

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/0376 van 15 december 2015
in de zaak 1314/0233/A/9/0349

In zake mevrouw **Véronique LAMPAERT**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Jeroen DE CONINCK
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 120
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **WEST-VLAANDEREN**

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 30 januari 2014, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 12 december 2013.

De deputatie heeft het administratief beroep van derden tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zonnebeke van 12 augustus 2013 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor de bouw van een varkensstal na afbraak van vier bestaande varkensstallen, de bouw van een biogasinstallatie, de afbraak van vijf schuilhokken en de aanleg van een toegangsweg.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te 8990 Zonnebeke, Hoenstraat 15 en met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie A, nummers 0304E, 0304G, 0305A, 0332B, 0334F, 0335L en 0338F.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 7 april 2015, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Geert DE WOLF heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jeroen DE CONINCK die voor de verzoekende partij verschijnt, is gehoord.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, is niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.27 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) verhindert de afwezigheid van partijen de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, niet.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de VCRO betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

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

III. FEITEN

De tussenkomenende partij baat aan de Hoenstraat 15 te Zonnebeke een landbouwbedrijf uit. Zij beschikt daarvoor over een vergunning, geldig tot 1 september 2011. Met het oog op de verdere uitbating van haar inrichting dient zij op 20 mei 2011 een milieuvergunningsaanvraag bij de verwerende partij in. Tegelijkertijd wenst zij een wijziging door te voeren in het door haar gehouden aantal dieren en haar inrichting te veranderen door toevoeging van een biogasinstallatie.

Op 29 november 2012 verleent de verwerende partij de gevraagde milieuvergunning, met uitzondering van een aantal onderdelen. Er worden bijzondere milieuvergunningsvoorwaarden opgelegd. De inrichting omvat voortaan enkel een varkenshouderij en een mestverwerkingsbedrijf, met aanhorigheden. De milieuvergunning wordt afgegeven na verschillende aanpassingen van de aanvraag. Een van de aanpassingen betreft de aanleg van een nieuwe private toegangsweg van het bedrijf naar de Markizaatstraat om de mobiliteitsimpact op de Hoenstraat tot aanvaardbare perken terug te dringen.

Op 3 juni 2013 beslist de Vlaamse minister bevoegd voor leefmilieu het administratief beroep van derden tegen voornoemde beslissing van 29 november 2012 gedeeltelijk in te willigen. De milieuvergunning wordt gedeeltelijk verleend, met inbegrip van de gevraagde biogasinstallatie, en gedeeltelijk geweigerd. Er worden nog bijkomende bijzondere vergunningsvoorwaarden opgelegd, waaronder de voorwaarde dat alle aan de vergistingsinstallatie gelinkte aan- en afvoertransporten via de nieuwe ontsluitingsweg naar de Markizaatstraat plaatsvinden.

Op 5 april 2013 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zonnebeke een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van een varkensstal na afbraak van vier bestaande varkensstallen, de bouw van een biogasinstallatie, de afbraak van vijf schuilhokken en de aanleg van een toegangsweg.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Ieper-Poperinge', vastgesteld bij koninklijk besluit van 14 augustus 1979, in landschappelijk waardevol agrarisch gebied gelegen.

De percelen zijn niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, evenmin binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 13 mei 2013 tot en met 11 juni 2013 wordt gehouden, worden er 106 bezwaarschriften ingediend.

De Dienst Waterlopen van de provincie West-Vlaanderen brengt op 24 april 2013 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De Vlaamse Milieumaatschappij brengt op 3 mei 2013 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling brengt op 15 mei 2013 een gunstig advies voor de bouw van de varkensstal en een ongunstig advies voor de bouw van de biogasinstallatie uit.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar brengt op 18 juli 2013 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zonnebeke verleent op 12 augustus 2013 een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden aan de verzoekende partij.

Tegen die beslissing tekenen meerdere derden administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 28 november 2013 om de beroepen in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 3 december 2013² beslist de verwerende partij op 12 december 2013 om de beroepen in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De relevante motivering luidt als volgt:

“ ...

4B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN

*De plaats van de aanvraag is gelegen in **landschappelijk waardevol agrarisch gebied**.*

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar toetst in haar verslag de aanvraag als volgt aan de relevante wettelijke en reglementaire bepalingen:

“(...)

*Uit de buurtwegenatlas blijkt dat over het perceel van de aanvraag een **buurtweg** loopt, met name sentier nr. 82. De nieuwe gebouwen en constructies zullen gelegen zijn op de zate van de buurtweg. Er is geen enkele aanvraag tot het verplaatsen van de voetweg op deze locatie bekend. Zolang er geen enkele beslissing is genomen over een eventuele afschaffing of verplaatsing van deze voetweg, bestaat er geen juridische basis om de stedenbouwkundige vergunning te kunnen verlenen.”*

Tijdens de hoorzitting herhalen beroepers dat het bedrijf geen (para-)agrarisch karakter heeft vermits het bedrijf in grote mate moet rekenen op de aanvoer van de te verwerken producten en dit ook tot gevolg heeft dat er zelfs een volledig nieuwe weg moet worden aangelegd om die producten tot bij het bedrijf te krijgen. De beperkte grondgebondenheid van het bedrijf op de voorziene locatie wijst er op dat het bedrijf moet uitwijken naar een site waar zij wel een grondgebonden karakter heeft en de

aanvoer dus beperkter is. De omzendbrief kan daarenboven geen vrijgeleide vormen, de omzendbrief biedt een mogelijkheid tot het voorzien van dergelijke installaties doch dit kan niet worden beschouwd als een verplichting. Tot slot wijzen de raadsheren van beroepers er ook op dat het probleem inzake de buurtweg niet van burgerrechtelijke aard is vermits de provincie bevoegd is voor het afschaffen of verplaatsen van buurtwegen. Dit dient eerst te worden opgelost.

De raadsman van aanvrager stelt dat in vergelijking met de vorige aanvraag de huidige aanvraag op twee essentiële punten werd aangepast namelijk een betere groeninkleding in overleg met Inagro en een beperking van de hoogte van de gebouwen. Raadsman stelt zich tevens de vraag hoe het komt dat de aanwezigheid van de buurtweg nu pas voor het eerst wordt opgemerkt en stelt voor om door middel van een voorwaarde de afschaffing of verlegging van deze buurtweg te garanderen. Het para-agrarisch karakter van de aanvraag kan volgens raadsman van de aanvrager op basis van de omzendbrief niet in vraag worden gesteld.

De gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar stelde verbaasd te zijn omtrent de aanwezigheid van de buurtweg. De buurtweg is niet meer zichtbaar aanwezig in het landschap en wordt ook niet in de koopakte vermeld.

*De deputatie stelt vast dat de site getroffen is door de aanwezigheid van een buurtweg en de nieuwe constructies op de zate van de buurtweg worden voorzien. De vraag of deze buurtweg nog zichtbaar aanwezig is in het landschap is niet relevant, op grond van de buurtwegenatlas is er een buurtweg aanwezig en dient desgevallend de voorgeschreven procedure inzake de afschaffing of verplaatsing te worden gevolgd. Dit impliceert dat er bij afwezigheid van een beslissing omtrent de afschaffing of verplaatsing van deze buurtweg er op heden een **legaliteitsbelemmering** is om de aanvraag te vergunnen.*

Onder toevoeging van deze vaststelling treedt de deputatie bovenstaande toetsing van de aanvraag aan de wettelijke en reglementaire bepalingen volledig om de daarin vermelde redenen bij en maakt deze tevens tot de hare.

4C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Gelet op de hierboven vastgestelde legaliteitsbelemmering is een toetsing van de aanvraag op het vlak van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening eigenlijk niet aan de orde. Toch kan in ondergeschikte orde verwezen worden naar de overwegingen die de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar in dit verband formuleert in haar verslag:

“De aanvraag is gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied volgens het gewestplan. De werken moeten bijgevolg ook getoetst worden aan het criterium dat de schoonheidswaarde van het landschap niet wordt aangetast.

Positieve elementen zijn de aansluiting bij een bestaand (door aanvrager overgenomen) en een naastliggend bedrijf. De verschillende onderdelen sluiten compact aan bij elkaar. Toch geeft dit aanleiding tot een bouwdiepte van 250 m. Er wordt zeer diep ingesneden in het open landschap en nergens in de omgeving komt dergelijke diepe bebouwing voor. Bovendien wordt dan nog eens een bijkomende insnijding in het landschap gemaakt voor de nieuwe toegangsweg.

Gerelateerd aan de zeer grote bouwdiepte moet ook opgemerkt worden dat er zeer veel verhard zal worden. Enkel vooraan het bedrijf, ter hoogte van de Hoenstraat is er

nog wat onverharde ruimte (tuin bijhorend bij de woning). Sommige onderdelen worden tot dicht bij de perceelsgrens opgetrokken. Ten opzichte van vorige aanvraag werden de sleufsilo's die zich op 1 m van de zijperceelsgrens bevonden 2 m opgeschoven.

Daarnaast moet ook de bouwhoogte in rekening gebracht worden bij de beoordeling over de inpasbaarheid in de omgeving. De vergister heeft een zeer grote hoogte (hoogste punt 14 m) en ligt dan bovendien nog gedeeltelijk boven het huidige maaiveld. Aan de noordoostzijde moet het terrein tot 1 m opgehoogd worden tot het niveau van +36 m ter hoogte van vergister, WKK en schouw. Aan deze zijde wordt de vergister bijgevolg ervaren als een constructie met een hoogte van 15 m. Het verlagen van de vergister met 1 m is onvoldoende om het probleem van de grote bouwhoogtes op te lossen.

De aanvraag voorziet in de aanleg van een nieuwe private toegangsweg voor het bedrijf. Hiertoe werd een ruilovereenkomst gesloten met de eigenaars van de percelen waarover de weg gedeeltelijk loopt (laatste stuk aan Markizaatstraat). Door deze nieuwe weg zal de site beter ontsloten zijn gelet op de verbinding met een tweevaksbaan, de Markizaatstraat, en het feit dat dan niet alle verkeer door het centrum van Beselare moet om de biogasinstallatie te bereiken. De nieuwe weg zal occasioneel gebruikt worden door de landbouwer voor het bewerken van zijn aanpalend stuk grond.

Omwille van de beperkte omvang van de eigen varkenshouderij zal zeer veel materiaal moeten aangevoerd worden naar de biogasinstallatie (en ook afgevoerd). De nieuwe toegangsweg heeft een lengte van ongeveer 225 m. Het agrarisch gebied moet hier doorsneden worden voor een lange private weg die in niet-doorlatende materialen wordt aangelegd. Gezien er nood is aan dergelijke lange weg moet de vraag gesteld worden of het aangewezen is om op deze plaats een biogasinstallatie in te planten. Een ligging direct aan een tweevaksbaan zou dergelijke kunstmatige ingrepen overbodig maken. Zonder deze nieuwe toegangsweg is het project echter onbespreekbaar.

Door de beroepers wordt gevreesd dat de transporten toch langs de Hoenstraat zullen gebeuren. Door de opstelling van de gebouwen en constructies en de lokatie van de poorten in de achterzijde van de loods (noordwest) is duidelijk dat het transport langs de nieuwe toegangsweg zal gebeuren. Vanaf de Hoenstraat is de loods zeer moeilijk te bereiken en de andere onderdelen helemaal niet. Enkel het transport voor de nieuwe varkensstal die vlakbij de Hoenstraat gelegen is, zal misschien nog langs de Hoenstraat gebeuren.

Er wordt door aanvrager verwezen naar een ander project in Roeselare waar ook voor dergelijke oplossing werd gekozen. Dit is echter niet zomaar vergelijkbaar, want de site waarover het gaat (veeteeltbedrijf Vanrolleghem in Roeselare) is gelegen in gewoon agrarisch gebied.

In de nota over de mobiliteitsimpact wordt aangegeven dat de biogasinstallatie gemiddeld zal zorgen voor 5 transporten per werkdag of 1 transport per 2 uur. Ook wordt er aangegeven dat de transporten voorzien zijn op weekdagen en tussen 7u 's morgens en 19u 's avonds.

Bij oogstperiode en uitrijperiode van het effluent zal het transport veel frequenter zijn. Er wordt gesteld dat zoveel mogelijk gewerkt wordt met terugvrachten door optimalisatie van de logistiek. Een schatting van hoeveel vrachten dit uitspaart is niet gegeven. In de piekperiodes zullen er in elk geval ofwel veel aanvoertransporten zijn van maïs (zonder terugtransporten) of veel afvoertransporten zijn van effluent (zonder

dat hierbij evenveel producten, mest, ... geleverd worden voor de biogasinstallatie). Hierdoor zal het aantal transporten veel frequenter zijn. Onder meer in de oogstperiode komen er 3 vrachten per uur bij.

In de nota staat aangegeven dat de mest en de vloeibare afvalstoffen met transporten aangevoerd worden van 30 ton, de vaste afvalstoffen met transporten van 27 ton en de maïs met transporten van 20 ton. Rekening houdende met de verhoudingen tussen deze onderdelen en als alle afvalstoffen aan 30 ton per transport gerekend worden (ipv 27 voor vaste afvalstoffen) dan zijn 1710 transporten nodig per jaar enkel voor de aanvoer. Per jaar zijn er maximaal 260 weekdays maar rekening houdend met enkele feestdagen die op weekdays vallen kan uitgegaan worden van 250 werkdagen. Dit komt neer op 6,84 transporten per dag enkel voor de aanvoer en dat is dan nog een kleine onderschatting gezien er ook transporten zullen zijn van 27 ton die hier als 30 ton zijn meegerekend. Gezien de beperkte mestproductie op de site zelf (400 ton) kunnen er niet veel aanvoertransporten uitgespaard worden (een 20-tal). Bovendien zal niet elk aanvoertransport gecombineerd kunnen worden met een afvoertransport, zoals opgemerkt wordt door één van de beroepers. Er blijven vragen over het verwachte aantal transporten. In de nieuwe aanvraag wordt niets verder verduidelijkt.

Het is dus duidelijk dat er een terechte vrees was voor een te grote mobiliteitsimpact toen de transporten langs de Hoenstraat voorzien werden. Anderzijds kunnen vragen gesteld worden bij het aanleggen van een nieuwe toegangsweg in landschappelijk waardevol agrarisch gebied enkel noodzakelijk voor 1 bedrijf.

Bij het dossier is een landschappelijk integratieplan gevoegd. Dit plan beoogt een betere ruimtelijke integratie van de bebouwing in de omgeving. Ten opzichte van vorige aanvraag werden de sleufsilo's 2 m opgeschoven zodat deze zich nu op 3 m van de perceelsgrens bevinden. Zoals in vorige aanvraag gesteld, was de landschappelijke integratie aan de westelijke zijde dan ook ondermaats. Er werd bij vorige aanvraag voorgesteld om een afstand van 5 m te houden zodat er een groenscherm komt van 3 m breed met ruimte voor onderhoud. Aanvrager bekwam het akkoord van de buur om het onderhoud op de grond van de buur uit te nodigen.

Uiteindelijk werd de ruimte voor de groeninkleding beperkt tot 3 m. Bovendien zijn de sleufsilo's deels hoger en deels lager gelegen dan het huidige maaiveld. In deze 3 m brede strook moet dan ook nog het niveauverschil opgevangen worden. Door de inkleding onmiddellijk langs de sleufsilo's te voorzien zullen niet alle heesters goed kunnen ontwikkelen.

Ook de 5 hoogstambomen naast de sleufsilo's en ten noorden van de loods zijn moeilijk realiseerbaar met een plantafstand van 10-12 m terwijl de totale afstand 28 m bedraagt. Het voorzien van een hoogstamboom om de topgevel van de loods wat te breken, zou de integratie vanop afstand nog verbeteren.

Gezien de ligging in landschappelijk waardevol agrarisch gebied is het niet evident om dergelijke zeer diepe insnijding te maken. Het grootste minpunt voor wat betreft de landschappelijke integratie werd aangepakt. Toch zou de integratie in het landschap nog kunnen verbeterd worden.

Naast deze aspecten van mobiliteit, schaal, bouwdiepte, bouwhoogte, ruimtelijke impact op de omgeving komen in de beroepen ook nog hinderaspecten naar voor. Mobiliteitshinder en visuele hinder kwamen hierboven al aan bod.

Beroeper 5 die vlak naast de plaats van de aanvraag een aardappelbewaarloods uitbaat uit zijn vrees voor contaminatie van de bewaaraardappelen. Dergelijk aspect is

een milieutechnische aangelegenheid. Gezien de milieuvergunning verleend werd en in beroep bevestigd door de minister moet ervan uitgegaan worden dat de milieueffecten voor de omgeving binnen de perken zijn.

Verder wordt gevreesd voor geurhinder. Er wordt gesteld dat het dossier te weinig aanvaardbaar niveau zal beperkt blijven. Uit het milieudossier blijkt dat de nieuwe stal een ammoniakemissievrije stal zal zijn en dat er bijzondere voorwaarden voorgesteld worden voor het opvolgen van het aspect geur. Onder meer wordt als voorwaarde opgelegd dat met gesloten poorten moet gewerkt worden.

Daarnaast vreest beroeper ook dat er geluidshinder zal zijn door het uitvoeren van transporten, de werking van de installatie, laden en lossen, inbrengen van inputmaterialen en de WKK. In de bijlage E11 van de milieuvergunning worden maatregelen opgesomd voor het beperken van geluidshinder. Onder meer het beperken van het transport tussen 7u en 19u en het laden van de dieren en het vullen van de silo's overdag en de inkokering van ventilatoren wordt voorzien.

Met de beroepers moet vastgesteld worden dat de nieuwe aanvraag nog steeds geen antwoord biedt aan de meeste opmerkingen die bij vorige aanvraag gemaakt werden. De waterproblematiek is opgelost en het groenscherm wordt iets breder langs de sleufsilo's. Het verlagen van de vergister met 1 m neemt niet weg dat de gebouwen nog altijd hoog blijven.

De combinatie van de grote bouwdiepte (ondanks de poging tot compacte opstelling), de nieuwe weg, de zeer grote verharde oppervlaktes en een aantal hoge constructies zorgen ervoor dat dergelijke installatie, zoals ze nu aangevraagd wordt, niet aanvaardbaar is in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied."

De deputatie treedt deze overwegingen zoals geformuleerd in het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar volledig om de daarin vermelde redenen bij en maakt deze tot de hare.

..."

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging – Enig Middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij ontleent een enig middel aan de schending van artikel 4.2.22 VCRO, artikel 4.3.3 VCRO, artikel 144 van de Grondwet, artikel 12, 27, 28 en 28bis van de wet van 10 april 1841 op de buurtwegen (vervolgens: Buurtwegenwet), artikel 4.3.1, §2 VCRO, "al dan niet in combinatie" met artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het middel bestaat uit drie onderdelen. De eerste twee middelonderdelen viseren het weigeringsmotief dat de aanvraag conflicteert met buurtweg nr. 82 en dat er om die reden eerst

een beslissing tot verlegging of afschaffing van die buurtweg volgens de door de Buurtwegenwet geregelde procedures moet worden genomen alvorens de aanvraag kan worden vergund.

In het derde middelonderdeel betwist de verzoekende partij de motivering dat de aanvraag onverenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. De verzoekende partij argumenteert:

“ ...

Samenvatting

In ondergeschikte orde haalt de deputatie aan dat bovendien er niet zou voldaan zijn aan de eisen inzake de goede ruimtelijke ordening. Er wordt echter vooreerst met bepaalde elementen geen rekening gehouden en anderzijds wordt er met het advies van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar dat gegeven werd in het kader van de milieuvergunningsaanvraag en derhalve gekend was aan de deputatie op geen enkele wijze rekening gehouden. Ook werd er blijkbaar geen rekening mee gehouden dat de deputatie de milieuvergunning intussen reeds had verleend (en ook hier een stedenbouwkundige beoordeling plaatsvindt). Het advies van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar, die eveneens kennis had van de inplanting van de biogasinstallatie op betreffende locatie heeft echter een diametraal tegenovergesteld advies gegeven. Bij diametraal tegenovergestelde adviezen die objectief niet kunnen worden verantwoord, is er sprake van een gebrek aan draagkrachtige motieven.

In casu ligt er dan ook een schending voor van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het materiële motiveringsbeginsel en is er eveneens sprake van een afdoende motivering zoals vereist door artikelen 2 en 3 van de Wet Uitdrukkelijke Motivering Bestuurshandelingen, dit in combinatie gelezen met artikel 4.3.1. §2 VCRO. Minstens is er sprake van onzorgvuldig bestuur.

Artikel 4.3.1. §2 VCRO stelt:

(...)

Uitleg

Nog meer in ondergeschikte orde is de redenering aangaande de goede ruimtelijke ordening eveneens niet afdoende. Zo wordt er gesteld dat (i) de aanpassingen ten aanzien van het vorige plan niet afdoende zijn (ii) ligt er anderzijds een beslissing voor van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar in het kader van de milieuvergunningsaanvraag dat er zich stedenbouwkundig geen probleem stelt en (iii) betreft het een motivering waaruit verzoekster niet kan afleiden wat dan wel afdoende zou zijn. (iv) alleszins ligt er ook aan de feitelijke motivering een onjuistheid, minstens een verkeerde voorstelling van de feiten voor, nu er gesuggereerd wordt dat de hoogte van de biogasinstallatie (14m) hoger zou zijn dan het naastliggend landbouwbedrijf, daar waar dit in feite niet klopt. De biogasinstallatie zal visueel lager liggen dan het naastliggend landbouwbedrijf.

Omtrent het standpunt van de stedenbouwkundige ambtenaar (zie stuk nr. 4) kan er nog navolgende vermeld worden: Binnen deze omstandigheden, waar onmiddellijke ruimtelijke aansluiting bij de bestaande bedrijfszetel wordt gevonden en waar de aanvraagster een geargumenteed beplantings- en perceelsinleidend aspect van haar aanvraag naar voor brengt, blijft de ruimtelijke weerslag op de landschapswaarde aanvaardbaar: De sleufsilo's en de lagune vormen de verst naar het noorden reikende ingrepen. Deze bouwwerken houden geen grote volumes in maar vormen een lagere en omgroende overgang naar de eigenlijke vergistingsinstallatie die onmiddellijk tegen de

achterzijde van de bestaande configuratie blijft. De aanvraag vormt een logische en passende verdere uitbouw van de planologische bestemming van de plaats.”

Dit staat diametraal tegenover de navolgende conclusie door de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar:

“Met de beroepers moet vastgesteld worden dat de nieuwe aanvraag nog steeds geen antwoord biedt aan de meeste opmerkingen die bij de vorige aanvraag gemaakt werden. De waterproblematiek is opgelost en het groenscherm wordt iets breder langs de sleufsilo's. Het verlagen van de vergister met 1m neemt niet weg dat de gebouwen nog altijd hoog blijven. De combinatie van de grote bouwdiepte (ondanks de poging tot compacte opstelling), de nieuwe weg, de zeer grote verharde oppervlaktes en een aantal hoge constructies zorgen ervoor dat dergelijke installatie, zoals ze nu aangevraagd wordt, niet aanvaardbaar is in een landschappelijke waardevol agrarisch gebied.”

Als één van de elementen wordt bovendien de zogenaamde 'hoogte' aangehaald. De hoogte van het naastliggend aardappelbedrijf is visueel in het landschap hoger en dus dominanter dan de hoogte die voorgesteld wordt door verzoekster. Er wordt dus ook nergens overwogen waarom de hoogte van de naastliggende gebouwen dan wel afdoende zijn en de hoogte van de andere gebouwen niet.

Dit standpunt wordt bijgetreden door de deputatie en is dan ook niet afdoende, nu er twee tegenstrijdige adviezen voorhanden zijn, waarvan één verleend door de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar die het geheel als positief beoordeeld en één die het geheel als negatief beoordeeld.

De bestreden beslissing zal om die reden dan ook dienen vernietigd te worden, nu de deputatie (die beide adviezen kent, minstens behoorde te kennen) geen afdoende motivering verschaft, waarom zij in het kader van de milieuvergunning wél een positieve beoordeling bijtrad op basis van het advies van Ruimte Vlaanderen, daar waar zij dit niet deed in het kader van de stedenbouwkundige vergunning.

*Minstens getuigt het van een onzorgvuldig kafkaïaans bestuur door in het kader van de toetsing van de ruimtelijke aspecten in het kader van de milieuvergunning wél positief te beoordelen en in het kader van huidige procedure een negatief advies te verlenen (zie stuk nr. 6 milieuvergunning deputatie).
...”*

2.

De verwerende partij antwoordt daarop als volgt:

“ ...

Verzoekende partij stelt dat de aanvraag niet afdoend werd gemotiveerd op het vlak van de onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening.

In de eerste plaats verwijst verzoekende partij naar tegenstrijdige adviezen “waarvan één verleend door de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar die het geheel als positief beoordeeld en één die het als geheel negatief beoordeeld.”. Verwerende partij wordt een onzorgvuldig kafkaïaans bestuur verweten vermits zij de ruimtelijke aspecten in het kader van de milieuvergunningsaanvraag als positief heeft beschouwd en daarentegen bij de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning hierover een negatief standpunt inneemt.

Verwerende partij stelt vast dat verzoekende partij hier zéér kort door de bocht gaat en vertrekt van een geheel foutief uitgangspunt. In het kader van de milieuvergunning werd de ruimtelijke inpasbaarheid van de aanvraag getoetst door de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar. In het kader van voorliggende stedenbouwkundige vergunningsaanvraag komt deze beoordeling evenwel toe aan de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar. Van innerlijk tegenstrijdige adviezen kan dan ook geen sprake zijn vermits beide adviezen door een andere "instantie" werden geformuleerd. Daarenboven lijkt verzoekende partij aan te nemen dat een gunstige beoordeling van de ruimtelijke aspecten in het kader van de milieuvergunning ipso facto ook moet leiden tot een gunstige beoordeling van diezelfde aspecten bij de stedenbouwkundige vergunning. Dit is echter hoegenaamd niet het geval! Zoals de Raad voor Vergunningsbetwistingen bij arrest dd. 29 augustus 2012; nr. A/2012/0334 ook heeft gesteld dienen beide vergunningsprocedures immers duidelijk van elkaar te worden onderscheiden:

"De Raad wenst vooreerst evenwel op te merken dat de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en het Milieuvergunningsdecreet van 28 juni 1985 dienen aangemerkt te worden als twee afzonderlijke wetgevingen die elk een eigen finaliteit hebben. De in artikel 4.5.1 VCRO en artikel 5, §1 Milieuvergunningsdecreet beschreven koppeling tussen de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning heeft uitsluitend betrekking op de mogelijke uitvoerbaarheid van beide vergunningen doch impliceert geenszins dat de ene vergunning moet verleend worden wanneer de andere werd verleend en omgekeerd.

Evenmin heeft de vermelde koppeling tot gevolg dat de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke van het voorwerp van een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning niet meer beoordeeld dient te worden indien een dergelijke beoordeling zou zijn gebeurd in het kader van een eerdere milieuvergunningsaanvraag. (...)

De aspecten inzake de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening die krachtens artikel 4.3.1 VCRO bij een stedenbouwkundige aanvraag dienen te worden betrokken, komen niet noodzakelijk overeen met de ruimtelijke toets die bij de milieuvergunningsaanvraag wordt doorgevoerd. Bijkomend moet worden onderstreept dat ook het vorig advies van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar betreffende de eerdere stedenbouwkundige aanvraag negatief was en verwerende partij ook dat advies heeft gevolgd. Ook op dit punt kan van enige tegenstrijdigheid op onzorgvuldigheid in hoofde van verwerende partij hoegenaamd geen sprake zijn.

Verzoekende partij maakt ook gewag van een verkeerde voorstelling van de feiten nu er wordt gesteld dat de hoogte van de biogasinstallatie hoger zou zijn dan het naastliggend landbouwbedrijf waaromtrent geen probleem wordt gemaakt, in tegendeel de biogasinstallatie zou visueel lager liggen dan het naastliggend landbouwbedrijf.

De bestreden beslissing stelt hieromtrent het volgende:

"Daarnaast moet ook de bouwhoogte in rekening gebracht worden bij de beoordeling over de inpasbaarheid in de omgeving. De vergister heeft een zeer grote hoogte (hoogste punt 14 m) en ligt dan bovendien nog gedeeltelijk boven het huidige maaiveld. Aan de noordoostzijde moet het terrein tot 1 m opgehoogd worden tot het niveau van +36 m ter hoogte van vergister, WKK en schouw. Aan deze zijde wordt de vergister bijgevolg ervaren als een constructie met een hoogte van 15 m. Het verlagen van de vergister met 1 m is onvoldoende om het probleem van de grote bouwhoogtes op te lossen."

Verwerende partij stelt vast dat verzoekende partij op geen enkele wijze bovenstaande beoordeling weerlegt, evenmin toont zij aan dat het naastgelegen landbouwbedrijf in zijn geheel genomen gelijkaardige bouwhoogtes heeft en dat verwerende partij op dit punt enige tegenstrijdigheid kan worden verweten. Daarenboven moet worden vastgesteld dat in de bestreden beslissing uitdrukkelijk wordt gesteld dat de aanvraag niet verenigbaar is met het (esthetisch karakter van het) landschappelijk waardevol agrarisch gebied gelet op de combinatie van de grote bouwdiepte (25m diep), de nieuwe weg (circa 225 lang), de zeer grote verharde oppervlaktes én een aantal hoge constructies. Op deze overige deelaspecten gaat verzoekende partij hoegenaamd niet in waardoor zij zich, mede gelet op de vastgestelde legaliteitsbelemmering inzake de buurtweg, in dit middel beperkt tot het formuleren van kritiek op een overtoollig middel wat geen grond tot vernietiging van de bestreden beslissing kan uitmaken (...)

*Het derde middelonderdeel is ongegrond
...*

3.

In haar wederantwoordnota repliceert de verzoekende partij ter zake:

*“ ...
(i) Derde onderdeel: Motivering en goede ruimtelijke ordening*

Tot slot wordt er door verwerende partij ingegaan op de stelling dat er geen tegenstrijdigheid in de adviesverlening is.

Als hoofdreden wordt er gesteld dat de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar een ander niveau betreft dan het provinciaal niveau. Vervolgens wordt er ook medegedeeld dat het niet is omdat een bepaalde instantie in het kader van een milieuvergunning positief adviseert, niet negatief kan adviseren in het stedenbouwkundig dossier.

In casu gaat het hier telkenmale om stedenbouwkundige ambtenaren die eenzelfde situatie dienen te beoordelen. Het gaat niet op om los van elkaar adviezen te verlenen en niet gemotiveerd af te wijken van elkaars adviezen.

Vervolgens wordt er door verwerende partij geantwoord dat verzoekende partij tot vernietiging niet aantoont dat de gebouwen van de burens hoger zijn dan de constructie van verzoekende partij tot vernietiging. Dit blijkt nochtans uit het stedenbouwkundig dossier zelf. Er dient hier dan ook niet verder over uitgeweid te worden, nu dit duidelijk blijkt uit de aanvraag zelf.

Het antwoord van de deputatie dat verzoekende partij niet aantoont dat het ene gebouw hoger zou zijn dan het andere toont enkel en alleen het gebreke aan motivering aan. De deputatie zou hier met een eenvoudig ja of nee antwoord kunnen op antwoorden, doch kan dit niet. Bovendien geeft het verweer ook geenszins een uitleg waarom de naastliggende gebouwen wel een quasi gelijke hoogte zouden mogen hebben en de installatie niet eenzelfde hoogte zou mogen hebben.

(...)

De antwoordnota geeft dan ook geen afdoende motivering om een vernietiging van de bestreden beslissing tegen te gaan.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

Uit artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, b VCRO blijkt dat een vergunning moet worden geweigerd als de aanvraag onverenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening. De overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening wordt aan de hand van de beginselen, bepaald in artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO beoordeeld.

De percelen waarop de aanvraag betrekking heeft, zijn niet in het beheersingsgebied van een ruimtelijk uitvoeringsplan of gemeentelijk plan van aanleg begrepen. Ze maken evenmin deel uit van een vergunde verkaveling. Bij ontstentenis van gedetailleerde stedenbouwkundige voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan of gemeentelijk plan van aanleg, of van verkavelingsvoorschriften die met toepassing van artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 3° VCRO worden geacht de goede ruimtelijke ordening te regelen, beschikt het vergunningverlenende bestuursorgaan, waar het de toets van een aanvraag aan de goede ruimtelijke ordening betreft, over een discretionaire bevoegdheid om de feiten te beoordelen. De Raad mag zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats van die van de bevoegde overheid stellen. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is hij enkel bevoegd om na te gaan of het vergunningverlenende bestuursorgaan de hem wettelijk toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of het van de juiste feitelijke gegevens is uitgegaan, of het die correct heeft beoordeeld en of het op grond daarvan in redelijkheid tot zijn besluit is kunnen komen.

Het is noodzakelijk maar voldoende dat de vergunningsbeslissing, om aan de formele motiveringsplicht te voldoen, duidelijk de met de goede ruimtelijke ordening verband houdende redenen doet kennen die haar verantwoorden.

2.

Ter betwisting van de in de bestreden beslissing opgenomen motivering van de onverenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening verwijt de verzoekende partij de verwerende partij dat die geen rekening heeft gehouden met het gunstig stedenbouwkundig advies dat de “gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar” in de milieuvergunningsprocedure heeft uitgebracht. Volgens de verzoekende partij kende de verwerende partij dat advies, minstens behoorde zij dat te kennen. Dat advies staat diametraal tegenover het ongunstig advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. De verwerende partij motiveert niet waarom zij in de milieuvergunningsprocedure de milieuvergunning afgeeft en daarmee de gunstige stedenbouwkundige beoordeling in het advies van de “gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar” bijtreedt, en in de stedenbouwkundige vergunningsprocedure zich dan weer bij het ongunstig advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar aansluit. De verzoekende partij leidt daaruit een schending van de materiële en formele motiveringsplicht af.

De verzoekende partij voegt bij haar verzoekschrift als overtuigingsstuk het advies van de “gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar”. Het blijkt te gaan om het advies dat de afdeling Gebieden en Projecten van het Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed op 12 februari 2013 heeft uitgebracht naar aanleiding van het administratief beroep dat derden tegen de door de verwerende partij op 29 november 2012 afgegeven milieuvergunning bij de Vlaamse minister voor leefmilieu hebben ingesteld.

3.

De milieuvergunning en de stedenbouwkundige vergunning zijn aan onderscheiden, van elkaar onafhankelijke vergunningsprocedures onderworpen, met elk een eigen finaliteit. Dat houdt onder

meer in dat argumenten of adviezen die enkel in de ene procedure worden aangebracht, niet in de andere procedure worden opgenomen. Het vergunningverlenend bestuursorgaan dat over een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag moet beslissen, hoeft aldus niet in te gaan op argumenten of adviezen die alleen in de loop van de milieuvergunningsprocedure zijn aangebracht.

Het door de verzoekende partij aangehaalde advies van 12 februari 2013 van de afdeling Gebieden en Projecten is niet uitgebracht in de vergunningsprocedure die tot de bestreden beslissing heeft geleid. De verzoekende partij toont ook niet aan, beweert niet eens dat zij dat advies in de administratieve beroepsprocedure aan de verwerende partij ter ondersteuning van haar bouwaanvraag heeft voorgelegd. De verwerende partij moest met dat advies dan ook geen rekening houden, zoals evenmin de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat moest doen.

Het behoort tot de opdracht van het bestuur dat zich over een milieuvergunningsaanvraag moet uitspreken om te beoordelen of de aanvraag verenigbaar is met de vereisten van een goede ruimtelijke ordening. Dat betekent nochtans niet dat de toets aan de goede ruimtelijke ordening niet meer in een latere stedenbouwkundige vergunningsprocedure hoeft te worden uitgevoerd en dat de onderzoeken in beide vergunningsprocedures inwisselbaar zijn. Elk van beide vergunningsstelsels heeft een eigen finaliteit. Bij het onderzoek van een aanvraag voor een milieuvergunning gaat het bestuur na welke gevolgen de uitbating van de inrichting heeft voor het leefmilieu. Een milieuvergunning, die een louter individuele draagwijdte heeft, mag ook niet als dwingende rechtsnorm worden gehanteerd voor het beoordelen van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening van een latere stedenbouwkundige vergunningsaanvraag.

De afgifte van de milieuvergunning aan de verzoekende partij houdt aldus niet in dat de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in de stedenbouwkundige vergunningsprocedure al een uitgemaakte, niet meer in vraag te stellen zaak zou zijn. Dat geldt des te meer daar de verwerende partij in de milieuvergunning die zij in eerste administratieve aanleg op 29 november 2012 heeft afgegeven ter zake het nodige voorbehoud blijkt te hebben gemaakt. Na zich bij de gunstige milieutechnische beoordeling in het advies van de provinciale milieuvergunningscommissie van 31 augustus 2012 over de aangepaste milieuvergunningsaanvraag te hebben aangesloten, overweegt de verwerende partij dat de aanvraag op zich in agrarisch gebied wel kan worden vergund, maar dat *'het hier evenwel landschappelijk waardevol agrarisch gebied betreft'* en dat er *'niet (kan) ontkend worden dat het hier een installatie betreft met een grote ruimtelijke impact'*. De verwerende partij besluit daaruit dat de *'specifieke beoordeling van dergelijke grootschalige installatie (...) dan ook (dient) te gebeuren in het kader van de corresponderende stedenbouwkundige vergunningsaanvraag'* (p. 31 van het milieuvergunningsbesluit). Het blijkt aldus dat de verwerende partij in de milieuvergunning de toets aan de goede ruimtelijke ordening naar de stedenbouwkundige vergunningsprocedure heeft verdaagd. Dat bevestigt dat de verzoekende partij de beslissing van 29 november 2012 niet kan invoeren om de verwerende partij de haar ter zake wettelijk toekomende beoordelingsbevoegdheid te ontfemen.

4.

De verwerende partij maakt zich in de bestreden beslissing de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar eigen. Er wordt overwogen dat de aanvraag tot een bouwdiepte van 250 meter leidt, dat er *'zeer diep (wordt) ingesneden in het open landschap'*, dat *'nergens in de omgeving dergelijke diepe bebouwing (voor)komt'* en dat er bovendien *'nog eens een bijkomende insnijding in het landschap (wordt) gemaakt voor de nieuwe toegangsweg'*. De verwerende partij vervolgt: *'Gerelateerd aan de zeer grote bouwdiepte moet ook opgemerkt worden dat er zeer veel verhard zal worden. Enkel vooraan het bedrijf, ter hoogte van de Hoenstraat is er nog wat onverharde*

ruimte (tuin bijhorend bij de woning)'. Aansluitend motiveert de verwerende partij dat 'ook de bouwhoogte in rekening gebracht (moet) worden bij de beoordeling over de inpasbaarheid in de omgeving' en dat de vergister 'een zeer grote hoogte (heeft) (hoogste punt 14 m) en (...) dan bovendien nog gedeeltelijk boven het huidige maaiveld (ligt)'. De verwerende partij besluit dat de 'combinatie van de grote bouwdiepte (ondanks de poging tot compacte opstelling), de nieuwe weg, de zeer grote verharde oppervlaktes en een aantal hoge constructies (...) ervoor (zorgen) dat dergelijke installatie (...) niet aanvaardbaar is in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied'.

De verzoekende partij voert aan dat het naastgelegen landbouwbedrijf hoger is dan de biogasinstallatie en dat de bestreden beslissing op dat punt een verkeerde voorstelling van de feiten geeft. Daargelaten de vraag of dat wel duidelijk blijkt uit de aanvraag zelf, zoals er in de wederantwoordnota wordt gesteld, en of die kritiek meer dan is een blote ontkenning, betwist de verzoekende partij, afgezien van haar vergeefs beroep op het advies van 12 februari 2013 van de afdeling Gebieden en Projecten, de motieven betreffende de diepe insnijding van de constructies in het open landschap, de bijkomende insnijding van de toegangsweg enkel voor haar bedrijf en de grote oppervlakte aan verhardingen niet. Die niet betwiste motieven volstaan om de bestreden beslissing te schragen.

Evenmin kan de verzoekende partij worden gevolgd waar zij stelt dat er uit de motivering van de bestreden beslissing niet kan worden afgeleid welke aanpassingen in vergelijking met een vorige door de verwerende partij geweigerde bouwaanvraag dan wel afdoende zijn voor de afgifte van de vergunning. De verwerende partij geeft in de bestreden beslissing duidelijk de redenen te kennen op grond waarvan zij tot de onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening besluit. De formele motiveringsplicht reikt niet zover dat de verwerende partij precies zou moeten aangeven welke concrete aanvraag wel kan worden vergund.

Het derde middelonderdeel is ongegrond.

5.

De niet weerlegde motieven betreffende de onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening volstaan om de bestreden beslissing te verantwoorden. De kritiek in de eerste twee middelonderdelen komt neer op kritiek op overvloedige motieven en kan dan ook niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing leiden.

Het middel wordt verworpen.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk maar ongegrond.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 15 december 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, negende kamer, samengesteld uit:

Geert DE WOLF, voorzitter van de negende kamer
 met bijstand van

Saartje CALLENS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de negende kamer,

Saartje CALLENS

Geert DE WOLF