

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 228.045 van 10 juli 2014
in de zaak A. 209.643/VII-38.868.**

In zake : de BVBA FRANS BODEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Yves Loix en Jo Van Lommel
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIE ANTWERPEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 augustus 2013, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de deputatie van de provincie Antwerpen van 2 mei 2013 waarbij het bestuurlijk beroep ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Essen van 7 november 2012, houdende de weigering aan de BVBA Frans Boden van de milieuvergunning voor het verder exploiteren van een inrichting voor containerverhuur en grondwerken, gelegen te Essen, Scham 76, ongegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd.

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 Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende 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 8 mei 2014.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jo Van Lommel, die verschijnt voor de verzoekende partij, en adviseur Mark Michiels, die verschijnt voor de verwerende 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

3.1. De verzoekende partij is een bedrijf gespecialiseerd in afbraak- en grondwerken, gevestigd te Essen, Scham 76.

Volgens het gewestplan "Turnhout", vastgesteld bij koninklijk besluit van 30 september 1977, is de inrichting gelegen in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied, met in de onmiddellijke omgeving natuur- en recreatiegebied.

De inrichting is tevens gelegen binnen de grenzen van het sectoraal Bijzonder Plan van Aanleg (hierna : BPA) "Zonevreemde Bedrijven

- Gemeente Essen - DeelBPA 2: Boden Frans", goedgekeurd bij ministerieel besluit van 19 augustus 2003. Volgens de bepalingen van dit BPA worden "loon- en grondwerken, tuinaanneming, containerverhuur, selecteren bouw- en sloopafval" bij wijze van overgangsregeling gedoogd voor een maximale termijn van tien jaar vanaf de goedkeuring ervan. Na deze termijn worden enkel nog laagdynamische (para-)agrarische activiteiten toegelaten op de betrokken percelen.

De verzoekende partij beschikt voor het uitoefenen van haar activiteiten over een milieuvergunning, verleend op 3 mei 2004, die, rekening houdend met de overgangsbepalingen van voormeld BPA, vervalt op 19 augustus 2013.

3.2. Op 17 augustus 2012 dient de verzoekende partij een aanvraag in voor het verder exploiteren en veranderen van de inrichting.

3.3. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Essen weigert op 7 november 2012 de gevraagde vergunning.

3.4. Tegen die weigeringsbeslissing stelt de verzoekende partij administratief beroep in bij de deputatie van de provincie Antwerpen.

3.5. In het kader van die beroepsprocedure worden de vereiste adviezen verstrekt.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar geeft volgend ongunstig advies :

"(...)

Het sectorale BPA en de huidige, aflopende, milieuvergunning stellen heel duidelijk dat het bedrijf een overgangstermijn van 10 jaar kreeg. Deze periode werd met het BPA gegeven, zodat het bedrijf een nieuwe locatie kon zoeken. Bij de procedure van de totstandkoming van het BPA werd namelijk geoordeeld dat behoud en definitieve bevestiging en herbestemming van de percelen niet gewenst was op deze locatie en strijdig is met de goede ruimtelijke ordening. De omliggende gronden zijn gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch

gebied en aan de overzijde van de straat situeert zich natuurgebied.

Op datum van 19/08/2013 wordt het bedrijf zonevreed. De voorliggende milieuvergunningsaanvraag is niet compatibel met de stedenbouwkundige voorschriften die het sectoraal BPA voor deze percelen oplegt. Bijkomend is voor de gevraagde opslag een stedenbouwkundige vergunning nodig, deze kan eveneens niet afgeleverd worden op basis van deze stedenbouwkundige voorschriften.

Volgens artikel 5.6.7 van de VCRO kan een milieuvergunningsaanvraag gunstig geadviseerd worden en vergund worden in afwijking op de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift indien, onder andere, voldaan is aan de voorwaarde dat de goede ruimtelijke ordening niet geschaad wordt. Indien de goede ruimtelijke ordening weldegelijk 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.

ALGEMENE CONCLUSIE

In voorliggend geval wordt geoordeeld dat de goede ruimtelijke ordening geschaad wordt, dit werd reeds bij de opmaak van het sectoraal BPA zonevreedde bedrijven zo beoordeeld. Het bedrijf heeft in dit BPA reeds een termijn van 10 jaar gekregen om de inrichting te herlokalisieren. Een bijkomende periode van 5 jaar, zoals artikel 5.6.7 van de VCRO eventueel kan toegelaten worden, is hier niet opportuun.

(...)"

Ook de afdeling Milieuvergunningen en de Provinciale Milieuvergunningscommissie (hierna : PMVC) adviseren ongunstig.

3.6. Op 2 mei 2013 verklaart de deputatie van de provincie Antwerpen het beroep ongegrond en bevestigt zij de beroepen beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Essen van 7 november 2012.

Dit is het thans bestreden besluit. Het steunt op de volgende motieven :

"(...)

Gelet op de ligging van de inrichting volgens het gewestplan Turnhout in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied;

Gelet op het feit dat de inrichting tevens gelegen is in het sectoraal BPA zonevreedde bedrijven, deelplan 2: Boden Frans, goedgekeurd door MB van 19 augustus 2003;

Overwegende dat de procedure in het kader van de opmaak van het RUP 'Lokaal Bedrijventerrein Over d'Aa' werd stilgelegd, vermits er op politiek vlak

nieuwe ideeën gerezen zijn richting winkelvoorzieningen en/of woningen; dat het schepencollege deze mogelijke invulling eerst wenst af te toetsen bij de hogere overheid, alvorens de gehele procedure opnieuw te starten om tot een nieuw RUP te komen; dat het RUP 'Spijker' werd goedgekeurd door de deputatie in zitting van 12 juli 2012; dat dit RUP bestemd is voor ambachtelijke bedrijven en dan vooral om de voormalige zonevreemde ambachtelijke bedrijven langs de gewestweg 'Spijker' rechtszekerheid te bieden; dat de bestaande handelszaken in het plangebied als nabestemming ambachtelijke zone en/of KMO-bedrijf hebben;

Overwegende dat in het sectoraal BPA 'Zonevreemde Bedrijven - deel BPA 2 : Boden Frans', goedgekeurd bij MB van 19 augustus 2003 als overgangsbepaling uitdrukkelijk opgenomen is dat de huidige activiteit voor een periode van max. 10 jaar vanaf de ministeriële goedkeuring van het BPA uitgeoefend kan blijven worden; dat nadien enkel nog agrarische of agrarisch verwante activiteiten toegelaten worden die een lage dynamiek teweegbrengen; dat tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 14 februari 2003 tot en met 15 maart 2003, in het kader van de opmaak van dit sectoraal BPA geen enkel bezwaar werd ingediend; dat er dus vanuit kan worden gegaan dat bvba Frans Boden akkoord was met de voorziene overgangsbepaling; dat uit de gegevens van het dossier blijkt dat de voorbije 10 jaar er nooit enige vraag of initiatief van het bedrijf naar de gemeente toe geweest is om te herlocaliseren; dat aangezien een gedeelte van de bedrijfsactiviteiten in Kalmthout gevestigd is, het bedrijf ook integraal naar het bedrijventerrein in deze gemeente had kunnen uitwijken; dat een ander gelijkaardig bedrijf overigens recent de nodige inspanningen geleverd heeft om te herlocaliseren van haar zonevreemde ligging in landschappelijk waardevol agrarisch gebied te Essen naar het industrieterrein in Kalmthout;

Overwegende dat de inrichting de (ontwikkeling van de) aanwezige bestemmingen in de omgeving, zijnde landschappelijk waardevol (herbevestigd) agrarisch gebied, natuurgebied en recreatiegebied, verstoort;

Overwegende dat de adviezen van het DRV, de AMV en de PMVC, zoals hierboven weergegeven, in aanmerking worden genomen;

Overwegende dat gesteld kan worden dat de exploitatie van de inrichting, die het voorwerp van de voormelde milieuvergunningaanvraag uitmaakt, niet verenigbaar is met voormelde ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften;

Overwegende dat voor de evaluatie van de elementen aangebracht door de beroeper, gehoord door de PMVC, verwezen wordt naar het advies van de PMVC, zoals hierboven weergegeven;

Overwegende dat uit de toepassing van de in artikel 3 §1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2006 vermelde beoordelingsschema's blijkt dat de gevraagde activiteiten van die aard zijn dat ze niet relevant zijn voor wat betreft invloed op het watersysteem; dat de aanvraag bijgevolg voldoet aan de in artikel 5 opgesomde doelstellingen van het decreet integraal waterbeleid van 18 juli 2003;

Overwegende dat gesteld kan worden dat de risico's voor de externe veiligheid, de hinder, de effecten op het leefmilieu, op de wateren, op de natuur en op de mens buiten de inrichting veroorzaakt door de gevraagde exploitatie niet tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt;

Overwegende dat er bijgevolg aanleiding toe bestaat het ingediende beroep ongegrond te verklaren, het collegebesluit te bevestigen en de vergunning te weigeren".

IV. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

4. In een enig middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 5.6.7 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna : motiveringswet) en van het zorgvuldigheids- en het vertrouwensbeginsel.

De verzoekende partij bekritiseert de motivering van het bestreden besluit, waarin de beoogde hernieuwing van de milieuvergunning wordt geweigerd omdat de inrichting zonevreemd zou zijn, de goede ruimtelijke ordening zou schaden en zij geen initiatief tot herlokalisatie zou hebben genomen.

Voor zover de hernieuwing van de milieuvergunning wordt geweigerd omwille van de zonevreemdheid van de inrichting, stelt de verzoekende partij dat het bestreden besluit artikel 5.6.7 VCRO miskent, welke bepaling er precies in voorziet dat zonevreemde bedrijven kunnen worden vergund indien zij de goede ruimtelijke ordening niet schaden en stedenbouwkundig vergunbaar zijn of reeds hoofdzakelijk zijn vergund en, indien zij de goede ruimtelijke ordening wel schaden, voor hoogstens vijf jaar kunnen worden vergund met het oog op herlokalisatie. De verzoekende partij merkt hieromtrent op dat de inrichting zich niet bevindt in één van de gevallen die uitdrukkelijk zijn uitgesloten van de toepassing van artikel 5.6.7 VCRO, zoals vermeld in de artikelen 1 en 2 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, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening niet kan worden toegepast. De toepassing van artikel 5.6.7 VCRO zou te dezen evenmin worden uitgesloten door

het gegeven dat in het toepasselijke BPA werd voorzien in een uitdoofbeleid van tien jaar.

In de mate dat de hernieuwing van de milieuvergunning wordt geweigerd wegens de zonevreemdheid van de inrichting en de onverenigbaarheid ervan met de goede ruimtelijke ordening, stelt de verzoekende partij dat het bestreden besluit voorbijgaat aan de mogelijkheid om overeenkomstig artikel 5.6.7, § 1, VCRO een milieuvergunning toe te kennen voor een termijn van ten hoogste vijf jaar met het oog op herlokalisatie. Bovendien meent de verzoekende partij dat in het bestreden besluit niet op afdoende wijze wordt gemotiveerd waarom de inrichting onverenigbaar zou zijn met de goede ruimtelijke ordening. Er wordt immers niet verwezen naar de omgeving, naar aanwezige bebouwing aldaar, naar de andere functies in de omgeving en naar de impact van de inrichting op de omgeving, noch wordt de onmiddellijke of de ruimere omgeving beschreven. De vaststelling dat de aanvraag in strijd is met de bestemmingsvoorschriften volstaat volgens de verzoekende partij niet om te besluiten tot de stedenbouwkundige onverenigbaarheid ervan.

Waar in het bestreden besluit een hernieuwing van de milieuvergunning voor een termijn van vijf jaar wordt geweigerd omdat zij zelf geen initiatief zou hebben genomen tot herlokalisatie, zet de verzoekende partij uiteen dat de gemeente Essen in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan zich ertoe heeft verbonden herlokalisatiemogelijkheden voor zonevreemde bedrijven aan te bieden op haar grondgebied, doch dat de gemeente in haar brief van 15 april 2013 gericht aan de PMVC bevestigt "dat er in de periode van 2003 tot op heden geen enkel RUP werd opgemaakt binnen de grenzen waarvan verzoeker kan herlokaliseren". Deze tekortkoming van de gemeente Essen in de uitvoering van haar gemeentelijk ruimtelijk structuurplan houdt volgens de verzoekende partij een schending in van het vertrouwensbeginsel, in het bijzonder nu zij de voorbije tien jaar verscheidene mondelinge contacten heeft gehad met de gemeente met het oog op de herlokalisatie. De verzoekende partij betoogt dat zij er op goede gronden mocht van uitgaan dat zij in aanmerking kwam voor herlokalisatie op het

grondgebied van de gemeente Essen in het kader van de aangekondigde ruimtelijke uitvoeringsplannen voor zonevreemde bedrijven, zodat in het bestreden besluit haar het gebrek aan initiatieven ter zake ten onrechte wordt verweten. De loutere verwijzing in het bestreden besluit naar "een ander gelijkaardig bedrijf" dat recent zou zijn geherlokaliseerd naar industriegebied te Kalmthout, is volgens de verzoekende partij niet afdoende in het licht van de motiveringswet, nu nergens wordt verduidelijkt om welk bedrijf het gaat en of ook zij daar terecht kan. Zij acht het des te frappanter dat in het bestreden besluit niet afdoende wordt gemotiveerd waarom geen tijdelijke hernieuwing van de vergunning voor ten hoogste vijf jaar wordt toegestaan, nu de oorspronkelijke herlokalisatietermijn van tien jaar precies rekening hield met de nog door de gemeente te nemen planningsinitiatieven, waaraan zij kennelijk is tekortgeschoten.

5. De verwerende partij antwoordt dat artikel 5.6.7 VCRO onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid biedt om een milieuvergunning te verlenen voor een zonevreemde inrichting, doch geenszins de verplichting inhoudt om zulks te doen. Zij stelt dat te dezen in elk geval niet is voldaan aan de voorwaarde van die bepaling dat de inrichting verenigbaar moet zijn met de goede ruimtelijke ordening, aangezien sedert 19 augustus 2013 het bedrijf zonevreemd is. Daarnaast benadrukt zij dat de verzoekende partij in het toepasselijke BPA reeds een termijn van tien jaar heeft gekregen om de inrichting te herlokaliseren, dat dergelijke termijn zeker volstond om een herlokalisatie door te voeren, dat de verzoekende partij in dat verband echter geen enkel initiatief heeft genomen en dat niet het minste bewijs voorligt van mondelinge contacten ter zake met het gemeentebestuur. Wat betreft de mogelijkheid, waarin artikel 5.6.7 VCRO voorziet, om met het oog op herlokalisatie een vergunning te verlenen voor hoogstens vijf jaar, stelt de verwerende partij dat zij in dat verband over een discretionaire bevoegdheid beschikt, dat te dezen rekening moet worden gehouden met het feit dat de verzoekende partij reeds gedurende tien jaar de mogelijkheid heeft gehad om te herlokaliseren, evenwel zonder resultaat, en dat het bestreden besluit ter zake op de verleende adviezen steunt. Voorts betoogt zij dat de verzoekende partij, gelet op de uitdrukkelijke overgangsbepaling opgenomen in

het sectoraal BPA, reeds sedert 2003 op de hoogte is van de zonevreemdheid van de inrichting, dat zij naar aanleiding van het openbaar onderzoek in het kader van de opmaak van dat BPA evenwel geen enkel bezwaar heeft ingediend en dat zij dan ook thans de onverenigbaarheid van de inrichting met de goede ruimtelijke ordening niet kan betwisten, aangezien zij daar voorheen mee akkoord ging. Ten slotte meent de verwerende partij dat het onjuist is om te stellen dat de gemeente Essen in gebreke is gebleven door het niet-voorzien in een zone geschikt voor de herlokalisatie van de betrokken inrichting, daar de verzoekende partij steeds de mogelijkheid heeft gehad om de inrichting te verplaatsen naar een andere gemeente, temeer zij nu reeds een deel van haar activiteiten uitoefent te Kalmthout.

6. De verzoekende partij dupliceert dat artikel 5.6.7 VCRO inderdaad geen verplichting oplegt om met het oog op herlokalisatie een milieuvergunning voor hoogstens vijf jaar toe te kennen, doch dat de discretionaire bevoegdheid waarover de overheid in dat verband beschikt precies inhoudt dat rekening moet worden gehouden met de concrete omstandigheden per geval, hetgeen te dezen niet is gebeurd.

Beoordeling

7. Blijkens de motieven van de bestreden beslissing werd de milieuvergunning geweigerd omdat de exploitatie van de inrichting niet verenigbaar is met de toepasselijke ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften. Deze beslissing steunt mede op de vaststelling dat de verzoekende partij op grond van het sectoraal BPA "Zonevreemde Bedrijven - Gemeente Essen - DeelBPA 2: Boden Frans", goedgekeurd bij ministerieel besluit van 19 augustus 2003, reeds heeft kunnen genieten van een herlokalisatietermijn van tien jaar.

8. Artikel 5.6.7 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.

Indien de goede ruimtelijke ordening geschaad wordt, kan rekening worden gehouden met de termijn die nodig is om de inrichting te herlokaliseren. 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.

§ 2. Een milieuvergunningsaanvraag kan ongunstig geadviseerd worden en geweigerd worden om de reden, vermeld in artikel 4.3.2.

§ 3. (...)"

Aangezien uit de gegevens van de zaak blijkt dat de betrokken inrichting in het voormelde sectoraal BPA reeds werd aangemerkt als een zonevreemd bedrijf dat op termijn dient te herlokaliseren, moest de verwerende partij, in de gegeven ongewijzigde feitelijke en juridische toestand, niet omstandig motiveren waarom de inrichting zonevreemd is, noch waarom de goede ruimtelijke ordening wordt geschaad.

Artikel 5.6.7, § 1, tweede lid, VCRO biedt aan de vergunningverlenende overheid de mogelijkheid om ingeval de milieuvergunning geacht wordt de goede ruimtelijke ordening te schaden, met het oog op herlokalisatie toch een milieuvergunning te verlenen. De maximale termijn van een dergelijke vergunning bedraagt vijf jaar. Aldus strekt de herlokalisatievergunning er niet toe een zonevreemde exploitatie voor onbepaalde tijd te bestendigen in afwachting van een daadwerkelijke verplaatsing van de inrichting naar een geëigende bestemmingszone. Te dezen moet de milieuvergunning van 3 mei 2004, waarvan de hernieuwing werd gevraagd, aangemerkt worden als een herlokalisatievergunning. Artikel 5.6.7 VCRO, dat van strikte toepassing is, laat niet toe dat middels het verlenen van een nieuwe milieuvergunning de herlokalisatietermijn nogmaals wordt verlengd. Een andere opvatting is niet verzoenbaar met de tekst van voornoemde bepaling waarin

uitdrukkelijk wordt gesteld dat de termijn van de herlokalisatievergunning moet worden bepaald in functie van de termijn die "nodig is om de inrichting te herlokalisieren" en die "ten hoogste gelijk (is) aan vijf jaar".

Artikel 5.6.7 VCRO legt aan de overheid niet de verplichting op om aan de exploitant passende mogelijkheden tot herlokalisatie aan te bieden, laat staan zelf te creëren. Dergelijke verplichting volgt evenmin uit het door de verzoekende partij aangehaalde vertrouwensbeginsel.

Het middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij 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 juli tweeduizend veertien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	waarnemend kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys