

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 225.042 van 10 oktober 2013
in de zaak A. 206.939/VII-38.689.**

In zake : de GEMEENTE KAPELLE-OP-DEN-BOS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Cies Gysen
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIE VLAAMS-BRABANT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Karel Van Alsenoy
kantoor houdend te 1000 Brussel
A. Dansaertstraat 92
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 november 2012, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 6 september 2012 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kapelle-op-den-Bos van 29 maart 2010, houdende het weigeren aan de BVBA Beurghs Galvano Edelmetaal van de milieuvergunning voor het verder exploiteren van een inrichting voor het behandelen van edelmetalen, gelegen aan de Westdijk 16 te Kapelle-op-den-Bos, wordt ingewilligd, de beroepen beslissing wordt opgeheven en de vergunning wordt verleend voor een termijn verstrijkend op 6 september 2014.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

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

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

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Karin Lieckens, die loco advocaat Cies Gysen verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Karel Van Alsenoy, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Dieter Decock 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

3.1. De BVBA Beurghs Galvano Edelmetaal exploiteert aan de Westdijk 16 te Kapelle-op-den-Bos een inrichting voor het behandelen van

metalen met elektrolytische en chemische procedés. Daartoe beschikt zij over een milieuvergunning, geldig tot 30 maart 2010.

3.2. Op 16 december 2009 dient de BVBA Beurghs Galvano Edelmetaal een aanvraag in voor het verder exploiteren van de inrichting.

3.3. Op 29 maart 2010 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kapelle-op-den-Bos de gevraagde vergunning.

3.4. Tegen die beslissing stelt de BVBA Beurghs Galvano Edelmetaal op 7 mei 2010 bestuurlijk beroep in bij de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant.

3.5. Op 19 augustus 2010 neemt de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant een besluit waarbij het bestuurlijk beroep wordt ingewilligd, de beroepen beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kapelle-op-den-Bos wordt opgeheven en de milieuvergunning wordt verleend voor een herlokalisatietermijn van twee jaar.

3.6. Dit besluit wordt door de Raad van State vernietigd bij arrest nr. 219.299 van 10 mei 2012 op grond van de overweging dat de overheid niet motiveert of de betrokken inrichting hoofdzakelijk vergund is in de zin van artikel 5.6.7 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO).

3.7. Ingevolge dit vernietigingsarrest herneemt de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant het administratief besluitvormingsproces. Zij wint andermaal de nodige adviezen in, onder meer bij de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, die gunstig adviseert.

3.8. Op 6 september 2012 willigt de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant het bestuurlijk beroep opnieuw in. Zij heft de beroepen

weigeringsbeslissing op en verleent aan de BVBA Beurghs Galvano Edelmetaal een milieuvergunning voor een nieuwe herlokalisatietermijn van twee jaar.

Het bestreden besluit steunt op de volgende motieven :

"Evaluatie van het beroepschrift en verslag van het onderzoek

De inrichting is volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse (KB 7 maart 1977) gelegen in woongebied. De inrichting is volgens het bijzonder plan van aanleg 'Nieuwe Markt-brug en omgeving' (KB 4 november 1970) gelegen in een zone bestemd voor wegenis voor de eerste 2,5 m. Het overige deel van de inrichting is deels gelegen in een zone voor hoofdgebouwen in gesloten bebouwing, voor onder andere verzorgde ambachtelijke bedrijven die geen hinder verwekken naar het rustig karakter van de woonwijk en deels in een zone voor bijgebouwen, die aanleunen tegen achtergevels van de hoofdgebouwen met dezelfde bestemming.

Volgens het herziene BPA 'Nieuwe Markt, Brug en omgeving' (beslissing deputatie van 9 juni 2006) is de inrichting gelegen in een zone voor gesloten bebouwing, bestemd voor onder andere niet vergunningsplichtige (klasse I en II) ambachtelijke bedrijven volgens de VLAREM-wetgeving.

De inrichting is gelegen langs de Westdijk, die grenst aan de westelijke oever van het kanaal van Brussel naar Rupel. De omgeving is dicht bebouwd met woningen. De woningen in de onmiddellijke omgeving behoren tot een lintbebouwing. Het woongebied, waarin de percelen van de exploitant liggen, omvat onder andere het centrum van de gemeente Kapelle-op-den-Bos.

Aangezien niet betwist wordt dat de uitbating onverenigbaar is met de bepalingen van het BPA komt de inrichting met toepassing van art. 5.6.7 § 1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening in aanmerking voor een herlokalisatietermijn.

Art. 5.6.7. van de VCRO bepaalt:

'§1. Een milieuvergunningsaanvraag kan gunstig geadviseerd worden en vergund worden in afwijking op de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift, voor zover voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden:

1° de goede ruimtelijke ordening wordt niet geschaad, hetgeen in het bijzonder betekent dat de ruimtelijke draagkracht van het gebied niet wordt overschreden en dat de voorziene verweving van functies de aanwezige of te realiseren bestemmingen in de onmiddellijke omgeving niet in het gedrang brengt of verstoort;

2° de inrichting is stedenbouwkundig vergunbaar in afwijking van de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift of, voor zover het gaat om een bestaande inrichting, is hoofdzakelijk vergund.'

In het vernietigingarrest stelt de Raad van State:

'De mogelijkheid om in afwijking van een stedenbouwkundig voorschrift een herlokalisatievergunning te verlenen, kan slechts op

voorwaarde dat de betrokken inrichting hoofdzakelijk vergund is. Het tweede lid van artikel 5.6.7, § 1, VCRO wijkt immers slechts af van het eerste lid in zoverre niet voldaan moet zijn aan de voorwaarde dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad.

Wanneer zij de afwijkingsregeling van artikel 5.6.7, § 1, tweede lid, VCRO wenst toe te passen, dient de vergunningverlenende overheid te onderzoeken of de inrichting hoofdzakelijk vergund is. Het vervuld zijn van die decretale voorwaarde, moet uitdrukkelijk blijken uit de beslissing over de vergunningsaanvraag.

Te dezen blijkt uit geen enkel motief van het bestreden besluit dat de verwerende partij een onderzoek heeft gewijd aan de vraag of de betrokken inrichting hoofdzakelijk vergund is. Derhalve wordt de schending van de motiveringsplicht vastgesteld.'

Rekening houdend met het gezag van gewijsde van het arrest van de Raad van State werd aan ARE en aan de gemeente Kapelle-op-den-Bos gevraagd om verslag uit te brengen over de vergunningstoestand van de gebouwen waarin Beurghs Galvano Edelmetaal BVBA gevestigd is.

Het advies van ARE luidt als volgt:

'Aangaande de vergunningstoestand van de gebouwen en constructies kan worden gesteld dat het gemetste gebouw aan de straatzijde als vergund geacht kon worden beschouwd, aangezien de periode van oprichting dateert van voor 22 april 1962. Voor de prefab-kantoorcontainer en het afdak tegen de zijgevel van de woning op het links aanpalend perceel zijn geen vergunningen gekend. Evenmin is de datum van oprichting gekend. Er werd voor deze constructies geen proces-verbaal opgesteld. Op de plaats waar de container staat, staat wel een gebouw ingetekend op de plannen van de bestaande toestand bij het BPA 'Nieuwe markt, brug en omgeving', goedgekeurd d.d. 9 juni 2006.

Volgens art. 4.1.1.7° van de VCRO wordt een bedrijf en zijn constructies als hoofdzakelijk vergund beschouwd indien de voor de normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn, ook wat de functie betreft.

Gelet op bovenvermelde gegevens aangaande de oprichtingsdatum kan worden besloten dat een deel van de bedrijfsgebouwen als vergund geacht kan worden beschouwd. Het hoofdaandeel van de bedrijfsactiviteiten is ondergebracht bij dit gebouw. Bijgevolg heeft de aanvraag betrekking op een bedrijf dat ingevolge art. 4.1.1.7° als hoofdzakelijk vergund geacht dient beschouwd te worden.

De uitbating wordt, gelet op de verenigbaarheid met de bepalingen van art. 3 van het BPA 'Nieuwe Markt, Brug en Omgeving' gunstig geadviseerd.'

(...)

De minister heeft op 30 maart 1994 in beroep de eindtermijn van de in eerste aanleg verleende vergunning ingekort tot 26 oktober 1998, omdat de exploitant toen al verklaard had dat de inrichting op termijn naar een ander terrein overgebracht zou worden.

In het besluit van 30 maart 2000 (hernieuwing van de vergunning) werd opnieuw een verhuis van de inrichting beloofd. In de overwegingen wordt gesteld dat een herlokalisatie wenselijk is, omwille van het feit dat in de inrichting gewerkt wordt met toxische stoffen en er mogelijk emissie naar de lucht en water is. De vergunning werd verleend voor 10 jaar en dit werd in beroep bevestigd.

Aangezien niet betwist wordt dat de uitbating onverenigbaar is met de bepalingen van het BPA komt de inrichting met toepassing van art. 5.6.7. § 1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening in aanmerking voor een herlokalisatietermijn van maximum 5 jaar.

Aan Beurghs Galvano BVBA werd door de gemeente Boom op 14 juni 2011 een milieuvergunning verleend voor het uitbaten van een inrichting voor oppervlaktebehandeling van metalen gelegen Neteweg 7 te Boom (industriegebied), voor een termijn van 20 jaar. Ook de stedenbouwkundige vergunning voor het oprichten van de gebouwen werd verleend op 15 maart 2011.

Aangezien beide vergunningen bekomen zijn volstaat een herlokalisatietermijn van 2 jaar om het bedrijf effectief over te brengen naar Boom.

Dit brengt de totale herlokalisatietermijn verleend door de deputatie in toepassing van art. 5.6.7. § 1 van de VCRO op 4 jaar".

IV. Onderzoek van de middelen

Derde middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoekende partij voert in het derde middel de schending aan van artikel 7.2.0 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna : inrichtingsbesluit), van artikel 7.2.0.2 van de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, van het Bijzonder Plan van Aanleg (hierna : BPA) "Nieuwe Markt, Brug en Omgeving", van de artikelen 4.1.1, 7°, 4.1.2, 4.2.1, 6°, en 5.6.7, § 2, VCRO, van artikel 1, 3°, van het besluit van de Vlaamse regering van 28 april 2000 tot bepaling van de categorieën van bedrijven waarvoor en de gebieden waarbinnen artikel 5.6.7, § 2, eerste lid, VCRO niet kan worden toegepast, van artikel 2, § 1, van het besluit van de Vlaamse

regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van het motiverings-, het zorgvuldigheids-, het redelijkheids-, het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel.

In het eerste onderdeel van het middel stelt de verzoekende partij dat de verleende vergunning onverenigbaar is met de voorschriften van het BPA "Nieuwe Markt, Brug en Omgeving" en dat de gevraagde vergunning bijgevolg had moeten worden geweigerd.

In een tweede onderdeel betoogt de verzoekende partij dat de verwerende partij de voornoemde schending ook onderkent, maar toch de milieuvergunning verleent door toepassing te maken van de herlokalisatiemogelijkheid voorzien in artikel 5.6.7 VCRO. Volgens de verzoekende partij wordt evenwel in het bestreden besluit "nog steeds niet afdoende (...) nagegaan of voldaan is aan de voorwaarden dewelke werden opgenomen in dit artikel". Het bestreden besluit lijkt volgens haar slechts het gunstig advies van het Agentschap Ruimte en Erfgoed (hierna : ARE) zonder enig voorbehoud te volgen. De verzoekende partij uit bedenkingen ten aanzien van de overwegingen uit dit advies. Waar er van wordt uitgegaan dat het gemetste gebouw aan de straatzijde dateert van vóór 22 april 1962 en dus als vergund geacht kan worden beschouwd, verwijt de verzoekende partij het bestuur niet te hebben onderzocht op welke datum deze gebouwen dan wel werden opgericht. Evenmin is onderzocht of er met betrekking tot de vergund geachte constructie handelingen werden verricht die niet onder het vermoeden van vergunning vallen. De verzoekende partij wijst er voorts op dat noch voor de prefab-kantoorcontainer, noch voor het afdak, noch voor de verhardingen stedenbouwkundige vergunningen voorhanden zijn. Evenmin ligt er een slopingsvergunning voor betreffende het voormalige kantoorgebouw. De verzoekende partij herinnert er in dit opzicht aan dat de in het geding zijnde decretale bepalingen vereisen dat elke voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructie vergund of vergund geacht dient te zijn. Daarnaast voert de verzoekende partij aan dat niet is onderzocht of voor de betreffende inrichting een stedenbouwkundige vergunning werd verkregen voor de

wijziging van de hoofdfunctie van woonfunctie naar industrie- en ambachtfunctie. De functie van de inrichting zou bijgevolg niet hoofdzakelijk vergund zijn. De verzoekende partij herinnert er tevens aan dat het "niet de eerste maal is dat een milieuvergunning tot herlokalisatie wordt afgeleverd". Zij beklaagt er zich over dat "op basis van een aangekondigde herlokalisatie reeds 16 jaar (wordt) geëxploiteerd", terwijl een afwijking op grond van artikel 5.6.7 VCRO noodzakelijkerwijze een tijdelijk karakter dient te hebben. Eén en ander klemmt volgens haar des te meer nu de bestreden inrichting een onaanvaardbare hinder veroorzaakt. Bovendien blijkt uit de motivering van het bestreden besluit niet dat de ruimtelijke draagkracht van het gebied niet wordt overschreden en dat de voorziene verweving van functies de aanwezige of te realiseren bestemmingen in de onmiddellijke omgeving niet in het gedrang brengt of verstoort.

In een derde onderdeel besluit de verzoekende partij dat de toepassing van artikel 5.6.7 VCRO niet afdoende wordt gemotiveerd.

5. De verwerende partij stelt vooreerst dat het middel "nog grotendeels hetzelfde (is) als tijdens de eerdere procedure", terwijl zij nochtans bijzondere aandacht heeft besteed aan de motivering van het vernietigingsarrest nr. 219.299 van 10 mei 2012. Volgens haar wordt thans wel "op voldoende wijze (...) aangetoond dat de betrokken inrichting hoofdzakelijk vergund is". Zo zijn er in ieder geval geen processen-verbaal opgesteld voor de constructies. Verder acht zij de door de verzoekende partij bekritiseerde luifel irrelevant indien men het begrip "hoofdzakelijk vergund" met realiteitszin en gezond verstand wenst te benaderen. De verwerende partij meent ook dat de verzoekende partij een eventueel probleem in verband met de vergunningstoestand van de gebouwen had moeten meedelen. Of de inrichting al dan niet behoorlijk vergund is, doet volgens de verwerende partij voorts niet terzake in het licht van het te dezen toegepaste artikel 5.6.7, § 2, tweede lid, VCRO. Aangezien deze bepaling dateert van 16 juli 2010, zijn verwijzingen naar eerdere beslissingen uit het verleden volgens haar niet dienend. De vergunningsplicht voor functiewijzigingen, ten slotte, zou pas zijn ingevoerd nadat de huidige exploitatie werd opgestart.

6. De verzoekende partij dupliceert in haar memorie van wederantwoord dat de afwezigheid van processen-verbaal een zaak vormt van toezicht en controle en geen uitstaans heeft met de voorliggende vergunningsprocedure. Zij meent voorts bezwaarlijk verantwoordelijk te kunnen worden gehouden voor de gebrekkige voorbereiding van het bestreden besluit, nu de vergunningverlenende overheid daar zelf verantwoordelijk voor is.

7. In de laatste memorie voegt de verwerende partij nog toe dat het betrokken gemeentebestuur "spijtig genoeg" geen gevolg heeft gegeven aan haar vraag om een "'uitdrukkelijk advies' ivm het al dan niet hoofdzakelijk vergund zijn van de gebouwen" en dat het wel "kras (is) dat de gemeente aan de provincie 'gebrekkige' besluitvorming verwijt terwijl zij geweigerd heeft om op een informatieaanvraag van de provincie te antwoorden", waardoor de verwerende partij wel genoodzaakt was voort te gaan op het duidelijke advies van ARE.

Aangaande de prefab-container merkt de verwerende partij voorts op dat ARE heeft gesteld dat er geen datum van oprichting gekend was en dat bovendien op de plaats waar de container staat, wel een gebouw getekend staat op de plannen van de bestaande toestand bij het betrokken BPA.

Beoordeling

8. Blijkens de motivering van het bestreden besluit werd de milieuvergunning verleend op grond van artikel 5.6.7, § 1, VCRO.

Deze bepaling luidt als volgt :

"Een milieuvergunningsaanvraag kan gunstig geadviseerd worden en vergund worden in afwijking op de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift, voor zover voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden :

1° de goede ruimtelijke ordening wordt niet geschaad, hetgeen in het bijzonder betekent dat de ruimtelijke draagkracht van het gebied niet wordt overschreden en dat de voorziene verweving van functies

- de aanwezige of te realiseren bestemmingen in de onmiddellijke omgeving niet in het gedrang brengt of verstoort;
- 2° de inrichting is stedenbouwkundig vergunbaar in afwijking van de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift of, voor zover het gaat om een bestaande inrichting, is hoofdzakelijk vergund.

Indien de goede ruimtelijke ordening geschaad wordt, kan rekening worden gehouden met de termijn die nodig is om de inrichting te herlokalisieren. Die termijn is ten hoogste gelijk aan vijf jaar.

De Vlaamse Regering bepaalt de categorieën van bedrijven die door hun aard en omvang van het eerste lid zijn uitgesloten. Zij wijst de gebieden aan waarin het eerste lid niet kan worden toegepast".

9. Wanneer zij de afwijkingsregeling van artikel 5.6.7, § 1, tweede lid, VCRO wenst toe te passen, dient de vergunningverlenende overheid te onderzoeken of de inrichting hoofdzakelijk vergund is. Het vervuld zijn van die decretale voorwaarde, moet uitdrukkelijk blijken uit de beslissing over de vergunningsaanvraag. De opgegeven motivering dient afdoende te zijn, hetgeen betekent dat ze pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

10. Te dezen heeft de verwerende partij de overwegingen van het gunstig advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar tot de hare gemaakt. Deze komen er in wezen op neer dat het hoofdaandeel van de bedrijfsactiviteiten doorgaan in een gebouw dat dateert van vóór 22 april 1962 en dus als vergund geacht kan worden beschouwd, zodat het bedrijf zelf als hoofdzakelijk vergund wordt gecatalogeerd.

11. Artikel 4.1.1, 7°, VCRO omschrijft het begrip "hoofdzakelijk vergund" als "een stedenbouwkundige vergunningstoestand, waarbij geldt dat :

- a) bedrijven en hun constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn, ook wat de functie betreft,
- b) overige constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien ten minste negentig procent van het bruto-bouwvolume van de constructie, gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak, en met uitsluiting van het volume van de

gebruikelijke onderkeldering onder het maaiveld en van de fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, vergund of vergund geacht is, ook wat de functie betreft".

Het bestreden besluit erkent dat voor de bestaande prefab-kantoorcontainer geen stedenbouwkundige vergunning voorhanden is. Bezwaarlijk kan worden aangenomen dat deze constructie - dienstig voor het verrichten van allerhande administratieve en direct bedrijfsbeheergerelateerde activiteiten - niet noodzakelijk is voor een normale bedrijfsvoering. Deze noodzaak wordt overigens bevestigd door de vaststelling dat de kantoorruimte wordt aangegeven op het bij de milieuvergunningsaanvraag gevoegde inplantingsplan. De verwerende partij is derhalve onterecht tot het besluit gekomen dat alle voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund zijn of geacht moeten worden vergund te zijn. De afwijkingsregeling van artikel 5.6.7, § 1, VCRO is alleen al om deze reden niet correct toegepast.

Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 6 september 2012 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kapelle-op-den-Bos van 29 maart 2010, houdende het weigeren aan de BVBA Beurghs Galvano Edelmetaal van de milieuvergunning voor het verder exploiteren van een inrichting voor het behandelen van edelmetalen, gelegen aan de Westdijk 16 te Kapelle-op-den-Bos, wordt ingewilligd, de beroepen beslissing wordt opgeheven en de vergunning wordt verleend voor een termijn verstrijkend op 6 september 2014.

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

3. Het Vlaamse Gewest wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien oktober tweeduizend dertien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Luc Hellin