

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 229.435 van 2 december 2014
in de zaken A. 208.007/X-15.359 (I)
A. 208.009/X-15.360. (II)**

- In zake :
- I. Christiane PASSCHYN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Donatienne Ryckbost
kantoor houdend te 8400 Oostende
E. Beernaertstraat 80
bij wie woonplaats wordt gekozen
 - II. Mark DE VOS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Donatienne Ryckbost
kantoor houdend te 8400 Oostende
E. Beernaerstraat 80
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

- 1. de GEMEENTE LICHTERVELDE
- 2. de PROVINCIE WEST-VLAANDEREN

Tussenkommende partij :

de NV WEGENISWERKEN ADIEL MAES
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Sofie De Maesschalck
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen
en
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pieter Jan Defoort
kantoor houdend te 8000 Brugge
Predikherenstraat 23/1

I. Voorwerp van de beroepen

1. De beroepen, ingesteld op 18 februari 2013, strekken tot de nietigverklaring van :
 - a. het besluit van de gemeenteraad van Lichtervelde van 25 juni 2012 houdende definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Wegeniswerken Adiel Maes”,
 - b. het besluit van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 8 november 2012 houdende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Wegeniswerken Adiel Maes”, voor de gemeente Lichtervelde, bestaande uit een plan bestaande toestand, een bestemmingsplan, stedenbouwkundige voorschriften en toelichtingsnota,
 - c. het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lichtervelde van 1 december 2009 houdende afgifte van een voorwaardelijk planologisch attest aan de nv Wegeniswerken Adiel Maes.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 224.649 van 16 september 2013 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen verworpen in de zaak *sub I*.

Bij arrest nr. 224.650 van 16 september 2013 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen verworpen in de zaak *sub II*.

De verzoekende partijen hebben in beide zaken een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

In beide zaken hebben de verwerende partijen een memorie van antwoord en de verzoekende partijen een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partij heeft in beide zaken een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikkingen van 4 november 2013.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld in beide zaken.

De verzoekende partijen hebben in beide zaken een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De tweede verwerende partij en de tussenkomende partij hebben in beide zaken een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 september 2014.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Donatienne Ryckbost, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Sofie De Maesschalck, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft in beide zaken een met dit arrest andersluidend 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. Wat de uiteenzetting van de feiten betreft, wordt vooreerst verwezen naar het gestelde in 's Raads arresten nrs. 224.649 en 224.650 van 16 september 2013. In aanvulling daarvan, wordt vastgesteld dat de

tussenkomende partij bij besluit van 30 oktober 2013 van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur, een vergunning bekam voor het verder exploiteren en veranderen van haar asfaltcentrale. De verzoekende partijen hebben op 27 december 2013 elk een annulatieberoep tegen dit besluit ingediend (zaken A.211.190/VII-39.000 en A.211.192/VII-39.001).

IV. Ontvankelijkheid van de beroepen

A. Ratione materiae - ten aanzien van de derde bestreden beslissing

De aangevoerde excepties

4.1. De tussenkomende partij werpt in haar verzoekschrift tot tussenkomst een exceptie van onontvankelijkheid van de beroepen op, in zoverre deze tegen de derde bestreden beslissing zijn gericht. Deze laatste beslissing zou immers een louter voorbereidende handeling zonder onmiddellijke, nadelige gevolgen betreffen, die niet voor de Raad van State kan worden bestreden. De eerste verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord eenzelfde exceptie ten aanzien van de derde bestreden beslissing op.

Beoordeling

4.2. De vraag of de derde bestreden beslissing, het positief planologisch attest, een beslissing is als bedoeld in artikel 14, § 1, RvSt-wet, mag buiten beschouwing blijven. Zelfs als dat niet zo is, moet ze zoals hierna *sub* 8 wordt overwogen immers hoe dan ook worden vernietigd “voor de duidelijkheid in het rechtsverkeer”.

B. Ratione personae - belang

Standpunt van de partijen

5.1. De verzoekende partijen zetten in hun verzoekschrift op uitvoerige wijze hun belang bij hun beroep uiteen. De verzoekende partij *sub* I wijst er in dit verband op dat de drempel van haar woning in vogelvlucht op 225,82 meter afstand is gelegen van de perceelsgrens van de site waar de asfaltcentrale is gepland. Daardoor zal een aanzienlijke hinder jegens haar woonomgeving worden veroorzaakt. Het betreft meer in het bijzonder ernstige en onaanvaardbare stofhinder, visuele hinder, geluids- en verkeershinder. De verzoekende partij *sub* II voert een gelijkaardig betoog en wijst erop dat de afstand vanaf de voordeur van haar woning tot aan de kwestieuze site 66,88 meter bedraagt.

5.2. De eerste verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat de verzoekende partijen onvoldoende belang aantonen, omdat hun eigendom niet paalt aan de perimeter van het bestreden GRUP, zij in een doodlopend stuk weg wonen en dus geen hinder kunnen ondervinden van het verkeer van en naar het bedrijf. Het GRUP zou ook enkel de stedenbouwkundige voorwaarden vastleggen waarbinnen vergunningen moeten aangevraagd worden.

5.3. De verzoekende partijen repliceren in hun memorie van wederantwoord dat de site waarop het GRUP betrekking heeft zich in de nabijheid van hun woningen bevindt, dat zij zicht hebben op de terreinen en dat zij hinder kunnen ondervinden van de activiteiten.

Beoordeling

5.4. De verzoekende partijen *sub* I en II, wier woningen op respectievelijk 225,82 meter en 66,88 meter afstand van de site zijn gelegen, waar het bestreden GRUP in een asfaltcentrale voorziet, maken aannemelijk door dit GRUP hinder te kunnen ondervinden en hebben belang bij de bestrijding ervan.

Het betoog van de eerste verwerende partij dat het GRUP “enkel de stedenbouwkundige voorwaarden [vastlegt] waarbinnen een bouwvergunning en een milieuvergunning kan aangevraagd worden”, doet hieraan geen afbreuk. Het GRUP vormt immers de noodzakelijke rechtsgrond voor het verlenen van deze vergunningen, zodat het belang van de verzoekende partijen bij de vernietiging ervan voldoende rechtstreeks is.

De excepties zijn ongegrond.

V. Onderzoek van het eerste middel in de beide zaken

Uiteenzetting van het middel

6.1. De verzoekende partijen roepen in een eerste middel de schending in van artikel 4.4.28 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

Zij zetten, samengevat, uiteen dat het planologisch attest onwettig is omdat het geen betrekking heeft op een hoofdzakelijk vergund bedrijf aangezien de site begin jaren 80 structureel werd verbouwd zonder bijkomende vergunning en de “basismilieuvergunning” van 30 oktober 1997, ingevolge de gestaakte activiteiten op de site, is vervallen.

Zij betogen verder dat het planologisch attest waarop het GRUP steunt, is vervallen, aangezien de tussenkomen partij afstand heeft gedaan van de door haar op 23 november 2010 bij de tweede verwerende partij ingediende milieuvergunningsaanvraag, wat dient gelijkgesteld te worden met een definitieve weigering van de milieuvergunning, waardoor ook de inmiddels op 7 maart 2011 verkregen stedenbouwkundige vergunningen, ingevolge de wederzijdse koppeling, van rechtswege zijn vervallen. Bovendien is de op 30 oktober 1997 verleende “basismilieuvergunning” voor het exploiteren van het asfaltverwerkend bedrijf voor een termijn tot 30 oktober 2017 eveneens zonder voorwerp geworden en bijgevolg vervallen, gelet op de gesloopte inrichting die reeds twee jaar

stilgelegd was en waarvan de rubriek 30.4 met betrekking tot de asfaltproductie in elk geval reeds vervallen was, wat tevens in het advies van 2 februari 2011 van het departement LNE, afdeling Milieuvergunningen West-Vlaanderen wordt bevestigd en ook door de tussenkomenende partij al is erkend. Uit luchtfoto's van GISWEST is voorts duidelijk te zien dat zowel in 2000, 2005 als 2009 de poorten continu versperd zijn met puin en dus elke aan- of afrit onmogelijk is. Ook de op 28 november 2002 verleende milieuvergunning voor de exploitatie van de breek- en zeefinstallatie is ingevolge het verstrijken van de termijn van ingebruikname, vervallen. Voorts werd de centrale met een capaciteit van 180 ton/uur niet geïnstalleerd en werden de activiteiten verdergezet met de toenmalige installatie met een capaciteit van 100 ton/uur. Bijkomend werd de bij de milieuvergunning van 28 november 2002 opgelegde bijzondere voorwaarde van een oriënterend akoestisch onderzoek nooit uitgevoerd.

6.2. De eerste verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat “[u]it de initiatieven tot opmaak van het planologisch attest duidelijk [blijkt]” dat de tussenkomenende partij “steeds de bedoeling had [...] om de asfaltproductie [...] te blijven voortzetten”, en dat in het ontwerp-GRUP expliciet wordt aangegeven dat het GRUP niet louter is gebaseerd op het planologisch attest “maar ook op een op zichzelf staande ruimtelijke afweging en belangenafweging”.

6.3. De tweede verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat het afstand doen van een milieuvergunningsaanvraag niet gelijk staat met de definitieve weigering van de milieuvergunning door de overheid. Verdert wijst zij erop dat de activiteiten op de site niet geheel werden stopgezet, maar dat hoogstens één welbepaalde activiteit van het bedrijf onvrijwillig werd stopgezet. Overeenkomstig artikel 4.4.28, 3°, VCRO moet “het bedrijf” in zijn geheel als aanknopingspunt genomen worden. De milieuvergunning van 30 oktober 1997 bevat een uitgebreide (rubrieksgewijze) omschrijving van de verschillende deelaspecten, horende bij de exploitatie van het asfaltverwerkend bedrijf, waaronder het stallen van 25 voertuigen of aanhangwagens en de opslag van zand, vulstof en steenslag in open lucht. De verzoekende partijen erkennen

dat gedurende de periode 2000-2005-2009 heel wat materiaal werd opgeslagen op het terrein. Ook het stallen van diverse voertuigen wordt door hen niet ontkend. De milieuvergunning is volgens de tweede verwerende partij dan ook niet vervallen en de eventuele herlokalisatie van het bedrijf is louter gebaseerd op “speculaties”. Ten slotte wijst zij erop dat de eerste verwerende partij “op grond van artikel 2.2.13 VCRO nog over een parallelle rechtsgrond [beschikt] om tot opmaak van het voorliggend GRUP over te gaan”, zodat “de procedure van het GRUP op geen enkele manier zonder voorwerp is geworden, ook niet ingevolge een vermeend verval van het planologisch attest”.

6.4. De tussenkommende partij stelt in haar verzoekschrift tot tussenkomst dat het intrekken van een milieuvergunningsaanvraag niet leidt tot het verval van de stedenbouwkundige vergunning en betoogt dat uit een aantal gegevens blijkt dat van de stopzetting van het bedrijf geen sprake is. Dagelijks zijn vrachtwagens op het terrein materialen komen leveren en ophalen, dagelijks worden de loodsen gebruikt als bergplaats voor machines en gereedschap. Hoogstens was er een (onvrijwillige) stopzetting van één welbepaalde activiteit van het bedrijf. De tussenkommende partij stelt nooit de bedoeling te hebben gehad om de asfaltproductie stop te zetten, maar dat zij deze wenste verder te zetten, aangepast aan de nieuwe wettelijke vereisten (COPRO en CE-markering). Reeds vanaf 2007 had zij zich voorgenomen om een aanvraag voor het bekomen van een planologisch attest in te dienen. Door onvoorziene (externe) omstandigheden en door bepaalde misrekeningen heeft de aanvraag voor het planologisch attest vertraging opgelopen en heeft het bedrijf zijn asfaltproductie intussen noodgedwongen tijdelijk moeten stil leggen. Zij wijst erop dat de inrichting ten tijde van de toekenning van het planologisch attest hoofdzakelijk vergund was.

6.5. De verzoekende partijen dupliceren in hun memorie van wederantwoord dat er geen sprake meer was van een volwaardige exploitatie van de inrichting en dat er in de administratieve milieuvergunningsprocedure werd op gewezen dat de milieuvergunning voor wat betreft de hoofdrubriek (asfaltproductie) vervallen was. Zij stelt verder dat de inwerkingtreding van de “CE-markering” geen verantwoording kan zijn voor de tijdelijke opschorting van

de onderneming, dat de aanvrager zelf de gevolgen moet dragen voor het laattijdig in regel stellen van de onderneming met de COPRO-reglementering, dat de exploitant in het kader van de aanvraag van het planologisch attest impliciet erkent dat midden 2007 de exploitatie niet optimaal was en eigenlijk reeds was stilgelegd. Het stopzetten van de exploitatie kadert ook in de initiatieven die de tussenkomende partij sedert 1998 neemt om de activiteiten te herlokaliseren. De exploitant geeft verder zelf aan niet op de hoogte te zijn van de recente exploitatie-ontwikkelingen en in 2008 kon onmogelijk asfalt worden geproduceerd die aan de voorschriften aangaande de COPRO-keuringen voldeed. Betoogd wordt voorts dat er meerdere aanwijzingen zijn voor de sluiting van de stilgelegde site (het planologisch kader, de oprichting van de firma Scredema-Doornik, het niet exploiteren met een vermogen van 180 ton/uur, het sporadisch produceren voor particuliere doeleinden sedert 2003, de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar die op 11 augustus 2009 van de gemeentelijke technische dienst Lichtervelde verneemt dat de asfaltcentrale reeds meer dan twee jaar stil ligt en de jarenlange zoektocht naar een nieuwe locatie) en dat beperkte randactiviteiten het verval van de milieuvergunning niet kunnen verhinderen. Daarnaast voeren zij aan dat de beoogde installatie, zoals die blijkt uit het bij het GRUP gevoegde plan en de toelichtingsnota bij het GRUP, een capaciteit heeft van 240 ton/uur en een schending inhoudt van het opzet van het planologisch attest. Het planologisch attest verbiedt daarentegen elke uitbreiding en gaat bovendien verkeerdelijk uit van een vergunde inrichting. Dat een uitbreiding wordt beoogd, blijkt ook uit de milieuvergunning van 28 maart 2013, die eveneens voor de Raad van State wordt bestreden. Ten slotte wordt betoogd dat het bestreden GRUP niet anders kan dan gebaseerd zijn op het planologisch attest, omdat het niet verenigbaar is met het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (hierna : GRS) en niet kan worden opgemaakt “op maat van” één bedrijf.

Beoordeling

7.1. Artikel 28, § 1, 3°, en § 2 van het decreet van 28 juni 1985 ‘betreffende de milieuvergunning’ (hierna : milieuvergunningsdecreet) luiden:

§ 1. De vergunning vervalt van rechtswege wanneer zij betrekking heeft op een inrichting:

[...]

3° die gedurende twee opeenvolgende jaren niet werd geëxploiteerd [...].

[...]

§ 2. Indien de in § 1 genoemde gevallen slechts betrekking hebben op een gedeelte van de inrichting, vervalt de vergunning slechts voor dat gedeelte.”

Het toentertijd geldende artikel 46, 3°, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 ‘houdende vaststelling van het vlaams reglement betreffende de milieuvergunning’ (hierna : Vlarem I) luidt:

“De in artikel 5 bedoelde milieuvergunning vervalt van rechtswege voor de inrichting die of voor het gedeelte van de inrichting dat:

[...]

3° gedurende twee opeenvolgende jaren niet werd geëxploiteerd [...].”

7.2. Wat het door de verzoekende partijen aangevoerde verval van de “basismilieuvergunning” van 30 oktober 1997 – met een geldingstermijn tot 30 oktober 2017 – betreft, dient vooreerst vastgesteld dat de tussenkomende partij zelf aangeeft dat de asfaltproductie begin 2008 werd “opgeschort”. Daarnaast wordt de stillegging van de asfaltproductie gedurende ten minste twee jaar niet ernstig door de tussenkomende en de verwerende partijen betwist.

7.3. Gelet op het stilliggen van de asfaltproductie gedurende twee jaar, dient, in toepassing van de onder randnummer 7.1 vermelde bepalingen, vooreerst het verval van de milieuvergunning voor wat de asfaltproductie betreft, te worden vastgesteld. Dit verval wordt overigens bevestigd in een advies van 2 februari 2011 van de afdeling Milieuvergunningen West-Vlaanderen van het departement LNE en een beslissing van de deputatie van de provincie West-Vlaanderen van 28 maart 2013, verstrekt, respectievelijk genomen in het kader van een vergunningsaanvraag van de tussenkomende partij.

Het betoog van de tussenkomende en de verwerende partijen dat andere onderdelen van de milieuvergunning van 30 oktober 2017 wel steeds operationeel zijn gebleven, is niet van aard om het voormelde verval te

verhinderen. Integendeel, de Raad van State is van oordeel dat het stilleggen van de asfaltproductie gedurende twee jaar en het verval van de vergunning voor deze hoofdactiviteit, er redelijkerwijze toe doet besluiten dat ook de andere, aan deze hoofdactiviteit ondergeschikte onderdelen van de milieuvergunning van 30 oktober 1997 zijn vervallen. In het bijzonder de specifieke aard van deze onderdelen, zoals opgesomd in de laatste memorie van de tussenkomende partij, namelijk de “rubrieken opslag voor asfalt, aardpek,... > 5000 kg, 3.11: lozen bedrijfswater, 3.2: afvalwater, 12.2.1: Electriciteit, 15.1.1: stalling voertuigen, 16.3.2.2: compressoren, opslagplaatsen zware stookolie, gasolie, bitumen, verdeelpomp...”, doet de Raad van State oordelen dat zij wezenlijk in functie van de hoofdactiviteit betonproductie staan en redelijkerwijze geacht moeten worden te delen in het lot van deze hoofdactiviteit.

7.4. De door de tussenkomende en de verwerende partijen aangevoerde omstandigheid dat de stillegging van de asfaltproductie de tussenkomende partij moest toelaten om zich te conformeren aan de gewijzigde regelgeving betreffende de “COPRO-certificering” en “CE-markering” en dat het planologisch attest van 1 december 2009 (de derde bestreden beslissing) er precies moet toe dienen om de asfaltproductie te kunnen verderzetten, is niet van aard om de sanctie van het verval van rechtswege van de milieuvergunning tegen te gaan. De voornoemde bepalingen laten immers geen beleidsruimte toe en de hiervoor ingeroepen redenen kunnen niet opwegen tegen de duidelijke tekst van het milieuvergunningsdecreet en Vlarem I.

7.5. Artikel 4.4.28, tweede alinea, 5°, VCRO bepaalt dat het planologisch attest vervalt “als het bedrijf zijn activiteit stopzet”. Gelet op wat voorafgaat, dient de stopzetting van het bedrijf van de tussenkomende partij en derhalve het verval van het planologisch attest van 1 december 2009 te worden aangenomen.

7.6. Uit het dossier blijkt op onmiskenbare wijze dat het GRUP met toepassing van artikel 4.4.26, § 1, VCRO op het planologisch attest van 1 december 2009 is gesteund. De loutere omstandigheid dat de eerste verwerende

partij blijkens de toelichting bij het GRUP “van oordeel is dat, ook ongeacht het initiatief van het bedrijf tot het verkrijgen van een planologisch attest, een planologische regeling via een RUP zich opdringt”, doet hieraan geen afbreuk.

7.7. Het verval van het planologisch attest vitieert de daarop gesteunde eerste en tweede bestreden beslissing.

8. Ook het vervallen planologisch attest van 9 december 2009 (de derde bestreden beslissing) dient te worden vernietigd, ter wille van de duidelijkheid in het rechtsverkeer.

Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De zaken A. 208.007/X-15.359 en A. 208.009/X-15.360 worden gevoegd.

2. De Raad van State vernietigt :

- a. het besluit van de gemeenteraad van Lichtervelde van 25 juni 2012 houdende definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Wegeniswerken Adiel Maes”,**
- b. het besluit van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 8 november 2012 houdende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Wegeniswerken Adiel Maes”, voor de gemeente Lichtervelde, bestaande uit een plan bestaande toestand, een bestemmingsplan, stedenbouwkundige voorschriften en toelichtingsnota,**
- c. het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lichtervelde van 1 december 2009 houdende afgifte van een voorwaardelijk planologisch attest aan de nv Wegeniswerken Adiel Maes.**

3. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het *sub b* vernietigde besluit.

4. De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van de vorderingen tot schorsing en de beroepen tot nietigverklaring, begroot op 700 euro, elk voor de helft.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomsten, begroot op 250 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twee december 2014, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Johan Lust