RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 228.046 van 10 juli 2014
in de zaak A. 209.622/VII-38.867.

In zake : 1. Gaston VERMEULEN
2. de NV IMMO-VERMEULEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Els Empereur en Ive Van Giel
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Brusselstraat 59, bus 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Filip Vincke
kantoor houdend te 8580 Avelgem
Kasteelstraat 13
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :
de NV GESBO
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Isabelle Larmuseau en Stijn Vandamme
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 juli 2013, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 28 mei 2013 waarbij het bestuurlijk beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 26 maart 2009, houdende het verlenen aan de NV Gesbo van de milieuvergunning voor het verder

exploiteren en veranderen van een inrichting voor de plaatsing, herstelling en handel in ramen, deuren en veranda's, gelegen aan de Hulsen 113 te Balen, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing, mits een aantal wijzigingen, wordt bevestigd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 5 september 2013. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de tussenkomende patij hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partijen hebben 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 Ive Van Giel, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Filip Vincke, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Stijn Vandamme, 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

3.1. De NV Gesbo is producent van veranda's, ramen en deuren. De inrichting ligt te Balen, Hulsen 113.

Volgens het gewestplan Herentals-Mol, vastgesteld bij koninklijk besluit van 28 juli 1978, is de inrichting deels gelegen in een woongebied voor de eerste 50 meter langs de Hulsenstraat en deels in een agrarisch gebied voor het achterliggende gedeelte. De inrichting is ook gelegen binnen het beheersingsgebied van het Bijzonder Plan van Aanleg (hierna : BPA) "Hulsen Ambachtelijke Zone", goedgekeurd bij ministerieel besluit van 10 maart 1987.

3.2. Op 3 december 2008 dient de tussenkomende partij een aanvraag in tot het verkrijgen van een milieuvergunning om de inrichting verder te exploiteren en te veranderen door wijziging en uitbreiding.

3.3. Op 26 maart 2009 verleent de deputatie van de provincie Antwerpen de gevraagde vergunning voor een termijn van twintig jaar.

3.4. Tegen die beslissing stelt eerste verzoeker, die vlak naast de inrichting woonachtig is, beroep in bij de Vlaamse regering. In het beroepschrift wordt uitvoerig stil gestaan bij de feitelijke toedracht. In rechte voert de beroepsindiener onder meer aan dat de hinder ten gevolge van de exploitatie niet afdoende is onderzocht, dat de inrichting onverenigbaar is met de bestemmingsvoorschriften "ambachtelijke zone" volgens het BPA, dat de inrichting niet gelegen is in een industriegebied maar dat zij volgens het gewestplan is gelegen in agrarisch gebied, dat in het Gemeentelijk Ruimtelijk

Structuurplan (hierna : GRS) Balen wordt erkend dat de inrichting een te grootschalig karakter heeft, dat er in een uitdoofbeleid voor de te grootschalige NV Gesbo is voorzien, dat een ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna : RUP) moet worden opgemaakt met herstel van de woon- en open ruimtebestemming, dat de "habitattoets" en de "natuurtoets" ontbreken, dat er diverse stedenbouwkundige inbreuken zijn en, ten slotte, dat het BPA "Hulsen Ambachtelijke Zone" alsook de verleende stedenbouwkundige vergunningen onwettig zijn.

3.5. Bij besluit van 9 oktober 2009 bevestigt de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur in beroep grotendeels de door de deputatie verleende vergunning.

3.6. Met zijn arrest nr. 214.073 van 23 juni 2011 vernietigt de Raad van State voormeld ministerieel besluit van 9 oktober 2009. De vernietigingsmotieven hebben betrekking op de onwettigheid van het BPA "Hulsen Ambachtelijke Zone", waarop de verleende milieuvergunning gesteund was.

3.7. Naar aanleiding van dat vernietigingsarrest wordt de administratieve beroepsprocedure hernomen en worden opnieuw een aantal adviezen ingewonnen.

Zo verleent de afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid twee gunstige adviezen. Ook de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie (hierna : GMVC) geeft op planologisch vlak een gunstig advies. De gemeente Balen adviseert evenzeer gunstig, zich baserend op een nota van de Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen (hierna : IOK), die onder meer luidt als volgt :

> "Voor de toepassing van artikel 5.6.7. VCRO dient de inrichting hoofdzakelijk vergund te zijn en mag de goede ruimtelijke ordening niet geschaad worden. Indien de ruimtelijke ordening geschaad wordt, kan rekening gehouden worden met de termijn die nodig is voor herlocalisatie van de inrichting.

In casu werd door de gemeente meegedeeld dat de inrichting hoofdzakelijk vergund is. Het bedrijf beschikt over verschillende bouwvergunningen en stedenbouwkundige vergunning waarbij enkele recent (2008) nog werden verleend. Uit deze vergunningen volgt dat geoordeeld werd dat het bedrijf - de aangevraagde werken en handelingen - in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening. De gemeente is van oordeel dat het bedrijf Gesbo nv de goede ruimtelijk ordening niet schaadt.

Niettegenstaande geoordeeld wordt dat het bedrijf Gesbo nv de goede ruimtelijke ordening niet schaadt, wordt in het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan aangegeven dat het bedrijf te grootschalig is geworden en dat het wenselijk is de woonfunctie op termijn te herstellen (GRS - richtinggevend gedeelte, blz. 36). Rekening houdende hiermee lijkt het niet uitgesloten dat de minister, indien zij de milieuvergunning zou verlenen met toepassing van artikel 5.6.7. VCRO, rekening zal houden met de termijn nodig voor de herlokalisatie van de inrichting.

Tenslotte wensen wij te wijzen op de verwarring die kan ontstaan over het BPA 'Hulsen Ambachtelijke Zone'. Aangezien dit BPA door de Raad van State niet werd vernietigd, is dit BPA nog steeds van kracht. Echter, aangezien de Raad van State in het arrest expliciet stelt dat het BPA onwettig is, lijkt dit BPA juridisch 'onbruikbaar' te zijn geworden. Elke beslissing gegrond op dit BPA, is precair. Om deze reden lijkt het o.i. bijkomend aangewezen om een Ruimtelijk Uitvoeringsplan op te maken ter remediëring van het door de Raad van State onwettig bevonden BPA 'Hulsen Ambachtelijke Zone'.

Indien de gemeente dit RUP wenst op te maken, dient dit in uitvoering van het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan te gebeuren. Het GRS voorziet in een uitdoving of herlocalisatie van de grootschaliger economische activiteiten die de ruimtelijke draagkracht van Hulsen overstijgen. De huidige activiteiten kunnen volgens het GRS wel voortgezet worden. Na stopzetting dient de vrijgekomen ruimte ingevuld te worden met kleinschalige woonprojecten op maat van het dorp. In het richtinggevend gedeelte van het GRS wordt onder '5.1.6. Acties en maatregelen' de opmaak van een RUP Hulsen Marktplein voorzien. Dit nieuwe RUP zal het bestaande BPA 'Hulsen Ambachtelijke Zone' vervangen, waarbij het de doelstelling is om de in het BPA aangeduide bedrijvenzone een nabestemming te geven zodat de huidige bedrijvigheid een uitdovend karakter krijgt. Het noordelijke deel van de bedrijvenzone krijgt de nabestemming wonen, het zuidelijke deel de bestemming open ruimte (GRS - richtinggevend gedeelte, blz. 42).

Concluderend lijkt gesteld te kunnen worden dat de minister de mogelijkheid heeft om in afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften de milieuvergunning voor het bedrijf Gesbo nv te verlenen, waardoor het bedrijf - minstens op korte termijn - geholpen wordt. Daarnaast lijkt een meer structurele oplossing te kunnen bestaan in het opmaken van een RUP (ter vervanging van het BPA) in uitvoering van het GRS, waarbij enerzijds de nodige rechtszekerheid kan worden geboden aan het bedrijf en anderzijds voorzien wordt in een nabestemming".

3.8. Op 28 mei 2013 verklaart de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur het beroep gedeeltelijk gegrond en verleent zij de gevraagde vergunning, mits enkele wijzigingen.

Dit is het thans bestreden besluit, dat onder meer steunt op de volgende motieven :

"Overwegende dat de Raad van State op 23 juni 2011 de milieuvergunning van 9 oktober 2009 vernietigd heeft op basis van de onwettigheid van het BPA;

Overwegende dat de vestiging volgens het gewestplan Herentals-Mol (goedgekeurd bij koninklijk besluit van 28 juli 1978) voor de eerste 50 meter uit de voorliggende Hulsenstraat in het woongebied ligt; dat daarachter het agrarisch gebied aansluit; dat in de plaats van het gewestplan bij ministerieel besluit van 10 maart 1987 het bijzonder plan van aanleg 'Hulsen Ambachtelijke Zone' van kracht is geworden, overeenkomstig artikel 17 van de toenmalige wet op de stedebouw (nu artikel 15 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996), zonder enig nader bestemmingsvoorschrift of verdere ordening van het gebied; dat het gehele bedrijf binnen de omgrenzing van het bijzonder plan van aanleg is gevat;

Overwegende dat de Raad van State in arrest nr. 214.073 van 23 juni 2011 stelt dat het BPA 'Hulsen Ambachtelijke Zone', goedgekeurd bij ministerieel besluit van 10 maart 1987, wegens onwettigheid buiten toepassing moet worden gelaten;

Overwegende dat het bedrijf, abstractie makend van het BPA, volgens het gewestplan Herentals-Mol voor de eerste 50 meter, aansluitend bij de Hulsenstraat, in het woongebied ligt; dat het grootste deel van het bedrijf echter gelegen is in het daarbij aansluitende agrarisch gebied;

Overwegende dat de aanvraag in strijd is met het vigerende planologisch voorschrift, dat het agrarisch gebied bestemd is voor de landbouw in de ruime zin (artikel 11 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen);

Overwegende dat artikel 5.6.7 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening stelt dat een milieuvergunningsaanvraag gunstig kan geadviseerd worden in afwijking op de bepalingen van de stedenbouwkundige voorschriften indien voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden:

- de goede ruimtelijke ordening wordt niet geschaad;
- de inrichting is hoofdzakelijk vergund;

Overwegende dat voor de huidige milieuvergunningsaanvraag geen bijkomende vergunningsplichtige bouwwerken noodzakelijk zijn; dat het gaat om een wijziging van ambachtelijke werkwijzen en van bedrijfsopslag;

Overwegende dat inzake de wettelijk verplichte toetsing van de activiteit aan de goede plaatselijke aanleg, los van het buiten beschouwing te laten bijzonder plan van aanleg, het bedrijf stedenbouwkundig als hoofdzakelijk vergund wordt beschouwd; dat de eerste stedenbouwkundige vergunning

dateert van voor de inwerkingtreding van het gewestplan (tevens voor het kwestieus bijzonder plan van aanleg); dat het bedrijf vanaf 1973 tot op heden verschillende stedenbouwkundige vergunningen gekregen heeft voor de systematische uitbouw van de vestiging; dat deze vergunningen door de bevoegde overheid beoordeeld werden als strokend met de vereisten van een goede ruimtelijke aanleg van de omgeving; dat deze vergunningen hoe dan ook niet genegeerd kunnen worden en zeer specifieke bouwrechten doen ontstaan uit hoofde van het bedrijf;

Overwegende dat in het verleden meerdere klachten werden ingediend met betrekking tot bouwovertredingen; dat in 1990 door middel van een vergelijk een eerder vastgesteld bouwmisdrijf definitief geregeld werd; dat in 2008 een proces-verbaal opgemaakt werd wegens het uitvoeren van werken zonder stedenbouwkundige vergunning; dat de vergunning afgeleverd werd in april 2008;

Overwegende dat eveneens in 2008 een klacht ingediend werd met betrekking tot gebouwen die in strijd met de verleende stedenbouwkundige vergunningen gebouwd zijn; dat de opgelegde groenschermen nog niet volledig gerealiseerd zouden zijn;

Overwegende dat in zijn mail van 25 juni 2012 de bouwinspectie Antwerpen stelt niet over de nodige informatie te beschikken of de gebouwen effectief conform de verleende stedenbouwkundige vergunningen opgetrokken werden; dat hieruit niet kan afgeleid worden dat het bedrijf niet hoofdzakelijk vergund is;

Overwegende dat aan de zuidwestelijke en zuidelijke kant van het bedrijf, evenals rond de loods van houtopslag een breed groenscherm werd aangelegd; dat de groenzone en de afsluiting gerealiseerd is zoals voorzien in de stedenbouwkundige vergunning van 14 april 1999; dat alleen de strook langs de ingangsweg niet werd voorzien van een groenzone, vermits dit technisch niet mogelijk is aangezien de toegangsweg van de brandweer dan zou worden belemmerd; dat er wel een haag staat en dat de exploitant aangeeft vlakbij de haag een geluidsscherm te voorzien waaraan een groen karakter kan worden gegeven; dat dit geluidsscherm met groen karakter smaller is (10 à 15 cm) dan een groenscherm of groenzone waardoor de toegang voor de brandweer niet belemmerd zou worden;

Overwegende dat in zijn geheel de configuratie van het bedrijf in een gangbare uitvoering is zowel inzake schaal, volume, inplanting, materialen en perceelsinkleding; dat de ruimtelijke weerslag van huidige milieuvergunningsaanvraag zich limiteert binnen de gegeven bedrijfsenveloppe;

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

Overwegende dat op basis van artikel 5.6.7 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening de milieuvergunningsaanvraag voor de wijziging en uitbreiding van GESBO, Hulsen 113, Balen, verleend kan worden, dit binnen de voorwaarden van de gegeven stedenbouwkundige vergunningen".

3.9. Naar aanleiding van een recent aangevraagde stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van een geluidsscherm op de site van de betrokken inrichting, stelt de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar in haar verslag van 26 september 2013 omtrent de goede plaatselijke ruimtelijke ordening :

"GOEDE RO: niet OK
Toelichting:

- De aanvraag betreft de bouw van een geluidsscherm op de bestaande, vergunde site van het bedrijf Gesbo. Deze muur wordt opgericht op de perceelsgrens met het eigendom van de beroeper. De beroeper heeft reeds omstandig aangetoond geluidshinder te ondervinden ten gevolge van de activiteiten van het bedrijf. De beroeper brengt onder meer een geluidsstudie bij waarmee deze dit aantoont.
- Het bedrijf is allesbehalve inpasbaar in zijn omgeving. De omgeving wordt gekenmerkt door woningen in open of halfopen bebouwing op ruime percelen aan de zijde van het gehucht Hulsen (dat zeer kleinschalig is). Deze woningen bestaan uit één of twee bouwlagen met hellend dak. Het bedrijf heeft een schaal dat daar zeker niet op aansluit. Achter het bedrijf bevindt zich een nog tamelijk ongerept landschap bestaande uit weiden en bossen waardoor de Grote Nete meandert. De vallei van de grote Nete vormt een habitatrichtlijngebied waaraan de site van de aanvraag deels onmiddellijk paalt. Ook hieruit blijkt dat een bedrijf met een industrieel karakter (productie van ramen, deuren veranda's, verwerking van grondstoffen als hout, metaal en kunststof) hier niet thuishoort.
- Ook uit het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (richtinggevende gedeelte) blijkt dat het bedrijf Gesbo door de jaren heen te grootschalig is geworden en dat het wenselijk is de woonfunctie (in het deel dat gelegen is in woongebied) op termijn te herstellen. Het GRS van de gemeente Balen geeft daarbij de voorkeur aan een uitdovingsbeleid voor het bedrijf zodat de woonbestemming hersteld kan worden. Het zuidelijke deel van de site zou een open ruimtebestemming krijgen, aansluitend bij de vallei van de Grote Nete. Er is sprake van een nieuw RUP met nabestemming om dit uitdovingsbeleid te ondersteunen. Dit RUP is er in concreto nog niet.
- Op zich zou het oprichten van een geluidsscherm een verbetering van de leefkwaliteit van het aanpalende pand kunnen betekenen. Het wordt echter niet aangetoond door de aanvrager wat de geluidsreductie ten gevolge van dit scherm zou zijn en of er dus wel degelijk sprake is van een verbetering. Verder is maar de vraag of deze muur niet eerder een doekje voor het bloeden betekent voor de hinder veroorzaakt door een bedrijf dat helemaal niet inpasbaar is op deze plaats, doch echter daar historisch gegroeid is.
- Alleszins is er wel degelijk sprake van een ruimtelijke impact, gelet op de

lengte en de hoogte van de wand, die toch niet te vergelijken is met een normale tuinmuur, of deze nu bestemd is om te laten begroeien of niet. Het resultaat zal zijn dat de bewoners van huisnummer 11 visueel de indruk zullen krijgen van een bijna 70m lang en 4m hoog gebouw langsheen hun rechter perceelsgrens.

- Gelet op het voorgaande kunnen er momenteel enkel instandhoudingswerken op deze site toegelaten worden. Het toestaan van bijkomende uitbreidingen of werken, hoe klein ook, werken de bestendiging van een dergelijk bedrijf in de hand, terwijl net uit het voorgaande blijkt dat het handhaven van dit bedrijf op deze locatie niet wenselijk is. Zoals ook blijkt uit het ruimtelijk structuurplan van Balen is het opportuun om voor dit bedrijf uit te kijken naar mogelijkheden voor herlocalisatie".

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar neemt een gelijkaardig standpunt in in haar verslagen van 25 juli 2013 en 10 april 2014 naar aanleiding van een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag voor de bouw van een glazen constructie, respectievelijk de regularisatie van de verandering van de dakconstructie van de gebouwen.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie nopens het belang van de verzoekende partijen

4. De tussenkomende partij werpt op dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij het annulatieberoep, nu de tweede verzoekende partij, als rechtspersoon, geen hinder kan ondervinden en evenmin haar maatschappelijke zetel heeft in Balen en voorts de door de verzoekende partijen aangehaalde hinderaspecten niet bewezen of minstens onjuist zijn. Wat die hinderaspecten betreft, wijst de tussenkomende partij erop dat het door de verzoekende partijen aangehaalde akoestisch onderzoek van maart 2013 totaal achterhaald is door een actueel geluidsonderzoek waaruit duidelijk blijkt dat de toepasselijke geluidsnormen worden nageleefd, dat voorts de vermeende verkeershinder, overlast door nachtelijk verkeer en door weekendwerk en negatieve impact op de waterhuishouding op geen enkele wijze worden bewezen, dat het groenscherm wel degelijk is gerealiseerd conform de stedenbouwkundige vergunning van 14 april

1999 en er geenszins visuele hinder of een schending van de privacy wordt aangetoond en dat, ten slotte, niet valt in te zien hoe de verzoekende partijen een rechtstreeks belang zouden kunnen putten uit een vermeende inbreuk op de culturele erfgoedwaarde, in het bijzonder nu hieromtrent gunstig werd geadviseerd.

5. De verzoekende partijen repliceren dat in eerdere zaken hun belang steeds werd erkend door de Raad van State. Daarnaast zetten zij uiteen dat de betrokken inrichting wel degelijk geluidshinder, verkeershinder, overlast door nachtelijk verkeer en door weekendwerk, visuele hinder door gebrek aan een afdoende groenscherm en problemen voor de waterhuishouding genereert, terwijl hun woning opgenomen is in de Inventaris van het Bouwkundig Erfgoed en als dusdanig zo veel mogelijk moet worden gevrijwaard.

Beoordeling

6. Het staat buiten betwisting dat de tweede verzoekende partij eigenaar is van de woning waarin eerste verzoeker woont. Die woning is gelegen naast het perceel waarop de betwiste exploitatie plaatsvindt. Die vaststelling volstaat om het belang van de tweede verzoekende partij aan te nemen. Voorts toont de tussenkomende partij niet aan dat, rekening houdend met de ligging van de betrokken percelen en de beperkte afstand tussen haar bedrijf en de woonplaats van eerste verzoeker, de vergunde activiteiten geen enkele hinder of nadeel teweegbrengen in de onmiddellijke omgeving.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

7. In een tweede middel voeren de verzoekende partijen 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, van het motiveringsbeginsel en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij zetten uiteen dat in het bestreden besluit ten onrechte en op grond van incorrecte motieven en feitelijk onjuiste gegevens wordt gesteld dat de betrokken inrichting, met toepassing van artikel 5.6.7 VCRO, in afwijking van de gewestplanbestemming kan worden vergund omdat zij hoofdzakelijk vergund zou zijn en de goede ruimtelijke ordening niet zou schaden, dat geen rekening is gehouden met hun nota ingediend naar aanleiding van het advies van de GMVC, dat noch hun woning, noch de directe omgeving werd betrokken bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de inrichting met de goede ruimtelijke ordening, dat evenmin rekening werd gehouden met het gegeven dat het bedrijf behept is met diverse bouwovertredingen en dat uit het dossier duidelijk blijkt dat het bedrijf niet verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening noch "hoofdzakelijk vergund" is.

Wat de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening betreft, voeren zij aan dat het bestreden besluit geen enkele concrete motivering bevat waarom de inrichting de ruimtelijke draagkracht van het gebied niet zou overschrijden en waarom de voorziene verweving van functies de aanwezige of te realiseren bestemmingen in de onmiddellijke omgeving niet in het gedrang zou brengen of verstoren. Zij merken op dat het bestreden besluit ter zake enkel een stijlformule bevat en een passage omtrent een groenscherm, dat in strijd met de vergunningsvoorwaarden nooit werd uitgevoerd, en een geluidsscherm, dat ten tijde van het bestreden besluit niet was vergund, terwijl zij in hun beroepschrift en navolgende nota's de onverenigbaarheid van de inrichting met de goede

plaatselijke ordening zonder meer hebben aangetoond op het vlak van functionele inpasbaarheid, mobiliteit, schaal, ruimtegebruik en bouwdichtheid, visuele aspecten, bodemreliëf, hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen. Ook menen zij dat de loutere verwijzing in het bestreden besluit naar een aantal stedenbouwkundige vergunningen in dit verband niet volstaat, nu die vergunningen steunen op een onwettig BPA en bijgevolg zelf onwettig zijn, die vergunningen slechts zijn verleend op grond van hun overeenstemming met dit BPA en aldus geen enkele beoordeling bevatten van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening, die vergunningen en de erin opgelegde voorwaarden niet zijn nageleefd door de exploitant en een milieuvergunning een autonome stedenbouwkundige toetsing dient te bevatten.

Voorts zetten zij uiteen dat een grootschalig industrieel bedrijf van klasse 1 gelegen in een uitsluitend residentieel gebied onverenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening, dat het industrieel karakter van het bedrijf te dezen blijkt uit de grootte ervan, de aard van de activiteiten en de tewerkstelling, dat de bestaande wegeninfrastructuur ontoereikend is voor het voortdurend aan- en afrijden van grote vrachtwagens, dat het bedrijf bovendien schadelijk is voor het aangrenzend habitatrichtlijngebied "Bovenloop van de Grote Nete met Zammelsbroek, Langdonken en Goor", dat ook door de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar en in het geldende GRS de onverenigbaarheid van de inrichting met de goede ruimtelijke ordening is vastgesteld, dat evenzeer sprake is van strijdigheid met de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, nu het GRS in een uitdoofbeleid voorziet om het bedrijf te herlokaliseren en te vermijden dat er nog vergunningen worden voor afgeleverd aangezien het te grootschalig is geworden en dat te dien einde de gemeente Balen de vervanging van het geldende BPA voorstelt met het oog op het creëren van woongebied en open ruimte.

Met betrekking tot het hoofdzakelijk vergund zijn van de inrichting, sommen de verzoekende partijen een aantal nog steeds bestaande inbreuken op de verleende stedenbouwkundige vergunningen en de erin opgelegde voorwaarden op, en stellen zij vast dat de verwerende partij hieraan geen gevolg

heeft verbonden en de bestreden beslissing dienaangaande slechts een stijlformule bevat en waarin wordt vermeld dat het groenscherm wel degelijk werd gerealiseerd, behalve aan de ingangsweg waar dit technisch niet mogelijk zou zijn. De verzoekende partijen beklemtonen dat hoewel de afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid op 1 juli 2009 een gunstig advies heeft verstrekt "binnen de voorwaarden van de verkregen stedenbouwkundige vergunningen", in het bestreden besluit niet een dergelijke voorwaarde wordt opgelegd en nergens wordt gemotiveerd waarom het naleven van de verkregen stedenbouwkundige vergunningen en de erin opgelegde voorwaarden niet als milieuvergunningsvoorwaarde wordt opgelegd. Voor zover in het bestreden besluit sprake is van een vermoeden van vergunning, wijzen zij erop dat aan de voorwaarden daartoe, vervat in artikel 4.2.14 VCRO, niet is voldaan. Waar in het bestreden besluit bovendien wordt erkend dat een bouwmisdrijf werd gepleegd, menen zij dat dit niet als "vergund" kan worden beschouwd door het feit dat ter zake een "vergelijk" zou zijn getroffen of de bouwinspectie desbetreffend zou verklaren niet over voldoende informatie te beschikken. Zij besluiten dat een zorgvuldige beoordeling omtrent het hoofdzakelijk vergund karakter van een inrichting vereist dat concreet wordt nagegaan of voor alle op het terrein aanwezige gebouwen stedenbouwkundige vergunningen werden verleend die, net zoals de erin opgelegde voorwaarden, volledig en zonder enige afwijking werden nageleefd, welke beoordeling volgens hen te dezen niet heeft plaatsgevonden, nu in het bestreden besluit zelfs niet naar concrete vergunningen wordt verwezen.

8. De verwerende partij antwoordt vooreerst dat de gevraagde milieuvergunning geen enkel gevolg heeft voor de ruimtelijke ordening, nu er geen uitbreiding van enig bouwvolume noch een stedenbouwkundige vergunning wordt gevraagd. Daarnaast wijst zij op het advies van het departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (hierna : RWO) van 19 oktober 2012, waarin wordt gesteld dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad. Wat de ruimtelijke draagkracht van het gebied betreft, stelt de verwerende partij dat de gebouwen van de exploitant zich achteraan bevinden, weg van de bewoning, en dat er zeker klachten zouden zijn binnengekomen bij de gemeente indien de

woonfunctie in het gedrang zou zijn gekomen. Het advies van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar en het GRS kaderen volgens haar in de toepassing van artikel 4.3.2, § 2, VCRO, dat geen betrekking heeft op milieuvergunningen en een strengere toetsing vereist van de goede ruimtelijke ordening dan artikel 5.6.7 VCRO. De verwerende partij stelt dat zij wel degelijk een eigen beoordeling heeft gemaakt van de ruimtelijke draagkracht van het gebied, steunend op de adviezen van het departement RWO.

Met betrekking tot het "hoofdzakelijk vergund" zijn van de inrichting, verwijst de verwerende partij opnieuw naar het advies van het departement RWO van 19 oktober 2012, stelt zij dat de verzoekende partijen niet aantonen dat een essentiële constructie die noodzakelijk is voor de normale bedrijfsvoering niet zou zijn vergund en benadrukt zij het verschil tussen het niet correct naleven van een stedenbouwkundige vergunning, wat een kwestie van handhaving is, en het niet stedenbouwkundig vergund zijn. Waar de verzoekende partijen eisen dat als milieuvergunningsvoorwaarde zou worden opgelegd dat het bedrijf de stedenbouwkundige vergunningen moet naleven, merkt zij op dat dit geen uitstaans heeft met het hoofdzakelijk vergund zijn van de inrichting en dat hierop in het bestreden besluit expliciet wordt ingegaan. Ten slotte stelt zij dat alle gebouwen van de inrichting stedenbouwkundig vergund zijn, dat het feit dat het BPA dat aan die vergunningen ten grondslag ligt, onwettig is, hieraan geen afbreuk doet en dat de bepalingen omtrent "het vermoeden van vergunning" dan ook niet ter zake doen.

9. De tussenkomende partij wijst op de gunstige adviezen om artikel 5.6.7 VCRO in voorliggend geval toe te passen en stelt dat de verzoekende partijen geen enkel bewijs voorleggen van de beweerde hinder en stedenbouwkundige inbreuken. Zij somt de verscheidene definitieve stedenbouwkundige vergunningen op voor de bestaande gebouwen van de inrichting en beklemtoont dat het irrelevant is dat die vergunningen op een onwettig BPA zouden steunen, aangezien deze overeenkomstig artikel 4.3.1, § 1, 1°, VCRO bij hun toekenning evenzeer aan de goede ruimtelijke ordening zijn

getoetst en ter zake nooit enig probleem is gerezen. Voorts stelt zij dat in het bestreden besluit de woning van de verzoekende partijen alsook de omgeving wel degelijk in de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening werden betrokken, dat ook de beroepsargumenten ter zake uitdrukkelijk in dat besluit worden weerlegd en dat er terecht in wordt verwezen naar het advies van het departement RWO van 19 oktober 2012. Voorts zet zij uiteen dat het geen grootschalig industrieel bedrijf betreft, maar wel een ambachtelijk bedrijf waarin handwerk primeert met minder dan vijftig werknemers, volledig omsloten door een groenscherm en toegelaten in woongebied, dat de verkeersimpact van het bedrijf zeer gering is, gelet op de beperkte bewegingen van de vrachtwagens en de werknemers op de aanwezige tweevaksbaan en de toegang tot het bedrijf via een doodlopend straatje aan de achterkant waar de verzoekende partijen geen last van kunnen ondervinden en waaromtrent nog nooit klachten zijn geformuleerd, dat ook de visuele impact zeer beperkt is, nu het bedrijf is omgeven door een groenscherm, de showroom en een 3,5 meter hoge haag, dat na screening geen enkel negatief effect wordt verwacht op het leefmilieu en dat de bepalingen van het GRS te dezen irrelevant zijn, aangezien noch een stedenbouwkundige noch een milieuvergunningsaanvraag moet worden getoetst aan het GRS.

Wat het hoofdzakelijk vergund karakter van de inrichting betreft, somt de tussenkomende partij opnieuw alle definitieve stedenbouwkundige vergunningen op, wijst zij op het vermoeden van wettigheid ervan, stelt zij dat in het bestreden besluit die vergunningen wel degelijk mee in overweging zijn genomen hoewel zij niet afzonderlijk worden vermeld en merkt zij op dat zelfs na een officieel schrijven gericht aan diverse instanties geen enkele van de door de verzoekende partijen beweerde stedenbouwkundige inbreuken vastgesteld of bewezen is. Voor het overige herneemt de tussenkomende partij de argumentatie ter zake uit de memorie van antwoord.

10. De verzoekende partijen dupliceren dat de betrokken milieuvergunningsaanvraag wel degelijk praktische gevolgen heeft voor de ruimtelijke ordening, nu in het bestreden besluit bij de beoordeling van de

geluidshinder de oprichting van een geluidsscherm in aanmerking wordt genomen. Daarnaast stellen zij dat geen vermoeden van wettigheid bestaat van de verleende stedenbouwkundige vergunningen, doch dat integendeel al die vergunningen steunen op een onwettig BPA en als dusdanig een juridische basis ontberen. Voorts menen zij dat de loutere vermelding in het bestreden besluit van het aantal woningen gelegen in een straal van 100 meter rond de perceelsgrens van de inrichting en van de afstand van hun woning tot die perceelsgrens, niet volstaat in het kader van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening. Vervolgens betwisten zij dat de betrokken inrichting een ambachtelijk bedrijf zou zijn en dat ter plaatse een "grote verbindingsweg" aanwezig zou zijn, merken zij op dat in 2008 en 2011 wel degelijk klachten zijn ingediend bij de afdeling Milieu-inspectie en stellen zij dat de visuele impact allerminst beperkt is, nu het vergunde groenscherm van 3 tot 5 meter niet is aangebracht langs hun woning en tuin. Omtrent het hoofdzakelijk vergund karakter van de inrichting, betwisten zij opnieuw het vermoeden van wettigheid van de verleende stedenbouwkundige vergunningen en achten zij die vergunningen dermate aangetast door een onregelmatigheid dat het bestaan ervan moet worden genegeerd. Voorts benadrukken zij dat de kleinste afwijking van de vergunning voor wat betreft de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies volstaat om te concluderen dat het bedrijf niet hoofdzakelijk vergund is. In dat verband betwisten zij dat de aangevoerde stedenbouwkundige inbreuken niet zouden zijn aangetoond en wijzen zij op het vernietigde ministerieel besluit van 9 oktober 2009 waarin duidelijk werd vastgesteld dat de inrichting geëxploiteerd wordt in strijd met de verleende stedenbouwkundige vergunningen en de erin opgelegde voorwaarden.

11. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij, wat de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening betreft, dat te dezen enkel het departement RWO bevoegd was om advies te verlenen omtrent de stedenbouwkundige aspecten van de milieuvergunningsaanvraag, en niet de gemeente Balen, die overigens evenzeer gunstig adviseerde, noch de IOK, een intercommunale die niets met de voorliggende zaak te maken heeft. Het GRS kan volgens haar evenmin als concrete beoordelingsgrond voor een

milieuvergunningsaanvraag worden gehanteerd, noch aanleiding geven tot een strengere beoordeling van de motiveringsplicht in hoofde van de vergunningverlenende overheid. Met betrekking tot het negatief advies van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar naar aanleiding van een recente stedenbouwkundige vergunningsaanvraag, merkt zij op dat dit geen uitstaans heeft met de voorliggende milieuvergunningsaanvraag waarbij het GRS van geen belang is, dat dit uitgaat van een instantie die geen adviesbevoegdheid heeft in milieuvergunningsprocedures en dat dit dateert van na het bestreden besluit. Voorts meent zij dat de voorwaarde om een groenscherm aan te leggen geenszins op een probleem wijst inzake de goede ruimtelijke ordening, nu zulks om uiteenlopende redenen kan worden opgelegd, onder meer om te fungeren als buffer. Over het hoofdzakelijk vergund zijn van de inrichting, herhaalt de verwerende partij dat in het bestreden besluit in de eerste plaats wordt verwezen naar de sinds 1973 systematisch verkregen bouwvergunningen, dat vervolgens een aantal stedenbouwkundige klachten wordt opgesomd die evenwel geregeld blijken te zijn en dat terecht wordt besloten dat het nog niet behandeld zijn van de laatste klacht uit 2008 geen afbreuk kan doen aan de vaststelling dat het bedrijf hoofdzakelijk vergund is. Zij werpt ten slotte op dat door een eventuele kleine overtreding het vergund karakter van het hele bedrijf niet in vraag kan worden gesteld.

12. De tussenkomende partij stelt in haar laatste memorie dat zowel de gemeente Balen, de IOK, de GMVC en het departement RWO gunstig hebben geadviseerd, zodat er geen sprake is van andersluidende adviezen en van een verzwaarde motiveringsplicht in hoofde van de verwerende partij, dat de verwerende partij in het kader van de toepassing van artikel 5.6.7 VCRO wel degelijk een afdoend en concreet onderzoek heeft gevoerd en specifiek bijkomend advies heeft ingewonnen bij de bevoegde instanties, die gunstig hebben geadviseerd, zodat de motivering van het bestreden besluit niet als kennelijk onredelijk kan worden beschouwd, dat de omstandigheid dat de motivering van het bestreden besluit inhoudelijk aansluit bij het advies van het departement RWO van 19 oktober 2012 geen afbreuk doet aan de draagkracht van de uitdrukkelijk

opgegeven motieven, dat in het bestreden besluit concreet wordt nagegaan of er nog stedenbouwkundige inbreuken bestaan en wordt vastgesteld dat de gekende bouwmisdrijven volledig zijn geregulariseerd, dat uit het antwoord van de bouwinspectie wordt afgeleid dat er geen stedenbouwkundige inbreuken meer bestaan en op grond van die vaststelling de definitief verleende stedenbouwkundige vergunningen uit het verleden in aanmerking worden genomen, dat het GRS reeds van 2007 dateert en dat intussen de gemeente Balen een gewijzigde visie hanteert en reeds te kennen gaf geen RUP te willen opmaken voor de site doch de bestaande toestand te willen bestendigen, dat het GRS expliciet toelaat dat de huidige activiteiten worden voortgezet, aangezien pas na de stopzetting van het bedrijf en de opmaak van een nieuw RUP de huidige activiteiten zouden uitdoven en dat in het bestreden besluit, op grond van de gunstige adviezen en het concreet onderzoek waaruit werd besloten dat de inrichting geen onaanvaardbare hinder veroorzaakt, in redelijkheid wordt geoordeeld dat de aanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. Aangaande het negatief advies van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar in een recente stedenbouwkundige vergunningsprocedure, merkt de tussenkomende partij op dat dit dateert van na het bestreden besluit en dat de verwerende partij hiermee dus geen rekening kon houden. Ten slotte wijst de tussenkomende partij er op dat in het bestreden besluit terecht wordt gesteld dat het groenscherm wel degelijk werd gerealiseerd, de bestaande haag voor afdoende buffering zorgt op de enige plaats waar een groenscherm ontbreekt en aldus de goede ruimtelijke ordening wordt gerespecteerd.

Beoordeling

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

Dit artikel bepaalt :

"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.

(...)".

De aangehaalde bepaling bevat twee cumulatieve voorwaarden die tegelijk vervuld moeten zijn opdat de milieuvergunning in afwijking van een stedenbouwkundig voorschrift kan worden verleend. Voor de toepassing van voormelde afwijkingsregeling volstaat het derhalve niet dat de inrichting als hoofdzakelijk vergund wordt beschouwd, zonder dat wordt onderzocht of gemotiveerd waarom de ruimtelijke ordening niet wordt geschaad.

14. Te dezen moet de overheid in haar beslissing afdoende motiveren waarom in het voorliggende concrete geval de ruimtelijke draagkracht van het gebied niet wordt overschreden en de aanwezige of te realiseren bestemmingen in de onmiddellijke omgeving niet in het gedrang worden gebracht of verstoord.

In de mate dat de thans bestreden milieuvergunning steunt op het motief waarin gesteld wordt dat "in zijn geheel de configuratie van het bedrijf in een gangbare uitvoering is zowel inzake schaal, volume, inplanting, materialen en perceelsinkleding", hanteert de verwerende partij een nietszeggende stijlformule om van de geldende stedenbouwkundige voorschriften af te wijken. Bovendien mist die redengeving elementaire overtuigingskracht wanneer ze wordt afgezet tegen het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan waarin staat te lezen dat het kwestieuze bedrijf door een continue groei op de huidige inplantingsplaats "te grootschalig" is geworden. Ook al vormen de ruimtelijke structuurplannen overeenkomstig artikel 2.1.2, § 7, VCRO geen

beoordelingsgrond voor vergunningsaanvragen, kunnen die plannen bezwaarlijk volledig genegeerd worden in zoverre zij aanduidingen bevatten omtrent de ruimtelijke draagkracht van het betrokken gebied.

De omstandigheid dat "voor de huidige milieuvergunningsaanvraag geen bijkomende vergunningsplichtige bouwwerken noodzakelijk zijn", motiveert op zich niet dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad door de met het bestreden besluit vergunde activiteiten.

15. De vaststelling dat de motieven van de bestreden beslissing niet afdoende aantonen dat voldaan is aan de eerste voorwaarde van artikel 5.6.7, § 1, VCRO, brengt mee dat tot de onwettigheid van de bestreden milieuvergunning moet worden besloten, zonder dat bijkomend moet worden onderzocht of de vergunningverlenende overheid al dan niet terecht heeft besloten dat de betrokken inrichting hoofdzakelijk vergund is.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 28 mei 2013 waarbij het bestuurlijk beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 26 maart 2009, houdende het verlenen aan de NV Gesbo van de milieuvergunning voor het verder exploiteren en veranderen van een inrichting voor de plaatsing, herstelling en handel in ramen, deuren en veranda's, gelegen aan de Hulsen 113 te Balen, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing, mits een aantal wijzigingen, wordt bevestigd.

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 350 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 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**