakken en opslag'; dat de droogactiviteit niet verenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften en aldus moet geweigerd worden".

3.13. Op 16 augustus 2012 verklaart de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur het beroep van de eerste tussenkomende partij gegrond, heft zij de beslissing van de deputatie van de provincie Limburg van 23 mei 2001 op en verleent zij de gevraagde vergunning, mits het opleggen van een aantal bijzondere exploitatievoorwaarden.

Dit is het thans bestreden besluit, dat onder meer op de volgende motieven steunt :

"Overwegende dat ten tijde van het eerder getroffen ministerieel besluit AMV/95454/1001 van 16 november 2001 voor het bedrijf het bijzonder plan van aanleg 'Opitterkiezel' zoals goedgekeurd bij ministerieel besluit van 29 april 1997, gold; dat momenteel een gedeeltelijke herziening van dit bijzonder plan van aanleg van kracht is, goedgekeurd bij ministerieel besluit van 26 maart 2003; dat voor het betrokken terrein geringe wijzigingen in dit bijzonder plan van aanleg werden doorgevoerd; dat de vestiging zich nog steeds situeert binnen een specifieke 'zone voor ambachtelijke bedrijven'; dat daar volgens artikel 3 van de stedenbouwkundige voorschriften 'slachthuizen en vleesafvalbewerkende en vleesafvalverwerkende bedrijven niet zijn toegelaten, met uitzondering van verpakken';

Overwegende dat de heer Deters zich momenteel beperkt tot het 'verpakken' van aangevoerd gedroogd vlees; dat deze bedrijvigheid (verpakken) in overeenstemming is met de ter plaatse geldende stedenbouwkundige voorschriften;

Overwegende dat de aanvrager evenwel ook het droogproces van deze vleesproducten wil uitvoeren; dat dit droogproces niet strijdig is met artikel 3 van de stedenbouwkundige voorschriften; dat de producten waarvoor vergunning wordt gevraagd op grond van de Europese Verordening 1069/2009 van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten geen afvalstoffen meer zijn maar dierlijke bijproducten; dat volgens de verordening 'dierlijk afval' 'dierlijke bijproducten' zijn voor zover zij voldoen aan de definitie van afval uit het afvalstoffendecreet; dat in het materialendecreet onder het begrip 'afvalstof' wordt verstaan 'elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen'; dat de activiteiten van de exploitant niet meer zijn ingedeeld onder de rubriek 'be- of verwerking van dierlijk afval (rubriek 2)' omdat de grondstoffen van dierlijke oorsprong niet als afval beschouwd worden, maar als grondstof voor de vervaardiging van petfood; dat de activiteiten bijgevolg worden ingedeeld onder rubriek 45, met name 'voedings- en genotmiddelenindustrie'; dat de verwerking van dierlijke bijproducten leidt tot het vervaardigen van voeders voor gezelschapsdieren; dat deze activiteit en de controle ervan valt onder de bevoegdheid van het federaal agentschap voor de veiligheid en de voedselketen (FAVV) en niet meer onder controle en adviesbevoegdheid van de OVAM; dat dit eveneens wordt bevestigd in het advies van OVAM van 9 februari 2012 dat zij niet meer bevoegd zijn om advies te geven betreffende rubriek 45.18; dat op de website van OVAM 'slachtproducten voor de productie van petfood' uitdrukkelijk staat als voorbeeld van geen dierlijk afval maar wel een dierlijk bijproduct; dat gezien de activiteit van de exploitant niet meer onder de afvalstoffenrubriek valt, het dus geen betrekking heeft op de be- en verwerking van afvalstoffen; dat bijgevolg deze activiteit niet verboden is door artikel 3 van de stedenbouwkundige voorschriften;

Overwegende dat het ministerieel besluit van 26 maart 2003 tot goedkeuring van het wijzigend bijzonder plan van aanleg expliciet stelt dat de herziening een verscherping van de voorschriften behorende tot de bestemming 'zone voor ambachtelijke bedrijven' tot doel heeft met het oog op het voorkomen van vestigingen van nieuwe milieu- en natuurhinderlijke bedrijven;

Overwegende dat de indeling van dergelijke overblijfselen in de categorie 'dierlijk bijproduct' volgens het VLAREM;

Overwegende dat de inrichting verenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordening zowel voor de activiteit 'verpakken en opslag' als voor de droogactiviteit;

Overwegende dat vanuit milieutechnisch oogpunt de inrichting, mits het opleggen van een aantal bijkomende voorwaarden, volledig vergund kan worden".

IV. Verzoek tot samenvoeging

4. De tweede tussenkomende partij verzoekt om het vernietigingsberoep, in het belang van de goede rechtsbedeling, samen te voegen met het door haar ingestelde beroep, gekend als zaak A. 206.837/VII-38.683, dat gericht is tegen hetzelfde ministerieel besluit.

Beoordeling

5. In het belang van een goede rechtsbedeling werden de beide zaken behandeld op dezelfde openbare terechtzitting. De goede rechtsbedeling vereist echter niet dat over die zaken in één arrest uitspraak wordt gedaan.

V. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

6. In een tweede middel roepen de verzoekers de schending in van artikel 2 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna : coördinatiedecreet), 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 zetten uiteen dat in het bestreden besluit de aangevraagde activiteiten van het bedrijf niet worden gekwalificeerd als het bewerken van "vleesafval", doch wel als het bewerken van "dierlijke bijproducten", hetgeen een begrip is afkomstig uit de reglementering inzake volksgezondheid dat geen uitstaans heeft met de voorschriften inzake ruimtelijke ordening, die een andere finaliteit hebben. Zij wijzen er bovendien op dat artikel 3 van het BPA Opitterkiezel is ingevoerd in 2001, terwijl het begrip "dierlijk bijproduct" afkomstig is uit verordening (EG) 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 1774/2002), zoals vervangen door verordening 1069/2009/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1774/2002 (hierna : verordening 1069/2009) en dat voormeld BPA onmogelijk kan worden gelezen aan de hand van begrippen die op het ogenblik van de goedkeuring ervan nog niet bestonden. Ook merken zij op dat de verwerende partij in het bestreden besluit de begrippen "dierlijk bijproduct" en "slachtafval" door elkaar gebruikt. Ten slotte wijzen zij erop dat het bestreden besluit dienaangaande afwijkt van het advies van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie, waarin werd besloten tot de strijdigheid van de aangevraagde activiteiten met de stedenbouwkundige voorschriften.

7. De verwerende partij antwoordt dat zij in het bestreden besluit op gemotiveerde wijze aangeeft waarom de aanvraag geen betrekking heeft op de be- of verwerking van vleesafval en derhalve niet onder het verbod valt, vervat in artikel 3 van het BPA Opitterkiezel. De bedoelde motivering is volgens haar verschillend van deze opgenomen in haar eerdere besluit, vernietigd bij arrest nr. 217.084, zodat het gezag van gewijsde van dat arrest niet werd geschonden.

Voorts betoogt zij :

"In het bestreden besluit overweegt de verwerende partij expliciet dat met de verscherping van de voorschriften van het BPA werd beoogd om te voorkomen dat nieuwe milieu- en natuurhinderlijke bedrijven er zich zouden vestigen. Ook al betreft die bepaling een stedenbouwkundige voorschrift, het is duidelijk dat daarin wordt verwezen naar een criterium dat moet worden beoordeeld overeenkomstig de milieuhinder die van het bedrijf uitgaat. Er moet daarbij duidelijk rekening worden gehouden met de specifieke aard van de activiteit. Daar de hinder die van het bedrijf uitgaat moet worden beoordeeld overeenkomstig de regelgeving inzake de milieuvergunning, heeft de verwerende partij overwogen dat het dat begrippeninstrumentarium is dat moet worden aangewend om te beoordelen of de inrichting op die plaats kan worden vergund overeenkomstig het BPA Opitterkiezel.

Het BPA Opitterkiezel voorziet in het verbod om 'slachthuizen en vleesafval ver- en bewerkende bedrijven, met uitzondering van verpakking' te vestigen. De in casu voorgenomen droogactiviteit valt kennelijk niet onder het begrip 'slachthuis'. De droogactiviteit in casu valt evenmin onder de verbodsbepaling tot het ver- of bewerken van 'vleesafval', nu er in casu helemaal geen 'afval' zal worden verwerkt, maar categorie 3-materiaal dat geschikt is voor menselijke consumptie. De enige reden waarom dat dierlijk bijproduct wordt gedroogd, is het feit dat er binnen het conventionele circuit slechts een klein marksegment voor die producten bestaat. Dat doet er evenwel geen afbreuk aan dat het materiaal geen afval is, en ook naar het voorgenomen gebruik ervan niet als afval kan worden gekwalificeerd, nu het niet onbruikbaar is, de facto niet ongebruikt blijft liggen (het wordt verwerkt tot diervoeder), en de exploitant er zich niet van ontdoet of moet ontdoen, noch voorneemt zich ervan te ontdoen.

Het door artikel 3 van het BPA Opitterkiezel voorziene verbod om er 'vleesafval ver- en bewerkende bedrijven' te vestigen, maakt duidelijk zelf een onderscheid tussen hetgeen wordt beschouwd als afval en de producten die niet als afval kunnen worden gekwalificeerd. Het verwerken van afval heeft immers ook een andere finaliteit dan de ver- of bewerking van dierlijke bijproducten zoals in casu, waarvan de exploitant zich niet wil of moet ontdoen, doch waarmee hij diervoeding wil vervaardigen. Derhalve valt de be- of verwerking van de dierlijke bijproducten niet onder het verbod van artikel 3 van het BPA Opitterkiezel op die plaats bedrijven te vestigen die vleesafval be- of verwerken".

8. De eerste tussenkomende partij stelt dat in het bestreden besluit op afdoende wijze wordt gemotiveerd waarom de aangevraagde activiteiten niet onder het verbod vallen, vervat in artikel 3 van het BPA Opitterkiezel en dat aldus wel degelijk rekening wordt gehouden met het gezag van gewijsde van arrest

nr. 217.084, dat er precies in bestaat dat de verwerende partij, wanneer zij afwijkt van voormeld artikel 3, dit op behoorlijke wijze dient te motiveren.

Daarnaast zet de eerste tussenkomende partij uiteen dat op grond van verordening 1774/2002 en 1069/2009 en de overeenkomst van 28 oktober 2005 tussen de federale staat en de gewesten inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten, de aanvraag geen betrekking heeft op het verwerken van "afvalstoffen", maar wel van "dierlijke bijproducten". In voormelde overeenkomst wordt immers verduidelijkt welke dierlijke bijproducten kunnen worden gekwalificeerd als afvalstoffen in de zin van de gewestelijke afvalstoffenreglementering, waarbij de producten waarvan de verwerking het voorwerp uitmaakt van de huidige aanvraag tot "categorie 3-materiaal" behoren en geen afvalstoffen zijn.

Voorts stelt de eerste tussenkomende partij :

"Het is correct dat de indeling onder een andere Vlaremrubriek in eerste instantie te maken heeft met de impact en beoordeling van het product op de volksgezondheid en diergezondheid, maar de ingedeelde inrichting zal conform de bepalingen van Vlareml en II de hinderaspecten regelen verbonden aan deze exploitatie. De hinderproblematiek van milieuvergunningsplichtige activiteiten wordt geregeld door de milieuvergunning en niet door het BPA. Het is niet omdat bepaalde producten niet meer als afvalstoffen worden beschouwd vanuit wetgeving met als doelstelling volksgezondheid, dat daaruit zou mogen worden afgeleid dat het wel nog om afvalstoffen gaat. Dat is wat verzoekende partijen poneren, maar dit gaat uiteraard niet op. het feit dat de Europese Verordening nr. 1069/2009 reglementering inzake voedselveiligheid zou betreffen is op zich niet relevant voor de invulling van het in de stedenbouwwetgeving niet gedefinieerde begrip 'vleesafval'.

(...)

(...) Het BPA Opitterkiezel verbiedt (...) geenszins alle vleesverwerkende bedrijven, maar slechts die bedrijven die vleesafval ver- en bewerken. Het is evident dat voor de invulling van het begrip 'vleesafval' wordt gekeken naar de relevante (milieu) reglementering, vermits noch het BPA noch de stedenbouwwetgeving het begrip 'vleesafval' definieert".

Vervolgens wijst de eerste tussenkomende partij erop dat bij de herziening van het BPA Opitterkiezel in 2003 verordening 1774/2002, houdende

de introductie van het begrip "dierlijk bijproduct", reeds in werking was getreden, dat de milieuvergunningverlenende overheid er bovendien toe gehouden is de reglementering toe te passen die geldt op het ogenblik van de uitspraak en niet van de aanvraag, dat in het bestreden besluit slechts eenmalig de begrippen "dierlijke bijproducten" en "slachtafval" door elkaar worden gebruikt en, ten slotte, dat verboden activiteiten, die weliswaar verenigbaar zijn met de hoofdbestemming van het gebied, restrictief moeten worden geïnterpreteerd en toegepast.

In ondergeschikte orde merkt de eerste tussenkomende partij nog op dat eventuele twijfel omtrent de vraag of dierlijke bijproducten al dan niet ressorteren onder artikel 3 van het BPA Opitterkiezel, zoals gewijzigd in 2003, impliceert dat die bepaling onwettig is en op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten beschouwing moet worden gelaten. Zulks zou immers betekenen dat die bepaling onduidelijk en voor interpretatie vatbaar is, wat een schending inhoudt van het rechtszekerheidsbeginsel.

Ten slotte stelt de eerste tussenkomende partij dat het tweede middel onontvankelijk is voor zover de schending wordt aangevoerd van artikel 2 van het coördinatiedecreet, aangezien dat decreet sinds 1 september 2009 is opgeheven. Evenmin zou het tweede middel ontvankelijk zijn voor zover de schending van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet wordt ingeroepen, nu op grond van artikel 6 ervan die wet te dezen niet van toepassing zou zijn, gelet op de minstens even strenge motiveringsplicht opgelegd door artikel 17 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna : milieuvergunningsdecreet).

9. De verzoekers dupliceren dat de tweede tussenkomende partij, als auteur van het BPA Opitterkiezel, het best is geplaatst om dit BPA te interpreteren en dat zij meer bepaald van oordeel is dat de geplande activiteiten strijdig zijn met de voorschriften ervan. Voorts benadrukken de verzoekers dat een eventueel in de milieureglementering en de reglementering inzake volksgezondheid bestaand onderscheid tussen de begrippen "vleesafval" en

"dierlijke bijproducten" irrelevant is in het kader van de ruimtelijke ordening en meer concreet voor de interpretatie van een bepaling van het BPA Opitterkiezel. Bovendien stellen zij dat de bepalingen van voormeld BPA duidelijk zijn en dat in het verzoekschrift onbetwistbaar een schending ervan wordt aangevoerd, alsook van de formele motiveringsplicht, ongeacht de wettelijke bepaling waarin die verplichting te dezen wordt geconcretiseerd.

10. De tweede tussenkomende partij doet gelden dat het thans bestreden besluit steunt op identiek dezelfde motieven als de eerder verleende vergunning, vernietigd bij arrest nr. 217.084, zodat artikel 3 van het BPA Opitterkiezel en het gezag van gewijsde van voormeld arrest zijn geschonden. Voorts zet de tweede tussenkomende partij uiteen dat "dierlijke bijproducten", waaronder "categorie 3-materiaal", wel degelijk als "afvalstoffen" kunnen worden gekwalificeerd, zoals zou blijken uit de artikelen 3, 12, 13 en 14 van verordening 1069/2009, uit het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen en uit het bestreden besluit zelf. Zij meent dat in het bestreden besluit niet wordt gemotiveerd waarom de beweerde dierlijke bijproducten te dezen geen afvalstoffen zijn in de zin van voormeld decreet van 23 december 2011. Bovendien wijst zij erop dat ingevolge het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 19/1997 van 15 april 1997 afvalstoffen, zoals te dezen afvalproducten van slachthuizen, hun aard van afvalstof behouden tot op het ogenblik dat zij zijn omgevormd, ingeval het gaat om afvalstoffen die slechts na voorbehandeling kunnen worden hergebruikt. Voor het overige zijn de argumenten van de tweede tussenkomende partij in essentie gelijklopend aan die van de verzoekers.

11. In haar laatste memorie beklemtoont de eerste tussenkomende partij dat artikel 3 van het BPA Opitterkiezel geen verbod inhoudt op alle "vleesverwerkende" bedrijven, doch, naast slachthuizen, slechts die bedrijven verbiedt die "vleesafval" ver- of bewerken. Ook benadrukt de eerste tussenkomende partij dat wanneer de vergunningverlenende overheid planologische voorschriften toepast waarin bepaalde begrippen worden gehanteerd

uit de milieu-, afvalstoffen- en voedselveiligheidswetgeving, en in de stedenbouwwetgeving in geen eigen definitie van die begrippen is voorzien, het logisch is dat die overheid zich steunt op de definities van de bedoelde begrippen zoals omschreven in die andere wetgevingen. Ten slotte stelt de eerste tussenkomende partij dat de vermelding in de toelichting bij het goedkeuringsbesluit van het BPA Opitterkiezel dat de herziening van het BPA "een verscherping van de voorschriften behorende tot de bestemming 'zone voor ambachtelijke bedrijven' tot doel heeft met het oog op het voorkomen van de vestiging van nieuwe milieu- en natuurhinderlijke bedrijven", geen afbreuk doet aan het gegeven dat de voorschriften van het gewijzigde BPA slechts welbepaalde activiteiten verbieden en geen verbod instellen voor alle activiteiten die een zekere milieuhinder veroorzaken en/of milieuvergunningplichtig zijn.

12. De verwerende partij betoogt in haar laatste memorie :

"Het BPA Opitterkiezel voorziet uitdrukkelijk in het verbod om 'slachthuizen en vleesafval ver- en bewerkende bedrijven, met uitzondering van verpakking' te vestigen (...).

Anders dan in het verslag van het Auditoraat werd aangenomen, houdt een verbod om vleesafval te ver- of bewerken, geenszins een verbod in om vlees en met vlees vergelijkbare voor menselijke consumptie geschikte bijproducten te ver- of bewerken. Daar anders over oordelen zou impliceren dat aan de betrokken verbodsbepaling in het BPA Opitterkiezel een ruimere uitlegging wordt gegeven dan de daadwerkelijke draagwijdte ervan, hetgeen in casu onaanvaardbaar is, te meer daar artikel 3 van het BPA Opitterkiezel kennelijk zelf ook een onderscheid maakt tussen hetgeen wordt beschouwd als producten afkomstig van het slachten, en hetgeen kan worden beschouwd als afval afkomstig van geslachte dieren.

De droogactiviteit in casu hebben geen betrekking op het ver- of bewerken van 'vleesafval'. Het zijn producten afkomstig van het slachten van dieren, met name categorie 3-materiaal dat zonder meer geschikt is voor menselijke consumptie. Onder welk begrippenkader - milieutechnisch of stedenbouwkundig - dit ook wordt geplaatst, het betreft helemaal geen 'afval', en het valt daarom evenmin onder de verbodsbepaling die enkel het slachten zelf en het ver- en bewerken van afval afkomstig van slachthuizen betreft. In het bestreden besluit werd ook afdoende gemotiveerd waarom dat het geval is".

Beoordeling

13. Volgens artikel 3 van het BPA Opieterkiezel zijn "slachthuizen en vleesafvalver- en bewerkende bedrijven, met uitzondering van verpakken" niet toegestaan in de zone die bestemd is voor ambachtelijke bedrijven. Het betrokken BPA, dat strekt tot de concretisering en detaillering van de bestemming van een gedeelte van het gemeentelijk grondgebied, sluit naast voormelde bedrijven ook nog een aantal andere activiteiten of "types bedrijven" uit. Zoals de Raad van State reeds heeft vastgesteld in zijn arrest nr. 217.084 van 29 december 2011 zijn de bewoordingen van het geldende BPA op zich duidelijk.

In het ministerieel besluit van 26 maart 2003 houdende goedkeuring van de herziening van het betrokken BPA staat te lezen dat "deze herziening een verscherping van de voorschriften behorende tot de bestemming 'zone voor ambachtelijke bedrijven' tot doel heeft met het oog op het voorkomen van de vestiging van nieuwe milieu- en natuurhinderlijke bedrijven". De restricties van het BPA met betrekking tot de toegelaten activiteiten en bedrijven zijn klaarblijkelijk ingegeven door de bekommernis om de onmiddellijke omgeving niet te belasten met overmatige hinder. Het is derhalve deze doelstelling die de verwerende partij voor ogen dient te houden bij de beoordeling van de stedenbouwkundige verenigbaarheid van de aangevraagde milieuvergunningsplichtige activiteiten.

14. Uit de motieven van het bestreden besluit blijkt dat de verwerende partij het begrip "vleesafval" interpreteert in het licht van de evolutie die dat begrip heeft ondergaan ten gevolge van bepaalde Europese regelgeving. Samen met de afdeling Ruimtelijke Planning en Stedenbouwkundig Beleid en de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie, stelt de Raad van State vast dat deze interpretatie geen aansluiting vindt bij de specifieke doelstelling van de stellers van het toepasselijke BPA.

Luidens artikel 1 stelt verordening 1069/2009 "volksgezondheidsvoorschriften en veterinairerechtelijke voorschriften voor dierlijke bijproducten en afgeleide producten vast teneinde risico's voor de volksgezondheid en de diergezondheid die aan deze producten verbonden zijn, te voorkomen en tot een minimum te beperken, en met name om de veiligheid van de voedsel- en voederketen te beschermen". Het opzet van deze verordening heeft geen uitstaans met de bescherming van mens en leefmilieu tegen de nadelige effecten van hinderlijke activiteiten. De verwerende partij toont ook niet aan dat het enkele feit dat "dierlijke bijproducten" niet langer als afvalstoffen gekwalificeerd worden in het kader van de bescherming van de veiligheid van de voedsel- en voederketen, enig verschil maakt voor de omgevingshinder die de betrokken activiteit teweegbrengt. Derhalve is het in het kader van de beoordeling van de kwestieuze milieuvergunningsaanvraag evenmin relevant dat het drogen van vleesproducten om te dienen als "petfood" voortaan is ingedeeld bij de voedings- en genotmiddelenindustrie bedoeld in rubriek 45 van de indelingslijst bij het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (Vlarem I) - in subrubriek 45.18 van deze indelingslijst wordt overigens verwezen naar de "definities conform de EU- Verordening 1774/2002 van 3 oktober 2002 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten" - en dat OVAM ter zake geen controle of adviesbevoegdheid meer heeft, maar wel het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV).

15. Bijgevolg concludeert de Raad van State dat het drogen van "slachtproducten voor de productie van petfood" strijdig is met de voorschriften van het BPA Opitterkiezel.

Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 16 augustus 2012 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Limburg van 23 mei 2001, houdende de weigering aan Jozef Deters van de milieuvergunning voor de exploitatie van een inrichting voor het bewerken van slachtproducten, gelegen aan de Opitterkiezel 36 te Bree, gegrond wordt verklaard, de beroepen beslissing wordt opgeheven en de gevraagde vergunning wordt verleend, mits het opleggen 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 het beroep tot nietigverklaring, begroot op 525 euro.

De tussenkommende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomsten, begroot op 250 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zes maart tweeduizend veertien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Luc Hellin