

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 255.587 van 26 januari 2023
in de zaak A. 231.238/VII-40.871**

In zake : 1. de BV VC ENERGY
2. Carlos VAN CROMBRUGGHE VAN LEERNE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Gregory Vermaercke en Daan Vandenbroucke
kantoor houdend te 8200 Brugge
Dirk Martensstraat 23
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jürgen Vanpraet en Bram Van den Berghe
kantoor houdend te 8820 Torhout
Oostendestraat 306
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij:

Claudine DE CLERCQ
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Isabelle Larmuseau en Sofie De Maesschalck
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 september 2020, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 1 juli 2020 waarbij:
- het ministerieel besluit nr. AMV/000143281/1013 van 7 november 2018 houdende uitspraak over de beroepen tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 31 juli 2014 waarbij aan de verzoekende partijen de vergunning op proef wordt verleend voor het veranderen van een co-vergistingsinstallatie, gelegen aan de Moerstraat 30 te Deinze, wordt ingetrokken;

- de ontvankelijk bevonden beroepen van derden-belanghebbenden tegen voormelde vergunningsbeslissing van de deputatie van 31 juli 2014, gegrond worden verklaard;
- het ontvankelijk bevonden beroep van de verzoekende partijen tegen het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 31 juli 2014 ongegrond wordt verklaard en de milieuvergunning voor het veranderen van de co-vergistingsinstallatie wordt geweigerd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 248.063 van 16 juli 2020 zijn de vorderingen tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing en tot het opleggen van voorlopige maatregelen verworpen.

Bij arrest nr. 249.361 van 30 december 2020 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

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

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

De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Benny De Sutter heeft op 2 juni 2022 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 november 2022.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Daan Vandenbroucke, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Jürgen Vanpraet, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Sofie De Maesschalck, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter 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 verzoekende partijen exploiteren een co-vergistingsinstallatie aan de Moerstraat 30 te Deinze. Daarin wordt dierlijke mest verwerkt, samen met energiegewassen en biologisch-organisch afval. Bij de vergisting komt er biogas vrij, dat wordt verbrand. De warmte daarvan wordt deels aangewend voor de werking van de eigen installaties, en deels voor de productie van elektriciteit, die dan weer deels wordt gebruikt door het eigen bedrijf en deels aan het openbaar net wordt geleverd. Het restproduct van de vergisting wordt gedroogd en kan worden gebruikt als bodemverbeterend middel. In de inrichting wordt ook houtafval verbrand; de warmte daarvan wordt eveneens deels aangewend voor de werking van de eigen installaties, en deels voor de productie van elektriciteit.

De inrichting is volgens het toepasselijke gewestplan gelegen in een agrarisch gebied.

3.2. De co-vergistingsinstallatie werd vergund bij besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 12 juli 2007. Deze vergunning omvat onder meer de “[o]pslag en verbranding van houtafval bestaande uit een houtkachel (5 MW) met bijhorende opslag van 700 m³ onbehandeld en behandeld niet-verontreinigd hout” (Vlarem indelingsrubriek 2.3.4.1, a), 2°, 1)). Met betrekking tot de exploitatie van de houtkachel wordt de volgende bijzondere vergunningsvoorwaarde opgelegd:

“Het is verboden om in de houtkachel ander dan onbehandeld houtafval en niet-gevaarlijk behandeld houtafval te verbranden. Het niet-gevaarlijk behandeld houtafval mag niet afkomstig zijn van activiteiten en/of inrichtingen die zijn ingedeeld onder de volgende hoofdstukken van de afvalstoffenlijst, zoals omschreven in bijlage 1.2.1.B van het Vlaams reglement inzake Afvalvoorkoming en -beheer van 05 december 2003:

Hoofdstuk 17: Bouw- en sloopafval (inclusief afgegraven grond van verontreinigde locaties).

Hoofdstuk 20: Stedelijk afval (huishoudelijk afval en soortgelijk bedrijfsafval, industrieel afval en afval van instellingen), inclusief gescheiden ingezamelde fracties

(Uitgesorteerd niet-gevaarlijk behandeld houtafval, afkomstig van installaties voor afvalbeheer (o.a. sorteerbebedrijven zoals Vandewiele Gunther BVBA, Thienpont, Van Gansewinkel, ...) is dus toegelaten.)”.

Op 20 november 2008 verleent de deputatie een vergunning voor de uitbreiding van de opslag van houtafval tot 2.700 m³.

Bij besluit van 1 april 2010 wordt de verhoging van de verbrandingscapaciteit van de installatie tot een inrichting klasse 1 vergund. Tot het voorwerp van deze vergunning behoort onder meer de “[o]pslag en verbranding van houtafval bestaande uit een houtkachel (8,5 MW) met bijhorende opslag van 7.060 m³ onbehandeld en behandeld niet-verontreinigd hout” (Vlarem indelingsrubriek 2.3.4.1, a), 2°,2)).

Op 16 december 2010 wordt de vergunning opnieuw gewijzigd: de (verplaatste) opslag van houtafval wordt verminderd tot 6.560 m³ en er wordt een verhakselaar met een vermogen van 200 kW toegevoegd. Voortaan zal de exploitant zelf instaan voor de voorbehandeling en het sorteren van een deel van het te verbranden afvalhout. De voorheen in een bijzondere

vergunningsvoorwaarde opgelegde beperking inzake de herkomst van het afvalhout wordt daarom gewijzigd:

“De bijzondere voorwaarde 29 mbt de houtkachel uit het besluit van 20 november 2008 is enkel nog van toepassing op reeds verhakseld hout dat op de inrichting wordt aangevoerd.
Het niet-verhakseld behandeld niet-verontreinigd houtafval kan ook afkomstig zijn van containerparken (bvb Deinze) of andere bestemmingen (aangezien de exploitant zijn eigen opschoning heeft die verder gaat dan de code van goede praktijk)”.

Met een besluit van 31 mei 2012 verleent de deputatie bij wege van aktename vergunning voor enkele kleine veranderingen, waaronder een vermindering van de opslag van houtafval tot 6.200 m³.

3.3. Verscheidene buurtbewoners dienen klachten in over meerdere vormen van hinder veroorzaakt door de exploitatie. De afdeling Milieu-inspectie stelt na onderzoek onder meer vast dat het te verbranden houtafval behalve ‘niet verontreinigd behandeld houtafval’ ook ‘verontreinigd behandeld houtafval’ bevat, alsook nog andere afvalstoffen.

3.4. Op 5 december 2013 wordt een vergunningsaanvraag ingediend voor de verandering van de inrichting. Onder meer wordt beoogd een vergunning te verkrijgen voor het verbranden van ‘verontreinigd behandeld houtafval’. Bijlage D3 bij de vergunningsaanvraag bevat de volgende toelichting:

“[...] Er wordt behandeld niet-verontreinigd houtafval aanvaard en uit de periodieke analyses van het houtafval blijkt dat gemiddeld gezien de voorwaarden van behandeld niet-verontreinigd houtafval opgenomen in artikel 2.3.4.1.a) 2° 2) van Vlarem II kunnen gehaald worden. Af en toe is er echter een piek waar te nemen in de analyseresultaten op een bepaalde parameter die dan bij tegenanalyse wel weer voldoet, maar waarbij dan bvb weer een andere parameter een piekwaarde kan vertonen. Nochtans heeft de exploitant zwaar geïnvesteerd in een opzuivering van het houtafval die verder gaat dan wat de code van goede praktijk voorschrijft. Het houtafval wordt namelijk eerst verhakseld en dan gereinigd door een ferro en non-ferro scheiding. Als laatste stap wordt het verhakseld houtafval nog door een X-ray toestel en een sterrenzeef gestuurd voor een verdere opschoning. Desondanks blijken uit de analyses dus soms pieken. In principe zal er geen ander houtafval aanvaard worden dan momenteel het geval is en de opschoningsinstallatie zal zeker verder geëxploiteerd worden, maar om

discussie te vermijden, wordt een aanvraag ingediend voor behandeld verontreinigd (ongevaarlijk) houtafval.
[...]

3.5. Tijdens het openbaar onderzoek worden er 10 bezwaarschriften ingediend, waaronder een petitie met 254 handtekeningen.

3.6. Bij besluit van 31 juli 2014 verleent de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen de gevraagde vergunning voor een termijn van twee jaar op proef. De verbrandingsinstallatie voor houtafval wordt vergund in rubriek 2.3.4.1.b) “opslag, behandeling en verbranding van verontreinigd behandeld houtafval”. Als bijzondere vergunningsvoorwaarde wordt opgelegd:

“Deze bijzondere voorwaarden vervangen de bijzondere voorwaarde 29 uit het besluit van 20 november 2008 en de bijzondere voorwaarde 27 uit het besluit van 16 december 2010:

Niet-verhakseld houtafval:

- De exploitant dient zijn acceptatiebeleid zodanig uit te voeren dat de aanlevering van vreemd materiaal (o.a. plastic, stenen, kunststof, gecreosoteerd houtafval (vb treinbielzen, ...) maximaal vermeden wordt. Deze stoffen moeten (indien toch aanwezig) op een milieucorrecte manier opgeslagen en regelmatig afgevoerd worden.
- De opschoningsinstallatie heeft niet als doel opgeschoond houtafval te leveren aan derden: het doel van de installatie is houtafval op te schonen zodat het verbrand kan worden in de eigen houtafvalverbrandingsinstallatie”.

3.7. Tegen deze beslissing worden verscheidene bestuurlijke beroepen ingediend, onder meer door de aanvragers van de vergunning.

3.8. In het kader van de beroepsprocedure worden een aantal adviezen uitgebracht.

3.9. Op 30 januari 2015 beslist de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw om de gevraagde verandering grotendeels te vergunnen voor een termijn verstrijkend op 11 juli 2027.

3.10. Bij arrest nr. 241.727 van 7 juni 2018 vernietigt de Raad van State de voormelde vergunningsbeslissing van 30 januari 2015.

VII-40.871-6/35

Het aangevoerde enige middel wordt gegrond bevonden om de hiernavolgende redenen:

“[...] Het wordt niet betwist dat de vergunde inrichting overeenkomstig het van toepassing zijnde gewestplan Oudenaarde, vastgesteld bij koninklijk besluit van 24 februari 1977, gelegen is in agrarisch gebied, waarvoor de bestemmingsvoorschriften neergelegd in artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit gelden.

Artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit vereist dat de overheid nagaat of de te vergunnen inrichting in overeenstemming is met de bestemming agrarisch gebied. Dergelijke gebieden zijn volgens voormelde bepaling bestemd voor de ‘landbouw in de ruime zin’ en zij mogen ‘[b]ehoudens bijzondere bepalingen [...] enkel bevatten 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’. Een para-agrarisch bedrijf is een onderneming waarvan de activiteit onmiddellijk bij de landbouw aansluit en er op is afgestemd.

[...] Een verbrandingsinstallatie voor behandeld houtafval kan op zich niet worden beschouwd als landbouw in de ruime zin of als para-agrarische bedrijvigheid. Zulks is nog minder het geval voor de in het geding zijnde installatie van de tussenkomende partijen die ontegensprekelijk een grootschalig karakter heeft.

De bestreden beslissing leidt de overeenstemming met de bestemming af uit de functionaliteit ten dienste van de vergistingsinstallatie. De verwerende partij overweegt in dit verband dat ‘de verbranding van het houtafval in functie staat van de co-vergistingsinstallatie en geen verwerking op zich betreft’, dat ‘de geproduceerde warmte wordt gebruikt voor het drogen van het digestaat’ en dat ‘slechts de restwarmte van de verbranding van het houtafval wordt gebruikt voor de productie van elektriciteit’.

[...] Bij de stedenbouwkundige toetsing van een milieuvergunningsaanvraag dient in principe te worden uitgegaan van de volledige inrichting die in de regel bestaat uit onlosmakelijke onderdelen. Daaruit volgt evenwel niet, zoals de tussenkomende partijen suggereren, dat de planologische onverenigbaarheid van de inrichting niet kan voortvloeien uit de omstandigheid dat één welbepaald onderdeel van de inrichting indruist tegen de vigerende bestemmingsvoorschriften. In voorliggend geval geldt bovendien dat voor het verbranden van afvalstoffen een aparte indelingsrubriek 2.3 geldt ‘ook als die handeling als een nuttige toepassing (terugwinning van energie en/of stoffen) wordt beschouwd’. Het enkele feit dat de houtverbrandingsinstallatie ‘in functie’ staat van de co-vergistingsinstallatie, volstaat bijgevolg niet om het besluit te schragen dat de vergunningsaanvraag verenigbaar is met een agrarisch gebied.

[...] In de milieuvergunningsaanvraag wordt gesteld dat van de door de verbranding van het houtafval geproduceerde energie ‘ongeveer 21,6% [wordt] omgezet in elektriciteit door middel van een turbine’ en dat die elektriciteit ‘voor 100% [wordt] geïnjecteerd op het openbare middenspanningsnet’. Bij de beschrijving van de energiehouding is

zelfs sprake van de omzetting van 23,6% van de door verbranding opgewekte energie in elektriciteit die aan een erkende elektriciteitsleverancier wordt verkocht. Uit diverse gegevens van het aanvraagdossier blijkt dus dat meer dan 20% van de door de verbranding van afvalstoffen opgewekte energie niet ‘in functie’ staat van de co-vergistingsinstallatie. Uit de bestreden beslissing noch uit enig stuk van het administratief dossier blijkt dat de verwerende partij dit feit heeft betrokken bij de beoordeling van het para-agrarisch karakter van het bedrijf”.

3.11. Na het voormelde vernietigingsarrest van de Raad van State wordt de bestuurlijke beroepsprocedure hernomen.

Er worden opnieuw meerdere adviezen ingewonnen.

Op 4 september 2018 worden de verzoekende partijen opnieuw gehoord door de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie.

3.12. Bij besluit van 7 november 2018 verleent de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw andermaal de gevraagde vergunning, waarbij zij onder meer het volgende overweegt:

“Overwegende dat de agrarische gebieden bestemd zijn voor de landbouw in de ruime zin; dat behoudens bijzondere bepalingen, de agrarische gebieden alleen de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, mogen bevatten, benevens verblijfgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, evenals para-agrarische bedrijven; [...]

Overwegende dat onderstaande een nadere duiding geeft over de werking van de gehele CO-vergistingsinstallatie, wat essentieel is ten einde een antwoord te kunnen bieden op het vonnis van arrest 241.727 van de Raad van State van 7 juni 2018;

Overwegende dat de houtverbrandingsinstallatie qua warmte-output afgestemd is op zowel het vergistingsproces als het nabehandelingsproces en hier volledig ten dienste van staat; dat het één geheel vormt; dat tegendrukstoomturbines echter geen op maat gemaakte installaties zijn; dat het feit dat de geassocieerde elektriciteitsproductie niet volledig overeenstemt met de plaatselijke elektriciteitsvraag, zowel naar zonevreemdheid als naar milieu, geen probleem mag zijn, aangezien deze extra energie volledig nuttig wordt aangewend door ze op het net te plaatsen als groene stroom; dat de turbine bijgevolg voor een vergroening van het elektrisch verbruik zorgt in het omliggend agrarisch gebied, aangezien de eerst aangesloten verbruikers deze groene stroom fysiek zullen verbruiken; Overwegende dat het digestaat van het vergistingsproces in een nabehandelingsproces gedroogd wordt tot een organisch bodemverbeterend

VII-40.871-8/35

middel dat wordt gebruikt in de landbouw; dat daarvoor gebruik gemaakt wordt van banddrogers; dat banddrogers een specifieke lage temperatuurswarmtevraag hebben om een minimale hinder te veroorzaken naar de omgeving; dat het droogproces een aanzienlijke hoeveelheid warmte vraagt die geleverd wordt door de drie WKK-motoren enerzijds en de houtverbrandingsinstallatie anderzijds;

Overwegende dat tijdens het vergistingsproces biogas vrijkomt dat integraal wordt verbrand in de biogasmotoren of de WKK's; dat dit twee soorten energie met zich meebrengt; dat enerzijds elektriciteit geproduceerd wordt die deels aangewend wordt voor eigen gebruik en deels op het net wordt gebracht; dat anderzijds warmte vrijkomt die gebruikt wordt voor het opwarmen van de vergisters, hygiëniseren en droging; dat via de rookgassen van de WKK's zelfs nog een beperkt aandeel omgezet wordt in stoom door middel van een afgasketel; dat deze stoom vervolgens naar de turbine gaat die bij de houtverbrandingsinstallatie hoort;

Overwegende dat met de verbrandingswarmte van het houtafval stoom geproduceerd wordt [die] vervolgens (samen met de stoom uit de afgasketel) met behulp van een stoomturbine omgezet wordt in twee soorten energie: elektriciteit en warmte; dat de simultane productie van elektriciteit en warmte gekend staat als warmtekrachtkoppeling (WKK) en een veel hogere totale energie-efficiëntie heeft in vergelijking met de gescheiden productie van elektriciteit en warmte; dat, aangezien er niet enkel een warmte- maar ook een elektriciteitsvraag verbonden is aan de verwerking van digestaat, het niet meer dan normaal is dat de exploitant voor een WKK gekozen heeft, zodat de energie-inhoud van het houtafval optimaal benut wordt; dat bovendien de drooginstallatie gebouwd is als een lage temperatuursdroging, met de specifieke bedoeling om geur en emissies vanuit de droging tot een absoluut minimum te beperken; dat de warmte die vrijkomt bij de verbranding van houtafval op hoge temperatuur is; dat de verwerking van de hoge temperatuurswarmte (stoom) in de stoomturbine er voor zorgt dat warmte op lagere temperatuur kan gerecupereerd worden en een optimale werking van de drooginstallatie op lage temperatuur kan verzekerd worden;

Overwegende dat uit bovenstaande blijkt dat de simultane opwekking van elektriciteit en warmte om verschillende redenen de beste keuze is voor de invulling van de plaatselijke energievraag; dat het bovendien in voorliggend geval zeer duidelijk is dat de houtverbrandingsinstallatie aansluit bij en afgestemd is op de co-vergistingsinstallatie of - nabehandeling; dat de houtverbrandingsinstallatie zelfs cruciaal is om aan de warmtevraag van de co-vergistingsinstallatie of de nabehandeling te kunnen voldoen; dat de warmte niet alleen geleverd kan worden door de biogasmotoren maar bovendien noodzakelijk is voor het te bekomen eindproduct, namelijk een organisch bodemverbeterende korrel voor landbouwgebruik;

Overwegende dat dit des te meer het geval is sinds de exploitant in 2017 een procesoptimalisatie doorvoerde door de plaatsing van een digestaatscheiding en bijkomende biologie; dat de aanvrager namelijk een nullozerstatuut heeft en alle terreinwater opvangt met als doel het mee te verwerken; dat er daardoor bij zware en langdurige regenval een warmtetekort is om alle digestaat en alle terreinwater te verwerken;

Overwegende dat, afhankelijk van de hoeveelheid te verwerken terreinwater (weersafhankelijk) en de beschikbare warmte, een gedeelte van het digestaat gescheiden wordt in een dikke en een dunne fractie; dat de dikke fractie na scheiding nog steeds ingedroogd wordt tot bodemverbeterend middel en een deel van de dunne fractie na scheiding door een biologie gestuurd wordt; dat het effluent van de biologie gebruikt wordt voor de wasser en maximaal ingedampt wordt met de restwarmte van de biogas-WKK's en de turbine-WKK; dat om dit mogelijk te maken één van de vergisters omgebouwd werd tot een open biologische reactortank; dat de totale warmtevraag hiermee niet gewijzigd is; dat in principe de warmteproductie de warmtevraag niet overschrijdt;

Overwegende dat het vanuit milieutechnisch standpunt beter is om effluent van de dunne fractie in te dampen, omdat de ammoniakemissies zo tot een minimum herleid worden; dat bovendien het effluent ook ingezet kan worden in de luchtwasser en het zo bijdraagt aan de verwijdering van geur en de verlaging van emissies; dat de scheiding en de biologie dus voor een optimalisatie zorgen van de naverwerking van het digestaat en allebei een niet te verwaarlozen elektriciteitsverbruik hebben; dat de door de turbine opgewekte elektriciteit dus een toegenomen lokaal verbruik kent;

Overwegende dat de houtverbrandingsinstallatie geenszins kan losgekoppeld worden van het vergistingsproces; dat de geproduceerde warmte gebruikt wordt voor de nabehandeling van het digestaat en het op temperatuur houden van vergisting, hygiëniseren en droging; dat de elektriciteit gebruikt wordt voor de droog-installatie, de biologie, de scheider, de voorbehandeling van houtafval en andere plaatselijke verbruiken gerelateerd aan vergisting en houtverbranding; dat de houtverbrandingsinstallatie een onmisbare schakel is binnen de lokale bedrijfsvoering voor de productie van hernieuwbare energie en organische meststof; dat de houtverbrandingsinstallatie niet uitsluitend aangewend wordt voor de productie van elektriciteit om op het net te injecteren; dat het lokaal elektrisch verbruik afkomstig is van de door de turbine en de WKK's geproduceerde elektriciteit;

Overwegende dat de elektriciteitsproductie door de turbine substantieel ondergeschikt is aan het aandeel nuttige groene warmte; dat deze volledige elektriciteitsproductie onlosmakelijk verbonden is aan de gehele procesvoering;

Overwegende dat, gelet op bovenstaande overwegingen, de exploitatie van de integrale co-vergistingsinstallatie in overeenstemming is met de vigerende bestemmingsvoorschriften voor het agrarisch gebied; [...]"

3.13. Tegen deze beslissing dient de tussenkomende partij een vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid en een beroep tot nietigverklaring in. De vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid wordt verworpen bij arrest nr. 243.251 van 17 december 2018.

3.14. Met het thans bestreden besluit van 1 juli 2020 trekt de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme de beslissing van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 7 november 2018 in en weigert zij de gevraagde milieuvergunning.

Dit besluit steunt op onder meer de volgende motieven:

“Overwegende dat in het arrest van de Raad van State van 7 juni 2018, houdende vernietiging van het ministerieel besluit van 30 januari 2015, werd geoordeeld dat alle onderdelen van de inrichting samenhangen en dat de bestemmingsconformiteit van de inrichting in zijn geheel moet worden beoordeeld [...].

[...]

Overwegende dat bij ministerieel besluit nummer AMV/000143281/1013 van 7 november 2018, naar aanleiding van de vernietiging van [het] ministerieel besluit nummer AMV/143281/1008 van 30 januari 2015 door de Raad van State, opnieuw uitspraak werd gedaan over de beroepen die werden aangetekend tegen het bestreden besluit; Dat deze beroepen gedeeltelijk gegrond verklaard werden en het bestreden besluit werd gewijzigd; Dat meer bepaald

- de opslag van 30 m³ OBA buiten werd geweigerd;
- de vergunning werd verleend voor een termijn verstrijkend op 11 juli 2027;
- bijkomende bijzondere voorwaarden werden opgelegd met betrekking tot geluid, de exploitatie-uren, de houtverbrandingsinstallatie en de afkomst van de extern te verwerken mest en energiegewassen;

Overwegende dat tegen dit besluit opnieuw een verzoek tot vernietiging is ingediend bij de Raad van State; Dat in deze procedure opnieuw de strijdigheid van de inrichting met de gewestplanbestemming ‘agrarisch gebied’ wordt ingeroepen; Dat eveneens wordt opgeworpen dat het ministerieel besluit van 7 november 2018 (de ‘herstelbeslissing’) werd genomen in strijd met het gezag van gewijsde van het arrest van de Raad van State van 7 juni 2018;

Overwegende dat wordt opgemerkt dat de rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Gent, op 3 september 2019 het vonnis nummer 2019/2427 heeft uitgesproken waarin wordt geoordeeld dat het ministerieel besluit van 7 november 2018 in strijd is met het gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest van de Raad van State van 7 juni 2018 daar de Raad van State oordeelde dat een houtverbrandingsinstallatie voor behandeld houtafval op zich niet kan beschouwd worden als landbouw in ruime [zin] of als para-agrarische bedrijvigheid; Dat de rechtbank van eerste aanleg in haar vonnis het ministerieel besluit van 7 november 2018 buiten toepassing laat wegens onwettigheid in toepassing van artikel 159 van de Grondwet; Dat de exploitant in dit vonnis ook werd veroordeeld voor talrijke milieumisdrijven; Dat tegen dit vonnis weliswaar hoger beroep is aangetekend;

Overwegende dat ook wordt opgemerkt dat de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen op 26 oktober 2017 een stedenbouwkundige vergunning had afgeleverd voor een ‘as built regularisatie en procesoptimalisatie’ bij de co-vergistingsinstallatie; Dat deze stedenbouwkundige vergunning werd vernietigd door de Raad voor Vergunningsbetwistingen in een arrest van 22 oktober 2019 [...];

[...]

Overwegende dat het arrest van de Raad van State van 7 juni 2018, nr. 241.727, behept is met gezag van gewijsde; Dat [...] de Raad van State duidelijk oordeelde dat bij de beoordeling van de bestemmingsconformiteit van de inrichting moet worden uitgegaan van alle onderdelen van deze inrichting; Dat door de Raad van State werd geoordeeld dat de aanwezige houtverbrandingsinstallatie in strijd is met de planologische bestemming en dat hierdoor niet kan worden geoordeeld dat de volledige installatie conform de gewestplanbestemming agrarisch gebied zou zijn;

Overwegende dat in de ‘herstelbeslissing’ van 7 november 2018 werd ‘geantwoord’ op het arrest van de Raad van State van 7 juni 2018 en werd gemotiveerd waarom de milieuvergunning opnieuw zou kunnen worden afgeleverd; Dat in de milieuvergunning d.d. 7 november 2018 de vermeende bestemmingsconformiteit van de houtverbrandingsinstallatie wordt ‘afgeleid’ uit het gegeven dat deze ten dienste zou staan van het vergistingsproces, waarbij dit proces uitgebreid wordt beschreven;

Dat de Raad van State in het arrest van 7 juni 2018 nochtans uitdrukkelijk had geoordeeld dat de houtverbrandingsinstallatie - waarvan duidelijk was dat deze al dan niet volledig ten dienste stond van het vergistingsproces - niet kan ‘worden beschouwd als landbouw in de ruime zin of als para-agrarische bedrijvigheid’; Dat uit de ‘herstelbeslissing’ van 7 november 2018 allerminst het tegendeel blijkt;

Overwegende dat de beslissing d.d. 7 november 2018 wordt bestreden met een nieuw beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State;

Dat moet worden vastgesteld dat in deze procedure terecht wordt opgeworpen dat de beslissing d.d. 7 november 2018 strijdt met het gezag van gewijsde van het arrest van de Raad van State van 7 juni 2018; Dat deze beslissing derhalve is behept met een manifeste onwettigheid en dat er derhalve reden is om deze beslissing in te trekken;

Overwegende dat er derhalve aanleiding bestaat om het ministerieel besluit van 7 november 2018 in te trekken en een nieuwe beslissing te nemen; Dat ingeval van een manifest[e] onwettigheid en lopende een vernietigingsprocedure bij de Raad van State een bestreden beslissing kan worden ingetrokken (tot aan de sluiting van de debatten);

Dat in het arrest van 7 juni 2018 - behept met gezag van gewijsde - werd geoordeeld dat de bestemmingsconformiteit van de inrichting afhangt van alle onderdelen van deze inrichting; Dat volgens de Raad van State de houtverbrandingsinstallatie strijdig is met de gewestplanbestemming, zodat thans wordt geoordeeld dat de inrichting niet conform de gewestplanbestemming agrarisch gebied kan worden aanzien; Dat uit de uitgebrachte adviezen niet blijkt waarom geen rekening zou moeten worden gehouden met het gezag van gewijsde van het arrest van de Raad van State; Dat de administratieve beroepen dienaangaande gegrond zijn; Dat de milieuvergunning derhalve moet worden geweigerd”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. De verwerende partij werpt op dat de verzoekende partijen niet doen blijken van een wettig en geoorloofd belang. Met het instellen van het annulatieberoep zouden zij enkel beogen de exploitatie die vergund werd met de milieuvergunning van 30 januari 2015, die later vernietigd werd bij arrest nr. 241.727 van de Raad van State van 7 juni 2018, te bestendigen. Zij streven er bijgevolg naar een onwettige toestand te kunnen blijven handhaven met miskenning van het gezag van gewijsde van het voormelde arrest. Ter ondersteuning van de exceptie verwijst de verwerende partij naar het vonnis van 3 september 2019 van de rechtbank van eerste aanleg van Oost-Vlaanderen, afdeling Gent, waarbij - met toepassing van artikel 159 van de Grondwet - de milieuvergunning van 7 november 2018 buiten toepassing wordt gelaten omdat de verandering van de co-vergistingsinstallatie in strijd is met de gewestplanbestemming agrarisch gebied en omdat de vergunningsbeslissing het gezag van gewijsde van voormeld arrest van 7 juni 2018 schendt. De omstandigheid dat er vergunningsaanvragen hangende zijn waarover nog uitspraak moet worden gedaan, doet volgens de verwerende partij niet anders besluiten, omdat het mogelijks beschikken over een (omgevings)vergunning enkel kan gelden voor de toekomst en dus niet maakt dat het belang bij het nastreven van een onwettige exploitatie wettig zou worden.

5. De verzoekende partijen repliceren dat zij geen illegale situatie nastreven, maar enkel trachten hun recht op exploitatie af te dwingen, zoals eertijds wettig vergund. Zij voegen daar aan toe dat de verwijzing naar de vernietiging van de milieuvergunning van 30 januari 2015 niet relevant is, vermits de vergunning vervolgens opnieuw werd verleend op 7 november 2018. Ook de verwijzing naar het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg is niet dienstig, aangezien het een niet-uitvoerbaar vonnis betreft, dat overigens is hervormd door een arrest van het hof van beroep waarin geen exploitatieverbod meer werd opgelegd, noch enige andere vergunning onwettig wordt verklaard of buiten toepassing wordt gelaten. Tot slot is ook de verwijzing naar het arrest van de Raad voor

VII-40.871-13/35

Vergunningsbetwistingen van 22 oktober 2019 niet relevant, want dat arrest betreft een gans andere vergunningsaanvraag. De verzoekende partijen merken in dat verband nog op dat de deputatie inmiddels een herstelbeslissing heeft genomen waarbij opnieuw een stedenbouwkundige vergunning werd verleend.

Beoordeling

6. De vergunningsaanvraag in kwestie heeft in eerste instantie geleid tot de beslissing van 30 januari 2015 waarbij de gevraagde vergunning, na afloop van een proeftermijn, grotendeels werd verleend. De vergunningsbeslissing van 30 januari 2015 werd vernietigd bij arrest nr. 241.727 van de Raad van State van 7 juni 2018, waarna de bevoegde Vlaamse minister de gevraagde vergunning opnieuw heeft verleend bij besluit van 7 november 2018. Met de thans bestreden beslissing wordt de op 7 november 2018 verleende vergunning ingetrokken en tegelijk wordt de op 5 december 2013 ingediende vergunningsaanvraag geweigerd. De verzoekende partijen zien met de thans bestreden beslissing bijgevolg hun aanvraag van 5 december 2013 voor de verandering van een op dat moment minstens gedeeltelijk vergunde inrichting geweigerd. Geen enkele decretale of reglementaire bepaling verbiedt de exploitant van een minstens deels vergunde inrichting om een vergunning voor het veranderen van die inrichting aan te vragen. De vernietiging van de thans bestreden beslissing heeft tot gevolg dat de intrekking van de op 7 november 2018 verleende vergunning ongedaan wordt gemaakt. De verzoekende partijen beschikken in hun hoedanigheid van exploitanten van de betrokken inrichting over een wettig belang bij het ingediende annulatieberoep.

7. De omstandigheid dat het ministerieel besluit van 7 november 2018 het voorwerp uitmaakt van een afzonderlijk beroep tot nietigverklaring, ingesteld door een derde-belanghebbende, maakt het optreden van de verzoekende partijen in voorliggend geding niet onwettig of ongeoorloofd. Het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 22 oktober 2019 en het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg van Oost-Vlaanderen, afdeling Gent, van 3 september 2019, doen evenmin anders besluiten.

8. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

9. In een eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het continuïteitsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het fair play-beginsel en het partijdigheidsbeginsel, alsook van de rechten van verdediging, inzonderheid het recht op tegenspraak en, tot slot, van het gezag van gewijsde van het arrest nr. 241.727 van de Raad van State van 7 juni 2018.

In een eerste middelonderdeel betogen de verzoekende partijen dat het ministerieel besluit van 7 november 2018 niet kon worden ingetrokken zonder hen voorafgaandelijk te horen en hen de mogelijkheid tot tegenspraak te bieden omtrent het gewijzigd standpunt van de verwerende partij. De laatste keer dat zij hun argumenten naar voren konden brengen was op een zitting van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie, die twee jaar eerder heeft plaatsgevonden in aanloop naar het nemen van de herstelbeslissing van 7 november 2018. Uit de procedure tot nietigverklaring die bij de Raad van State ingesteld is tegen het besluit van 7 november 2018 blijkt evenmin dat de verwerende partij een standpunt zou hebben ingenomen dat neerkomt op het niet langer handhaven van die beslissing. Er ligt geen enkel element voor dat een spontane intrekking van het besluit van 7 november 2018 kan verantwoorden. De enige verklaring voor de intrekking is ofwel gelegen in het feit dat de verwerende partij simpelweg van gedachte is veranderd, ofwel in het feit dat zij de mening is toegedaan dat zijzelf in de fout is gegaan. Geen van beide gevallen wordt evenwel gemotiveerd. De verzoekende partijen besluiten dat niet voldaan is aan de voorwaarden om tot de intrekking van de milieuvergunning van 7 november 2018 te kunnen overgaan.

In een tweede middelonderdeel hekelen de verzoekende partijen de motivering van de bestreden beslissing. De bestreden beslissing verwijst naar het gegeven dat het ministerieel besluit van 7 november 2018 het gezag van gewijsde van arrest nr. 241.727 van de Raad van State van 7 juni 2018 zou schenden. Nergens wordt evenwel gemotiveerd in welk opzicht het ingetrokken besluit onverenigbaar zou zijn met het gezag van gewijsde van dat arrest. De verzoekende partijen gaan ervan uit dat de verwerende partij thans van oordeel is dat, gelet op het meermaals vermelde arrest, de betrokken inrichting onmogelijk nog als bestemmingsconform kan worden beschouwd. Echter wordt nergens in het betrokken arrest uitdrukkelijk tot het besluit gekomen dat de inrichting van de verzoekende partijen niet langer verenigbaar zou zijn met de bestemming agrarisch gebied. Het arrest stelt enkel dat de vergunde houtverbrandingsinstallatie op zich niet kan worden beschouwd als een para-agrarische bedrijvigheid, wat niet hetzelfde is als stellen dat de volledige inrichting niet para-agrarisch van aard zou zijn. In dit verband benadrukken de verzoekende partijen dat een installatie die op zich geen para-agrarisch karakter heeft, desalniettemin aangemerkt kan worden als een component van een para-agrarische inrichting.

Als derde middelonderdeel werpen de verzoekende partijen op dat de bestreden beslissing niet op een onafhankelijke en onpartijdige wijze tot stand is gekomen. Zij zetten uiteen dat zij pas op 6 juli 2020 in kennis werden gesteld van de bestreden beslissing, terwijl de beroepsindieners tegen een omgevingsvergunning voor het hergebruik van het grondwater op een eerder tijdstip van die beslissing op de hoogte werden gebracht. De verzoekende partijen ondersteunen hun stelling door erop te wijzen dat de beroepsindieners op 2 juli 2020 om uitstel hebben verzocht van de hoorzitting bij de gewestelijke omgevingsambtenaar, zodat zij klaarblijkelijk op de hoogte moeten zijn geweest van de thans bestreden beslissing. De verzoekende partijen voegen in dit verband nog toe dat ook een andere omwonende, die zelfs geen rechtstreeks betrokken partij was, reeds op 3 juli 2020 over de bestreden beslissing kon beschikken.

10. Inzake het eerste onderdeel van het middel antwoordt de verwerende partij dat tegen de vergunningsbeslissing van 7 november 2018 een vernietigingsberoep hangende is en dat gelet op arrest nr. 241.727 van de Raad van

VII-40.871-16/35

State van 7 juni 2018, arrest nr. RvVb-A-1920-0189 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 22 oktober 2019 en het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg van Oost Vlaanderen van 3 september 2019, zij van oordeel is dat de vergunning van 7 november 2018 behept is met een manifeste onwettigheid.

Voorts wijst zij erop dat de verzoekende partijen op 4 september 2018 gehoord werden door de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie en dat zij tijdens deze vergadering in de mogelijkheid werden gesteld om hun standpunt uiteen te zetten omtrent de gevolgen van arrest nr. 241.727 van de Raad van State van 7 juni 2018 en de kwestie of de indiende milieuvergunningsaanvraag al dan niet verenigbaar is met de bestemming agrarisch gebied. Anders dan de verzoekende partijen voorhouden, verplicht geen enkele wettelijke bepaling of algemeen rechtsbeginsel de overheid tot het horen van de vergunninghouder alvorens tot de intrekking van de verleende milieuvergunning over te gaan.

Met betrekking tot het tweede onderdeel haalt de verwerende partij de overwegingen van de bestreden beslissing over het arrest nr. 241.727 van de Raad van State van 7 juni 2018 aan. Zij merkt op dat ook wordt gewezen op het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg van Oost Vlaanderen van 3 september 2019 waarbij het ministerieel besluit van 7 november 2018 buiten toepassing werd gelaten wegens onwettig, alsook op het feit dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen bij arrest van 22 oktober 2019 met nr. RvVb-A-1920-0189 de stedenbouwkundige vergunning die op 26 oktober 2017 werd afgeleverd voor een “as built regularisatie en procesoptimalisatie” bij de co-vergistingsinstallatie heeft vernietigd wegens de strijdigheid van de exploitatie met de gewestplanbestemming agrarisch gebied. De verwerende partij besluit dat uit die motieven afdoende blijkt waarom zij tot de intrekking van de beslissing van 7 november 2018 is overgegaan en dat de verzoekende partijen van die motieven kennis hebben kunnen nemen. Zij werpt ook nog op dat uit arrest nr. 241.727 van de Raad van State van 7 juni 2018 wel degelijk volgt dat de aangevraagde inrichting niet in overeenstemming is met de gewestplanbestemming agrarisch gebied.

Inzake het derde onderdeel ziet de verwerende partij niet in wat er vreemd is aan het feit dat derden reeds op 2 of 3 juli 2020 in kennis waren van een beslissing die op 1 juli 2020 genomen was. Zij wijst erop dat eens de beslissing genomen is, zij ook valt onder de openbaarheid van bestuur. Het valt in elk geval niet in te zien hoe uit omstandigheden die dateren van na de bestreden beslissing afgeleid zou kunnen worden dat de bestreden beslissing tot stand gekomen is in strijd met het onpartijdigheidsbeginsel of het onafhankelijkheidsbeginsel.

11. De tussenkomende partij laat, met betrekking tot het eerste middelonderdeel, gelden dat aan alle voorwaarden voor de intrekking van de beslissing van 7 november 2018 is voldaan. Er is een ontvankelijk annulatieberoep bij de Raad van State tegen die beslissing hangende en de intrekking is gebeurd voor de sluiting van de debatten in die zaak. Bovendien bevat de bestreden beslissing een deugdelijke motivering. Daar komt nog bij dat de rechtbank van eerste aanleg van Oost-Vlaanderen heeft geoordeeld dat de beslissing van 7 november 2018 in strijd is met het gezag van gewijsde van arrest nr. 241.727 van de Raad van State van 7 juni 2018 en die beslissing met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing gelaten heeft. Het gezag van gewijsde van een arrest van de Raad van State vormt een gewichtige reden om een intrekking te verantwoorden. Voorts benadrukt de tussenkomende partij dat het vaststellen van een eigen fout net de essentie is van de rechtsfiguur van de intrekking. Tot slot meent zij dat de vergunningsprocedure die aan de ingetrokken beslissing voorafgaat, moet worden onderscheiden van de beslissing tot intrekking, zodat het hoorrecht in dit geval geen toepassing vindt. Aan de beslissing tot intrekking van een onregelmatige rechtshandeling gaat immers geen procedure op tegenspraak vooraf. Bovendien heeft de Raad van State reeds uitdrukkelijk geoordeeld dat een intrekkingbeslissing niet vereist dat de vergunningsprocedure - met inbegrip van het organiseren van een nieuwe hoorzitting - opnieuw moet worden doorlopen.

Aangaande het tweede onderdeel meent de tussenkomende partij dat uit de bestreden beslissing klaar en duidelijk blijkt waarom en op basis van welke motieven de verwerende partij is overgegaan tot de intrekking van haar beslissing van 7 november 2018. In de bestreden beslissing wordt ook in duidelijke

VII-40.871-18/35

bewoordingen uitgelegd op welke wijze de beslissing van 7 november 2018 het gezag van gewijsde van arrest nr. 241.727 van de Raad van State van 7 juni 2018 schendt. De tussenkomen de partij stipt voorts aan dat het belangrijk is rekening te houden met de integrale weergave van het vernietigingsarrest, zoals dit ook in de thans bestreden beslissing is gebeurd. Uit het arrest blijkt duidelijk dat er door de Raad van State een schending van de gewestplanvoorschriften wordt weerhouden en dat de houtverbrandingsinstallatie de planologische onverenigbaarheid van de inrichting tot gevolg heeft.

Omtrent het derde onderdeel merkt de tussenkomen de partij op dat tweede verzoeker wel degelijk als eerste op de hoogte moet zijn geweest van de voor hem nadelige besluiten van 1 juli 2020 en dat de in het middel aangehaalde aspecten dateren van na de bestreden beslissing, zodat eruit geen partijdigheid of schijn daartoe, kan worden afgeleid.

12. In hun memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen

- met betrekking tot het eerste onderdeel: dat niet ernstig kan worden beweerd dat zij op 4 september 2018 op nuttige wijze zijn gehoord omtrent de motieven waarop de verwerende partij zich meent te moeten steunen om twee jaar later over te gaan tot de intrekking, dat in dit geval de redenen waarop de intrekkingsbeslissing is gesteund plaatsgevonden zouden moeten hebben ná 1 april 2019 en dat de verwijzing naar het vonnis van 3 september 2019 niet dienend is aangezien het hof van beroep in zijn arrest van 15 januari 2021 niet heeft bevestigd dat de inrichting planologisch onverenigbaar is;

- met betrekking tot het tweede onderdeel: dat geen verweer wordt gevoerd over het feit dat de Raad van State in arrest nr. 241.727 van 7 juni 2018 heeft geoordeeld dat de in het geding zijnde installatie “op zich” niet beschouwd kan worden als een (para-)agrarische inrichting, dat het vonnis van de correctionele rechtbank van Gent werd hervormd en dat evenmin nuttig verwezen kan worden naar het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 22 oktober 2019 omdat die procedure handelde over een aanvraag met een totaal ander voorwerp;

- met betrekking tot het derde onderdeel: dat de verwerende partij geen duidelijkheid verschaft over de vaststelling dat de beroepsindieners reeds voor de

VII-40.871-19/35

publieke bekendmaking kennis hadden van de beslissing van 1 juli 2020, dat ook geen enkel verweer wordt gevoerd over het gegeven dat een van de omwonenden schijnbaar over “ongeoorloofde kanalen” bij de verwerende partij lijkt te beschikken en dat zij zijn gesterkt in hun overtuiging dat de bestreden beslissing bezwaard is met een pertinente vorm van partijdigheid.

13. In hun laatste memorie voegen de verzoekende partijen, met betrekking tot het eerste onderdeel, nog toe dat de redenen die hebben geleid tot de bestreden intrekkingbeslissing alleszins geen verband houden met een wettigheidsbezwaar dat gerezen is in het kader van het annulatieberoep tegen de herstelbeslissing van 7 november 2018 en dat zij zeker gehoord moesten worden over de feiten die na 1 april 2019 hebben plaatsgevonden. Met betrekking tot het tweede onderdeel benadrukken zij dat de houtkachel onderdeel was van twee definitief geworden vergunningen, dat die vergunningen “bewijskracht” hebben, en dat sedert 2007 ook geen wijzigingen werden aangebracht aan de houtverbrandingsinstallatie.

Beoordeling

Eerste onderdeel

14. De bestreden intrekkingbeslissing steunt in wezen op de planologische onverenigbaarheid van de aanvraag met de gewestplanbestemming. In dit verband wordt in de bestreden beslissing overwogen dat in arrest nr. 241.727 van 7 juni 2018 “door de Raad van State werd geoordeeld dat de aanwezige houtverbrandingsinstallatie in strijd is met de planologische bestemming en dat hierdoor niet kan worden geoordeeld dat de volledige installatie conform de gewestplanbestemming agrarisch gebied zou zijn”, dat in dit arrest “uitdrukkelijk [werd] geoordeeld dat de houtverbrandingsinstallatie - waarvan duidelijk was dat deze al dan niet volledig ten dienste stond van het vergistingsproces - niet kan ‘worden beschouwd als landbouw in de ruime zin of als para-agrarische bedrijvigheid’”, dat de vergunning van 7 november 2018 wordt bestreden met een nieuw beroep tot nietigverklaring en dat in die procedure “terecht wordt opgeworpen dat de beslissing d.d. 7 november 2018 strijdt met het gezag van

VII-40.871-20/35

gewijsde van het arrest van de Raad van State van 7 juni 2018”, zodat “deze beslissing derhalve is behept met een manifeste onwettigheid”.

15. Zoals aangegeven in voormelde motieven, is tegen de milieuvergunning van 7 november 2018 een beroep tot nietigverklaring ingesteld bij de Raad van State (zaak A. 226.845/VII-40.446). In de gegeven omstandigheden kan die vergunning als rechtsverlenende bestuurshandeling op grond van een onregelmatigheid worden ingetrokken tot aan de sluiting van de debatten. Het staat buiten betwisting dat de bestreden intrekkingbeslissing genomen werd voor de sluiting van het debat in de genoemde zaak dat onder meer betrekking had op de planologische verenigbaarheid van de inrichting, zodat het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het continuïteitsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel niet geschonden kunnen zijn. De omstandigheid dat de verwerende partij pas na verloop van tijd na het wijzen van het vernietigingsarrest nr. 241.727 van 7 juni 2018, maar alleszins voor de sluiting van het debat in de zaak A. 226.845/VII-40.446 tot het inzicht is gekomen dat de in dat arrest vastgestelde onwettigheid tot de weigering van de milieuvergunning moest leiden, is niet onrechtmatig. Niets staat er overigens aan in de weg dat de verwerende partij met de intrekking van de vroeger verleende vergunning een fout bij de vergunningverlening erkent.

16. Met betrekking tot de aanspraak van de verzoekende partijen dat zij gehoord moesten worden over het voornemen om de milieuvergunning van 7 november 2018 in te trekken, wordt vastgesteld dat zij door de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie op 4 september 2018 werden gehoord in het kader van de herneming van de vergunningsprocedure na het vernietigingsarrest nr. 241.727 van de Raad van State van 7 juni 2018. Zij zijn aldus in de gelegenheid gesteld om te reageren op de problematiek aangaande de planologische verenigbaarheid van de inrichting en om hun standpunt dienaangaande naar voor te brengen. Zij konden van die gelegenheid tevens gebruik maken om hun standpunt uiteen te zetten over de draagwijdte van de vernietigingsmotieven.

Het feit dat in de bestreden beslissing ten overvloede verwezen wordt naar een vonnis van de rechtbank van eerste aanleg van 3 september 2019
VII-40.871-21/35

en een arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 22 oktober 2019, staat voormelde conclusie niet in de weg. Het wezenlijke, decisieve motief van de bestreden beslissing is immers niet gelegen in de aangehaalde rechtspraak, maar wel in een schending van het gezag van gewijsde van arrest nr. 241.727 van de Raad van State van 7 juni 2018.

Aangezien de verzoekende partijen niet gehoord moesten worden alvorens tot de intrekking van de milieuvergunning van 7 november 2018 over te gaan, moesten zij evenmin gehoord worden over de vergunningsbeslissing die de verwerende partij in de plaats heeft gesteld. De intrekking van de vergunning van 7 november 2018 brengt immers mee dat hoe dan ook een nieuwe beslissing moest worden genomen over de ingediende vergunningsaanvraag.

17. Het eerste middelonderdeel is ongegrond.

Tweede onderdeel

18. In de bestreden beslissing wordt uitdrukkelijk gesteld dat in de ingetrokken beslissing de bestemmingsconformiteit wordt afgeleid uit het gegeven dat deze ten dienste zou staan van het vergistingsproces, terwijl de Raad van State in het betrokken arrest “uitdrukkelijk had geoordeeld dat de houtverbrandingsinstallatie - waarvan duidelijk was dat deze al dan niet volledig ten dienste stond van het vergistingsproces - niet kan ‘worden beschouwd als landbouw in de ruime zin of als para-agrarische bedrijvigheid’”. Aldus geeft de Vlaamse minister op afdoende wijze weer op welke wijze de ingetrokken beslissing volgens haar strijdt met het gezag van gewijsde van het desbetreffende arrest.

19. Het gezag van gewijsde van een vernietigingsarrest van de Raad van State strekt zich uit tot de onverbrekkelijk met het dictum verbonden motieven.

In arrest nr. 241.727 van 7 juni 2018 overweegt de Raad van State onder meer dat de “verbrandingsinstallatie voor behandeld houtafval [...] op zich niet [kan] worden beschouwd als landbouw in de ruime zin of als para-agrarische bedrijvigheid”, alsook dat bij “de stedenbouwkundige toetsing van een

VII-40.871-22/35

milieuvergunningsaanvraag [...] in principe [dient] te worden uitgegaan van de volledige inrichting die in de regel bestaat uit onlosmakelijke onderdelen” en dat daaruit niet volgt “dat de planologische onverenigbaarheid van de inrichting niet kan voortvloeien uit de omstandigheid dat één welbepaald onderdeel van de inrichting indruist tegen de vigerende bestemmingsvoorschriften”.

Uit het betrokken arrest, dat gezag van gewijsde heeft, volgt dat de (gehele) inrichting van de verzoekende partijen niet (langer) conform is aan de bestemmingsvoorschriften voor agrarisch gebied omdat de houtverbrandingsinstallatie, een onderdeel van de betrokken inrichting, niet als landbouw in de ruime zin kan worden beschouwd, noch als een para-agrarische bedrijvigheid. Het motief op grond waarvan in de vernietigde beslissing werd aangenomen dat er toch sprake zou zijn van bestemmingsconformiteit, met name dat de verbrandingsinstallatie in functie staat van de co-vergistingsinstallatie, doet niet anders besluiten omdat bij de stedenbouwkundige toetsing moet worden uitgegaan van de onlosmakelijke onderdelen waaruit de volledige inrichting bestaat.

20. In de met het bestreden besluit ingetrokken vergunningsbeslissing van 7 november 2018 wordt de bestemmingsconformiteit van de integrale inrichting afgeleid uit het gegeven dat de houtverbrandingsinstallatie ten dienste staat van het vergistingsproces en er “geenszins kan [van] losgekoppeld worden”. De “nadere duiding” van de werking van de co-vergistingsinstallatie komt nog steeds neer op een motivering waarbij wordt geoordeeld dat de houtverbrandingsinstallatie in functie van de betrokken inrichting staat en “onlosmakelijk verbonden is aan de gehele procesvoering”. Nochtans had de Raad van State in zijn arrest nr. 241.727 geoordeeld dat het enkele gegeven “dat de houtverbrandingsinstallatie ‘in functie’ staat van de co-vergistingsinstallatie”, niet volstaat om het besluit te schragen “dat de vergunningsaanvraag verenigbaar is met een agrarisch gebied”. In de bestreden vergunningsbeslissing heeft de verwerende partij dan ook terecht kunnen besluiten dat de op 7 november 2018 verleende milieuvergunning het gezag van gewijsde van arrest nr. 241.727 van de Raad van State van 7 juni 2018 miskent.

21. Het tweede middelonderdeel is ongegrond.

Derde onderdeel

22. Opdat tot een schending van het onpartijdigheidsbeginsel kan worden besloten, moeten precieze feiten of concrete aanwijzingen voorliggen die aantonen dat het bestuursorgaan niet op een objectieve wijze tot zijn oordeel is kunnen komen.

Het louter uitstellen van een hoorzitting omtrent een aanvraag tot het verkrijgen van een omgevingsvergunning, waaraan de verzoekende partijen refereren, vormt geen aanwijzing voor een partijdig overheidsoptreden in voorliggende zaak. Dit is evenmin het geval voor een vermeende ongeoorloofde kennisgeving van de bestreden beslissing. Het valt immers niet in te zien op welke wijze de bekendmaking van de bestreden beslissing betekenisvol zou zijn voor de totstandkoming ervan.

23. Het derde middelonderdeel is ongegrond.

Conclusie

24. Het eerste middel is in al zijn onderdelen ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

25. Een tweede middel wordt afgeleid uit de schending van artikel 159 van de Grondwet, de artikelen 9 tot 19^{ter} en 23 tot 26 van het decreet van 28 juni 1985 ‘betreffende de milieuvergunning’ (hierna: milieuvergunningsdecreet), artikel 11 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 ‘betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen’ (hierna: inrichtingsbesluit), al dan niet in samenhang met artikel 4.3.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) en

VII-40.871-24/35

omzendbrief RO/2006/01 ‘betreffende het afwegingskader en de randvoorwaarden voor de inplanting van installaties voor mestbehandeling en vergisting’ (hierna: omzendbrief RO/2006/01), en de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, alsook van de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel met redelijke termijn, het vertrouwensbeginsel, het continuïteitsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en de rechten van verdediging, inzonderheid het recht op tegenspraak en het hoorrecht.

De verzoekende partijen betogen in een eerste middelonderdeel dat de weigering van de milieuvergunning niet afdoende gemotiveerd is. In de mate dat de weigering is gemotiveerd vanuit de strijdigheid met het gezag van gewijsde van arrest nr. 241.727 van de Raad van State van 7 juni 2018, is de motivering onjuist. De verzoekende partijen verwijzen hiervoor naar hun uiteenzetting bij het tweede onderdeel van het eerste middel.

Voorts motiveert de Vlaamse minister niet waarom zij de (voorwaardelijk) gunstige adviezen van diverse instanties naast zich neerlegt. Nochtans geldt er een verstrengde motiveringsplicht wanneer de minister afwijkt van de voorafgaand ingewonnen adviezen. In de mate dat, enerzijds, naar die gunstige adviezen wordt verwezen en, anderzijds, de vergunning wordt geweigerd zonder motieven die verduidelijken waarom die adviezen niet worden gevolgd, bevat de bestreden beslissing tegenstrijdige motieven.

De verwijzing in de bestreden beslissing naar het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg van Oost-Vlaanderen, afdeling Gent, van 3 september 2019, mist elke pertinentie. Minstens is dit motief niet actueel, vermits ertegen hoger beroep werd ingesteld. Ten aanzien van de verwijzing naar het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 22 oktober 2019, stellen de verzoekende partijen vast dat de verwerende partij overgaat tot een citaat van dit arrest om vervolgens middels eigen accenten die passages aan te duiden die betrekking hebben op arrest nr. 241.727 van de Raad van State van 7 juni 2018. De verzoekende partijen verwijzen in dit verband opnieuw naar hun uiteenzetting bij het tweede onderdeel van het eerste middel. De betrokken passages betreffen bovendien overwegingen die uiteindelijk leiden tot de conclusie dat het besluit van

VII-40.871-25/35

de deputatie van 26 oktober 2017 niet afdoende gemotiveerd zou zijn geweest op het punt waar geoordeeld wordt over de verenigbaarheid van de betrokken inrichting met het agrarisch gebied.

In een tweede middelonderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de procedure voor de weigering van de vergunning, zoals voorgeschreven door de artikelen 9 tot 19^{ter} van het milieuvergunningsdecreet, niet is gevolgd. Er wordt onder meer voorzien in een behandelingstermijn, het verplicht inwinnen van advies en een hoorrecht voor de aanvrager. Voorts werpen zij op dat de termijn om te beslissen, vastgelegd in artikel 23 van het milieuvergunningsdecreet, niettegenstaande het een termijn van orde is, een dwingend karakter heeft en dat in voorliggend geval de redelijke termijn geschonden is. De bestreden beslissing is met name genomen twee jaar na de vernietiging van de oorspronkelijke beslissing en zeven jaar nadat de desbetreffende aanvraag is ingediend. Een dergelijke overschrijding van de redelijke termijn brengt een dermate rechtsonzekere toestand met zich mee dat besloten moet worden tot verlies van bevoegdheid. Tot slot halen zij opnieuw aan dat geen bijkomende adviezen werden ingewonnen, alsook dat zij niet meer werden gehoord door de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie.

In het derde middelonderdeel argumenteren de verzoekende partijen dat de betrokken inrichting wel degelijk bestemmingsconform is. Wat betreft de houtverbrandingsinstallatie, negeert de verwerende partij haar herstelbeslissing van 7 november 2018, waarbij zij volstrekt conform de lezing van arrest nr. 241.727 van de Raad van State van 7 juni 2018 besluit tot de bestemmingsconformiteit van de betrokken inrichting. Het thans bestreden besluit impliceert een fundamentele ommezwaai ten opzichte van die beslissing en is op dat punt niet afdoende gemotiveerd. Toelaten dat een vergunningverlenende overheid kan afwijken van een eerder, op wettige en definitieve wijze ingenomen standpunt, strijdt met de ingeroepen bepalingen en beginselen. Bovendien werpen de verzoekende partijen op dat de Vlaamse minister niet de bevoegdheid heeft om op impliciete wijze toepassing te maken van artikel 159 van de Grondwet en voor te houden dat een eerdere vergunningsbeslissing onwettig is. Andermaal wijzen zij op het bestaan van een verstrengde motiveringsplicht wanneer de vergunningverlenende overheid over een relevant te beoordelen aspect een

VII-40.871-26/35

standpunt inneemt dat afwijkt van een eerder ingenomen standpunt en van de uitgebrachte adviezen. Ook herhalen zij dat met de vergunningsaanvraag niet beoogd wordt de houtverbrandingsinstallatie te wijzigen en dat de co-vergisting en de houtverbranding reeds definitief vergund zijn. De verzoekende partijen benadrukken dat de inrichting in kwestie al ruim dertien jaar door alle mogelijke vergunningverlenende overheden, waaronder ook de verwerende partij zelf, als een para-agrarisch bedrijf wordt beschouwd. Wanneer de verwerende partij hierover thans een fundamenteel ander standpunt inneemt, moet zij dit des te zorgvuldiger motiveren. Volgens de verzoekende partijen spreekt het voor zich dat de co-vergistingsinstallatie planologisch verenigbaar is met het agrarisch gebied. Noch het inrichtingsbesluit, noch omzendbrief RO/2006/01 staan eraan in de weg dat een deel van de inputstromen voor deze installatie afkomstig zijn van niet-landbouwactiviteiten. Een ruimer gamma aan inputstromen voor de invulling van het aandeel OBA's ontnemt de inrichting volgens de verzoekende partijen niet haar para-agrarisch karakter wanneer dit aandeel maximaal 40% bedraagt. Ook negeert de verwerende partij dat het eindproduct opnieuw aan de landbouw ten goede komt, dat er een ondergrondse warmteleiding naar het aanpalende serrebedrijf aanwezig is en dat er wordt samengewerkt met twee bedrijven uit de omliggende omgeving voor de aanlevering van mest. De verzoekende partijen besluiten dat de motivering van de bestreden beslissing niets meer is dan een loutere verwijzing naar arrest 241.727 van de Raad van State van 7 juni 2018.

In een vierde middelonderdeel zetten de verzoekende partijen uiteen dat de verwerende partij op zijn minst de nodige rechtszekerheid moest bieden door met toepassing van artikel 5.6.7 VCRO een vergunning voor een beperkte duur te verlenen met het oog op de herlokalisatie van de betrokken inrichting. De verzoekende partijen stellen deze mogelijkheid ook zelf te hebben opgeworpen in hun aanvraag. De Vlaamse minister motiveert ook niet waarom niet kon worden ingegaan op het voorstel van de adviesinstanties om een herlokalisatievergunning te verlenen.

26. De verwerende partij antwoordt, inzake het eerste onderdeel, dat de weigeringsbeslissing gevolg geeft aan arrest nr. 241.727 van de Raad van State van 7 juni 2018 en het gezag van gewijsde waarmee dit arrest behept is. Zij brengt

VII-40.871-27/35

in herinnering dat uit dit arrest volgt dat voor de bestemmingsconformiteit van de betrokken inrichting rekening moet worden gehouden met alle onderdelen ervan en dat de aangevraagde verbrandingsinstallatie voor behandeld houtafval niet kan worden beschouwd als landbouw in de ruime zin, noch als een para-agrarische bedrijvigheid. Volgens haar steunt de bestreden beslissing wel degelijk op afdoende en draagkrachtige motieven.

Met betrekking tot het tweede onderdeel wijst zij erop dat na het vernietigingsarrest nr. 241.727 nieuwe adviezen werden ingewonnen en dat de verzoekende partijen in het kader van de herneming van de beroepsprocedure werden gehoord. Zij zijn derhalve in de mogelijkheid geweest om hun standpunt kenbaar te maken, ook omtrent de gevolgen van het betrokken vernietigingsarrest. Zoals uiteengezet bij het eerste middel, bestaat er geen verplichting om de administratieve procedure volledig over te doen en de verzoekende partijen daarbij te horen. Zij vervolgt dat de vergunningsbeslissing van 7 november 2018 retroactief uit de rechtsorde werd verwijderd door de intrekking ervan en dat ingevolge die intrekking een nieuwe beslissing over de vergunningsaanvraag genomen moest worden. In zake de overschrijding van de redelijke beslissingstermijn, beklemtoont zij dat de leer van de intrekking de mogelijkheid biedt om een onwettige individuele administratieve rechtshandeling in te trekken hangende een annulatieberoep bij de Raad van State. Vermits de intrekking van het vergunningsbesluit van 7 november 2018 mogelijk was tot aan de sluiting van het debat in de vernietigingsprocedure voor de Raad van State, kan voor de beoordeling van de redelijke termijn enkel rekening worden gehouden met het verstrijken van de termijn tussen de intrekking van het vergunningsbesluit van 7 november 2018 en de nieuwe (beroeps)beslissing over de vergunningsaanvraag. Aangezien de beslissing tot intrekking en de nieuwe beslissing tot weigering van de milieuvergunning gelijktijdig werden genomen, kan de redelijke behandelingstermijn niet zijn overschreden.

Aangaande het derde middelonderdeel meent de verwerende partij dat uit arrest nr. 241.727 van de Raad van State van 7 juni 2018 afdoende blijkt waarom de aangevraagde verbrandingsinstallatie niet verenigbaar is met de gewestplanbestemming. Daarvan ziet zij in het vonnis van de rechtbank van

VII-40.871-28/35

eerste aanleg van Oost-Vlaanderen, afdeling Gent, van 3 september 2019 bevestiging. De omstandigheid dat zij de vergunningsbeslissing van 7 november 2018 in eerste instantie meende te moeten verdedigen, vergoelijkt zij door het vermoeden van wettigheid van bestuurshandelingen. Voorts ontkent de verwerende partij dat zij toepassing heeft gemaakt van artikel 159 van de Grondwet. In zoverre de verzoekende partijen betogen dat de bestreden vergunningsbeslissing opnieuw uitspraak zou doen over reeds definitief vergunde zaken en dat de bestaande co-vergistingsinstallatie verenigbaar is met de agrarische gewestplanbestemming, merkt de verwerende partij op dat zij enkel uitspraak heeft gedaan over een milieuvergunningsaanvraag die onder meer betrekking had op een verbrandingsinstallatie voor behandeld houtafval. De bestreden beslissing weigert deze inrichting omdat ze niet conform is aan de gewestplanbestemming, wat in lijn ligt met het meermaals vermelde vernietigingsarrest van de Raad van State van 7 juni 2018.

De verwerende partij benadrukt over het vierde onderdeel dat er geen basisrecht voorzien is voor het verkrijgen van een milieuvergunning voor zonevreemde bedrijven. Derhalve kan haar niet worden verweten geen toepassing te hebben gemaakt van artikel 5.6.7 VCRO waarvan de afwijkingsregeling overigens strikt moet worden opgevat.

27. De tussenkommende partij laat, met betrekking tot het eerste middelonderdeel, gelden dat wel degelijk rekening werd gehouden met de uitgebrachte adviezen en dat de gunstige adviezen hoe dan ook geen afbreuk kunnen doen aan het gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest nr. 241.727 van 7 juni 2018. Uit het vernietigingsarrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen leidt zij dan weer af dat de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen in eerste aanleg “kennelijk onredelijk” heeft besloten dat de vergunningsaanvraag verenigbaar zou zijn met het agrarisch gebied.

Omtrent het tweede middelonderdeel betoogt zij dat de intrekking van een verleende milieuvergunning niet onderworpen is aan de “normale” procedureregels van het milieuvergunningsdecreet en dat het hoorrecht

VII-40.871-29/35

in dergelijk geval niet van toepassing is. De verplichting tot het opnieuw horen van de verzoekende partijen zou volgens haar van een overdreven formalisme getuigen.

Volgens de tussenkomende partij nodigt het aangevoerde derde middelonderdeel de Raad van State uit om, na een zelfstandig onderzoek van alle relevante feitelijke gegevens van de zaak, zelf een standpunt in te nemen over de bestemmingsconformiteit van de betrokken inrichting, terwijl zij daartoe niet bevoegd is. Bovendien miskennen de verzoekende partijen met hun kritiek het gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest nr. 241.727 van 7 juni 2018.

Over het vierde middelonderdeel laat de tussenkomende partij gelden dat niet aannemelijk wordt gemaakt dat aan alle cumulatieve toepassingsvoorwaarden van artikel 5.6.7 VCRO is voldaan. Bovendien kunnen de verzoekende partijen zich niet benadeeld achten door het feit dat geen herlokalisatievergunning werd verleend daar zij op de hoogte waren of geacht moeten worden te zijn van het precaire karakter van de ingetrokken milieuvergunning.

28. In de memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen:

- over het eerste onderdeel dat de verwerende partij geen antwoord geeft op de vraag waarom geen rekening werd gehouden met de uitdrukkelijk gunstige adviezen en dat het in dat verband niet volstaat enkel te stellen dat uit die adviezen niet blijkt waarom geen rekening moet worden gehouden met het arrest van de Raad van State;
- over het tweede onderdeel dat de motieven van de bestreden beslissing blijken te zijn afgeleid uit rechtspraak die dateert van na het uitbrengen van de adviezen en het horen van de partijen;
- over het derde onderdeel dat zij niet verwachten dat de Raad van State een standpunt inneemt omtrent de bestemmingsconformiteit van de betrokken inrichting, dat de verwerende partij pas is overgegaan tot de intrekking van de herstelbeslissing na het verstrijken van een termijn van anderhalf jaar na het wijzen van arrest nr. 241.727 van de Raad van State van 7 juni 2018 en dat uit niets blijkt waarop die plotse wending is gebaseerd;

- over het vierde onderdeel dat geen vergunning voor een zonevreemde inrichting wordt gevraagd maar enkel een herlokalisatievergunning.

29. In hun laatste memorie voegen de verzoekende partijen, inzake het tweede middelonderdeel, nog toe dat indien wordt besloten tot de wettigheid van de intrekking van de vergunningsbeslissing van 7 november 2018 vastgesteld moet worden dat de verwerende partij met de bestreden beslissing uitspraak heeft gedaan over een vergunningsaanvraag die op 5 december 2013 werd ingediend, over die aanvraag in de periode juli-september 2018 adviezen werden verleend en zij laatst gehoord werden op 4 september 2018. Met betrekking tot het vierde middelonderdeel beklemtonen zij dat ook een aantal adviesinstanties het verlenen van een tijdelijke vergunning met het oog op herlokalisatie gesuggereerd hebben, terwijl de verwerende partij er anderzijds voor gekozen heeft om hun belangen “zonder enige aanleiding maximaal te schenden”.

Beoordeling

Eerste onderdeel

30. Bij de beoordeling van het tweede onderdeel van het eerste middel is reeds gebleken dat uit arrest nr. 241.727 van de Raad van State van 7 juni 2018 volgt dat de inrichting van de verzoekende partijen niet (langer) bestemmingsconform is en dat het gezag van gewijsde van dat arrest wordt miskend door het ministerieel besluit van 7 november 2018. In de bestreden beslissing overweegt de Vlaamse minister onder meer dat “uit de uitgebrachte adviezen niet blijkt waarom geen rekening zou moeten worden gehouden met het gezag van gewijsde van het arrest van de Raad van State”. De verwijzing naar het gezag van gewijsde van een vernietigingsarrest van de Raad van State volstaat als juridische verantwoording van de bestreden beslissing, zodat de overige kritiek van de verzoekende partijen niet kan leiden tot de nietigverklaring ervan.

31. Het eerste middelonderdeel is ongegrond.

Tweede onderdeel

32. Voorafgaand aan de beslissing tot weigering van de vergunning, na de intrekking van de vergunningsbeslissing van 7 november 2018, was de verwerende partij niet verplicht om nieuwe adviezen in te winnen noch om de verzoekende partijen opnieuw te horen.

33. De beslissingstermijn bepaald in artikel 23, § 2, van het milieuvergunningsdecreet, zoals van toepassing op het geding, is - zoals de verzoekende partijen overigens zelf aangeven - een termijn van orde. Aan het overschrijden van deze beslissingstermijn wordt geen sanctie verbonden.

Dit neemt niet weg dat elke vergunningsbeslissing binnen een redelijke termijn genomen moet worden. Voor de toepassing van het beginsel van de redelijke termijn als beginsel van behoorlijk bestuur moet rekening gehouden worden met de specifieke elementen van de zaak, zodat het redelijk karakter van de termijn getoetst dient te worden aan de concrete omstandigheden van de zaak, de complexiteit ervan en de houding van alle in de zaak betrokkenen.

Om te beoordelen of in dit geval het beginsel van de redelijke termijn werd geschonden, kan, anders dan de verzoekende partijen het zien, niet worden uitgegaan van het ogenblik waarop zij de vergunningsaanvraag hebben ingediend, noch van de datum van het arrest waarbij de Raad van State de initiële vergunningsbeslissing van 30 januari 2015 heeft vernietigd.

De vergunningsbeslissing van 30 januari 2015 werd vernietigd bij arrest nr. 241.727 van 7 juni 2018. De in het kader van het rechtsherstel te nemen nieuwe beslissing over de vergunningsaanvraag dateert van 7 november 2018. Vervolgens werd tegen de herstelbeslissing opnieuw een beroep tot nietigverklaring ingesteld. Op het ogenblik dat de thans bestreden intrekkingbeslissing werd genomen, was het debat in voormelde annulatieprocedure nog niet gesloten, zodat de verwerende partij op rechtsgeldige wijze kon overgaan tot de intrekking van de beslissing van 7 november 2018. In deze omstandigheden kan geen schending van de redelijke termijn worden

VII-40.871-32/35

aangenomen. Dezelfde vaststellingen gelden in de mate dat met de bestreden beslissing de gevraagde milieuvergunning wordt geweigerd.

34. Het tweede middelonderdeel is ongegrond.

Derde onderdeel

35. De verzoekende partijen vragen, anders dan de tussenkomende partij dit ziet, niet aan de Raad van State om de feitelijke beoordeling van de bestemmingsconformiteit over te doen. Het middelonderdeel is ontvankelijk.

36. In zoverre de verzoekende partijen opnieuw argumenteren dat de inrichting in een agrarisch gebied kan worden toegelaten, wordt verwezen naar de beoordeling van het tweede onderdeel van het eerste middel. In zoverre de kritiek op de motivering van de bestreden beslissing wordt hernomen, wordt verwezen naar de beoordeling van het eerste onderdeel van het tweede middel.

De enkele omstandigheid dat de weigering van de gevraagde milieuvergunning neerkomt op een “bocht van 180°” van de verwerende partij, vormt, rekening houdend met het gezag van gewijsde van arrest nr. 241.727 van de Raad van State van 7 juni 2018, geen wettigheidskritiek die tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing kan leiden. Evenmin kan aangenomen worden dat de bestreden beslissing genomen werd op grond van een impliciete toepassing van artikel 159 van de Grondwet.

37. Het derde middelonderdeel wordt verworpen.

Vierde onderdeel

38. De verzoekende partijen hebben in hun beroepsschrift tegen het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 31 juli 2014 waarbij hen een proefvergunning wordt verleend, gevraagd om de proeftermijn op te heffen en de vergunning te verlenen voor een termijn samenvallend met de lopende basisvergunning. Die vraag kan niet worden

VII-40.871-33/35

beschouwd als een verzoek om toepassing te maken van artikel 5.6.7 VCRO en om, op grond van die bepaling, een vergunning te verlenen in afwijking van de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift, waarbij rekening wordt gehouden met de termijn die nodig is om de inrichting of activiteit te herlokaliseren. Het komt voorts niet aan de vergunningverlenende overheid toe om uit eigen beweging te onderzoeken of een zonevreemde activiteit vergund kan worden op grond van deze decretale afwijkingsmogelijkheid.

Aangezien de milieuvergunning moet worden geweigerd wanneer zij strijdt met de bepalingen van de toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften, blijkt uit de bestreden beslissing afdoende waarom de gevraagde milieuvergunning niet “tijdelijk” kan worden verleend.

39. Het vierde middelonderdeel is ongegrond.

Conclusie

40. Het tweede middel is in al zijn onderdelen ongegrond.

VI. Verzoek tot toepassing van artikel 35/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State

41. Volgens de verzoekende partijen hoeft het weinig betoog dat “de zeer negatieve doorwerkingen die zich reeds hebben voorgedaan (en zich ongetwijfeld nog zullen voordoen alvorens een gebeurlijk vernietigingsarrest van [de] Raad zou tussenkomen)” hen “ernstig nadeel” zullen toebrengen en dat deze nadelen geremedieerd moeten worden.

42. Overeenkomstig artikel 35/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de afdeling bestuursrechtspraak, op verzoek van één van de partijen, in de motieven van het arrest “houdende nietigverklaring” de maatregelen verduidelijken die moeten worden genomen om de onwettigheid die heeft geleid tot de nietigverklaring te herstellen.

Aangezien het beroep tot nietigverklaring moet worden verworpen, is het verzoek tot toepassing van artikel 35/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State zinledig.

43. Het verzoek wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 800 euro, elk voor de helft, een bijdrage van 40 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 910 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams