

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 213.231 van 12 mei 2011
in de zaak A. 195.024/X-14.492.**

In zake : Etienne VAN GOEYE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim De Cuyper
kantoor houdend te 9100 SINT-NIKLAAS
Vijfstraten 57
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN
2. de gemeente KRUIBEKE

Tussenkommende partij :

de n.v. CHOCOLATERIE DUC D'O-CHOCOLATERIE
H. VERHELST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Hilde Beernaert
kantoor houdend te 2000 ANTWERPEN
Amerikalei 191
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 december 2009, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 24 september 2009 van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen houdende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Chocolaterie Duc d’O” van de gemeente Kruibeke met uitsluiting van de bepaling in de stedenbouwkundige voorschriften onder artikel 2 “Specifieke voorschriften”, punt 2.1 “Zone voor ambachtelijke bedrijvigheid”: “Algemeen: alle nodige maatregelen treffen om geluidshinder te voorkomen en/of te beperken tot een minimum”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 202.767 van 2 april 2010 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing ingewilligd.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verzoekende partij heeft een toelichtende memorie ingediend.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 17 mei 2010. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De tussenkomende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 december 2010.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tom Huygens, die loco advocaat Wim De Cuyper verschijnt voor de verzoekende partij, Johan Klokočka, jurist, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Stijn Schütt, die loco advocaat Hilde Beernaert verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Tom De Waele heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. De verzoeker woont aan de Bazelstraat 206 te Kruibeke.

De tussenkomende partij, die zich vooral specialiseert in de productie van pralines, is in de onmiddellijke nabijheid gevestigd, namelijk aan de Bazelstraat 250.

4. Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan Sint-Niklaas-Lokeren is het betrokken bedrijf gelegen in gebied voor ambachtelijke bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen, gebied dat het volledig inneemt.

Het betrokken bedrijf ligt tussen, enerzijds, het woonlint (woongebied, deels met landelijk karakter) langs de Bazelstraat waar ook de verzoeker woont en, anderzijds, de Schelde met bijbehorende ringdijk en gecontroleerd overstromingsgebied.

De gronden tussen de vestigingsplaats van het bedrijf en de Schelde worden beheerst door de voorschriften van het bij besluit van de Vlaamse regering van 16 januari 2004 definitief vastgestelde gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “gecontroleerd overstromingsgebied met natuurverwevingsgebied Kruibeke-Bazel-Rupelmonde”, dat bestemmingen als gebied voor waterbeheersing en gecontroleerd overstromings- en natuurgebied vastlegt.

Ten slotte wordt de bedrijfssite ook omgeven door het vogelrichtlijngebied “Durme en de Middenloop van de Schelde” en bevindt zich in de onmiddellijke nabijheid het habitatrichtlijngebied “Schelde- en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent”.

5. De tussenkomende partij wenst uit te breiden qua activiteiten en productiecapaciteit en zoekt daartoe ruimte in noordelijke richting tot pal achter

het eigendom van de verzoeker, op terreinen met een oppervlakte van ongeveer 1 hectare, die volgens de bestemmingsvoorschriften van het voormelde gewestplan Sint-Niklaas-Lokeren bestemd zijn tot agrarisch gebied met overdruk gecontroleerd overstromingsgebied. Er is ook voorzien in een bedrijfsparking en een derde toegang tot de N419.

6. De gemeente Kruibeke maakt een sectoraal bijzonder plan van aanleg “zonevreemde bedrijven fase 3-Chocolaterie Duc d’O” (hierna: BPA) op om de voornoemde uitbreiding mogelijk te maken.

Dit BPA wordt grotendeels goedgekeurd bij besluit van 30 mei 2006 van de bevoegde Vlaamse minister, maar op vraag van de verzoeker schorst de Raad van State de tenuitvoerlegging van dit besluit bij arrest nr. 169.261 van 21 maart 2007.

Het BPA wordt door de Raad van State vernietigd bij arrest nr. 174.104 van 23 augustus 2007.

7. De gemeente Kruibeke, die inmiddels beschikt over een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, start vervolgens de procedure op voor de opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Chocolaterie Duc d’O” (hierna: GRUP), met herneming van de planopties van het eerdere BPA, evenwel met toevoeging van een passende beoordeling in het licht van de aanwezigheid van de speciale beschermingszones.

8. Na de plenaire vergadering gaat de gemeenteraad van de gemeente Kruibeke in vergadering van 13 oktober 2008 over tot het voorlopig aannemen van het ontwerp-uitvoeringsplan en vervolgens op 22 december 2008 tot het voorlopig vaststellen ervan.

9. Er wordt een openbaar onderzoek georganiseerd, tijdens hetwelk vijf bezwaarschriften worden ingediend, waarvan drie door de verzoeker.

10. De deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen en de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseren gunstig, waarna de

GECORO het dossier behandelt in vergadering van 25 mei 2009 en oordeelt dat de overlast die gepaard zal gaan met de geplande uitbreiding gecompenseerd moet worden door een reeks maatregelen om de leefkwaliteit van de omwonenden te verzekeren, in het bijzonder wat de geluidshinder betreft.

De dwingende bijkomende maatregelen waaraan de GECORO het voorwaardelijk gunstig advies koppelt zijn de volgende:

- “- Onder andere zal voldoende aandacht dienen besteed aan het voorzien van groene zichtschermen, ter verbetering van de landschapsvervuiling.
- Om de geluids- en lawaaihinder aan de op- en afritten en aan de achterzijde van de woningen voldoende op te vangen dienen de nodige externe adviezen ingewonnen te worden. Uit deze resultaten zullen dan de nodige maatregelen genomen worden om functioneel en afdoende de geluidshinder te bestrijden.
- Ter verbetering van de lawaai- en trillingshinder door het op- en afrijdend verkeer dient er onderzocht te worden naar trillingsabsorberende ondergronden. Een plaatsbeschrijving van de aanpalende woningen voor de start der werken dient door de bouwheer te worden uitgevoerd en kan de eventuele invloed van trillingen op de woningen in kaart brengen.
- Voor de lichtvervuiling dient men te onderzoeken of men aangepaste lichtarmaturen kan plaatsen, die voldoende veiligheid waarborgen op het domein en voor de omwonenden minder hinder geven.
- De in- en uitritten worden parkeervrij gehouden, zodat er geen stationair draaiende koelwagens langer verblijven dan nodig.
- De nodige verkeerstechnische maatregelen dienen getroffen op de gewestweg om de hinder aan deze in- en uitritten te beperken en de veiligheid te garanderen.
- Koelinstallaties zullen geluidswerend worden afgeschermd, zodat zij geen hinder veroorzaken voor de omwonenden.
- Waar mogelijk worden verhardingen voorzien in waterdoorlatende materialen”.

11. Op 6 juli 2009 stelt de gemeenteraad van de gemeente Kruibeke het GRUP definitief vast.

In artikel 1 van het beschikkend gedeelte van het gemeenteraadsbesluit wordt beslist dat de bijkomende maatregelen waaraan het gunstig advies van de GECORO wordt gekoppeld “worden opgenomen in de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP”.

In de stedenbouwkundige voorschriften wordt dit concreet vertaald in een algemeen voorschrift onder punt 2.1 betreffende de zone voor

ambachtelijke bedrijvigheid, waar wordt gesteld: “alle nodige maatregelen treffen om geluidshinder te voorkomen en/of te beperken tot een minimum”.

12. Bij het bestreden besluit van 24 september 2009 keurt de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen het GRUP goed, met uitsluiting van het voornoemde voorschrift met betrekking tot de geluidshinder. De eerste verwerende partij overweegt inzake het onthouden van goedkeuring aan het voormelde algemeen voorschrift wat volgt:

“Overwegende dat het ontwerp RUP na het openbaar onderzoek en naar aanleiding van de uitgebrachte bezwaren aangepast werd, dat in het gemeenteraadsbesluit van 6 juli 2009 houdende de definitieve vaststelling van het RUP ‘Chocolaterie Duc d’O’ opgenomen is dat de bijkomende maatregelen inzake de leefkwaliteit van de omwonenden waaraan het gunstig advies van de gecoro wordt gekoppeld, in het bijzonder voor wat betreft de geluidshinder, worden opgenomen in de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP, dat in de stedenbouwkundige voorschriften voor de zone voor ambachtelijke bedrijvigheid volgende bepaling werd bijgevoegd ‘Algemeen: alle nodige maatregelen treffen om geluidshinder te voorkomen en/of te beperken tot een minimum’,

dat enerzijds deze algemene bepaling omtrent de nodige maatregelen tegen lawaaihinder te algemeen en te vaag geformuleerd is om de toets van de rechtszekerheid te doorstaan, dat een toetsing van vergunningsaanvragen aan dit algemene voorschrift allesbehalve evident is,

dat anderzijds ook niet duidelijk is of die maatregelen deel moeten uitmaken van de vergunningsaanvraag en eventueel als voorwaarde moeten opgelegd worden, dan wel dat deze bepaling een voorschrift van beheer is en betekent dat er onmiddellijk op het terrein maatregelen getroffen moeten worden, dat een concrete vertaling in stedenbouwkundige voorschriften van deze aanzet ontbreekt,

dat uit het dossier ook blijkt dat de mogelijke lawaaihinder wel degelijk mee in ogenschouw werd genomen, dat deze hinder (vooral door het vrachtwagenverkeer) in het RUP bestreden wordt door een verbeterde circulatie op het terrein, waarbij er in tegenstelling tot de bestaande toestand, een afzonderlijke in- en uitrit wordt voorzien en voldoende parkeerplaats voor vrachtwagens op het terrein zelf, en door buffers, dat de vraag zich stelt of verdere maatregelen tegen eventuele lawaaihinder op het niveau van het RUP genomen moeten worden, dat een RUP zich bezig houdt met de ordening van de ruimte, waarbij milieugerichte problematieken zoals lawaaihinder eerder globaal in ogenschouw genomen worden om na te gaan of een bepaalde activiteit wel mogelijk is op een bepaalde plaats en door een specifieke inrichting aanvaardbaar gemaakt kan worden,

dat zoals eerder gesteld wordt de inplanting van een bedrijf zoals Chocolaterie Duc d’O met verbeterde circulatie en buffers naar de bewoning toe in principe aanvaardbaar geacht wordt, dat dit niet weg neemt dat bij

een meer gedetailleerd onderzoek van de hinder naar aanleiding van de milieuvergunningsaanvraag kan blijken dat bijkomende maatregelen moeten opgelegd worden, zoals het gebruik van bepaalde materialen of schermen, dat dit evenwel voortvloeit uit de milieuregelgeving, dat een afzonderlijke rechtsgrond in het RUP daarvoor niet nodig is”.

IV. Onderzoek van het tweede onderdeel van het eerste middel

Standpunt van de partijen

13.1. De verzoeker roept in een eerste middel de schending in van de artikelen 49 en 50 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO) “gewijzigd in” de artikelen 2.2.14 en 2.2.15 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), alsook van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de formele motiveringsplicht, de materiële motiveringsplicht, het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Hij stelt in het tweede onderdeel van het middel dat er geen volledige duidelijkheid bestaat over welke stedenbouwkundige voorschriften nu deel uitmaken van het GRUP, aangezien over de dwingende maatregelen die door de gemeenteraad van de gemeente Kruibeke met het besluit van 6 juli 2009 werden opgenomen in de stedenbouwkundige voorschriften, zoals opgesomd door de GECORO, in het bestreden besluit met geen woord wordt gerept, doch daarin enkel wordt verwezen naar het nadien toegevoegde algemene voorschrift om “alle nodige maatregelen (te) treffen om geluidshinder te voorkomen en/of te beperken tot een minimum”.

13.2. In de hypothese dat de dwingende maatregelen, zoals ze werden opgesomd door de GECORO in het advies van 25 mei 2009, geen deel uitmaken van de door de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen goedgekeurde stedenbouwkundige voorschriften, betoogt de verzoeker onder andere dat de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen de door artikel 2.2.15 VCRO “(tevorens art. 50 DRO)” toegekende bevoegdheid heeft overschreden.

Hij voert daartoe vooreerst aan dat de GECORO in het advies van 25 mei 2009 wijst op de belangrijke ruimtelijke impact van de voorziene uitbreiding en tot de conclusie komt dat het behoud van het bedrijf op de betrokken locatie en de voorziene uitbreiding enkel aanvaardbaar zijn mits een aantal dwingende maatregelen worden getroffen, omdat anders de woonkwaliteit van de omgeving in het gedrang komt en de draagkracht van het gebied wordt overschreden. Bij dit standpunt heeft de gemeenteraad van de gemeente Kruiseke zich, aldus de verzoeker, uitdrukkelijk aangesloten. Volgens de verzoeker zijn de betrokken maatregelen voor de GECORO en de gemeenteraad van de gemeente Kruiseke dan ook essentieel om het GRUP te kunnen aanvaarden.

Voorts stelt hij dat de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen door de betrokken maatregelen te schrappen, die blijkens het advies van de GECORO en het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Kruiseke een onlosmakelijk en essentieel deel vormen van het GRUP, en de rest van het GRUP toch goed te keuren, (het evenwicht van) de beslissing van de gemeenteraad van de gemeente Kruiseke en het GRUP wijzigt en zich aldus een bevoegdheid toedicht die zij als toezichthoudende overheid niet heeft. Als de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van oordeel was dat de betreffende maatregelen omwille van de rechtszekerheid moesten worden geschrapt uit de stedenbouwkundige voorschriften, moest zij, aldus de verzoeker, het GRUP volledig afkeuren en het terug aan de gemeente Kruiseke overmaken om al dan niet duidelijkere bepalingen op te nemen in de stedenbouwkundige voorschriften of bijkomend onderzoek uit te voeren naar de aanwezige hinder en de mogelijke oplossing ervan.

14.1. De tussenkomende partij stelt in de memorie dat de voormelde hypothese van de verzoeker uitgaat van de verkeerde idee dat de gemeenteraad van de gemeente Kruiseke aan het advies van de GECORO de status zou hebben verleend van stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP, terwijl de gemeenteraad van de gemeente Kruiseke de voorgestelde maatregelen, met name inzake het beperken van de geluidshinder, heeft opgenomen onder punt 2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften. Alle gevolgen die de verzoeker denkt te kunnen verbinden aan dit verkeerde uitgangspunt zijn, aldus de tussenkomende

partij, dan ook totaal waardeloos. Hierbij wijst de tussenkomende partij er op dat de door de GECORO voorgestelde maatregelen die niets te maken hebben met de geluidshinder ook in de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP terug te vinden zijn, namelijk de maatregelen inzake groene zichtschermen, lichtvervuiling en verhardingen in waterdoorlatende materialen.

14.2. In zoverre de voormelde hypothese in het tweede middelonderdeel van het eerste middel van de verzoeker moet worden verstaan als een kritiek op het schrappen door de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van het voorschrift opgenomen onder punt 2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften, poneert de tussenkomende partij hetgeen volgt.

Vooraf merkt ze op dat de bevoegdheid van de deputatie een specifieke bevoegdheid betreft die eigen is aan de regelgeving op de ruimtelijke ordening en de stedenbouw en die dus zeker niet verward mag worden met het algemeen administratief toezicht dat beperkt blijft tot een controle van de wettigheid en de verenigbaarheid met het algemeen belang.

Voorts betoogt de tussenkomende partij dat de deputatie wel degelijk de bevoegdheid heeft om de goedkeuring te onthouden aan sommige stedenbouwkundige voorschriften van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan en dat elke gedeeltelijke goedkeuring, of deze nu betrekking heeft op een gedeelte van het plangebied dan wel op een gedeelte van de stedenbouwkundige voorschriften, per definitie een inhoudelijke wijziging inhoudt van het vastgestelde plan. Ze tempert echter dat iets essentieels weglaten de algemene economie van het plan wel eens zou kunnen aantasten en tevens als een usurpatie van de bevoegdheid van de vaststellende overheid, in casu de gemeenteraad, zou kunnen worden beschouwd.

In casu is, aldus de tussenkomende partij, de algemene economie van het door de gemeenteraad van de gemeente Kruibeke definitief vastgestelde GRUP niet gehypothekeerd door het onthouden van de goedkeuring aan het punt 2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften. Zij wijst er hiertoe op dat aan “één enkel voorschrift” inzake maatregelen tegen geluidshinder goedkeuring is onthouden omdat, gelet op de te algemene en vage libellering, bij

de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen bezorgdheid bestond over de afdwingbaarheid ervan. Voorts voert ze daartoe aan dat de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen heeft vastgesteld dat er, ook buiten het niet-goedgekeurde voorschrift, met de mogelijke lawaaihinder rekening is gehouden bij de opmaak van het plan, en dat de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen heeft geoordeeld dat verdere maatregelen ter zake niet op het niveau van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan moeten worden voorgeschreven.

Met de toevoeging van het betrokken voorschrift heeft de gemeenteraad van de gemeente Kruibeke als politiek orgaan, aldus de tussenkomen partij, willen aangeven dat hij de bezorgdheden van sommige burgers, zoals uitgedrukt in de ingediende bezwaren, en het advies van de GECORO ter harte heeft genomen zonder dat hierdoor iets wezenlijk is veranderd aan het ontwerpplan.

Voorts merkt de tussenkomen partij op dat het betrokken voorschrift louter cosmetisch is aangezien dat voorschrift reeds deel uitmaakt van de vigerende reglementering. Zij onderstreept daartoe dat in artikel 4.5.1.1, §1 van het besluit van 1 juni 1995 van de Vlaamse regering houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna: Vlarem II) is bepaald dat “de exploitant (...) ter naleving van de bepalingen van dit hoofdstuk, de nodige maatregelen (treft) om de geluidsproductie aan de bron en de geluidsoverdracht naar de omgeving te beperken”. Ook poneert ze dienaangaande dat het louter herhalen door de gemeenteraad van bestaande reglementering in een stedenbouwkundig voorschrift, naast overbodig, niet toegelaten is, omdat hetgeen is geregeld in Vlarem II onttrokken is aan de gemeentelijke bevoegdheid. Desbetreffend stelt ze vervolgens dat de hoger geciteerde bepaling van Vlarem II altijd van toepassing is op het bedrijf van de tussenkomen partij, gelet op het feit dat het GRUP is opgemaakt met als enige bedoeling een toekomstige uitbreiding van dat bedrijf mogelijk te maken en gelet op het feit dat dit bedrijf milieuvergunningplichtig is en beschikt over een milieuvergunning die op 26 maart 1998 door de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen is verleend voor een termijn van 20 jaar. Tot slot betoogt ze dat zelfs in het geval dat het betrokken stedenbouwkundig voorschrift als essentieel zou kunnen

worden beschouwd, “quod non”, nog niet tot de vernietiging van het bestreden besluit kan worden besloten aangezien, ingevolge artikel 4.5.1.1, §1 Vlarem II, de verplichting van dat voorschrift blijft gelden ondanks de weigering van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen om het goed te keuren.

15. In de toelichtende memorie erkent de verzoeker vooreerst dat het opnemen van bijkomende maatregelen waaraan het advies van de GECORO gekoppeld is door de gemeenteraad van de gemeente Kruibeke in de stedenbouwkundige voorschriften concreet is vertaald in één enkel algemeen voorschrift, namelijk het algemene voorschrift “alle nodige maatregelen (te) treffen om geluidshinder te voorkomen en/of te beperken tot een minimum”.

Daarnaast voert hij nog aan dat er geen aanleiding bestaat om te concluderen dat de gemeenteraad van de gemeente Kruibeke een louter cosmetisch voorschrift zou hebben willen opnemen in het GRUP. De gemeenteraad van de gemeente Kruibeke heeft immers, aldus de verzoeker, zonder meer het standpunt van de GECORO overgenomen, die op haar beurt duidelijk geponeerd had dat zonder bijkomende dwingende maatregelen de geplande uitbreiding de draagkracht van het gebied zou overschrijden.

Door een door de gemeenteraad van de gemeente Kruibeke essentieel geacht voorschrift van goedkeuring uit te sluiten, stelt de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen zich, aldus de verzoeker, in de plaats van deze gemeenteraad. Zelfs indien de deputatie zou geconcludeerd hebben dat de bepalingen van Vlarem II op zich al voldoende waarborgen inzake geluidshinder zouden inhouden, “(wat de deputatie overigens nergens in het goedkeuringsbesluit heeft vastgesteld)”, kon zij volgens de verzoeker het voorschrift in kwestie niet schrappen zonder het dossier terug over te maken aan de gemeente.

Ook wijst de verzoeker er op dat uit de vaste rechtspraak van de Raad van State blijkt dat tijdens de procedure vastgestelde problemen niet kunnen worden doorgeschoven naar latere vergunningsprocedures.

Voorts poneert de verzoeker dat de verplichtingen van Vlarem II niet op gelijke voet kunnen worden geplaatst met de stedenbouwkundige voorschriften van een gemeentelijk ruimtelijk

uitvoeringsplan. Hij stelt immers dat hoofdstuk 4 van Vlarem II enkel betrekking heeft op de exploitatie van een milieuvergunningsplichtige inrichting en de regels bepaalt die de exploitant moet volgen tijdens de exploitatie, terwijl de stedenbouwkundige voorschriften die deel uitmaken van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan de vergunningverlenende overheid binden die enkel een stedenbouwkundige vergunning kan afleveren wanneer de geplande werken en de ruimtelijke organisatie van het bedrijf voldoen aan deze voorschriften. De stedenbouwkundige voorschriften bieden dan ook volgens de verzoeker een extra waarborg ten opzichte van Vlarem II vermits zij een a priori toetsing vereisen door de vergunningverlenende overheid.

Vervolgens wijst de verzoeker er op dat het treffen van “de nodige maatregelen om de geluidsproductie aan de bron en de geluidsoverdracht naar de omgeving te beperken” ook minder ver gaat dan “alle nodige maatregelen treffen om geluidshinder te voorkomen en/of te beperken tot een minimum”.

Tot slot vestigt de verzoeker de aandacht op het feit dat het GRUP geen enkele bepaling bevat die stelt dat er na een eventuele stopzetting van het bedrijf van de tussenkomende partij geen andere activiteiten binnen de zone in kwestie kunnen worden uitgevoerd, zodat er geen enkele zekerheid bestaat dat op die locatie in de toekomst steeds een milieuvergunningsplichtig bedrijf zal worden geëxploiteerd en de verplichtingen van hoofdstuk 4 van Vlarem II in de toekomst bijgevolg niet noodzakelijk van toepassing zullen zijn.

16. In de laatste memorie stelt de tussenkomende partij met betrekking tot haar opmerking in het verzoekschrift tot tussenkomst over de ontvankelijkheid van de middelen “dat zij deze exceptie niet handhaaft in de annulatieprocedure”.

Verder voert de tussenkomende partij in de laatste memorie aan dat het betrokken stedenbouwkundig voorschrift geen duidelijke ruimtelijke relevantie heeft.

Met betrekking tot de stelling dat het meergenoemde voorschrift louter cosmetisch van aard is, wijst de tussenkomende partij voorts nog op artikel 4.1.2.1, §1 Vlarem II, waarin is bepaald dat “de exploitant (...) als normaal zorgvuldig persoon steeds de beste beschikbare technieken (moet)

toepassen ter bescherming van mens en milieu, en dit zowel bij de keuze van behandelingsmethodes op het niveau van de emissies, als bij de keuze van bronbeperkende maatregelen (aangepaste productietechnieken en –methoden, grondstoffenbeheersing en dergelijke meer)” en – wat de tussenkomende partij benadrukt – dat “deze verplichting (...) eveneens (geldt) voor wijzigingen aan ingedeelde inrichtingen, alsook voor activiteiten die op zichzelf niet vergunnings- of meldingsplichtig zijn”. Ook haalt zij rechtsleer aan waarin is vermeld dat “artikel 22 juncto artikel 39, §1, 2° van VLAREM I” de exploitant verplicht om onder meer, ongeacht de verleende vergunning, steeds de nodige maatregelen te treffen om hinder, schade en zware ongevallen te voorkomen en dat dit een voldoende omschreven voorgeschreven gedrag is waarvan de schending “ook in de geluidscontext” strafrechtelijk wordt gesanctioneerd. Uit hetgeen ze heeft uiteengezet inzake de bepalingen van Vlarem I en II blijkt, aldus de tussenkomende partij, dat de gedeeltelijke goedkeuring helemaal niet leidt tot het volledig ontbreken van maatregelen ter verzekering van de leefkwaliteit van de omwonenden inzake geluid.

Tot slot betoogt de tussenkomende partij nog dat de eventuele geluidshinder in het geval van het betrokken GRUP enkel kan uitgaan van de toekomstige uitbreiding van het bedrijf van de tussenkomende partij, dat los van de enige milieuvergunning en zelfs los van enige milieuvergunningsplicht de verplichting alle mogelijke maatregelen te treffen om die eventuele hinder te beperken blijft bestaan op basis van de geciteerde bepalingen van Vlarem I en II en dat uiteindelijk al die reglementaire bepalingen slechts de vertaling in concreto vormen van de algemene zorgvuldigheidsnorm die zich overal aan iedereen opdringt.

Beoordeling

17. Artikel 2.2.15 VCRO bepaalt:

“§1. Het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan wordt samen met het besluit van de gemeenteraad en het volledige advies van de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening onmiddellijk na de definitieve vaststelling ter goedkeuring toegezonden aan de deputatie van de provincie waarin de gemeente is gelegen bij aangetekende brief of afgegeven tegen

ontvangstbewijs. Op hetzelfde ogenblik bezorgt de gemeente het plan, het besluit van de gemeenteraad en het advies aan de bevoegde planologische ambtenaar en aan het agentschap.

§2. De deputatie verstuurt haar beslissing naar het college van burgemeester en schepenen binnen zestig dagen na ontvangst van het dossier. Wanneer aan het plan goedkeuring wordt onthouden, is het besluit gemotiveerd. De beslissing van de deputatie wordt onmiddellijk gemeld aan de bevoegde planologische ambtenaar en aan het agentschap.

§3. Als de deputatie nalaat een beslissing te nemen binnen de termijn, vermeld in § 2, kan het college van burgemeester en schepenen de deputatie rappelleren voor wat het ruimtelijk uitvoeringsplan betreft binnen dertig dagen na het verstrijken van die termijn. Deze rappel kan niet worden ingetrokken. Indien het college binnen die termijn geen rappelbrief heeft verstuurd, vervalt het ontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

Indien de deputatie geen beslissing heeft verstuurd binnen vijftig dagen met ingang van de dag waarop de rappelbrief is verstuurd, wordt het door de gemeenteraad definitief vastgestelde gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan geacht te zijn goedgekeurd, behalve wat het onteigeningsplan betreft. De gemeente brengt de bevoegde planologische ambtenaar en het agentschap onmiddellijk na het verstrijken van de termijn hiervan op de hoogte”.

Uit de voormelde bepaling, meer bepaald uit de eerste zin van §1 (“ter goedkeuring”) en uit de tweede zin van §2, blijkt dat de deputatie een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan dat definitief is vastgesteld door de gemeenteraad kan goedkeuren of, mits het besluit is gemotiveerd, haar goedkeuring eraan kan onthouden.

18. Door de goedkeuring aanvaardt de toezichthoudende overheid de motieven van het goed te keuren besluit waarbij het plan definitief is vastgesteld. Als maatregel van bijzonder bestuurlijk toezicht, kan een goedkeuring zelf evenwel geen inhoudelijke wijzigingen aan een plan aanbrengen. De procedure tot vaststelling van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan behoort immers tot de bevoegdheid van de gemeenteraad.

19. De GECORO vermeldt in haar advies van 25 mei 2009 dat rekening moet worden gehouden met onder andere de tijdens de vergadering bijgevoegde opmerkingen dat “uit de bezwaarschriften blijkt dat voor een aantal omwonenden het bedrijf Duc d’O een belangrijke ruimtelijke impact heeft” en dat “om de woonkwaliteit voor de omwonenden van het bedrijf te garanderen en

om de draagkracht van het gebied niet te overschrijden” “enkele dwingende maatregelen (moeten worden opgenomen)”.

Die bijkomende maatregelen inzake de leefkwaliteit van de omwonenden waaraan het gunstig advies van 25 mei 2009 van de GECORO wordt gekoppeld, in het bijzonder voor wat betreft geluidshinder, zijn door de gemeenteraad van de gemeente Kruibeke vertaald in het GRUP door het opnemen in de stedenbouwkundige voorschriften van het algemeen voorschrift “alle nodige maatregelen (te) treffen om geluidshinder te voorkomen en/of te beperken tot een minimum”.

Uit deze gegevens kan met de verzoeker worden afgeleid dat de gemeenteraad van de gemeente Kruibeke het betrokken voorschrift als essentieel beschouwt om het GRUP te kunnen vaststellen.

20. In casu keurt de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen het GRUP goed, maar onthoudt zij haar goedkeuring aan het voormelde stedenbouwkundig voorschrift.

Door dit essentieel voorschrift niet goed te keuren, heeft de deputatie een inhoudelijke wijziging aan het plan aangebracht en zodoende haar bevoegdheid overschreden. Als de deputatie meende, enerzijds, dat het betrokken voorschrift omtrent de nodige maatregelen tegen lawaaihinder “te algemeen en te vaag geformuleerd is om de toets van de rechtszekerheid te doorstaan” en “een toetsing van vergunningsaanvragen aan dit algemene voorschrift allesbehalve evident is” en, anderzijds, dat “ook niet duidelijk is of die maatregelen deel moeten uitmaken van de vergunningsaanvraag en eventueel als voorwaarde moeten opgelegd worden, dan wel dat deze bepaling een voorschrift van beheer is en betekent dat er onmiddellijk op het terrein maatregelen getroffen moeten worden” alsmede “dat een concrete vertaling in stedenbouwkundige voorschriften van deze aanzet ontbreekt”, kon ze enkel het volledige GRUP afkeuren.

In zoverre de tussenkomen partij aanvoert dat er in de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP regels terug te vinden zijn in verband met groene zichtschermen, lichtvervuiling en verhardingen in waterdoorlatende materialen, doet dit niets af aan de voormelde vaststelling die betrekking heeft op een essentieel geacht voorschrift inzake geluidshinder. Ook

de door de tussenkomende partij aangevoerde argumenten dat het betrokken voorschrift “louter cosmetisch” is en geen duidelijke ruimtelijke relevantie heeft, dat de betrokken deputatie heeft vastgesteld dat er bij de opmaak van het GRUP ook buiten het niet goedgekeurd voorschrift rekening is gehouden met mogelijke lawaaihinder en dat die deputatie heeft geoordeeld dat verdere maatregelen nog mogelijk zijn naar aanleiding van de milieuvergunningsaanvraag voor de verwezenlijking van de uitbreiding, doen niets af aan de voormelde vaststelling.

21. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van 24 september 2009 van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen houdende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Chocolaterie Duc d’O” van de gemeente Kruibeke met uitsluiting van de bepaling in de stedenbouwkundige voorschriften onder artikel 2 “Specifieke voorschriften”, punt 2.1 “Zone voor ambachtelijke bedrijvigheid”: “Algemeen: alle nodige maatregelen treffen om geluidshinder te voorkomen en/of te beperken tot een minimum”.

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. Het Vlaamse Gewest en de tweede verwerende partij worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro, elk voor de helft.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twaalf mei 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Roger Stevens