

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 221.288 van 8 november 2012

in de zaak A. 201.614/VII-38.232.

In zake : de GEMEENTE LUMMEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Wim Mertens
 kantoor houdend te 3580 Beringen
 Scheigoorstraat 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
 regering
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Steve Ronse en Kaat Decock
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 President Kennedypark 6, bus 24
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :
 de NV EVERAERTS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Rita Moors
 kantoor houdend te 3740 Bilzen
 Munsterbilzenstraat 50/2
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 2 september 2011, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur
en Cultuur van 30 juni 2011 waarbij de beroepen aangetekend tegen de beslissing
van de deputatie van de provincie Limburg van 28 oktober 2010, houdende het
verlenen van de vergunning aan de NV Everaerts Wegenbouw voor het verder
exploiteren en veranderen van een mortel- en betoncentrale, gelegen aan de

Kapelstraat 9 te Lummen, deels gegrond worden verklaard en het bestreden besluit wordt gewijzigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 25 november 2011. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 oktober 2012.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Wim Mertens, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Kaat Decock, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Rita Moors, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ronny Vercruyssen 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 inrichting van de tussenkomende partij is sedert de jaren zestig gevestigd op het gegeven adres. Oorspronkelijk was het bedrijf enkel werkzaam op het gebied van wegenbouw. Naderhand evolueerden de activiteiten van loutere wegenbouw naar betonproductie.

4. De inrichting bevindt zich volgens het geldende gewestplan Hasselt-Genk in een zone voor ambachtelijke bedrijven en KMO's.

5. Bij ministerieel besluit van 18 november 2004 verkrijgt de tussenkomende partij een milieuvergunning om een mortel- en betoncentrale te veranderen door uitbreiding van de vergunde opslag, voor een termijn die eindigt op 2 april 2011.

6. De tussenkomende partij wenst haar inrichting uit te breiden en vraagt in dit kader een planologisch attest aan. Dit wordt door de bevoegde Vlaamse minister geweigerd, na negatieve adviezen van de verzoekende partij en de Vlacoro. De tussenkomende partij dient tegen deze beslissing een annulatieberoep in bij de Raad van State. Nadat in het auditorsverslag in deze zaak wordt geadviseerd tot de verwerping van het beroep, doet de tussenkomende partij in de voorliggende zaak afstand van haar beroep.

7. Op 17 april 2007 weigert de Vlaamse minister van Financiën, Begroting en Ruimtelijke Ordening een door de tussenkomende partij gevraagde stedenbouwkundige vergunning omdat de bestaande betoncentrale door het bijkomend intensief gebruik van de gevraagde zeefcentrale niet meer in overeenstemming is met de bestemmingsvoorschriften van een KMO-gebied en

dergelijke installatie thuishoort in industriegebied. Deze beslissing wordt bestreden met een annulatieberoep bij de Raad van State. Nadat in het auditorsverslag in deze zaak wordt geadviseerd tot de verwerping van het beroep, doet de tussenkommende partij in de voorliggende zaak afstand van het beroep.

8. In 2009 vraagt de tussenkommende partij opnieuw een planologisch attest aan. Na kennisname van een ontwerpbesluit tot afgifte van een negatief attest, doet zij hiervan afstand voordat de minister hierover een beslissing neemt.

9. Op 1 april 2010 dient de tussenkommende partij een aanvraag in bij de deputatie van de provincie Limburg voor de hernieuwing van de milieuvergunning voor het verder exploiteren en veranderen van een mortel- en betoncentrale. Tijdens het openbaar onderzoek wordt één schriftelijk bezwaar ingediend door de gemeentelijke adviesraad Leefmilieu.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lummen geeft op 6 juli 2010 een ongunstig advies. De afdeling Milieuvergunningen - Dienst Limburg en de VMM, afdeling Operationeel Waterbeheer, Buitendienst Hasselt, geven een gunstig advies.

10. De deputatie van de provincie Limburg verleent op 28 oktober 2010 de vergunning voor een termijn van tien jaar. De verzoekende en de tussenkommende partij in de voorliggende zaak, en de VZW Limburgse Milieucoepel, dienen tegen deze beslissing beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister.

