

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 224.588 van 10 september 2013
in de zaak A. 208.765/VII-38.814.**

In zake: 1. Marleen DENDAS
2. Peter BRAUNS
3. Edwin HOEFNAGELS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Barbara Spapen
kantoor houdend te 3460 Bekkevoort
Bergstraat 6
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :
de BVBA BALDEWIJNS & CO
bijgestaan en verenwoordigd door
advocaat Kaat Leus en tevens door
advocaat Philippe Van Wesemael
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 137, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het verzoekschrift, ingesteld op 6 mei 2013, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging en de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 20 februari 2013, waarbij

het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Limburg van 1 september 2011 houdende het weigeren van de vergunning aan de BVBA Baldewijns & Co voor de exploitatie van een inrichting voor transport en recuperatie van bouw- en sloopafval met betoncentrale, gelegen aan de Albertkanaalstraat te Hasselt, gegrond wordt verklaard, de beroepen beslissing wordt opgeheven en de gevraagde vergunning onder voorwaarden wordt verleend.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Auditeur Rita Van Den Eeckhout heeft een verslag overeenkomstig artikel 93 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en overeenkomstig artikel 12 van het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 september 2013.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Barbara Spapen, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Tine Strubbe, die loco advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Philippe Van Wesemael, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Rita Van Den Eeckhout 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. Tussenkomst

3. Met een op 30 mei 2013 ter post aangetekend verzoekschrift vraagt de BVBA Baldewijns & Co om in het geding te mogen tussenkomen.

Er is grond om dat verzoek in te willigen.

IV. Feiten

4.1. De tussenkomende partij is een bedrijf gespecialiseerd in afbraakwerken, grondwerken en transport. Sinds 1990 is dit bedrijf gevestigd aan de Veldstraat 170 te Kuringen. In het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de stad Hasselt werd echter vooropgesteld om de KMO-zone, waarin het bedrijf thans gelegen is, te bestemmen tot "kleinhandelszone" op provinciaal niveau. Hierdoor zou het bedrijf, eens deze herbestemming wordt vastgelegd in een RUP, zich niet meer ter plaatse kunnen handhaven. Het bedrijf opteert voor een gedeeltelijke herlocalisatie naar de percelen aan de Albertkanaalstraat in Stokrooie.

4.2. Die percelen zijn volgens het gewestplan Hasselt - Genk deels gelegen in gebied voor ambachtelijke bedrijven en KMO, deels in natuurgebied, deels in woongebied, deels in bosgebied en agrarisch gebied.

4.3. Op 22 februari 2010 wordt een aanvraag ingediend tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van kantoren met conciërgewoning en loods voor de opslag van materialen, Tevens wordt een betoncentrale en een weegbrug voorzien. Die aanvraag heeft uitsluitend betrekking op het gebied voor ambachtelijke bedrijven en KMO's. Tevens wordt

een groenbuffer voorzien onder andere ten aanzien van woonzone en natuurgebied.

4.4. Bij besluit van 25 november 2010 verleent de deputatie van de provincie Limburg de stedenbouwkundige vergunning.

4.5. Tegen deze vergunningsbeslissing dient de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar op 20 december 2010 een beroep in bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. De zaak is hangende.

4.6. Op 10 februari 2011 dient de tussenkomen partij een aanvraag in voor de exploitatie van een inrichting voor transport en recuperatie van bouw- en sloopafval met betoncentrale op dezelfde plaats.

De vergunningsaanvraag heeft concreet betrekking op een nieuwe exploitatie voor de recuperatie van bouw- en sloopafval afkomstig van het bouwen, renoveren en slopen van gebouwen en constructies of van de aanleg en opbraak van wegen. Indien er zich voldoende puin op de betrokken terreinen zou bevinden, zou er een breek- en zeefinstallatie worden gehuurd voor verdere sortering en afbraak van het puin. De betoncentrale dient voor de aanmaak van mager beton en het mengen van toevoegstoffen aan de gerecupereerde grond. Verder is er nog een garageherstelwerkplaats voorzien voor onderhoud aan het rollend materieel en een brandstofverdeelininstallatie voor de verdeling van mazout en diesel.

Tijdens het openbaar onderzoek worden 25 bezwaarschriften ingediend.

4.7. Op 1 september 2011 weigert de deputatie van de provincie Limburg de gevraagde vergunning.

4.8. Op 6 oktober 2011 dient de tussenkomende partij hiertegen beroep in bij de Vlaamse minister van Leefmilieu.

De afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid van het departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed geeft op 8 december 2011 een negatief advies.

4.9. Op 20 februari 2013 verleent de minister de gevraagde vergunning mits het opleggen van een aantal bijzondere voorwaarden ter voorkoming van stofhinder, ter preventie van geluidshinder, ter voorkoming van bodem- en grondwaterverontreiniging en maatregelen in verband met de natuur. Dit is de bestreden beslissing.

Deze bevat de volgende feitelijke beschrijving van de omgeving :

"Overwegende dat het bedrijf volgens het gewestplan ligt op 100 meter afstand van een woongebied ander dan woongebied met landelijk karakter (in westelijke, noordwestelijke richting van het bedrijf), dat het KMO-gebied in zuidwestelijke richting grenst aan agrarisch gebied; dat in het zuiden volgens het gewestplan natuur- en bosgebied gelegen is; dat in zuidoostelijke richting bosgebied gelegen is en in de oostelijke en noordelijke zone boven het Albertkanaal agrarisch gebied;

Overwegende dat ten noorden van het bedrijf, aan de overkant van het Albertkanaal, in agrarisch gebied een woning gelegen is; dat in een straal van honderd meter rond de perceelsgrenzen van het bedrijf 5 woningen gelegen zijn, allen in het woongebied ten noordwesten van het bedrijf;

Overwegende dat ten zuiden, oosten en noorden van het bedrijf belangrijke natuurgebieden gelegen zijn".

en :

"Overwegende dat het bedrijf volgens het gewestplan is gelegen in KMO-gebied en gedeeltelijk in bosgebied en natuurgebied; dat de exploitatie volgens de aanvraag echter alleen zal gebeuren op het gedeelte van de percelen dat volgens het gewestplan is ingekleurd als KMO-gebied".

V. Ontvankelijkheid

5. De tussenkomende partij betwist dat de verzoekende partijen een belang zouden hebben omdat zij geen rechtstreekse hinder zouden ondervinden van de inrichting.

6. Om zijn belang aan te tonen bij de nietigverklaring van de vergunning voor de exploitatie van een hinderlijke inrichting, moet een verzoeker minstens aannemelijk maken dat hij hinder of nadeel kan ondervinden door de exploitatie. Maar wie meent dat een verzoeker niet het vereiste persoonlijk belang heeft bij een beroep tegen een verleende milieuvergunning, moet kunnen aantonen dat deze geen of slechts een verwaarloosbare hinder kan ondervinden door de exploitatie.

De afstand tussen de woon- of verblijfplaats van de omwonende en de plaats waar de hinder zijn oorsprong vindt, geldt daarbij als een belangrijk objectief criterium. De weging van dit objectief gegeven hangt af van de concrete gegevens van de zaak, in het bijzonder van de aard en de kenmerken van de vergunde inrichting.

Het betreft te dezen een milieuvergunning voor een inrichting voor transport en recuperatie van bouw- en sloopafval met betoncentrale. Volgens de tussenkomende partij werden 45 bijzondere voorwaarden opgelegd om de geluids- en stofhinder binnen aanvaardbare perken te houden. Evenwel hangt het belang niet af van het ondergaan van "onaanvaardbare" hinder. Gelet op de ligging van de woningen van de verzoekende partijen is het niet uitgesloten dat zij van de exploitatie (stof, geluid, mobiliteit ...) hinder kunnen ondervinden, die niet als verwaarloosbaar te omschrijven valt.

Dit volstaat om van het rechtens vereiste belang te getuigen.

VI. Onderzoek van de middelen

Tweede middel

Standpunten van de partijen

7. De verzoekende partijen voeren in het tweede middel de schending aan van de artikelen 21 § 2, 2° en 29, 2°, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I), van artikel 8 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna : inrichtingsbesluit), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna : motiveringswet) en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals het materieel motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel.

Het besluit beperkt zich volgens hen tot het aangeven van de bestemming volgens het gewestplan en een loutere beschrijving van de aanwezige bebouwing binnen een straal van 100 meter rondom de inrichting.

De bestreden beslissing heeft de verenigbaarheid van de inrichting met het bestemmingsgebied KMO-zone niet onderzocht. De aangevraagde industriële vestiging overstijgt de draagkracht van het bestemmingsgebied KMO-zone en is dus niet in overeenstemming met het gewestplan. Hierbij wordt verwezen naar rechtspraak van de Raad van State. De deputatie stelde overigens eerder al de wenselijkheid van dergelijke industriële onderneming in KMO-gebied in vraag.

De verzoekende partijen stellen dat de verwerende partij evenmin de verenigbaarheid van de inrichting met de goede ruimtelijke ordening

heeft beoordeeld. Nochtans verleende het departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed een negatief advies, net als de stad Hasselt. De bestreden beslissing bevat geen enkel inhoudelijk motief aangaande de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening.

8. De verwerende partij repliceert dat de stedenbouwkundige toetsing in het kader van een milieuvergunningsaanvraag niet samenvalt met de stedenbouwkundige toetsing in het kader van een stedenbouwkundige vergunning. De stedenbouwkundige toets in een milieuvergunning dient te worden beoordeeld vanuit de specifieke opdracht om de hinder voor mens en dier op het milieu tot een aanvaardbaar niveau te beperken.

Wat de verenigbaarheid van de inrichting met het bestemmingsgebied betreft, merkt de verwerende partij op dat artikel 8 van het inrichtingsbesluit niet aangeeft wat onder "KMO" kan worden begrepen. De overheid beschikt terzake dus over een discretionaire bevoegdheid. Wel kan worden verwezen naar artikel 8 van de omzendbrief van 8 juli 1997, die onder andere stelt : " (...) Bij de beoordeling zal men van feitelijkheden dienen uit te gaan. Talrijke beoordelingscriteria spelen hierbij een rol zoals de hinderlijkheid, de grootte van de onderneming, de relatie tot de omgeving, de bestaande weginfrastructuur, de tewerkstelling, de aard van de productie of de bewerking, de weerslag op het leefmilieu en dergelijke. In verband met de hinderlijkheid kan men steunen op gegevens met betrekking tot de milieuvergunning. (...)".

De verwerende partij stelt dat zij duidelijk heeft gemotiveerd dat de te verwachten hinder van de vergunde inrichting binnen de grenzen valt van de hinder die in redelijkheid moet verdragen worden van een kleine of middelgrote onderneming, 28 vrachtwagenbewegingen vallen binnen de grenzen van een KMO. De verzoekende partijen tonen niet aan dat te verwachten hinder de normale aanvaardbare hinder van een KMO zou overstijgen, gelet op de studies en opgelegde maatregelen in de vergunning. Ook wordt verwezen naar de adviezen van de afdeling Milieuvergunningen en de Gewestelijke

Milieuvergunningscommissie die positief waren betreffende de inplanting van het bedrijf in een KMO-zone. Bovendien oordeelde de Raad van State in arrest nr. 190.641 van 19 februari 2009 dat een dergelijk bedrijf niet onverenigbaar is met een KMO-zone. De verenigbaarheid met het bestemmingsgebied werd aldus onderzocht en aanvaardbaar bevonden.

De verenigbaarheid van een inrichting in het kader van de goede ruimtelijke ordening houdt, steeds volgens de verwerende partij, niet de aftoetsing in van een inrichting aan omliggende bestemmingsgebieden. Dit moet in het kader van de toekenning van een milieuvergunning niet beoordeeld worden. Dit werd door de Raad bevestigd in het arrest nr. 190.641 van 19 februari 2009.

Het advies van het departement Ruimtelijke Ordening vertrekt vanuit een stedenbouwkundige visie zonder rekening te houden met het milieutechnische aspect en er dient dus geen rekening te worden gehouden met de verenigbaarheid met de omliggende zones. Overigens dient verwerende partij niet elk advies in de bestreden beslissing individueel te weerleggen. De verplichting van artikel 30 § 1, 4°, van Vlarem I geldt niet voor in beroep genomen besluiten.

9. De tussenkomende partij zet uiteen dat de verzoekende partijen niet betwisten dat de adviesinstanties, vermeld in artikel 21, § 2, 2° en artikel 29, 2°, van Vlarem I, geadviseerd hebben. Bovendien heeft de minister in het bestreden besluit een afdoende toets van de ruimtelijke ordening uitgevoerd. De verzoekende partijen citeren allerlei artikelen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening zonder aan te geven op welke wijze ze geschonden zouden zijn. Ook de relevantie van de aangehaalde stedenbouwarresten is onduidelijk.

De tussenkomende partij merkt op dat zij beschikt over een stedenbouwkundige vergunning die de toets aan de goede ruimtelijke ordening doorstond. In casu werd de milieuvergunningsaanvraag beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, visueel-vormelijke elementen, het

bodemreliëf, hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot, de in de omgeving bestaande toestand. Al deze beoordelingscriteria worden gebruikt om tot een beoordeling van de goede ruimtelijke ordening te komen. Verzoekers citeren de motivering met betrekking tot de goede ruimtelijke ordening op onvolledige wijze. De minister beschreef op omstandige wijze de bestaande toestand en de directe en nabije omgeving. Zij verwees naar de bestemming, de omliggende natuurgebieden en woningen. Zij ging in op de opgeworpen hinderaspecten en legde hiervoor zelfs bijzondere voorwaarden op. Eveneens bespreekt zij de impact op de natuurwaarden. Zij verwijst naar de aanleg van de verschillende groenzones en taluds om de hinder op te vangen. De toets aan de goede ruimtelijke ordening was derhalve afdoende. Er kan moeilijk worden verwacht dat de minister een even exhaustieve toets zou uitvoeren als de deputatie van de provincie Limburg in het kader van de stedenbouwkundige vergunning.

De minister heeft kennis genomen van het advies van het departement Ruimtelijke Ordening en verwijst er ook naar. Het departement beperkt er zich echter toe te verwijzen naar de procedure aanhangig bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. De zienswijze van de stedenbouwkundige ambtenaar dat de aanmaak van een RUP moest afgewacht worden, kan bezwaarlijk gevolgd worden, zoals blijkt uit het arrest van de Raad van State nr. 222.475 van 14 februari 2013. Het advies van het departement Ruimtelijke Ordening was in deze dan ook weinig relevant.

Overigens moet de minister niet, als vergunningverlenend bestuursorgaan, alle adviezen punt voor punt weerleggen.

In dit geval tonen de verzoekende partijen niet aan dat zij in hun bezwaarschriften de principiële onverenigbaarheid met de bestemming KMO-zone hebben opgeworpen.

Bespreking

10. De overheid die moet beschikken over een milieuvergunningsaanvraag is verplicht om de voorschriften van de geldende plannen van aanleg in acht te nemen en dient na te gaan of de inrichting verenigbaar is met de omgeving en de goede plaatselijke ruimtelijke ordening. De artikelen 2 en 3 van de motiveringswet bepalen dat eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking die uitgaan van een bestuur en die beogen rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuursinstellingen of voor een ander bestuur, uitdrukkelijk moeten worden gemotiveerd, dat in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moeten worden vermeld die aan de beslissing ten grondslag liggen en dat deze afdoende moeten zijn. Uit deze bepalingen volgt dat enkel met de in het bestreden besluit vermelde redengeving rekening kan worden gehouden.

De bestreden beslissing bevat echter geen motief omtrent de overeenstemming met de gewestplanbestemming noch met de goede ruimtelijke ordening.

De beslissing besteedt enkel aandacht aan de talrijke maatregelen die moeten worden genomen om de hinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken en aan de natuurtoets. In tegenstelling tot wat de verwerende en de tussenkommende partij beweren, is deze milieu(hygiënische) beoordeling niet inwisselbaar voor een toets aan de stedenbouwkundige voorschriften.

Het bestuur, dat een milieuvergunning verleent, dient vooreerst te onderzoeken of een inrichting, met de hinder die ze veroorzaakt, kan worden ingepast in de bestemmingsvoorschriften van het betrokken perceel. De bestreden beslissing bevat echter geen overweging waaruit blijkt dat de betrokken inrichting voor "transport en recuperatie van bouw- en sloopafval met betoncentrale", past in de gewestplanbestemming "gebied voor KMO's". De conformiteit met dit bestemmingsvoorschrift ligt nochtans niet zo voor de hand opdat een formele motivering niet meer zou hoeven. Gezien het voorwerp van de

milieuvergunningaanvraag, de opmerkingen van de adviesverlenende instanties en de hinderlijke aard van de inrichting, is in de eerste plaats een onderzoek naar de planologische verenigbaarheid aangewezen. Het gegeven dat de verzoekende partijen dit aspect niet zouden hebben opgeworpen in de bezwaarschriften ontslaat de overheid er niet van (het resultaat van) deze afweging te veruitwendigen in de motivering van de bestreden beslissing.

In tweede instantie ontbreekt in de bestreden beslissing ook een beoordeling van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening. Dit klemmt nu het Agentschap Ruimtelijke Ordening een negatief advies heeft verleend. In dat geval komt het des te meer aan de vergunningverlenende overheid toe om te motiveren waarom zij het negatieve advies niet volgt en in weerwil hiervan toch van mening is dat de aanvraag in overeenstemming is met de stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordening. Het gegeven, zoals de tussenkommende partij repliceert, dat dit negatieve advies niet relevant zou zijn, is geen vrijgeleide om over het totale gebrek aan formele motivering in de bestreden beslissing heen te stappen, net zomin als het gegeven dat omringende percelen in andere bestemmingsgebieden zijn gelegen.

Het tweede middel is gegrond.

11. De beslechting van het geschil ten gronde kan worden afgedaan in korte debatten, in de zin van artikel 93 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

12. De vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging is een accessorium van het beroep tot nietigverklaring. De nietigverklaring van het bestreden besluit brengt mee dat de vordering tot schorsing zonder voorwerp is geworden en derhalve moet worden verworpen.

BESLISSING

1. Het verzoek van de BVBA Baldewijns & Co tot tussenkomst wordt ingewilligd.

2. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 20 februari 2013, waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Limburg van 1 september 2011 houdende het weigeren van de vergunning aan de BVBA Baldewijns & Co voor de exploitatie van een inrichting voor transport en recuperatie van bouw- en sloopafval met betoncentrale, gelegen aan de Albertkanaalstraat te Hasselt, gegrond wordt verklaard, de beroepen beslissing wordt opgeheven en de gevraagde vergunning onder voorwaarden wordt verleend.

3. De Raad van State verwerpt de vordering tot schorsing.

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

5. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing, begroot op 525 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 tien september tweeduizend dertien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,
bijgestaan door

Bart Tettelin,

staatsraad, waarnemend voorzitter,

griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys