

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. A/2013/0248 van 21 mei 2013  
in de zaak 2010/0336/A/2/0315

*In zake:*

de heer [REDACTED], zaakvoerder van de bvba [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaten Gregory VERHELST en Peter FLAMEY  
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Jan Van Rijswijcklaan 16  
waar woonplaats wordt gekozen

*verzoekende partij*

*tegen:*

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

*verwerende partij*

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 2 april 2010, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 11 februari 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lille van 26 november 2009 verworpen.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het regulariseren van een mestverwerkingsinstallatie.

De bestreden beslissing heeft betrekking op percelen gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend.

Met een tussenarrest van 19 april 2011 met nummer A/2011/0045 vraagt de Raad het auditorsverslag van 9 september 2010 op, neergelegd in de zaak hangende voor de Raad van State met betrekking tot de regularisatieaanvraag voor de mestverwerkingsinstallatie die geleid heeft tot ministerieel besluit van 18 februari 2009.

De verzoekende partij legt het auditorsverslag neer, alsmede het daaropvolgende arrest van de Raad van State van 11 maart 2011.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 28 juni 2011, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter-Jan VERVOORT die loco advocaten Gregory VERHELST en Peter FLAMEY verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, is niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.24 VCRO verhindert de afwezigheid van partijen de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, echter niet.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de VCRO hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

### **III. FEITEN**

Voor het volledige feitenrelaas verwijst de Raad naar het tussenarrest van 19 april 2011 met nummer A/2011/0045.

Van belang voor de beslechting van onderhavig dossier is te onthouden dat een eerste regularisatieaanvraag voor de mestverwerking werd geweigerd bij ministerieel besluit van 18 februari 2009. Het door de verzoekende partij aangetekende beroep tot vernietiging bij de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, werd verworpen bij arrest van 11 maart 2011 (nr. 211.933).

Op 29 september 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij de huidige aanvraag tot regularisatie van de mestverwerkingsinstallatie in bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lille. De regularisatieaanvraag verschilt weinig van de eerste aanvraag tot regularisatie, maar de verwerking van de hoeveelheid mest is evenwel teruggedrongen van 32.000 ton per jaar tot 22.000 ton per jaar.

In de oorspronkelijke stedenbouwkundige vergunning van 5 november 2007 was de mestverwerkingsinstallatie beperkt tot een capaciteit van 15.000 ton per jaar.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 30 september 1977 vastgestelde gewestplan 'Turnhout' gelegen in agrarisch gebied.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lille weigert op 26 november 2009 de gevraagde regularisatievergunning.

Namens de verzoekende partij wordt op 22 december 2009 administratief beroep aangetekend bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van onbekende datum om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 9 februari 2010 beslist de verwerende partij op 11 februari 2010 om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

3. Omschrijving en historie van de aanvraag:

*De aanvraag betreft de regularisatie van een mestverwerking.*

*Volgende werken zijn grotendeels voltooid (regularisatie):*

- *De nieuwbouw van diverse opslagbassins in functie van de exploitatie van een mestverwerking.*
- *De nieuwbouw van de foliebassin in functie van de exploitatie van een mestverwerking.*

*Volgende werken zijn niet of nauwelijks aangevat:*

- *De nieuwbouw van een varkensstal.*
- *De nieuwbouw van de loods in functie van de exploitatie van een mestverwerking.*

*Bijkomend worden volgende werken gevraagd:*

- *Het nieuw aanleggen van een verharding op het openbare domein.*
- *Het nieuw overwelfen van een baangracht op het openbare domein.*
- *Het nieuw aanleggen van diverse bedrijfsverhardingen.*
- *Het nieuw aanleggen van twee infiltratievoorzieningen.*
- *Het nieuw bouwen van een kadaverkoeling.*
- *Het nieuw bouwen van een elektriciteitscabine.*
- *Het nieuw aanleggen van een weegbrug.*

*De nieuwbouw van de varkensstal vooraan op het perceel maakt geen deel uit van deze aanvraag. Beroeper gaat deze varkensstal oprichten conform de vergunning d.d. 5 november 2007.*

...

4. Besluit college van burgemeester en schepenen:

*De aanvraag werd op 26 november 2009 geweigerd door het college van burgemeester en schepenen van Lille omwille van volgende redenen (samengevat):*

...

9. Verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening:

....

*De aanvraag is principieel in overeenstemming met deze planologische bestemming van het gewestplan (omzendbrief RO/2006/01, art. 3.2.2: mestbehandelings- en vergistingsinstallaties van beperkte schaal niet gebonden aan één enkel bedrijf, in te planten in agrarisch gebied).*

...

*Deputatie leverde op 4 september 2008 een voorwaardelijke vergunning af. Hiertegen ging de gemeente Lille in beroep bij de minister. Deze willigde het beroep van Lille in (op 18 februari 2009) omwille van volgende redenen (samengevat):*

- *De uitbreiding omvat een duidelijk verdere indringing van het achterliggen landbouwareaal.*
- *Er is een schaalbreuk met de andere agrarische vestigingen in de buurt.*

- *De intensiteit stijgt boven de mogelijkheden van het plaatselijk landbouwgebied (transport en 32.000 ton/jaar)*
- *De varkensstal is nog niet gebouwd, wat bevestigt dat de mestverwerking in werkelijkheid ter plaatse niet aan een veebedrijf gekoppeld is en zelfstandig kan bestaan. In die zin wordt de draagkracht van het perceel overschreden.*
- *De inplanting in agrarisch gebied is maar aanvaardbaar voor zover de mestverwerkingsinstallatie ten dienste staat van ter plaatse gevestigde landbouw- of veeteeltbedrijven, dit om onnodig transport en milieubelasting te vermijden.*
- *De andere inrichtingen van dezelfde eigenaar zijn niet gelegen in de onmiddellijke nabijheid, zodat het aantal transportbedrijven zal toenemen.*
- *Door de capaciteitsuitbreiding zal het transport ook toenemen, zowel langs de gewestweg als door de dorpskernen.*

...

*Huidige aanvraag (tweede regularisatiedossier) houdt volgende zaken in:*

...

*Voorliggende aanvraag verschilt weinig van de eerdere regularisatie, die geweigerd werd door de minister. Belangrijkste wijziging is de hoeveelheid mest die per jaar verwerkt zal worden, zijnde 22.000 ton/jaar i.p.v. 32.000 ton/jaar (eerste regularisatie) en 15.000 ton/jaar (vergunning d.d. 5 november 2007).*

*Wanneer de vergunning d.d. 5 november 2007 vergeleken wordt met huidige aanvraag, kan vastgesteld worden dat huidige aanvraag een aanzienlijke schaalvergroting inhoudt.*

*Aangezien de ruimtelijke impact nagenoeg hetzelfde is gebleven – met uitzondering van de hoeveelheid mest die op jaarbasis verwerkt zal worden - kan aangesloten worden bij de motivatie van de minister naar aanleiding van het eerste regularisatiedossier (18 februari 2009) en de motivatie van de gemeente Lille (26 november 2009).*

*Voorliggende aanvraag is vanuit het oogpunt van goede ruimtelijke ordening onaanvaardbaar.*

...

**Algemene conclusie:**

***De aanvraag is principieel in overeenstemming met de planologische bestemming en met de decretale en reglementaire bepalingen.***

***De aanvraag kan vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening niet worden aanvaard.***

...

Dit is de bestreden beslissing.

#### **IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

De Raad heeft met het tussenarrest van 19 april 2011 met nummer A/2011/0045 vastgesteld dat het beroep tijdig werd ingesteld en dat de verzoekende partij, als aanvrager van het regularisatiedossier, over het rechtens vereiste belang beschikt in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 1° VCRO.

Een door de verwerende partij ingeroepen exceptie op grond van het niet ter kennis brengen van het inleidend verzoekschrift aan de verwerende partij (artikel 4.8.16, §5 VCRO) werd afgewezen. Er zijn geen redenen om anders te oordelen.

## **V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

### **Enig middel**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

In het enige middel roept de verzoekende partij de schending in van het artikel 4.3.1, §2 VCRO wegens een kennelijk onzorgvuldige toetsing van de goede ruimtelijke ordening, alsook een schending van de formele en materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

In een eerste onderdeel stelt de verzoekende partij dat de gewijzigde visie van de verwerende partij, waarbij deze het standpunt van de Vlaamse minister van 18 februari 2009 volgt, onvoldoende gemotiveerd is en de vermelde beginselen van behoorlijk bestuur schendt.

Verzoekende partij verwijst hiervoor naar de beslissing van de verwerende partij van 4 september 2008, waarbij zij beslist dat de aanvraag in overeenstemming is met de planologische bestemming en dat de aanvraag aanvaardbaar is vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening. De huidige aanvraag is, volgens verzoekende partij, identiek aan de voorgaande en zelfs verbeterd aangezien de mestverwerking is ingeperkt. Toch beslist de verwerende partij nu om de vergunning te weigeren en neemt zij een argumentatie aan die lijnrecht tegenover deze van 4 september 2008 staat.

Volgens de verzoekende partij impliceert het rechtszekerheidsbeginsel een minimum aan continuïteit in het stedenbouwkundige beleid van de vergunningverlenende overheden. Verzoekende partij meent dat de verwerende partij op geen enkele aanvaardbare manier kenbaar maakt waarom zij haar mening herzieet en welke specifieke elementen de aanleiding zouden hebben gegeven om op afdoende gemotiveerde wijze de voorliggende aanvraag te kunnen weigeren.

De enige ondersteuning van de weigeringsbeslissing is volgens de verzoekende partij zelfs foutief want deze betreft een verwijzing naar achterhaalde argumentatie van de minister en de gemeente omtrent de eerste regularisatieaanvraag, terwijl de voorliggende aanvraag drastisch werd gewijzigd door de vermindering van de mestverwerkingshoeveelheid.

In een tweede onderdeel stelt de verzoekende partij dat de bestreden beslissing het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel schendt. De ministeriële omzendbrief RO/2006/01 bepaalt het afwegingskader en de randvoorwaarden voor de inplanting van installaties voor mestbehandeling en vergisting. Deze omzendbrief bepaalt dat 60.000 ton inputmateriaal per jaar vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening als maximum kan worden aanvaard, en dat dit maximum onder meer gesteld is om ook een invloed te hebben op de beperking van het aantal bijkomende transporten. De verzoekende partij wijst er op dat het in huidige aanvraag slechts om 22.000 ton per jaar gaat en dat de aanvraag gelegen is langsheen een gewestweg.

Aangezien de aanvraag, volgens verzoekende partij, voldoet aan de omzendbrief, kon de verwerende partij niet in alle redelijkheid tot haar bestreden beslissing komen.

2.

De verwerende partij antwoordt door te stellen dat zij gebruik heeft gemaakt van haar appreciatiebevoegdheid en dat zij de aanvraag opnieuw heeft beoordeeld, rekening houdend met de volledige historie en alle elementen uit het administratief dossier. Volgens de verwerende partij is in deze beslissing ook rekening gehouden met elementen die daarvoor niet aan bod waren gekomen. Het gaat onder meer om de bouwdiepte, de mobiliteit en het zelfstandig kunnen bestaan van de mestverwerkingsinstallatie.

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog bijkomend dat de verwerende partij niet louter mag verwijzen naar het ministerieel besluit van 18 februari 2009. Volgens verzoekende partij is deze verwijzing niet afdoende, noch feitelijk correct aangezien de situatie gewijzigd is nu er een felle vermindering is van de mestverwerkingshoeveelheid.

4.

Met een aanvullende nota van 20 mei 2011 bezorgt de verzoekende partij het auditorsverslag van 4 januari 2011 waarin de auditeur de argumentatie van verzoekende partij volgt en de vernietiging van de bestreden beslissing adviseert. De verzoekende partij bezorgt de Raad tevens het arrest van de Raad van State van 11 maart 2011, waaruit blijkt dat de Raad van State het auditorsverslag niet volgt en het beroep verwerpt.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

De verzoekende partij houdt in essentie voor dat de bestreden beslissing het motiveringsbeginsel en het daaraan gekoppeld redelijkheidsbeginsel en zorgvuldigheidsbeginsel schendt door, ter ondersteuning van de weigeringsbeslissing, louter te verwijzen naar de motivatie van de minister over een eerste regularisatiedossier (ministerieel besluit van 18 februari 2009) en naar de motivatie van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lille (collegebesluit van 26 november 2009) om haar eigen, aanvankelijke gunstige visie (deputatiebesluit van 4 september 2008) in het voorliggende regularisatiedossier te herzien.

Wanneer de verwerende partij op basis van de artikelen 4.7.21, §1 en 4.7.23, §1 VCRO uitspraak doet over een bij haar ingesteld beroep tegen een beslissing van het college van burgemeester en schepenen, treedt zij op als orgaan van actief bestuur en niet als administratief rechtscollege. Tengevolge van het devolutief karakter van het beroep moet de verwerende partij de aanvraag opnieuw in haar volledigheid onderzoeken, en dit op grond van een eigen beoordeling van de ganse aanvraag, zowel wat de legaliteit als de opportuniteit van de aanvraag betreft.

De motiveringsplicht die op de verwerende partij rust, impliceert niet dat zij, als vergunningverlenend bestuursorgaan, alle tot staving van het administratief beroep aangevoerde middelen of argumenten rechtstreeks en punt na punt moet beantwoorden, noch is zij gebonden door de motivering van de voor haar bestreden beslissing van het college van burgemeester en schepenen.

Uit de bestreden beslissing moet duidelijk blijken op welke met de goede ruimtelijke ordening verband houdende overwegingen de verwerende partij zich heeft gesteund om de stedenbouwkundige vergunning al dan niet te verlenen, zodat de Raad bij de uitoefening van zijn opgedragen legaliteitstoezicht kan nagaan of het vergunningverlenend bestuursorgaan de terzake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend en met name of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het die correct heeft beoordeeld en op grond daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

2.

De Raad stelt vast dat de voorliggende ‘tweede’ regularisatieaanvraag wezenlijk verschilt van de ‘eerste’ regularisatieaanvraag waarover de minister bij ministerieel besluit van 18 februari 2009 in laatste administratieve aanleg oordeelde. Niet alleen wordt het bouwprogramma gewijzigd (de nieuwe varkensstal maakt geen deel meer uit van de aanvraag, maar zal uitgevoerd worden conform de vergunning van 5 november 2007), maar meer in het bijzonder wordt de mestverwerkingscapaciteit drastisch verminderd tot 22.000 ton (bij de eerste regularisatieaanvraag nog 32.000 ton).

Voor de beoordeling van de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening, wat dient onderzocht te worden aan de hand van de aandachtspunten en criteria zoals vermeld in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO, kan de bestreden beslissing dan ook niet volstaan met te stellen *“dat kan aangesloten worden bij de motivatie van de minister naar aanleiding van het eerste regularisatiedossier (18 februari 2009)”*.

De techniek van ‘motivering door verwijzing’ kan uiteraard enkel aangewend worden wanneer het voorwerp van de aanvraag identiek is. Hierboven werd reeds aangeduid dat beide regularisatieaanvragen verschillend zijn, wat ook door de verwerende partij werd erkend: *“de belangrijkste wijziging is de hoeveelheid mest die per jaar verwerkt zal worden, zijnde 22.000 ton/jaar i.p.v. 32.000 ton/jaar (eerste regularisatie) en 15.000 ton/jaar (vergunning d.d. 5 november 2007)”*.

Eén van de determinerende weigeringsmotieven in het ministerieel besluit van 18 februari 2009 was de intensiteit van de uitbating door een capaciteit van 32.000 ton per jaar mestverwerking, wat zou neerkomen op een bijna industriële schaal van bedrijfsvoering. Dergelijke capaciteit zou het plaatselijke verkeersnet bezwaren waardoor de draagkracht van het plaatselijk landbouwgebied wordt overschreden. Er werden eveneens vragen gesteld bij het ten dienste stellen van de mestverwerkingsinstallatie aan de eigen vestigingen van de verzoekende partij en in functie daarvan stelde de minister dat een aantal vestigingen niet gelegen zijn in de onmiddellijke nabijheid waardoor het aantal transportbewegingen zou toenemen. De mobiliteitsproblematiek en het groot aantal transportbewegingen was voor de minister een determinerend weigeringsmotief.

In het voorliggende regularisatiedossier wordt niet alleen de capaciteit van de mestverwerking significant gereduceerd tot 22.000 ton, maar wordt ook duidelijk aangegeven dat de mestverwerking uitsluitend dient om 5 in de onmiddellijke nabijheid gelegen eigen vestigingen te bedienen.

Door uitsluitend te verwijzen naar een beoordeling gedaan in een andere aanvraag, met een verschillend voorwerp, heeft de verwerende partij zich geen eigen oordeel gevormd over het aangevraagde. Minstens dient gesteld te worden dat de verwerende partij het aangevraagde niet zelf getoetst heeft aan de aandachtspunten en criteria van artikel 4.3.1, §2 VCRO.

3.

Evenmin kon de verwerende partij haar beoordeling over de goede ruimtelijke ordening beperken tot een verwijzing naar de motivatie van het voor haar bestreden collegebesluit van 26 november 2009.

Zodra de verwerende partij immers het bij haar ingestelde administratief beroep ontvankelijk verklaart, verliest de bij haar bestreden beslissing haar rechtskracht en is zij verplicht – op grond van een eigen beoordeling – een nieuwe beslissing te nemen over de aanvraag.