11. De afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid van het Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed verleent een ongunstig advies. De dienst Grondwaterbeheer van de afdeling Operationeel Waterbeheer van de Vlaamse Milieumaatschappij

adviseert gunstig. De afdeling Milieuvergunningen van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie brengt een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed stelde het volgende in zijn advies van 18 februari 2011 naar aanleiding van de beroepsprocedure bij de minister:

"Dat de aanvrager, verwijzend naar de luchtfoto bij mijn advies van 17 december 2010 gevoegd beweert dat de parking volledig in de 'industriezone' (moet ambachtelijke zone zijn) ligt wordt evenwel door eenvoudige meting tegengesproken: volgens het origineel gewestplan 1/10.000 is het landelijk woongebied hier circa (iets meer dan) 40 meter diep, daarachter ligt een 30 meter diepe bufferzone. Het gebied voor ambachtelijke bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen moet hoe dan ook nog zijn eigen bufferstrook omvatten volgens de planologische voorschriften (artikel 7 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen). (...) De parking begint op circa 70 meter achter de rooilijn van de Priesterse Heidestraat; dergelijke inrichting kan nochtans niet tot pal tegen (net binnen) de bufferzone van het gewestplan komen.

(...)

De bestaande betoncentrale (...) overstijgt met de bijkomende zeefinstallatie reeds duidelijk de draagkracht van betrokken gebied dat aan twee zijden paalt aan een woongebied met landelijk karakter en aan de andere kant aan agrarisch gebied en aan bosgebied. Het bedrijf dient dus zo spoedig mogelijk te worden geherlocaliseerd naar een industriegebied".

12. De tussenkomen partij dient op 8 februari 2011 een aanvullende nota in ten behoeve van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie (hierna : GMVC). De afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid van het Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed deelt in antwoord daarop haar advies mee.

13. De GMVC adviseert op 1 maart 2011 het beroep van de exploitant ongegrond te verklaren en de beroepen van de gemeente Lummen en de Limburgse Milieukoepel deels gegrond, in die zin dat de vergunningstermijn tot vijf jaar wordt beperkt, met uitzondering van de mobiele zeefinstallatie waarvoor

slechts een vergunning voor een termijn van drie jaar wordt voorgesteld. Ook naar aanleiding van dit advies dient de tussenkomen partij een nota in.

14. Op 30 juni 2011 verklaart de minister het beroep van de exploitant gegrond en de beroepen van de gemeente Lummen en de Limburgse Milieucoepel deels gegrond. De vergunning wordt onder voorwaarden verleend voor een termijn van twintig jaar, met uitzondering van de grondwaterwinning uit het zand van Berg, waarvoor de vergunningstermijn wordt beperkt tot vijf jaar, en van de mobiele zeefinstallatie, waarvoor de vergunning slechts voor drie jaar wordt toegestaan.

Dit is de bestreden beslissing.

Wat de stedenbouwkundige verenigbaarheid van de aanvraag betreft luidt de motivering als volgt:

"Overwegende dat de inrichting gelegen is in KMO-gebied; dat het KMO-gebied aan twee zijden paalt aan een woongebied met landelijk karakter en aan de andere kant aan agrarisch gebied en bosgebied;

Overwegende dat het ongunstige standpunt van de afdeling Ruimtelijke Planning van het Departement RWO steunt op een negatief standpunt in kader van aanvraag tot het bekomen van een planologisch attest; dat dit planologisch attest geen betrekking heeft op de hernieuwing en verandering van de betoncentrale zoals voorligt in deze milieuvergunningsaanvraag; dat de aanvraag tot het planologisch attest ingetrokken werd op 21 april 2011;

Overwegende dat er geen verbodsbepaling bestaat in het VLAREM dat de vestiging van een betoncentrale in een KMO-gebied verbiedt; dat de KMO-zone destijds werd vastgelegd op het gewestplan omwille van de aanwezigheid en de bedrijvigheid van NV Everaerts Wegenbouw;

Overwegende dat de bestaande betoncentrale de draagkracht van het KMO-gebied niet overschrijdt;

Overwegende dat de milieuvergunningsaanvraag betrekking heeft op de bestaande stedenbouwkundige vergunde toestand; dat alle stedenbouwkundige vergunningen, inbegrepen de daarin opgenomen bijzondere voorwaarden effectief zijn uitgevoerd; dat de huidige toestand op het terrein, identiek is aan de stedenbouwkundig vergunde toestand;

Overwegende dat de inrichting verenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordening;

Overwegende dat er bijgevolg aanleiding toe bestaat het beroep van de exploitant gegrond en de beroepen van de gemeente en de milieuvereniging

deels gegrond te verklaren en het bestreden besluit te wijzigen en de vergunning toe te staan voor 20 jaar".

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

15. De tussenkomende partij heeft twee laatste memories ingediend. Aangezien het procedurereglement daarin niet voorziet, en de tussenkomende partij ter terechtzitting aangeeft dat de tweede laatste memorie van 12 april 2012 de juiste is, wordt de eerste uit de debatten geweerd.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunten van de verwerende partij en de tussenkomende partij

16. De verwerende partij werpt als exceptie op dat de verzoekende partij haar belang niet voldoende concreet maakt, omdat zij terzake geen bevoegdheid heeft die kan worden doorkruist, en omdat de milieuhinder in hoofde van de verzoekende partij geen eigen en persoonlijk nadeel vormt.

De tussenkomende partij werpt een gelijkaardige exceptie op.

Beoordeling

17. Een gemeente heeft belang bij een annulatieberoep gericht tegen een milieuvergunning voor een inrichting op haar grondgebied, waarover zij een ongunstig advies heeft gegeven en waartegen zij administratief beroep heeft ingesteld.

De exceptie is ongegrond.

VI. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunten van de partijen

18. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van artikel 17, eerste lid, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van de bestuurshandelingen, artikel 21, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning, artikel 8.2.1.3. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna : inrichtingsbesluit), het koninklijk besluit van 3 april 1979 houdende vaststelling van het gewestplan Hasselt-Genk en de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

In een eerste onderdeel wordt gesteld dat de aanvraag geen ambachtelijk bedrijf of KMO vormt maar wel een industriële onderneming, dat de bestreden beslissing geen overwegingen bevat waaruit kan worden opgemaakt dat de aanvraag een ambachtelijk bedrijf of een kleine- of middelgrote onderneming betreft en geen industriële onderneming en de bestreden beslissing de andersluidende adviezen en beslissingen niet weerlegt.

In een tweede onderdeel stelt de verzoekende partij dat in de bestreden beslissing diende te worden aangegeven waarom de betrokken inrichting kon worden beschouwd als een kleine of middelgrote onderneming.

In het derde onderdeel stelt de verzoekende partij dat de bestreden beslissing er ten onrechte van uitgaat dat de parking van de betrokken onderneming binnen de KMO-zone gelegen is en het advies van de afdeling

Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid dat dit onder de aandacht brengt niet op afdoende wijze wordt weerlegd.

De verzoekende partij stelt in het vierde onderdeel dat de aanvraag niet bestaanbaar is met de onmiddellijke omgeving en de goede plaatselijke ordening en dat de bestreden beslissing geen afdoende motivering bevat waaruit deze verenigbaarheid zou moeten blijken.

19. De verwerende partij antwoordt, wat het eerste onderdeel betreft, dat de bestreden beslissing uitvoerig ingaat op het planologische en stedenbouwkundige aspect van het aangevraagde en dat het toepasselijke artikel 8.2.1.3 van het inrichtingsbesluit geen criteria bevat om uit te maken of een commerciële inrichting een "ambachtelijk bedrijf" of een "kleine en middelgrote onderneming" vormt, zodat de vergunningverlenende overheid terzake een ruime discretionaire bevoegdheid heeft en het toezicht van de rechter daarop marginaal is. Voorts stelt zij dat uit het concreet onderzoek dat zij heeft gevoerd is gebleken dat de hinder aanvaardbaar is en dat het aan de verzoekende partij is om aan te tonen dat het bestreden besluit kennelijk onredelijk is. Ten slotte betoogt zij dat het gegeven dat de tussenkomen partij er maar niet in slaagt om een positief planologisch attest te bekomen, dat een ander voorwerp heeft dan het bestreden besluit, geen criterium is waarmee zij rekening diende te houden.

Wat het tweede onderdeel betreft argumenteert de verwerende partij dat uit de milieuhygiënische beoordeling van de bestreden beslissing blijkt dat het aangevraagde de diverse hinderaspecten kan beperken tot een aanvaardbaar niveau en dat in de bestreden beslissing één en ander ook voldoende werd onderzocht.

Met betrekking tot het derde onderdeel wijst de verwerende partij er op dat "de aangevoerde beweringen omtrent de aanleg van een parking in een bufferzone" tot de bevoegdheid van de handhavende overheid behoren, en niet tot die van de vergunningverlenende overheid, zodat de vraag of de vergunde

bouwwerken wettig werden uitgevoerd niet van invloed mag zijn op de beoordeling van de milieuvergunningsaanvraag.

Wat het vierde onderdeel betreft stelt de verwerende partij dat de adviezen met betrekking tot het planologisch attest niet kunnen worden aangewend om de bestaanbaarheid met de omgeving in vraag te stellen, gelet op het verschillend voorwerp van een milieuvergunningsaanvraag en een planologisch attest. Voorts wijst zij op de diverse gunstige adviezen die werden uitgebracht over de verenigbaarheid van de bestaande inrichting met de onmiddellijke omgeving en beklemtoont zij dat de Raad van State slechts over een marginale toetsingsbevoegdheid beschikt. Ten slotte leidt zij uit de rechtspraak van de Raad van State af dat zij haar milieutechnische beoordeling met betrekking tot de hinderlijkheid van de inrichting kon aanwenden om de verenigbaarheid van het gevraagde met de goede plaatselijke ordening te onderzoeken.

20. De tussenkomenende partij sluit zich in haar memorie in essentie aan bij het standpunt van de verwerende partij en wijst er daarnaast op dat zij er eerder was gevestigd dan de omliggende woonzones en dat een exploitatievergunning werd afgeleverd voor een betoncentrale in 1981, waarbij zij voldoet aan alle voorwaarden. Met betrekking tot de "draagkracht" verwijst de tussenkomenende partij expliciet naar het schrijven van de minister van ruimtelijke ordening van 26 april 2011 dat bij de besluitvorming mee in overweging werd genomen en naar de "overwegingen van de planologisch ambtenaar".

21. In de laatste memorie voegt de verwerende partij wat het derde onderdeel betreft nog toe dat zowel in eerste als in tweede administratieve aanleg werd aangetoond dat de stedenbouwkundige voorwaarden wel degelijk werden nageleefd en dat bovendien de stelling als zou in de bestreden beslissing moeten worden aangegeven waarom de parking vanuit stedenbouwkundig oogpunt toegelaten en vergund is, verder gaat dan de planologische beoordeling die in het kader van een milieuvergunningsaanvraag moet gebeuren.

22. De tussenkomende partij voegt in de laatste memorie wat het eerste onderdeel betreft nog toe dat het stopzetten van de verscheidene vroegere procedures geen impliciete erkenning vormt van de eerdere negatieve adviezen.

Beoordeling

23. Wegens de bezwaren die blijken uit de adviezen en de negatieve beoordelingen in het recente verleden, moest de verwerende partij in de bestreden beslissing concreet motiveren waarom de inrichting te beschouwen is als een onderneming die beantwoordt aan de criteria van een KMO.

In de bestreden beslissing wordt wat dit aspect betreft gewezen op het feit dat de gewestplanbestemming werd vastgelegd wegens de bedrijvigheid van de tussenkomende partij. Er kan evenwel niet aan voorbij worden gegaan dat de omvorming naar betoncentrale naderhand heeft plaatsgevonden en vergund werd. Bovendien werd met de milieuvergunningsaanvraag die aan de huidige bestreden beslissing ten grondslag ligt niet enkel de hernieuwing van de bestaande vergunning gevraagd, maar ook een verandering in de bestaande toestand. De loutere vaststellingen dat de betrokken inrichting beantwoordt aan de criteria van een KMO, dat de KMO-zone werd vastgesteld omwille van de aanwezigheid van de tussenkomende partij en dat de bestaande betoncentrale de draagkracht van het KMO-gebied niet overschrijdt, volstaan niet om de planologische verenigbaarheid van de uitbreiding op afdoende wijze te verantwoorden.

Het eerste onderdeel is gegrond.

24. Te dezen blijkt dat er ernstige vragen zijn of de inrichting beantwoordt aan de bestemmingsvoorschriften. In een dergelijke context moet expliciet in de bestreden beslissing worden verwoord waarom de betrokken inrichting te beschouwen is als een KMO. Uit de motivering op stedenbouwkundig vlak blijkt dat voor de beoordeling hiervan de beslissing quasi volledig steunt op het feit dat er vergunningen werden verleend in het verleden. Het beantwoorden

van de inrichting aan het bestemmingsvoorschrift dient evenwel te worden nagegaan aan de hand van de inrichting op het ogenblik dat de aanvraag wordt beoordeeld en dit in zijn gehele context en omvang. Het loutere feit dat in het verleden een inrichting beschouwd kon worden als een KMO en vergunbaar was voor wat haar activiteiten betreft, betekent niet dat dit automatisch geldt bij een hernieuwing en verandering van de milieuvergunning.

Het tweede onderdeel is gegrond.

25. Uit het advies van de afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid blijkt dat de parking waarvan sprake, gelegen is tot net tegen de bufferzone waarin is voorzien door het gewestplan. Uit het inplantingsplan blijkt dat de toegangsweg vanuit de Priesterse Heidestraat onmiddellijk overgaat van de bufferzone opgelegd door het gewestplan naar parking, zonder dat sprake is van een bufferzone binnen de KMO-zone. De verplichting van de tussenkomende partij tot de creatie van een buffer of een groenscherm binnen de KMO-zone, blijkt dus niet gerealiseerd te zijn langsheen de vermelde toegangsweg tot de terreinen. Bijgevolg kan er niet, zonder nadere motivering, worden van uitgegaan -zoals de bestreden beslissing dat nochtans doet- dat alle voorwaarden werden nageleefd die zouden zijn opgelegd in eerder verleende vergunningen. De bestreden beslissing stelt dan ook ten onrechte vast "dat de huidige toestand op het terrein indentiek is aan de stedenbouwkundige vergunde toestand".

Het derde onderdeel is gegrond.

26. Op basis van de diverse adviezen tijdens de vergunningsprocedure kan niet worden uitgegaan van een situatie waarbij de verenigbaarheid van de inrichting met zijn onmiddellijke omgeving voor de hand liggend is, ondanks de ligging ervan in een KMO-gebied. Gelet op de negatieve adviezen moet dan bovendien des te concreter en preciezer worden gemotiveerd waarom de inrichting inpasbaar is in de omgeving.

De motivering die in de bestreden beslissing terzake wordt gegeven, komt als nietszeggend over wat de concrete inpasbaarheid van de onderneming op het vlak van de goede plaatselijke ordening betreft en blijft beperkt tot de vaststelling dat het bedrijf aanwezig is, zonder actuele toetsing aan de goede plaatselijke ordening.

Het vierde onderdeel is gegrond.

Het eerste middel is in al zijn onderdelen gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 30 juni 2011 waarbij de beroepen aangetekend tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Limburg van 28 oktober 2010, houdende het verlenen van de vergunning aan de NV Everaerts Wegenbouw voor het verder exploiteren en veranderen van een mortel- en betoncentrale, gelegen aan de Kapelstraat 9 te Lummen, deels gegrond worden verklaard en het bestreden besluit wordt gewijzigd.

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

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

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 acht november tweeduizend en twaalf, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,
Carlo Adams,
Peter Sourbron,

bijgestaan door

Bart Tettelin,

De griffier

Bart Tettelin

waarnemend kamervoorzitter,
staatsraad,
staatsraad,

griffier.

De voorzitter

Eric Brewaeys