

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 180.188 van 28 februari 2008
in de zaak A. 129.415/VII-28.385.**

In zake : de n.v. LABORATOIRES NELLY DE VUYST,
die woonplaats kiest bij
advocaat J. GHYSELS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Terhulpsesseenweg 187

tegen :

de deputatie van de provincie VLAAMS-BRABANT,
die woonplaats kiest bij
advocaat K. VAN ALSENOY,
kantoor houdende te BRUSSEL,
A. Dansaertstraat 92.

DE RAAD VAN STATE, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. LABORATOIRES NELLY DE VUYST op 18 november 2002 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 12 september 2002 waarbij het beroep dat een omwonende heeft ingesteld tegen het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kampenhout van 9 april 2002, houdende het verlenen aan de n.v. LABORATOIRES NELLY DE VUYST van de vergunning voor het exploiteren van een cosmeticabedrijf, gelegen aan de Bulsomstraat 10 te Kampenhout, gegrond wordt verklaard, het beroepen besluit wordt opgeheven en haar de gevraagde vergunning wordt geweigerd;

Gelet op het arrest nr. 114.933 van 23 januari 2003 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting ingediend door de verzoekende partij;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur P. SOURBRON;

Gelet op de beschikking van 8 mei 2007 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 8 januari 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 7 februari 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad E. BREWAEYS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat J. GHYSELS, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat K. LEFEVER die, loco advocaat K. VAN ALSENOY verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur P. SOURBRON;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. De feiten

1.1. De verzoekende partij exploiteert een cosmeticabedrijf aan de Brixtonlaan 1A te Zaventem.

In 1999 wordt overgegaan tot de aankoop van een verlaten industrieel gebouw, waar vroeger een meubelmakerij gevestigd was, aan de Bulsomstraat 10 te Kampenhout. Voor het betrokken perceel werd op 4 februari 1965 een verkavelingsvergunning verleend voor twee loten, met als oorspronkelijke bestemming alleenstaande residentiële eengezinswoningen. Deze bestemming wordt nooit gerealiseerd. Op 23 september 1966 werd een bouwvergunning verleend voor een werkplaats. De verkavelingsvergunning wordt in die zin gewijzigd op 7 juni 1974 en 2 juli 1982. Er werden diverse bouwvergunningen verleend voor het bijbouwen van een werkplaats, een stapelplaats, een goederenloods, burelen en

toonzaalen. Het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 maart 1977, heeft aan het gebied een landschappelijk waardevolle agrarische bestemming gegeven.

1.2. Op 30 november 2000 wordt door de verzoekende partij een aanvraag ingediend tot het verkrijgen van de vereiste milieuvergunning. Die aanvraag wordt evenwel geweigerd, zowel in eerste aanleg bij besluit van 6 maart 2001 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kampenhout, als in beroep bij besluit van 30 augustus 2001 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant, omdat de gevraagde uitbating van het cosmetica-bedrijf onverenigbaar wordt geacht met de bestemming van het gebied.

De motivering van deze weigeringsbeslissing luidt als volgt:

"Het perceel waarop de nieuwe inrichting uitgebaat zal worden is volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse (K.B. van 07/03/77) gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied waarvoor art. 11 en 15 van het KB van 28/12/72 betreffende de toepassing van gewestplannen van toepassing zijn.

Voor de betrokken site werd op 04/02/1965 een verkavelingsvergunning verleend voor 2 loten, met als bestemming alleenstaande residentiële ééngezinswoningen (ref. 21/FL/12).

Deze bestemming werd echter nooit gerealiseerd aangezien reeds op 23/09/1966 een eerste bouwvergunning verleend werd voor een werkplaats.

Deze werkplaats werd in de verkavelingsvergunning van 07/06/74 bestendigd en verder uitgebreid met wijzigingen van de verkavelingsvergunning op 11/10/77 en 02/07/82. Op 30/10/70, 24/07/74, 23/05/78 en 22/02/83 werden telkens bouwvergunningen verleend voor het bijbouwen van werkplaats, stapelplaats, goederenloods en burelen en toonzaalen. Het landschappelijk waardevol agrarisch gebied vormt hier een overgangsgebied tussen de dorpskern van Kampenhout en het bosgebied (Hellebos). Het betreft hier nog een vrij open, niet aangetaste ruimte aangezien er hoogstens een 10-tal woningen aanwezig zijn. De betrokken site is tevens gelegen in het valleigebied van de Torfbroekleibeek evenals naast de Habitatrictlijn (richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21/05/1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna) die voorziet in een strikt beschermingsregime van speciale beschermingszones.

Het geloosde bedrijfsafvalwater zou via een gracht in deze beek terecht komen.

De ruimtelijke draagkracht van het gebied zou overschreden worden omdat de gevraagde verweving van functies (cosmeticabedrijf in een agrarische omgeving) de aanwezige of te realiseren bestemming in de onmiddellijke omgeving in het gedrang zou brengen.

De gevraagde uitbating van het cosmeticabedrijf is derhalve onverenigbaar met de bestemming van het gebied".

1.3. Op 31 december 2001 dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kampenhout een nieuwe aanvraag in voor de exploitatie van dezelfde inrichting.

1.4. Met een besluit van 9 april 2002 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kampenhout de vergunning voor een termijn van twintig jaar.

1.5. Tegen dit besluit wordt bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant beroep ingesteld door Pieter BOUCHERY die woonachtig is aan de Bulsomstraat 18 te Kampenhout.

Dit beroep wordt op 8 mei 2002 ontvankelijk verklaard en op dezelfde dag wordt de aanvrager van de vergunning ervan in kennis gesteld dat de in eerste aanleg verleende milieuvergunning het voorwerp uitmaakt van een ontvankelijk bevonden administratief beroep.

1.6. Met een schrijven van 21 mei 2002 meldt de verzoekende partij aan de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant dat zij van oordeel is dat de activiteiten van haar bedrijf als "industrie en ambacht" moeten worden beschouwd, dat zij, na de voor haar gunstige beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kampenhout, onmiddellijk het nodige heeft gedaan om de werkzaamheden te starten, zij bezig is met een zwaar investeringsprogramma met het oog op de herlocalisatie, zij het huurcontract in Zaventem definitief heeft opgezegd en dat zij ervan overtuigd is dat de bestendige deputatie "dezelfde weg zal inslaan als de besluiten die reeds uitgevoerd zijn".

1.7. In het kader van de beroepsprocedure verleent de afdeling Ruimtelijke Ordening op 23 mei 2002 een gunstig advies.

De afdeling Milieuvergunningen brengt op 23 mei 2002 ongunstig advies uit over de aanvraag. De Vlaamse Milieumaatschappij adviseert op 7 juni 2002 gunstig over de lozingsaspecten van de aanvraag. Door de Provinciale Milieuvergunningscommissie wordt op 24 juli 2002 voorgesteld om het ingediende beroep in te willigen, het beroepen besluit op te heffen en dienvolgens de gevraagde vergunning te weigeren.

1.8. Op 29 augustus 2002 neemt de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant, alvorens uitspraak te doen over het ingestelde beroep, een beslissing waarbij de termijn voor de afhandeling van het beroep met één maand wordt verlengd.

Tijdens de verlengde behandelingstermijn verstrekt de Dienst Ruimtelijke Ordening en Mobiliteit van de provincie Vlaams-Brabant een

aanvullend advies dat ongunstig is voor het verlenen van de vergunning voor een in casu "zonevreemd" bedrijf.

1.9. Met een besluit van 12 september 2002 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant wordt het beroep ingesteld tegen het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kampenhout van 9 april 2002, houdende het verlenen aan de n.v. LABORATOIRES NELLY DE VUYST van de vergunning voor het exploiteren van een cosmeticabedrijf, gelegen aan de Bulsomstraat 10 te Kampenhout, gegrond verklaard, wordt het beroepen besluit opgeheven en wordt aan de verzoekende partij de gevraagde vergunning geweigerd. Dit is het bestreden besluit.

Met betrekking tot de stedenbouwkundige onverenigbaarheid stelt het bestreden besluit het volgende:

"Het landschappelijk waardevol agrarisch gebied vormt hier een overgangsgebied tussen de dorpskern van Kampenhout en het bosgebied (Hellebos). Het betreft hier nog een vrij open, niet aangetaste ruimte aangezien er hoogstens een 10-tal woningen aanwezig zijn.

De betrokken site is tevens gelegen in het valleigebied van de Torfbroekleibek evenals naast de Habitat Richtlijn (richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21/05/1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna) die voorziet in een strikt beschermingsniveau van speciale beschermingszones.

(...).

De ruimtelijke draagkracht van het gebied zou overschreden worden omdat de gevraagde verweving van functies (cosmeticabedrijf in een agrarische omgeving) de aanwezige of te realiseren bestemming in de onmiddellijke omgeving in het gedrang zou brengen.

De gevraagde uitbating van het cosmeticabedrijf is derhalve onverenigbaar met de bestemming van het gebied".

2. De ontvankelijkheid

2.1. In de laatste memorie stelt de verwerende partij dat de verzoekende partij op de huidige zetel van haar vennootschap te Zaventem, aan de Brixtonlaan, een nieuwe milieuvergunningsaanvraag heeft ingediend, waarna haar de vergunning werd toegestaan op 6 oktober 2003, voor een termijn van twintig jaar. De verwerende partij leidt daaruit af dat het beroep zonder voorwerp is geworden.

2.2. Ter terechtzitting verklaart de raadsman van de verzoekende partij dat deze wel degelijk de intentie heeft om te herlocaliseren, maar dat zij de vergunning heeft aangevraagd om haar activiteit te kunnen voortzetten.

2.3. In de gegeven omstandigheden behoudt de verzoekende partij haar belang bij het beroep tot nietigverklaring van de thans bestreden weigeringsbeslissing.

3. Ten gronde

3.1. Het eerste onderdeel van het eerste middel wordt genomen uit de schending van "de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de materiële motiveringsplicht, uit de schending van artikel 44 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (DROG) de verkavelingsvergunning 21/FL/12, zoals gewijzigd, artikel 50 Vlarem, de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen in het bijzonder artikel 2 en 3 uit de ontstentenis van de rechtens vereiste juridische grondslag en uit machtsoverschrijding",

"Doordat, het bestreden besluit de exploitatievergunning weigert om redenen van goede ruimtelijke ordening en omwille van de onverenigbaarheid van de gevraagde uitbating met de omgeving en de onbestaanbaarheid met de bestemming volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse (landschappelijk waardevol agrarisch gebied);

Dat de gevraagde inrichting nochtans gelegen is binnen een goedgekeurde en niet-vervallen verkaveling en in overeenstemming is met de gewijzigde verkavelingsvoorschriften; dat dit ook niet betwist wordt door de Bestendige Deputatie;

(...)

Terwijl,

Eerste onderdeel, de gevraagde inrichting gelegen is binnen het gebied van een vergunde en niet-vervallen verkaveling, zodoende dat de overeenstemming met de bestemming van het gewestplan niet moet worden onderzocht door de overheid die ermee gelast is een stedenbouwkundige vergunning te verlenen, doch enkel de overeenstemming met de voorschriften van de verkavelingsvergunning (...);

Dat volgens artikel 44 DROG voor een vergunning aangevraagd binnen een goedgekeurd BPA en voor een vergunning aangevraagd binnen het gebied van een vergunde verkaveling, immers dezelfde regels gelden; dat een verkavelingsvergunning, althans wat de voorgeschreven bestemming betreft, bijgevolg dezelfde verordenende kracht heeft als een BPA (...);

Dat de vraag of de gevraagde inrichting al dan niet thuishoort in een agrarisch gebied, gelet op de verordenende waarde van de verkavelingsvergunning, althans wat de voorgeschreven bestemming betreft, niet relevant is (...)"

3.2. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij voorafgaandelijk op dat de verkavelingsvergunning van 27 januari 1965 en de daaropvolgende verkavelingswijzigingen van 7 juni 1974, 11 oktober 1977 en 2 juli 1982 met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moeten

worden gelaten omdat de betrokken percelen sedert de vaststelling van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 maart 1977, zijn bestemd tot landschappelijk waardevol agrarisch gebied en de verkavelingsvergunning en de daaropvolgende wijzigingen ervan de bindende en verordenende kracht van het toepasselijke gewestplan miskennen doordat ze de bestendiging inhouden van een met een landschappelijk waardevol agrarisch gebied strijdige bestemming. In dit verband verwijst de verwerende partij naar het arrest nr. 96.105 van 5 juni 2001 van de Raad van State. Het buiten toepassing laten van de (gewijzigde) verkavelingsvergunning, zo vervolgt de verwerende partij, leidt er toe dat de wettelijke grondslag voor de wettigheidskritiek van de verzoekende partij vervalst. In ondergeschikte orde, en meer bepaald indien de Raad van State van oordeel zou zijn dat de betrokken verkavelingsvergunning toch wettig is, stelt de verwerende partij dat de beslissing waarbij de overheid een verkavelingsvergunning verleent, van individuele aard is, concreet is gericht tot de vergunninghouder en enkel het voor hem wettelijk verkavelingsverbod opheft. Hieruit vloeit, volgens de verwerende partij, voort dat een derde, voor een inrichting die geen uitstaans heeft met de inrichting waarvoor de verkavelingsvergunning destijds werd verleend, zich niet op die rechten kan beroepen.

3.3. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij nog het volgende:

"Verzoekende partij gaat dan ook voorbij aan de vaststelling dat het hier gaat om een nieuwe, zonevreemde inrichting. (...)

De beweerde 'verworven rechten' waarop verzoekende partij zich steunt, voortspruitende uit de verkavelingsvergunning, kunnen dan ook niet worden ingeroepen door verzoekende partij, vermits de destijds verleende verkavelingsvergunning en haar daaropvolgende wijzigingen slechts betrekking hadden op de meubelmakerij die destijds door de vroegere eigenaar en exploitant op het terrein werd uitgebaat. (...)

Dat een verkavelingsvergunning slechts een individueel karakter heeft (...), en geen algemeen verordenende bestemmingsvoorschriften kan vastleggen los van de vergunninghouder van die verkaveling, is trouwens logisch".

3.4. Krachtens artikel 44 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, gelden voor een vergunning, aangevraagd binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg en voor een vergunning, aangevraagd binnen het gebied van een vergunde verkaveling, dezelfde regels. De verkavelingsvergunning heeft, althans wat de voorgeschreven bestemming betreft, dezelfde verordenende waarde als het bijzonder plan van aanleg. De verplichting die krachtens artikel 2, § 1, van evengenoemd decreet van

22 oktober 1996 wordt opgelegd aan de overheid die moet beschikken over een milieuvergunningsaanvraag om de voorschriften van de geldende plannen van aanleg in acht te nemen, heeft dan ook tot gevolg dat die overheid de bestemmingsvoorschriften, vastgelegd bij de verkavelingsvergunning, in acht moet nemen.

Te dezen wordt in het bestreden besluit vermeld dat voor "de betrokken site (...) op 04/02/1965 een verkavelingsvergunning (werd) verleend voor 2 loten, met als bestemming alleenstaande residentiële éénsgesinswoningen (ref. 21/FL/12)", dat deze "bestemming (...) echter nooit (werd) gerealiseerd aangezien reeds op 23/09/1966 een eerste bouwvergunning verleend werd voor een werkplaats" en dat deze "werkplaats (...) in de verkavelingswijziging van 07/06/74 bestendigd (werd) en verder uitgebreid met wijzigingen van de verkavelingsvergunning op 11/10/77 en 02/07/82".

Daaruit volgt dat de litigieuze milieuvergunningsaanvraag betrekking heeft op een inrichting die gelegen is in een niet-vervallen verkaveling.

Uit de aangehaalde motieven van het bestreden besluit blijkt dat de vergunningsaanvraag getoetst werd aan de voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse en dus niet aan de voorschriften van de geldende verkavelingsvergunning. De geplande inrichting wordt namelijk als zonevreemd beschouwd ten aanzien van de bestemming agrarisch gebied die geldt volgens het gewestplan, maar niet volgens de verkavelingsvergunning, en meer in het bijzonder de latere wijzigingen ervan die de oprichting en de uitbreiding van het thans bestaande bedrijfsgebouw mogelijk hebben gemaakt.

Gelet op het individueel karakter van een verkavelingsvergunning, hebben de bepalingen en de grafische voorschriften van een gewestplan niet voor gevolg dat ermee strijdige bepalingen en voorschriften van een verkavelingsvergunning van rechtswege hun materiële rechtskracht verliezen. De verkavelingswijziging van 7 juni 1974 dateert van vóór het gewestplan en de twee overige op 11 oktober 1977 en 2 juli 1982 doorgevoerde wijzigingen hebben, hoewel ze dateren van ná de vaststelling van het betrokken gewestplan, een definitief karakter verkregen. De verwerende partij duidt geen rechtsregel aan die bepaalt dat de voorschriften van een verkavelingsvergunning, die ten andere niet aan de exploitatie zelf verbonden zijn, ophouden rechtsgevolgen te hebben wanneer een

bestaande exploitatie wordt stopgezet en/of een vroegere exploitatievergunning niet wordt overgedragen aan een nieuwe exploitant.

Wat de verwerende partij uiteenzet omtrent de onwettigheid van de wijzigingen van de verkavelingsvergunning die tot stand zijn gekomen na de vaststelling van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, is niet dienstig. De verkavelingswijzigingen werden immers niet aangevochten. Het verkregen definitief karakter van de verkavelingsvergunning en de wijzigingen ervan impliceert dat artikel 159 van de Grondwet niet kan worden toegepast.

In tegenstelling tot wat de verwerende partij beweert, verleent een verkavelingsvergunning rechten in verband met het gebruik van een onroerend goed, en niet enkel aan de titularis van de vergunning,

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE:**

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 12 september 2002 waarbij het beroep dat een omwonende heeft ingesteld tegen het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kampenhout van 9 april 2002, houdende het verlenen aan de n.v. LABORATOIRES NELLY DE VUYST van de vergunning voor het exploiteren van een cosmeticabedrijf, gelegen aan de Bulsomstraat 10 te Kampenhout, gegrond wordt verklaard, het beroepen besluit wordt opgeheven en haar de gevraagde vergunning wordt geweigerd.

Artikel 2.

Dit arrest zal worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

Artikel 3.

De kosten van de vordering tot schorsing, bepaald op 175 euro, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

De kosten van het annulatieberoep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op achtentwintig februari tweeduizend en acht, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
	P. LEFRANC,	staatsraad,
Mevr.	E. IMPENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

E. IMPENS.

L. HELLIN.