

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 193.487 van 25 mei 2009
in de zaak A. 76.379/X-7873.**

In zake : de n.v. GIELEN RECYCLAGE,
die woonplaats kiest bij
advocaten Jos ORIJ en Justin ORIJ,
kantoor houdende te 3840 BORGLOON,
Gillebroekstraat 16

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat L. DEHAESE,
kantoor houdende te 3500 HASSELT,
Luikersteenweg 187.

D E R A A D V A N S T A T E, X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. GIELEN RECYCLAGE op 14 november 1997 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 10 september 1997 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening houdende verwerping van haar beroep tegen het besluit van 18 juli 1996 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg waarbij haar de vergunning werd geweigerd voor het regulariseren van de uitbreiding van een industrieloofs en het regulariseren van een terreinafsluiting aan de Industrierweg te Kortesseem, kadastraal bekend sectie D, nrs. 261/g en 261/f;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur P. BARRA;

Gelet op de beschikking van 18 september 2002 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien het verzoek tot voortzetting van de verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 13 februari 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 13 maart 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad J. VAN NIEUWENHOVE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat J. ORIJ, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat W. D'HAENENS, die loco advocaat L. DEHAESE verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd F. DE BUEL;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. Rechtspleging

De verzoekende partij vraagt de samenvoeging van deze zaak met de zaak A. 76.378/X-7874. Er is geen reden om op dit verzoek in te gaan, aangezien het gaat om twee verschillende beslissingen, gebaseerd op twee verschillende aanvragen, die door twee verschillende verzoekende partijen worden aangevochten.

2. Feiten

2.1. Het betrokken terrein is overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 5 april 1977 vastgestelde gewestplan Sint-Truiden - Tongeren gelegen in industriegebied, meer bepaald in gebied voor ambachtelijke bedrijven en voor kleine en middelgrote ondernemingen. Het is niet gelegen binnen het gebied van bijzonder plan van aanleg of van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

2.2. Op 12 mei 1995 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij een aanvraag in bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kortesseem voor het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van een (aanbouw aan een) industriële loods, voor de bouw van terreinafsluitingen in metaalprofiel en van een luifel over het

aanwezige overslagstation, alsook voor de aanleg van een verhoogde berm met beplanting.

Het perceel onmiddellijk links van het betrokken terrein is overeenkomstig het gewestplan gelegen in agrarisch gebied.

In een brief gevoegd bij de aanvraag schrijft de verzoekende partij onder meer het volgende:

“Het gebouw is niet eens formeel zonevreemd, want het is gelegen in een ambachtelijke zone, zij het dicht bij de grens van de landbouwzone.

Gezien zelfs uitbreidingen in de landbouwzone decretaal mogelijk zijn, mag de korte afstand tot de grens van deze zone geen probleem zijn.

De eigenaar van het naastliggend perceel heeft geen enkel bezwaar tegen deze uitbreiding”.

2.3. Op 25 augustus 1995 geeft de gemachtigde ambtenaar een ongunstig advies over de aanvraag.

Hij stelt dat de voorgestelde bestemming niet in overeenstemming is met de artikelen 7, 8 en 19 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: het inrichtingsbesluit) daar de voorgeschreven bufferzones niet gerespecteerd worden. Hij voegt daar aan toe dat de configuratie van het perceel en de ligging ten opzichte van de omringende percelen en bebouwing niet aanvaardbaar is.

De gemachtigde ambtenaar concludeert:

“Het plan en de bestaand toestand voldoen niet aan art. 7 en 8 van het inrichtingsbesluit d.d.. 28.12.72 betreffende de toepassing en inrichting van de gewestplannen. De bufferzone is ontoereikend en plaatselijk slechts ± 2 m breed.

De poort langsheen de oostzijde van de destijds vergunde loods kan ook niet aanvaard worden. Een bufferzone kan niet dienstig gemaakt worden door toeleveringswegen. De afsluitingsmuren zijn om dezelfde reden niet toelaatbaar.

De bufferzone wordt hier overduidelijk verplaatst naar de aangrenzende terreinen en zijn een onterechte belasting voor de naburige eigenaars”.

2.4. Op 1 september 1995 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kortesse de gevraagde vergunning.

2.5. Op 5 oktober 1995 stelt de verzoekende partij administratief beroep in tegen de weigeringsbeslissing. In haar beroepsschrift stelt zij het volgende:

“Deze regularisatie gebeurt conform art. 79 van het decreet van 17 september 1994, punt B: uitbreiding van zonevreemde bedrijven, om milieutechnische redenen.

Het bedoelde gebouw, houdende overkapping en transportbanden werd opgericht op verzoek van het College, na bespreking van ons uitbatingsdossier. Om milieutechnische redenen achtte het College de overkapping gewenst.

Het gebouw is niet eens formeel zonevreemd, want het is gelegen in een ambachtelijke zone, zij het dicht bij de grens van de landbouwzone.

Gezien zelfs uitbreidingen in de landbouwzone decretaal mogelijk zijn, mag de korte afstand tot de grens van deze zone geen probleem zijn.

De eigenaar van het naastliggende perceel heeft geen enkel bezwaar tegen deze uitbreiding”.

2.6. Op 18 juli 1996 verwerpt de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg het ingestelde administratief beroep. Ze stelt hierbij het volgende:

“Overwegende dat het beroep strekt vergunning te bekomen voor het uitbreiden van een industrieloofs en het regulariseren van een terreinafsluiting langs de Industrieweg te Kortesseem;

Overwegende dat de aanvraag voorziet in de regularisatie van een uitbreiding van een industriële loods bij een afval-recyclagebedrijf; dat de inplanting volgens het gewestplan gelokaliseerd is in een gebied voor ambachtelijke bedrijven;

dat evenwel volgens art. 19 van het K.B. d.d. 28.12.92, de vergunning slechts wordt afgegeven ook al is de aanvraag niet in strijd met het gewestplan;

Overwegende dat een vergunde loods wordt uitgebreid over een grondoppervlakte van ca. 800 m², dat deze uitbreiding wordt voorzien tot op een afstand van minder dan 2 meter t.o.v. de perceelsgrens waar een omvangrijk zijgevelprofiel van 11,50 meter hoogte werd opgericht;

dat tegen deze zijgevel geen afdoende groenbuffer kan worden aangelegd zoals voorzien onder artikel 7 van de voorschriften van het gewestplan dat stelt dat rondom de industriezones en ambachtelijke zones een bufferstrook dient aangelegd te worden met een breedte van 15 meter voor ambachtelijke bedrijven;

Overwegende dat de inplanting van de kwestieuze industrieloofs op geen enkele wijze tegemoet komt aan voormelde richtlijn, dat de vereiste groenbuffer enkel kan aangelegd worden op het aangrenzend agrarisch gebied hetgeen planologisch niet verantwoord is;

dat bovendien in de eerste bouwvergunning van de bedrijfsvestiging d.d. 22 februari 1983 tegen de agrarische zone een groenbuffer van 12 meter breedte werd opgelegd; dat deze buffer nooit werd uitgevoerd;

Overwegende dat de industriële loods door haar hoogte en omvang een belangrijke ruimtelijke weerslag heeft op de omgeving, dat in casu geen voldoende brede bufferstrook aanwezig is om de bestaande toestand visueel te verbeteren met een beplanting.

Overwegende dat tegen de perceelsgrenzen evenwijdig aan de Herbroekstraat een afsluiting in metaalprofielplaat van maximum 4,80 meter hoogte en een verhoogde berm met beplanting worden uitgevoerd;

dat ook voor de afsluiting voormelde opmerking betreffende de visuele vervuiling van de omgeving geldt;

dat de verhoogde berm bovendien wordt uitgevoerd in zone agrarisch gebied;

dat al de werken door beroeper uitgevoerd in de zone agrarisch gebied strijdig zijn met de planologische voorschriften van het gewestplan”.

2.7. Op 13 augustus 1996 stelt de verzoekende partij administratief beroep in tegen de beslissing van de bestendige deputatie. In haar beroepsschrift stelt ze onder meer dat ze in onderhandeling is met de eigenaar van het landbouwperceel naast het betrokken terrein met het oog op de aanleg van een bufferzone. Voorts stelt ze dat ze geen beroep instelt tegen de weigering voor het bouwen van de afsluiting in metaalprofielplaat en voor de aanleg van een verhoogde berm met beplanting.

2.8. Op 10 september 1997 beslist de minister tot de verwerping van het administratief beroep. Na te hebben gewezen op het verband tussen de betrokken aanvraag en de aanvraag die aan bod komt in de zaak 76.378/X-7874, waarover vandaag het arrest nr. 193.486 wordt gewezen, stelt hij het volgende:

“Overwegende dat appellant daar tegenover stelt dat de bestendige deputatie inzake de aanvraag van de NV Gielen Containerservice het voorstel gedaan heeft om een strook landbouwgrond aan te kopen om ze af te werken als 12 m brede bufferzone, zodat voor de NV Gielen Recyclage een zelfde voorstel tot regularisatie zou kunnen gelden, dat de afdeling ROHM aan de noordoostzijde de toelating heeft gegeven het gebouw in te planten op 7 m van de grens van het industrieterrein, en dat hij geen beroep heeft aangetekend tegen de weigering van het bouwen van een afsluiting en een berm, en dat deze werken ook niet uitgevoerd zijn;

Overwegende dat appellant tijdens de hoorzitting heeft gesteld dat het gemeentebestuur zelf in de onmiddellijke omgeving een containerpark in open lucht uitbaat en daartoe zelf een bufferzone heeft gecreëerd in het agrarisch gebied; dat een dergelijke stellingname er feite inhoudt dat het huidig beroep dient te worden ingewilligd, op straffe van schending van het gelijkheidsbeginsel en op straffe van onbehoorlijk bestuur door afwijking van een voorheen ingenomen en gevolgde beleidslijn; dat bij de beoordeling van het huidig beroep evenwel dient te worden uitgegaan van de actuele stedenbouwkundige situatie en moet worden geoordeeld in functie van de goede ruimtelijke aanleg van de plaats, zoals die momenteel wenselijk is;

Overwegende dat appellant tijdens de hoorzitting tevens gesteld heeft dat de agrarische zone in de toekomst in KMO-zone zou veranderen; dat in verband daarmee echter moet worden opgemerkt dat het hier de taak van de bevoegde overheid is te oordelen over het ingestelde beroep aan de hand van de van kracht zijnde verordeningen, in casu het bij koninklijk besluit vastgestelde gewestplan;

Overwegende dat de volgens het gewestplan aangeduide industriegebieden een bufferzone moeten omvatten; dat bij de beoordeling van de breedte van een dergelijke bufferstrook in een ambachtelijke zone een breedte van 15 m als richtinggevend moet worden beschouwd; dat deze strook binnen het gebied voor ambachtelijke bedrijven of voor kleine en middelgrote ondernemingen niet gerealiseerd is, zodat ze voorzien wordt in het aangrenzende agrarisch gebied; dat, aangezien deze zone in het gebied zelf moet worden verwezenlijkt, de

aanwending van het agrarisch gebied voor het aanleggen van een bufferstrook stedenbouwkundig niet kan worden aanvaard; dat de afsluiting om esthetische redenen en de berm, door de ligging in het agrarisch gebied, om planologische redenen niet kan aanvaard worden; dat de aanvraag om deze redenen niet voor vergunning vatbaar is; dat het beroep van de particulier dan ook moet worden verworpen”.

3. Ten gronde

3.1.1. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van het redelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partij voert aan dat de vergunningverlenende overheid zonder enige nuance een bufferzone van 15 meter voorschrijft, terwijl de aanvraag niet in strijd was met de planologische bestemming van het gebied. Industriegebieden moeten inderdaad een bufferzone omvatten, maar de toepasselijke regelgeving heeft dit vereiste niet nader uitgewerkt. Voor bedrijven die niet vervuilend of milieubelastend zijn, maar in een KMO-zone liggen, zoals het bedrijf van de verzoekende partij, moet het begrip “bufferzone” bovendien soepeler worden gehanteerd. Het vereiste van een bufferzone moet in concreto worden beoordeeld, ook in dit geval. De plannen voorzagen in een bufferzone van 2,20 tot 6,27 meter breedte. Dit was minder breed dan de in een vroegere vergunde bouwaanvraag voorziene bufferzone, maar gelet op de beperkte hoogte van de loods (10,40 meter) maakt dit geen verschil. Bovendien gaat het om een dichte beukenhaag die thans 8 meter hoog is gegroeid, waardoor de hele loods weldra volledig aan het zicht zal zijn onttrokken. Bovendien biedt de loods zelf een bufferfunctie ten aanzien van de mogelijke hinder vanwege het aangrenzende overslagplatform. In elk geval is er geen nadelige invloed van de activiteiten van de verzoekende partij voor de naastgelegen akker en is er ook geen klacht van de landbouwer die deze akker bewerkt.

In ondergeschikte orde betoogt de verzoekende partij dat de decreetgever heeft voorzien in de mogelijkheid van afwijkingen op het gewestplan, met name in (het toentertijd geldende) artikel 43, § 2, zesde lid, b) van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996. Die bepaling laat immers de uitbreiding toe van een bestaand vergund gebouw indien die uitbreiding het noodzakelijk gevolg is van een door het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning voorgeschreven algemene, sectoriële of bijzondere voorwaarde, strekkende tot het bevorderen van de kwaliteit van het leefmilieu.

In meest ondergeschikte orde stelt de verzoekende partij nog dat de weigering van de regularisatieaanvraag een onredelijk zware sanctie zou inhouden.

In haar memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij daar nog aan toe dat de omzendbrief bij het inrichtingsbesluit geen enkele verordenende kracht bezit. In ondergeschikte orde argumenteert zij dat de in die omzendbrief gehanteerde breedte van 15 meter hooguit als richtinggevend kan gelden en dat er steeds moet worden getoetst aan de feitelijke omstandigheden, zoals de beperkte omvang van de grond van de verzoekende partij en de enorme expansie van haar activiteiten.

3.1.2. Artikel 7 van het inrichtingsbesluit luidt als volgt:

“2. De industriegebieden:

2.0. Deze zijn bestemd voor de vestiging van industriële of ambachtelijke bedrijven. Ze omvatten een bufferzone. Voor zover zulks in verband met de veiligheid en de goede werking van het bedrijf noodzakelijk is, kunnen ze mede de huisvesting van het bewakingspersoneel omvatten.

Tevens worden in deze gebieden complementaire dienstverlenende bedrijven ten behoeve van de andere industriële bedrijven toegelaten, namelijk: bankagentschappen, benzinestations, transportbedrijven, collectieve restaurants, opslagplaatsen van goederen bestemd voor nationale of internationale verkoop”.

3.1.3. Uit de motivering van het bestreden besluit blijkt dat het administratief beroep wordt verworpen en de gevraagde vergunning wordt geweigerd om verscheidene redenen. Enerzijds wordt gesteld dat de door artikel 7 van het inrichtingsbesluit voorgeschreven bufferzone niet gerealiseerd is en ook niet kan worden aangelegd in het aangrenzende agrarisch gebied; anderzijds overweegt het bestreden besluit dat de afsluiting om esthetische redenen niet kan worden aanvaard en ten slotte wordt gesteld dat de berm, door ligging in het agrarische gebied, niet aanvaardbaar is om planologische redenen.

Uit de aangehaalde bepaling blijkt dat percelen die gelegen zijn aan de rand van industriegebieden in elk geval een bufferzone moeten bevatten, ook indien de nadere uitwerking ervan door de vergunningverlenende overheid kan worden beoordeeld, en dat die bufferzone tevens in het industriegebied zelf gelegen moet zijn. De vergunningverlenende overheid vermocht te oordelen dat de strook van 2,20 tot 6,27 meter met een aangeplante beukenhaag niet beschouwd kan worden als een bufferzone in de zin van artikel 7 van het inrichtingsbesluit.

3.1.4. Het eerste middel is ongegrond.

3.2.1. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van het gelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partij stelt dat in de onmiddellijke omgeving, in hetzelfde industrieterrein, gelijkaardige vestigingen werden vergund zonder dat een bufferzone werd opgelegd. Dit is in de eerste plaats het geval voor het gemeentelijke containerpark, waar onder meer zelfs chemisch afval wordt ingezameld, en waar helemaal geen sprake is van een bufferzone met het aanpalende landbouwgebied. De containers met afval staan er tot vlak aan de scheidingslijn met een eenvoudige afrastering in ijzerdraad. Er werd enkel voorzien in de verplichting om op het gedeelte van het perceel dat tot agrarisch gebied behoort, een beplanting uit te voeren als bufferzone. In de tweede plaats verwijst de verzoekende partij naar een bedrijfsterrein van de n.v. Vanstraelen, waar een industrieloos van ongeveer acht meter hoog werd vergund, gelegen tot op de scheidingslijn met het aanpalend landbouwgebied, terwijl de toegang tot de laad- en loskaaien verloopt langs een weg die gelegen is in landbouwgebied. Deze manifest ongelijke behandeling houdt een schending in van het gelijkheidsbeginsel.

3.2.2. Uit de bespreking van het eerste middel is gebleken dat het bestreden besluit de regularisatieaanvraag strijdig achtte met artikel 7 van het inrichtingsbesluit. In die omstandigheden komt de argumentatie van de verzoekende partij met betrekking tot dit middel er op neer dat de overheid de geldende regelgeving terzijde zou moeten schuiven en een onwettige beslissing zou moeten nemen. Het gelijkheidsbeginsel heeft niet die vergaande strekking dat het de overheid zou kunnen toelaten om onwettige beslissingen te nemen.

3.2.3. Het tweede middel is niet gegrond.

3.3.1. In een derde middel wordt de schending aangevoerd van de motiveringsplicht.

De verzoekende partij stelt dat in het bestreden besluit haar argumenten wel worden opgesomd, maar niet beantwoord, laat staan weerlegd. Zo wordt niet verwezen naar de rechtsregel die een breedte van 15 meter bufferzone zelfs maar als richtinggevend vooropstelt, laat staan op dwingende wijze voorschrijft.

3.3.2. Uit de bespreking van het eerste middel is gebleken dat artikel 7 van het inrichtingsbesluit op een perceel aan de rand van een industriegebied de aanwezigheid van een bufferzone voorschrijft. Nu de aanvraag niet aan dat vereiste voldeed, was de overheid er toe gehouden de gevraagde regularisatievergunning te weigeren. Nog daargelaten het feit dat de overheid in het kader van een administratief beroep niet op elk argument in het beroepsschrift moet antwoorden, is er geen rechtsregel die het vereiste van een bufferzone nader uitwerkt, laat staan dat het ontbreken van een verwijzing naar een dergelijke rechtsregel de deugdelijkheid van de motivering van het bestreden besluit kan aantasten.

3.3.3. Het derde middel is niet gegrond.

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

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vijftientwintig mei 2009, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

R. STEVENS.