

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 233.549 van 21 januari 2016
in de zaak A. 210.457/VII-38.916.**

In zake : 1. Henri VANVOORDEN
 2. Luc LENAERS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Inke Dedecker en Geertrui De Groote
 kantoor houdend te 3600 Genk
 Jaarbeurslaan 19, bus 31
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dirk Abbeloos
 kantoor houdend te 9200 Dendermonde
 Noordlaan 82-84
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomen de partij :
 de BVBA BIO-ENERGIE HERK
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jan Surmont
 kantoor houdend te 2300 Turnhout
 de Merodelei 112
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 oktober 2013, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 19 augustus 2013 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Limburg van 29 november 2012, houdende het verlenen van de vergunning aan BVBA Bio-Energie Herk voor het vergisten van organische landbouw- en niet-landbouwgerelateerde stromen, gelegen aan de

Herkkantstraat 47 te Herk-de-Stad, gedeeltelijk gegrond worden verklaard en de beroepen beslissing wordt gewijzigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. 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 29 november 2013. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Rita Van Den Eeckhout 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 10 december 2015.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Inke Dedecker, die verschijnt voor de verzoekers, advocaat Jurgen Destaercke, die loco advocaat Dirk Abbeloos verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Jan Surmont, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Rita Van Den Eeckhout 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 verzoekers wonen in Herk-de-Stad, in de omgeving van de vergunde inrichting van de tussenkomende partij. De inrichting ligt volgens het gewestplan Hasselt-Genk in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

De milieutechnische eenheid omvat thans onder meer een varkensbedrijf met 1.794 mestvarkens. Aan Luc Lavrijsen werd een milieuvergunning verleend voor een bijkomende varkensstal met 3.840 mestvarkens. Deze milieuvergunning vormt het voorwerp van een vernietigingsberoep gekend onder nummer G/A 212.080/VII-39.087. De eenheid omvat tevens een biogasinstallatie met een capaciteit van 20.000 ton per jaar met aanhorigheden. Met de thans bestreden beslissing wordt de vergunde capaciteit uitgebreid tot 45.000 ton per jaar.

3.2. Op 2 februari 2005 diende Antoon Lavrijsen een aanvraag in voor het veranderen van zijn vergund varkensbedrijf door de toevoeging van bijkomende percelen en door de uitbreiding met een co-vergistingsinstallatie met een maximumcapaciteit van 20.000 ton per jaar van mest (10-25%), energieteelten (25-40%), secundaire grondstoffen (10-30%) en organische biologische afvalstoffen (30%), met productie van biogas en een bodemverbeterend middel.

3.3. De deputatie van de provincie Limburg weigert op 23 februari 2006 de vergunning.

3.4. Antoon Lavrijsen tekent hiertegen beroep aan.

3.5. Op 25 juli 2006 verklaart de minister op basis van het advies van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie het beroep gegrond. De beroepen beslissing van 23 februari 2006 wordt opgeheven en de gevraagde vergunning wordt verleend voor een periode aflopend op 16 maart 2025, waarbij wordt voorgeschreven dat de hoeveelheid “mest + energiegewassen” 60% moet bedragen en het aandeel “organisch biologisch afval + secundaire grondstoffen” maximaal 40%.

3.6. Huidige eerste verzoeker tekent hiertegen beroep aan. Bij arrest nr. 191.663 van 19 maart 2009 vernietigt de Raad van State de milieuvergunning van 25 juli 2006 wegens gebreken in de motivering met betrekking tot de verenigbaarheid van de inrichting met de bestemming landschappelijk waardevol gebied.

3.7. Na deze vernietiging wint de beslissingnemende overheid opnieuw de nodige adviezen in.

3.8. Bij arrest nr. 193.273 van 14 mei 2009 stelt de Raad van State vast dat de vergunning verleend op 8 mei 2008, waarbij wijzigingen aan de vergunning van 25 juli 2006 worden vergund, wegens de vernietiging van de basisvergunning, vervallen is. Antoon Lavrijsen had een aanvraag ingediend voor het veranderen van het vergunde bedrijf door aanpassing van de productietechnische aspecten van de biogasinstallatie, de productie van “een natuurlijke mestkorrel” en de uitbreiding van een aantal andere rubrieken. Deze vergunning werd door de deputatie verleend op 25 oktober 2007 en deze beslissing werd, na beroep van huidige eerste verzoeker, bevestigd door de minister op 8 mei 2008.

3.9. Aan Antoon Lavrijsen wordt op 29 juni 2009 de overeenstemmende stedenbouwkundige vergunning verleend. Met zijn arrest 218.463 van 14 maart 2012 vernietigt de Raad van State deze vergunning, omdat het besluit onvoldoende motiveert waarom de aanvraag de schoonheidswaarde van

het landschappelijk waardevol gebied niet in het gedrang brengt.

3.10. Op 30 september 2009 verklaart de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur het beroep tegen de weigering van de milieuvergunning van 23 februari 2006 gegrond en verleent zij de vergunning.

3.11. Bij arrest nr. 219.883 van 21 juni 2012 vernietigt de Raad van State dit besluit, omdat het steunt op vergunningen die moeten worden geacht vervallen te zijn.

3.12. Op 19 september 2012 besluit de deputatie van de provincie Limburg de stedenbouwkundige aanvraag van de exploitant niet in te willigen. Hiertegen dient de exploitant beroep in bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

3.13. Op 18 oktober 2012 wordt door de bouwinspectie een proces-verbaal opgesteld. De Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid verleent een gunstig advies inzake de herstellvordering.

3.14. De tussenkomende partij dient op 25 juni 2012 een milieuvergunningsaanvraag in tot het exploiteren van een nieuwe vergistingsinstallatie voor het vergisten van organische landbouw- en niet landbouwgerelateerde stromen.

3.15. Op 29 november 2012 verleent de deputatie van de provincie Limburg de milieuvergunning onder voorwaarde van de strikte naleving van de algemene, sectorale en bijzondere voorwaarden.

3.16. Hiertegen wordt onder meer door verzoekers een bestuurlijk beroep ingediend bij de bevoegde minister.

3.17. Volgende adviezen worden ingewonnen:
- de afdeling Ecologisch Toezicht van de Vlaamse Milieumaatschappij verleent

een gunstig advies;

- OVAM verleent een gunstig advies;
- de afdeling Gebieden en Projecten van het departement Ruimte Vlaanderen verleent een ongunstig advies. Zij overweegt o.a.:

“Van de betrachte omvangrijke uitbreiding, kan, alhoewel het een compacte inrichtingswijze nastreeft, bezwaarlijk gesteld worden dat zij een verwaarloosbare impact heeft op het betreffende open gebied. Het opleggen van een groenscherm verandert hier niets aan. Het bedrijf verkrijgt door zijn grootte een industrieel overkomend karakter dat niet in overeenstemming kan gebracht worden met de inrichtingsbeperkingen die de schoonheid van het betrokken landschappelijk waardevol agrarisch gebied moeten vrijwaren. De aanvraag strijdt met de vigerende gewestplanvoorschriften, het advies is bijgevolg ongunstig”.

- de afdeling Milieuvergunningen van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie verleent een voorwaardelijk gunstig advies; wat de verenigbaarheid met het landschappelijk waardevol agrarisch gebied betreft, legt zij de nadruk op de functionele integratie binnen het landschap, zoals uitgewerkt in het landschapsintegratieplan, de voorwaarde tot goed onderhoud van de beplanting, de compactheid van de gebouwen, het beperkte ruimtebeslag en de beperkte visuele hinder;
- het agentschap Onroerend Erfgoed verleent een ongunstig advies; het is van oordeel dat “gelet op deze aanbevelingen in de Landschapsatlas en de onmiddellijke nabijheid van het beschermde kasteeldomein met park en aanhorigheden (...) de ontwikkelingen van het landbouwbedrijf niet stroken met het behoud van de landschapskwaliteit en de erfgoedwaarden van het open ruimtegebied”;
- de GMVC verleent een ongunstig advies; inzake de verenigbaarheid met de schoonheidswaarde van het landschap volgt het in het bijzonder de overwegingen van Ruimte Vlaanderen en het agentschap Onroerend Erfgoed.

3.18. Op 19 augustus 2013 verklaart de minister het beroep gedeeltelijk gegrond en verleent zij de vergunning onder bijzondere voorwaarden.

Dit is de bestreden beslissing. Deze is, wat betreft de ruimtelijke verenigbaarheid van de inrichting, als volgt gemotiveerd:

“Overwegende dat de inrichting zich bevindt in landschappelijk waardevol agrarisch gebied; dat agrarische gebieden bestemd zijn voor de landbouw in ruime zin; dat behoudens bijzondere bepalingen de agrarische gebieden alleen de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven mogen bevatten; dat gebouwen bestemd voor niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt, slechts opgericht mogen worden op ten minste 300m van een woongebied of op ten minste 100 m van een woonuitbreidingsgebied, tenzij het een woongebied met landelijk karakter betreft; dat de afstand van 300 m en 100 m evenwel niet geldt in geval van uitbreiding van bestaande bedrijven; dat de overschakeling naar bosgebied toegelaten is overeenkomstig de bepalingen van artikel 35 van het Veldwetboek, betreffende de afbakening van de landbouw- en bosgebieden;

Overwegende dat de landschappelijk waardevolle agrarische gebieden gebieden zijn waarvoor bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen; dat in deze gebieden alle handelingen en werken mogen uitgevoerd worden die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen;

Overwegende dat op de inrichting, behoudens de bedrijfswoning, een aantal varkensstallen en bewaarplaatsen en 3 tanks waarvan 1 vergister reeds voorkomen; dat de maximale breedte van deze infrastructuur ongeveer 115 m bedraagt en een diepte van circa 92 m; dat achter deze infrastructuur, noordnoordoostelijk, de exploitatie van een biogasinstallatie wordt gevraagd; dat de diepte hierbij op circa 190 m wordt gebracht; dat helemaal achteraan een volledig bovengrondse sleufsilos van 100,15 m lang en 25,30 m breed wordt betracht; dat aan de noordelijke en oostelijke zijde van deze silo een groenscherm wordt voorzien; dat aan de westelijke zijde reeds een groenscherm aanwezig is;

Overwegende dat het voorkomen van de bestaande infrastructuur niet automatisch een recht tot een verdere ongebreidelde uitbreiding impliceert gezien het, bijzonder gewestplanvoorschrift het vrijwaren van de schoonheidswaarde vooropstelt;

Overwegende dat aan de overzijde van de Gasterbosstraat, het domein Gasterbos (parkgebied en natuurgebied) ligt met een kasteel uit de neorenaissance en een kasteelhoeve, beide beschermde monumenten; dat dit domein aansluit langs de zijde van het bedrijf bij de vallei van de Herk (zijrivier van de Demer);

Overwegende dat het de ruime omgeving van de inrichting een groot aaneengesloten landbouwgebied van Haspengouw met de vallei van de Demer en haar zijrivieren betreft; dat de vallei van de Gete het grootste en meest gevarieerde natuurcomplex van beekvalleilevensgemeenschappen in Vlaanderen is; dat hier uitgestrekte graslanden en broekbossen voorkomen; dat

de asymmetrische beekvalleien van Herk en Mombeek een complex gaaf landschap vormen: een landschap met verschillende structuurbepalende landschapselementen waarvan de samenhang en structuur slechts in beperkte mate gewijzigd zijn door grootschalige ingrepen; dat het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan het maximale behoud van de open ruimte voorop stelt; dat er echter ruimte in agrarisch gebied voor bijkomende agrarische bedrijven moet blijven bestaan, maar dat deze moeten aansluiten bij de reeds bestaande bedrijfsgebouwen en worden geïntegreerd in het landschap; dat verdere versnippering van het landschap moet worden tegengegaan;

Overwegende dat het gebied tussen de N2 en de N754, zoals in casu, gekarakteriseerd wordt door vrij grote percelen met een uitgesproken intensief agrarisch bodemgebruik; dat het gebied tussen de N2 en N754 in totaliteit 10 km² omvat; dat akkerbouw het grootste deel van de oppervlakte van dat gebied inneemt; dat het overige deel bestaat uit grasweiden en laagstamboomgaarden; dat ten noorden het vergezicht beperkt wordt door de aanwezigheid van de N2, waar de bebouwing zich vooral langsheen concentreert en door het woongebied 'Berbroek';

Overwegende dat de aangevraagde uitbreiding een compacte inrichtingswijze nastreeft en een verwaarloosbare impact heeft op het betreffende open gebied; dat de nieuwe infrastructuur zeer nauw zullen aansluiten bij de bestaande gebouwen zodat zij één geheel vormen en het ruimtebeslag beperkt blijft; dat de sleufsilos en de biofilter lage constructies zijn, waardoor de mogelijk visuele hinder beperkt is; dat de co-vergistingsinstallatie zo compact mogelijk bij de verschillende onderdelen van de inrichting is ingeplant; dat de ronde opslagbassins in het midden van de bestaande gebouwen en zo ver mogelijk van de Herkkantstraat worden ingeplant, zodat de impact van op de straatkant beperkt blijft; dat de opslagbassins bovendien deels in de ondergrond geplaatst worden zodat het bovengrondse zichtbare gedeelte slechts beperkt zichtbaar is;

Overwegende dat de inplanting van de beoogde inrichting slechts een stip is aan de rand van het omvangrijke gebied tussen de N2 en de N754; dat bovendien een groenscherm wordt voorzien conform het landschapsintegratieplan, opgesteld in samenspraak met de dienst landbouw en plattelandsontwikkeling van de provincie Limburg, waardoor de inrichting op passende wijze wordt geïntegreerd in de omgeving; dat de bestaande inrichting reeds voorzien is van houtkanten; dat dit voorzien is op het ingediende landschapsintegratieplan, dat in het landschapsintegratieplan bijkomend nieuwe houtkanten worden voorzien, die een verbinding zullen vormen tussen de verschillende groenelementen; dat een opgehoogde wal van 2,5 m zal worden aangelegd, voorzien van streekeigen soorten, waarbij minimum 5 rijen bosplantsoen voorzien worden; dat het voormelde landschapsintegratieplan de aanplanting van houtkanten van drie lagen voorziet, namelijk hoge bomen (o.a. eik en els), lagere struiken (meidoorn, sleedoorn, kornoelje en hazelaar) en kruidige planten; dat de aanleg van de wal ook noodzakelijk is om de mogelijke geluidshinder van de bedrijfsactiviteiten tot een minimum te beperken; dat de uitvoering van het landschapsintegratieplan reeds als bijzondere voorwaarde is opgenomen in het bestreden besluit;

Overwegende dat de inrichting niet gelegen is in een voorlopig of definitief beschermd landschap; dat de inrichting wel grenst aan het sinds 6 oktober 2003 beschermde monument 'Kasteeldomein Gasterbos met park, kasteel, kasteelaanhorigheden, moestuin, rustiek paviljoen en omliggende boomgaard en akkers'; dat de inrichting gelegen is aan de uitloper van het parkgebied; dat het betrokken parkgebied, dat convergerend loopt langsheen de Gasterbosstraat richting de N2, ophoudt te bestaan ter hoogte van het kruispunt met de Herkkantstraat; dat de feitelijke toestand op de plaats waar de inrichting gesitueerd is, is dat het perceel parkgebied ter hoogte van dit kruispunt geen enkele natuurlijke waarde heeft; dat het immers om een gewone grasvlakte gaat en dat er voor het overige geen waardevolle natuurlijke elementen voorkomen; dat het natuurgebied zich verderop de Herkkantstraat bevindt en dat het in eerste instantie een dunne houtkant betreft die verder uitloopt in een klein fragment bos; dat het stuk van het natuurgebied dat zich het dichtst bij het inrichting bevindt, slechts een beperkte natuurlijke waarde heeft;

Overwegende dat het landbouwbedrijf gelegen is in de relictzone 'Benedenloop van de Herk en Bos van Steevoort (R70060)' volgens de Landschapsatlas; dat dit een bijzonder cultuurhistorisch rijk gebied betreft met historische percelering en relictten van een voormalig uitgestrekt bos; dat een tiental oude bosjes (Herkenrodebos, Zusterkloosterbos, Sterrebos, bunders) restanten zijn van een uitgestrekt Ferrarisbos (Bos de Steewoordt en bois de l'Abb. De Herkenrode) dat in de loop der eeuwen versnipperde; dat tussen deze bosrestanten uitgestrekte bossen met historische stabiele perceelstructuur gelegen zijn; dat de relictzone bovendien een grote concentratie aan verspreid bouwkundig erfgoed, vooral historische hoeven met een voor de streek typisch vakwerkbouw bezit; dat een relictzone op zich geen weigeringsmotief kan uitmaken in het kader van een vergunningsprocedure; dat bovendien door de nieuwe infrastructuur voor de co-vergiftingsinstallatie achter de bestaande gebouwen in te planten de mogelijke visuele hinder, gezien vanuit de Herkkantstraat, beperkt is; dat ook vanuit de bewoning langsheen de N2 de hinder beperkt is;

Overwegende dat het bedrijf zich in de noordwestelijke periferie van de relictzone bevindt; dat historische kaarten tonen dat het bedrijf langs de Herkkantstraat al een zeer oude kern bezit en gelegen is in een open agrarisch gebied van akkers en weilanden; dat deze open ruimte één van de essentiële landschapskennmerken van de relictzone is; dat omwille van de herkenbaarheid, gaafheid en samenhang van de erfgoedelementen de relictzone vanuit het oogpunt van de erfgoedzorg een belangrijk aandachtsgebied is; dat de beleidswenselijkheden voor deze relictzone in de Landschapsatlas omschreven worden als (a) behoud van de landschappelijke identiteit van dit gebied, (b) afremmen van intensieve landbouw, (c) tegengaan van versnippering door infrastructuur en (d) bescherming van het bouwkundig erfgoed;

Overwegende dat de toetsing van de schoonheidswaarde van het landschappelijk waardevol gebied zich moet toespitsen op de plaats zelf waarvoor de vergunning wordt aangevraagd; dat uit de bovenstaande beschrijving blijkt dat op de inplantingslocatie zelf er geen bijzondere schoonheidswaarde aanwezig is;

Overwegende dat naast het landschapsintegratieplan er ook een nota bij de aanvraag gevoegd werd waarin de inplanting van het project besproken wordt en afgetoetst wordt aan de landschapsstructuur en de beleidsmatige wenselijkheden en visie voor het landschap; dat er in de nota gesteld wordt dat het project wezenlijk niet in strijd is met de wenselijkheden en het beleid in dit gebied; dat de exploitant zich er evenwel moet toe verbinden om de integratie door de houtkanten en de overige aanplanten daadwerkelijk uit te voeren en op een gepaste wijze moet onderhouden zodat dit zelfs een meerwaarde kan bieden voor het gebied; dat het aangewezen is dit als bijzondere voorwaarde op te leggen;

Overwegende dat de ontwikkelingen van het landbouwbedrijf stroken met het behoud van de landschapskwaliteit en de erfgoedwaarden van het open ruimtegebied, en deze zelfs kunnen versterken;

Overwegende dat de inrichting verenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordening”.

3.19. De tussenkomende partij dient op 28 juli 2014 een nieuwe aanvraag in voor het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning. Deze vergunning omvat onder meer de regularisatie van een biogasinstallatie.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Herk-de-Stad weigert op 1 december 2014 deze vergunning. De deputatie van de provincie Limburg beslist op 2 april 2015 om het administratief beroep van de tussenkomende partij tegen deze weigeringsbeslissing voorwaardelijk in te willigen en verleent een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden. Verzoekers dienen hiertegen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid in, die bij arrest nr. UDN/2015/0014 van 5 mei 2015 wordt verworpen.

IV. Ontvankelijkheid

Standpunt van de verwerende en de tussenkomende partij

4. De verwerende partij werpt als exceptie op dat, indien rekening wordt gehouden met de inplantingsplaats van de door de bestreden beslissing vergunde installaties, de afstand tot de woning van eerste verzoeker meer dan 350 meter bedraagt, en dat er voor eerste verzoeker geen verkeershinder of visuele

hinder bestaat. Gelet op de heersende zuidwestenwind zou geurhinder “in alle redelijkheid niet of uiterst weinig te verwachten” zijn. Zij verwijst daarbij naar het arrest van de Raad nr. 166.911 van 18 januari 2007. Eerste verzoeker zou volgens haar niet beschikken over het vereiste belang. Inzake tweede verzoeker werpt de verwerende partij op dat de afstand tussen diens woning en de door de bestreden beslissing vergunde installaties meer dan 720 meter bedraagt. De loutere vermelding van domein Gasterbos in de bestreden beslissing staat volgens haar “om evidente reden” niet het belang van tweede verzoeker.

5. De tussenkomende partij maakt een analyse van de organisatie van de exploitatie en besluit, kort samengevat, dat de verzoekers niet aannemelijk maken dat het nadeel dat zij zouden kunnen lijden niet zou kunnen worden opgevangen door de hinderbeperkende maatregelen die als bijzondere vergunningsvoorwaarden werden opgelegd.

Ten aanzien van tweede verzoeker sluit de tussenkomende partij zich aan bij de kritiek van de verwerende partij en merkt zij voorts op dat de verwijzing naar eerdere uitspraken van de Raad in verband met het belang niet gelden voor tweede verzoeker, vooreerst omdat hij in die zaken geen procespartij was, en voorts omdat het voorwerp van de vergunning in de voorliggende zaak verschilt van dat in de andere zaken.

6. In haar laatste memorie oefent de verwerende partij kritiek uit op het verslag van de auditeur, waarin wordt voorgesteld de exceptie te verwerpen, stellend dat er “diverse elementen volledig over het hoofd worden gezien”.

Zij benadrukt dat zowel de beweerde verkeershinder als visuele hinder en geurhinder niet worden onderbouwd met concrete elementen die verband houden met de exploitatie van de inrichting. Zo wijst zij erop dat de hinderaspecten van het transport niet worden toegelicht, dat het groenscherm voor een betere integratie van de biogasinstallatie zal zorgen, dat de beweerde visuele hinder nu reeds moet worden ondergaan, zodat een gebeurlijke vernietiging geen voordeel

meer kan opleveren, en dat de opslag in een gecontroleerde omgeving de voorkeur geniet boven de opslag die vroeger veel dichterbij de woning van eerste verzoeker plaats vond.

Wat het belang van tweede verzoeker betreft voegt de tussenkomende partij in haar laatste memorie toe dat het domein Gasterbos, waarin het kasteel van tweede verzoeker gelegen is, “tientallen kadastrale percelen omvat waarvan slechts een langwerpige uitloper van het beschermd parkgebied grenst aan de overzijde van de straat waar de vergunde inrichting gelegen is”, dat die strook geen eigendom is van tweede verzoeker, en dat deze er zelfs geen toegang toe heeft. Voorts wijst zij er op dat het ontbreken van een omschrijving van de plaatsgesteldheid van dit terrein in schril contrast staat met de overwegingen over dit kasteeldomein in de bestreden beslissing zelf. Bovendien steunt de bescherming van het kasteel als monument, stads- of dorpsgezicht op de artistieke, historische, tuinkunsthistorische en architectuurhistorische waarde ervan, en wordt niet aannemelijk gemaakt dat deze elementen worden beïnvloed door de exploitatie van de vergunde inrichting.

Bespreking

7. Om belang te hebben bij het bestrijden van een milieuvergunning moet blijken dat een verzoeker hinder of nadeel kan ondervinden door de exploitatie van de vergunde inrichting. De afstand tussen de woon- of verblijfplaats van de verzoeker en de plaats waar de hinder zijn oorsprong vindt, geldt daarbij als belangrijk criterium. De weging van het objectief gegeven van de afstand tussen de vergunde inrichting en de woonomgeving van de verzoeker hangt af van de concrete gegevens van de zaak, inzonderheid van de aard en de kenmerken van de vergunde inrichting.

De bestreden beslissing betreft een vergunning voor de exploitatie van een biogasinstallatie voor het vergisten van organische landbouw- en niet-landbouwgerelateerde stromen met een capaciteit van 45.000 ton per jaar.

Gelet op de ligging van de woning van eerste verzoeker in de nabije omgeving van de inrichting en de aard van de inrichting, beschikt hij over een voldoende belang om de milieuvergunning aan te vechten. De verwerende partij overtuigt niet in haar uiteenzetting dat bijvoorbeeld de geurhinder te verwaarloosbaar zou zijn om het belang bij het beroep te staven. De verwijzing in het kader van de geurhinder naar de verwerping van de vordering tot schorsing van de milieuvergunning verleend aan Antoon Lavrijsen wegens het ontbreken van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel, is niet dienend om het ontbreken van het wettelijk vereiste belang bij de nietigverklaring aan te tonen.

De exceptie ten aanzien van eerste verzoeker wordt verworpen.

De afstand tussen de woning van tweede verzoeker tot de vergunde installaties bedraagt volgens de verwerende partij meer dan 720 meter. Bij dergelijke ruime afstand is er inderdaad in principe geen sprake van een ligging in de “onmiddellijke nabijheid”.

De exceptie ten aanzien van tweede verzoeker is gegrond.

V. Onderzoek van het eerste middel, tweede onderdeel

8. Het eerste middel is gebaseerd op de schending van artikel 2, § 1, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, van de artikelen 11 en 15.4.6.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: inrichtingsbesluit), en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het bijzonder het materieel motiveringsbeginsel.

In een tweede onderdeel voert eerste verzoeker (hierna: verzoeker) aan dat de biogasinstallatie niet past binnen het “landschappelijk waardevol gebied”. De biogasinstallatie vrijwaart het landschap

volgens hem niet en de specifieke landschappelijke waarde van het gebied wordt al zeker niet ontwikkeld. Hij wijst op de ongeschonden omgeving, op de ligging in een relictzone volgens de Vlaamse Landschapsatlas, op het landschapsecologisch en cultuurhistorisch rijke gebied, waarde die benadrukt wordt door het document “Ruimtelijke visie voor landbouw, natuur en bos” (RS Vlaanderen) en het ruimtelijk structuurplan Herk-de-Stad. De verwerende partij slaagt er volgens hem niet in om de inplanting in landschappelijk waardevol gebied te verantwoorden, niettegenstaande talrijke eerdere arresten van de Raad. Hij betwist dat de impact binnen het landschap “verwaarloosbaar” zou zijn. Hij stelt dat de uitbreiding groter is dan de verwerende partij voorstelt, dat de omvang van de inrichting wordt geminimaliseerd, en dat uit luchtfoto’s blijkt dat de inrichting prominent aanwezig is. Ook citeert verzoeker het ongunstig advies van de GMVC, die stelt dat er net géén sprake is van een verwaarloosbare impact op het betreffende open gebied, hetwelk volledig genegeerd wordt door de minister. De essentie is volgens hem dat het een open agrarisch gebied betreft, met de aanwezigheid van kleinschalige landschapselementen, waarvan het herstel en de versterking moet worden nagestreefd. Er wordt niet gevrijwaard en nog minder ontwikkeld.

9. De verwerende partij stelt daar tegenover dat de verenigbaarheid met het landschappelijk waardevol agrarisch gebied zeer extensief wordt besproken in de bestreden beslissing. De uitbreiding wordt volgens haar wel degelijk correct weergegeven. Volgens haar gaat verzoeker uit van een verkeerde interpretatie van de relevante regelgeving en van het arrest nr. 218.463 van 14 maart 2012, waarin de Raad de stedenbouwkundige vergunning aan Antoon Lavrijsen “tot regularisatie van een biogasinstallatie” heeft vernietigd. Voorts moet de toetsing van de schoonheidswaarde zich toespitsen op de plaats zelf waarvoor vergunning wordt aangevraagd, en bestaat er te dezen op die plaats geen bijzondere schoonheidswaarde. Ten slotte is ook het advies van de GMVC uitgebreid weerlegd.

10. De tussenkomen partij wijst er op dat de Raad in voorgaande arresten nooit heeft geoordeeld dat de vergunde biogasinstallatie afbreuk zou doen

aan de schoonheidswaarde van het landschap. De bestreden beslissing bevat volgens haar een uitgebreide motivering over de overeenstemming van de biogasinstallatie met de gewestplanbestemming landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Ook zij wijst er op dat het begrip schoonheidswaarde van het landschap moet worden toegespitst op de plaats waarvoor de vergunning wordt gevraagd. Volgens haar getuigt verzoeker van een andere visie op de inplanting van de inrichting en zal voor hem geen enkele motivering ooit volstaan. Verzoeker toont niet aan dat de motivering van de vergunningverlenende overheid kennelijk onjuist of onredelijk is. Zij betoogt dat de stelling van verzoeker dat de omvang van de biogasinstallatie en de sleufsilos groter zou zijn dan aangehaald door de verwerende partij, niet kan worden bijgetreden, en dat bovendien niet wordt aangetoond dat dit gevolgen zou hebben gehad voor de bestreden beslissing. In de bestreden beslissing wordt volgens de tussenkommende partij niet zomaar gewezen op het landschapsintegratieplan. De inhoud ervan wordt concreet betrokken op de feitelijke situatie en maakt een onderdeel uit van de opgegeven motivering. Verzoeker beroept zich ten onrechte volledig op het arrest nr. 218.463 van 14 maart 2012. Voorts bevatten RUP's volgens de tussenkommende partij geen beoordelingsgrond voor vergunningsaanvragen, maar heeft de verwerende partij niettemin rekening gehouden met de hierin geformuleerde bekommernis op het vlak van de kleine landschapselementen en de open ruimten.

11. In de laatste memorie voegt de verwerende partij toe dat in de bestreden beslissing geenszins wordt uitgegaan van de stelling dat “de installatie ‘een eerder visueel ‘hinderlijke’ constructie’ zou zijn die qua ‘verenigbaarheid met de schoonheidswaarde van het landschap problematisch zou zijn’”. Dat de bestreden beslissing expliciet oordeelt dat de installaties “een verwaarloosbare impact” zullen hebben “op het betreffende open gebied”, betekent volgens haar niet dat de bestreden beslissing slechts zou hebben overwogen dat er sprake zou zijn van “beperkte visuele hinder vanuit verschillende kijkrichtingen”. Zij stelt dat een “verwaarloosbare impact” niet gelijk te stellen is met een “beperkte hinder”. Ook volstaat het feit dat het standpunt van de verwerende partij niet zou overeenstemmen met het standpunt van de adviesverlenende instanties op zich niet

om te besluiten dat de uitgebreide motivering van de verwerende partij niet afdoende zou zijn.

12. De tussenkommende partij voegt in haar laatste memorie in antwoord op het auditorsverslag toe dat er niet valt in te zien hoe de verwerende partij op een andere wijze kan beoordelen of de aanvraag de schoonheidswaarde van het landschap al dan niet in het gevaar brengt zonder, enerzijds, dat landschap en de waarde ervan te beschrijven en, anderzijds, de impact van de vergunde installatie/constructies daarop te bespreken.

Er is ook geen enkele reden om te stellen dat de schoonheidswaarde van het landschap enkel wordt gevrijwaard in het geval de aangevraagde installatie klein is, geen visuele impact heeft of een bepaalde inrichtingswijze kent. Uit de bestreden beslissing blijkt ook volgens haar nergens dat de verwerende partij de inrichting als een “eerder visueel hinderlijke constructie” zou zien, of dat de bestemmingsconforme verantwoording vooral zou gericht zijn op het “verstoppt” of “verborgen zijn” van de nieuwe inrichting.

De tussenkommende partij verwijst onder meer naar een arrest van de Raad van State nr. 126.071 van 4 december 2003, waarin met betrekking tot de bijzondere eisen ter vrijwaring van de schoonheidswaarde in landschappelijk waardevol gebied werd geoordeeld dat het gegeven dat het esthetisch criterium een zaak van appreciatie is, tot gevolg heeft dat verschillende overheden en instanties de schoonheidswaarde van het landschap verschillend kunnen appreciëren en dat elk van die appreciaties perfect wettig kan zijn voor zover de grenzen van de redelijkheid niet worden overschreden. Met betrekking tot het landschapsintegratieplan merkt zij op dat het niet volstaat om te verwijzen naar de groenschermen en de houtkanten rondom de vergunde inrichting om aan te tonen dat de schoonheidswaarde van het landschap in gevaar zou worden gebracht. Ten slotte wijst zij nog op het arrest van de Raad nr. 230.563 van 17 maart 2015 waarin geoordeeld werd dat de vraag of een groenscherm van aard is om het landschappelijk waardevol karakter van een gebied intact te laten, in concreto moet

worden onderzocht, aan de hand van de bijzondere kenmerken van het landschap en van de bijzondere kenmerken van datgene wat visueel moet worden afgeschermd.

Beoordeling

13. De overheid die uitspraak doet over een milieuvergunningsaanvraag moet de voorschriften van de geldende plannen van aanleg in acht nemen. Dit houdt onder meer in dat zij de vergunning dient te weigeren als de inrichting niet past in de bindende voorzieningen van het plan.

Het perceel waarop de vergunning in kwestie betrekking heeft, is gelegen in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Artikel 15.4.6.1 van het inrichtingsbesluit omschrijft de landschappelijk waardevolle gebieden als gebieden waarvoor bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen. In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in de grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen. In dit geval heeft de ligging van het perceel binnen de bestemming “landschappelijk waardevol (agrarisch) gebied” tot gevolg dat de milieuvergunningverlenende overheid onder meer een esthetische toets dient uit te voeren. Uit de vergunning moet blijken dat de vergunningverlenende overheid heeft nagegaan of de aanvraag de “schoonheidswaarde” van het landschap respecteert. Dit houdt in dat de overheid nagaat of de werken kunnen worden verzoend met de eisen ter vrijwaring van het landschap. De redenen die zij daartoe opgeeft, moeten draagkrachtig zijn.

In het bestreden besluit wordt vooreerst een uitgebreide beschrijving gegeven van de omgeving van de inrichting en van de gaafheid van het landschap en wordt er gewezen op de wenselijkheid van het maximale behoud van de open ruimte, volgens het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. De minister voegt hier aan toe dat “er echter ruimte in agrarisch gebied voor bijkomende

agrarische bedrijven moet blijven bestaan, dat deze moeten aansluiten bij de reeds bestaande bedrijfsgebouwen en worden geïntegreerd in het landschap; dat verdere versnippering van het landschap moet worden tegengegaan”.

Bij het onderzoek van de materiële motivering van de bestreden beslissing moet de Raad van State onderzoeken of de motieven voldoende draagkrachtig zijn. Iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die beslissing in aanmerking kunnen worden genomen.

Uit de ongunstige adviezen van Onroerend erfgoed, Ruimte Vlaanderen en de GMVC, blijkt dat de overeenstemming met de schoonheidswaarde van het landschap niet evident is.

Uit de motivering van de bestreden beslissing komt impliciet naar voren dat de minister zich er van bewust is dat de verenigbaarheid van dergelijke inrichting met de schoonheidswaarde van het landschap problematisch is. In haar verantwoording van de esthetische verenigbaarheid en het toekennen van de vergunning legt zij de nadruk op de “beperkte” visuele impact en zichtbaarheid van de inrichting binnen het landschap, op de compactheid ervan en op het groenscherm en de houtkant, die haar grotendeels aan het zicht moeten onttrekken. De bestemmingsconforme verantwoording is vooral gericht op het verbergen van de nieuwe inrichting. Die nadruk in de motivering op de beperkte visuele hinder van de lage sleufsilos, op het beperkte ruimtebeslag en op de mindere impact vanuit bepaalde ooghoeken, draagt in zich reeds de negatie van de esthetische inpasbaarheid van de installaties binnen het waardevolle landschap. Dit tast de materiële motivering aan.

De minister blijkt de impact te minimaliseren, minstens zijn er om de aanvraag in overeenstemming met de esthetische waarde van het landschap te achten, verscheidene maatregelen nodig die de zichtbaarheid moeten beperken, zoals het in een bijzondere voorwaarde opgelegde uit te voeren

“landschapsintegratieplan”. De aandacht voor de landschapsintegratie versterkt de visie dat de constructies zelf de schoonheidswaarde van het landschap wel degelijk aantasten, zoals ook door enkele adviesverlenende instanties wordt opgemerkt.

Het tweede onderdeel van het eerste middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep tot nietigverklaring in hoofde van tweede verzoeker.

2. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 19 augustus 2013 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Limburg van 29 november 2012, houdende het verlenen van de vergunning aan BVBA Bio-Energie Herk voor het vergisten van organische landbouw- en niet-landbouwgerelateerde stromen, gelegen aan de Herkkantstraat 47 te Herk-de-Stad, gedeeltelijk gegrond worden verklaard en de beroepen beslissing wordt gewijzigd.

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

4. Tweede verzoeker wordt verwezen in de kosten van zijn beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

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

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig januari tweeduizend zestien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys