

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 231.060 van 30 april 2015
in de zaak A. 210.086/VII-38.887.**

In zake : de GEMEENTE LUMMEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Mertens
kantoor houdend te 3580 Beringen
Scheigoorstraat 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Gilles Dewulf
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomen partij :
de NV EVERAERTS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Hugo Lamon
kantoor houdend te 3500 Hasselt
de Schiervellaan 23
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 2 september 2013, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 3 juli 2013 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Limburg van 28 oktober 2010, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de NV Everaerts Wegenbouw voor het verder exploiteren en veranderen van een mortel- en betoncentrale, gelegen aan de

Kapelstraat 9 te Lummen, deels gegrond worden verklaard en de beroepen beslissing wordt gewijzigd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 22 oktober 2013. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Rita Van Den Eeckhout heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 maart 2015.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joris Gebruers, die loco advocaat Wim Mertens verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Thomas Quintens, die loco advocaten Steve Ronse en Gilles Dewulf verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Hugo Lamon, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Rita Van Den Eeckhout heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De voorliggende procedure heeft betrekking op een bedrijf dat sedert de jaren 60 van de vorige eeuw werkzaam is aan de Kapelstraat 9 in Lummen.

Oorspronkelijk was de NV Everaerts Wegenbouw een bedrijf dat enkel werkzaam was op het gebied van wegenbouw. Naderhand vond een omvorming plaats van loutere wegenbouw naar betonproductie.

3.2. De deputatie van de provincie Limburg verleent op 28 oktober 2010 aan de tussenkomende partij een vergunning voor het verder exploiteren en veranderen van een mortel- en betoncentrale voor een termijn van tien jaar. De verzoekende en de tussenkomende partij in de voorliggende zaak, en de VZW Limburgse Milieukoepel, dienen tegen deze beslissing beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister.

3.3. Op 30 juni 2011 verklaart de minister het beroep van de exploitant gegrond en de beroepen van de gemeente Lummen en de Limburgse Milieukoepel deels gegrond. De vergunning wordt onder voorwaarden verleend voor een termijn van twintig jaar, met uitzondering van de grondwaterwinning uit het zand van Berg, waarvoor de vergunningstermijn wordt beperkt tot vijf jaar, en van de mobiele zeefinstallatie, waarvoor de vergunning slechts voor drie jaar wordt toegestaan.

3.4. Deze beslissing wordt door de Raad van State vernietigd bij arrest nr. 221.288 van 8 november 2012 wegens onwettigheden die verband houden met de planologische verenigbaarheid, de overeenstemming van de

huidige feitelijke toestand met de stedenbouwkundig vergunde toestand (bufferzone) en de toetsing aan de goede plaatselijke ordening.

3.5. De administratieve beroepsprocedure wordt hernomen en de volgende adviezen worden ingewonnen :

- de dienst Grondwaterbeheer van de afdeling Operationeel Waterbeheer van de Vlaamse Milieumaatschappij adviseert gunstig;
- de afdeling Milieuvergunningen van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie adviseert voorwaardelijk gunstig;
- Ruimte Vlaanderen, afdeling Gebieden en Projecten verleent op 7 januari 2013 een ongunstig advies; op 28 januari 2013 vult Ruimte Vlaanderen haar advies als volgt aan :

"De zeefinstallatie nu in milieuaanvraag is volgens de aanvrager dezelfde als waarvoor de stedenbouwkundige vergunning bij ministerieel besluit werd geweigerd. Deze installatie omvat een deels in de grond gebouwde, tot 3,50 meter hoge en bijna 23 meter lange bovengrondse bunker van keermuren met deels een 20 cm dikke dakplaat, wel degelijk een 'gebouw' volgens artikel 4.1.1.3° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Het Besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 (zoals laatst gewijzigd), tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is, stelt dat binnen het industriegebied enkel vrijstelling bestaat voor bepaalde 'Installaties en andere constructies dan gebouwen'";

- de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie adviseert op 29 januari 2013 het beroep van de exploitant gegrond te verklaren en de beroepen van de gemeente Lummen en de Limburgse Milieukoepel deels gegrond te verklaren. Het advies is voorwaardelijk gunstig.

3.6. Op 3 juli 2013 verklaart de minister het beroep van de exploitant gegrond en de beroepen van de gemeente Lummen en de Limburgse Milieukoepel deels gegrond, in die zin dat de gevraagde vergunning, onder voorwaarden, wordt verleend voor een termijn van 20 jaar, met uitzondering van de grondwaterwinning uit het zand van Berg, waarvoor de vergunningstermijn wordt beperkt tot vijf jaar, en de mobiele zeefinstallatie waarvoor de vergunning slechts voor drie jaar wordt toegestaan.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunten van de partijen

4. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van het gezag van gewijsde van het arrest van de Raad van State nr. 221.288 van 8 november 2012, en uit de schending van artikel 17, eerste lid, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, artikel 21, § 2, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (Vlarem I), artikel 8.2.1.3 en 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna : inrichtingsbesluit), het koninklijk besluit van 3 april 1979 houdende vaststelling van het gewestplan Hasselt-Genk en van de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

In een eerste onderdeel wordt gesteld dat de aanvraag geen ambachtelijk bedrijf of KMO vormt maar wel een industriële onderneming, dat de bestreden beslissing geen overwegingen bevat waaruit kan worden opgemaakt dat de aanvraag een ambachtelijk bedrijf of een KMO betreft en geen industriële onderneming, dat de bestreden beslissing de andersluidende adviezen en beslissingen niet weerlegt en dat "de aanvraag deels gelegen is binnen agrarisch gebied". De toevoeging die de verwerende partij heeft aangebracht aan het bij arrest nr. 221.288 van de Raad van State van 8 november 2012 vernietigde besluit dat de inrichting de milieuhygiënische toetsing heeft doorstaan en dat de hinder voor de omgeving tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt, waarbij de

minister verwijst naar de aanwezigheid van een bufferzone, naar het aantal personeelsleden, naar de oppervlakte van het terrein en het gebruik ervan voor de opslag van grondstoffen, volstaat volgens haar niet en voegt weinig toe aan de eerdere motivering.

In een tweede onderdeel betoogt de verzoekende partij dat in de bestreden beslissing diende te worden aangegeven waarom de betrokken inrichting kon worden beschouwd als een KMO. De bij het eerste onderdeel vermelde toevoeging van de minister deugt volgens de verzoekende partij niet.

In het derde onderdeel stelt de verzoekende partij dat de bestreden beslissing er ten onrechte van uitgaat dat de parking van de betrokken onderneming binnen de KMO-zone gelegen is en dat het advies van de afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid dat dit onder de aandacht brengt niet op afdoende wijze wordt weerlegd.

De verzoekende partij stelt in het vierde onderdeel dat de aanvraag niet bestaanbaar is met de omgeving en de goede plaatselijke ordening en dat de bestreden beslissing geen afdoende motivering bevat waaruit deze verenigbaarheid zou moeten blijken. Ook hier deugt de reeds bij het eerste en het tweede onderdeel vermelde toevoeging van de minister aan het vernietigde besluit niet, en voegt zij volgens de verzoekende partij weinig toe aan de eerdere motivering.

In het vijfde onderdeel betoogt de verzoekende partij dat een deel van de inrichting binnen agrarisch gebied is gelegen, en dat de aanvraag niet verenigbaar is met deze bestemmingsvoorschriften en om die reden had moeten worden geweigerd. Voor het binnen agrarisch gebied gelegen perceel 458b werd nooit een stedenbouwkundige vergunning verleend voor de exploitatie ervan of voor opslag.

5. De verwerende partij antwoordt, wat het eerste onderdeel betreft, dat de bestreden beslissing uitvoerig ingaat op het planologische en stedenbouwkundige aspect van het aangevraagde en dat het toepasselijke artikel 8.2.1.3 van het inrichtingsbesluit geen criteria bevat om uit te maken of een commerciële inrichting een "ambachtelijk bedrijf" of een KMO vormt, zodat de vergunningverlenende overheid terzake een ruime discretionaire bevoegdheid heeft en het toezicht van de rechter daarop marginaal is. Voorts stelt zij dat uit het concreet onderzoek dat zij heeft gevoerd is gebleken dat de hinder aanvaardbaar is en dat het aan de verzoekende partij is om aan te tonen dat het bestreden besluit kennelijk onredelijk is. Ten slotte betoogt zij dat het gegeven dat de tussenkomen partij er maar niet in slaagt om een positief planologisch attest te bekomen, dat een ander voorwerp heeft dan het bestreden besluit, geen criterium is waarmee zij rekening diende te houden.

Wat het tweede onderdeel betreft argumenteert de verwerende partij dat uit de milieuhygiënische beoordeling van de bestreden beslissing blijkt dat het aangevraagde de diverse hinderaspecten kan beperken tot een aanvaardbaar niveau en dat in de bestreden beslissing één en ander ook voldoende werd onderzocht.

Met betrekking tot het derde onderdeel wijst de verwerende partij er op dat "de aangevoerde beweringen omtrent de aanleg van een parking in een bufferzone" tot de bevoegdheid van de handhavende overheid behoren, en niet tot die van de vergunningverlenende overheid, zodat de vraag of de vergunde bouwwerken wettig werden uitgevoerd niet van invloed mag zijn op de beoordeling van de milieuvergunningsaanvraag.

Wat het vierde onderdeel betreft stelt de verwerende partij dat de adviezen met betrekking tot het planologisch attest niet kunnen worden aangewend om de bestaanbaarheid met de omgeving in vraag te stellen, gelet op het verschillend voorwerp van een milieuvergunningsaanvraag en een planologisch attest. Voorts wijst zij op de diverse gunstige adviezen die werden uitgebracht over

de verenigbaarheid van de bestaande inrichting met de onmiddellijke omgeving en beklemt toont zij dat de Raad van State slechts over een marginale toetsingsbevoegdheid beschikt. Ten slotte leidt zij uit de rechtspraak van de Raad van State af dat zij haar milieutechnische beoordeling met betrekking tot de hinderlijkheid van de inrichting kon aanwenden om de verenigbaarheid van het gevraagde met de goede plaatselijke ordening te onderzoeken.

Wat ten slotte het vijfde onderdeel betreft, stelt de verwerende partij dat het door de verzoekende partij aangehaalde kadastrale perceel niet tot het voorwerp van de vergunningsaanvraag behoort, en dat de verwerende partij er dan ook geen rekening mee kon houden. Bovendien gaat het hier volgens haar om een zaak van handhaving.

6. De tussenkommende partij sluit zich in haar memorie in tussenkommst integraal aan bij het verweer van de verwerende partij.

In haar laatste memorie stelt zij dat de bestreden beslissing uit de door de verzoekende partij bij het eerste, het tweede en het vierde middelonderdeel vermelde toevoeging van de minister kon afleiden "dat de inrichting verenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordening".

Beoordeling

7. In de bestreden beslissing wordt geoordeeld dat het bedrijf thuishoort in een KMO-zone omdat de inrichting de milieuhygiënische toetsing heeft doorstaan en omdat de hinder voor de omgeving tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt. De minister verwijst tevens naar de aanwezigheid van een bufferzone, naar het aantal personeelsleden, naar de oppervlakte van het terrein en het gebruik ervan voor de opslag van grondstoffen.

Het gegeven dat het bedrijf de hinder tot een aanvaardbaar niveau weet te beperken, volstaat niet als criterium om het bedrijf planologisch als

een KMO te beschouwen. Bovendien zijn een milieuhygiënische toets en een stedenbouwkundige toets niet zomaar inwisselbaar en hebben ze andere finaliteiten. In het kader van de stedenbouwkundige beoordeling moet de vergunningverlenende overheid nagaan of de inrichting van die aard is dat het bedrijf nog steeds past binnen de betrokken KMO-zone en dit in relatie tot zijn omgeving, of dat een herlocalisering naar industrieterrein zich opdringt. Hierbij kunnen de ongunstige adviezen van het Departement Ruimte niet worden genegeerd. Daarin wordt onder meer het volgende gesteld : "de bestaande betoncentrale (...) overstijgt met de bijkomende zeefinstallatie reeds duidelijk de draagkracht van het betrokken gebied dat aan twee zijden paalt aan een woongebied met landelijk karakter en aan de andere kant aan agrarisch gebied en aan bosgebied". Uit eerdere adviezen van de dienst blijkt dat vooral het grootschalige en hinderlijke karakter van de installaties wijzen op een industriële onderneming, die niet thuishoort in een beperkt gebied voor ambachtelijke ondernemingen en KMO's in de onmiddellijke nabijheid van een woongebied met landelijk karakter. Ook in dat opzicht volstaat de motivering van de thans bestreden beslissing niet. Zij legt immers vooral de nadruk op te dezen secundaire kenmerken zoals personeelsbestand en oppervlakte van het terrein en weinig relevante kenmerken zoals de aanwezigheid van een bufferzone.

De beslissing over de milieuvergunningsaanvraag dient in een eigen redengeving aan te geven waarom de inrichting verenigbaar wordt geacht met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening. Ook hier geldt dat motieven in een vergunningsbeslissing die betrekking hebben op de milieuhygiënische aanvaardbaarheid van de inrichting, niet zonder meer aantonen dat de inrichting ook uit stedenbouwkundig oogpunt verenigbaar is met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening waarbij in de eerste plaats rekening gehouden moet worden met de ordening en de specifieke kenmerken van de onmiddellijke omgeving.

Uit de bestreden beslissing blijkt niet op welke wijze de inrichting de toetsing aan de goede plaatselijke aanleg doorstaat. De bestreden

beslissing komt hier niet tegemoet aan de overwegingen uit het arrest van de Raad van State nr. 221.288 van 8 november 2012.

Het eerste middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 3 juli 2013 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Limburg van 28 oktober 2010, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de NV Everaerts Wegenbouw voor het verder exploiteren en veranderen van een mortel- en betoncentrale, gelegen aan de Kapelstraat 9 te Lummen, deels gegrond worden verklaard en de beroepen beslissing deels wordt gewijzigd.

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 175 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 dertig april tweeduizend vijftien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys