

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 231.284 van 21 mei 2015
in de zaak A. 211.877/VII-39.063.**

In zake : 1. Darius RADOMSKI
 2. de BVBA BUSINESS CENTER ROBBERECHTS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Inke Dedecker
 kantoor houdend te 3600 Genk
 Jaarbeurslaan 19, bus 31
 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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 maart 2014, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 6 januari 2014 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Limburg van 8 oktober 2009, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de BVBA Klinkawe voor een inrichting voor de opslag van bouw- en sloopafval, gelegen aan de Zillekesstraat te Tessenderlo, ongegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 april 2015.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Michiel Deweirdt, die loco advocaat Inke Dedecker verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Filip Vincke, die verschijnt voor de verwerende 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. Op 29 mei 2009 dient de BVBA Klinkawe bij de deputatie van de provincie Limburg een aanvraag in tot het verkrijgen van een milieuvergunning voor het exploiteren van een nieuwe inrichting voor de opslag van bouw- en

sloopafval met bijhorende mechanische behandeling en TOP-activiteit (tijdelijke opslagplaats), in de Zillekesstraat te Tessenderlo.

3.2. Het perceel is volgens het bij koninklijk besluit van 3 april 1979 vastgestelde gewestplan "Hasselt-Genk" gelegen in een gebied voor ambachtelijke bedrijven, en kleine en middelgrote ondernemingen. Het is tevens gelegen binnen de grenzen van het bij ministerieel besluit van 26 april 1989 goedgekeurd bijzonder plan van aanleg (hierna : BPA) "Industriezone IV", in een "zone voor ambachtelijke bedrijven". Ook de percelen van de verzoekende partijen liggen binnen deze zones.

De inrichting zal worden uitgebaat op een perceel dat paalt aan de westzijde van eerste verzoeker, die woont in de Zillekesstraat 10 als zelfstandig autohandelaar. Het perceel van de tweede verzoekende partij paalt aan het perceel waarop de bestreden beslissing betrekking heeft. Zij exploiteert daar een bedrijvencentrum, dat kantoren verhuurt.

3.3. Tijdens het openbaar onderzoek worden vier bezwaren ingediend. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Tessenderlo verleent een ongunstig advies. De afdeling Milieuvergunningen, de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna : OVAM), de afdeling Land- en Bodembescherming, Ondergrond, Natuurlijke Rijkdommen - dienst Natuurlijke Rijkdommen Hasselt en de Provinciale Milieuvergunningscommissie adviseren gunstig. Het Agentschap Ruimtelijke Ordening Vlaanderen brengt een stilzwijgend gunstig advies uit.

3.4. Op 30 augustus 2009 voegt de aanvrager aan het dossier een akoestische studie toe waarin de geluidsimpact van de breekinstallatie van de tussenkomende partij wordt geëvalueerd.

3.5. De deputatie van de provincie Limburg verleent op 8 oktober 2009 de gevraagde vergunning voor een termijn die eindigt op 8 oktober 2029.

Naast de algemene en sectorale voorwaarden van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (Vlarem II), worden tevens enkele bijzondere voorwaarden opgelegd.

3.6. Op 19 november 2009 tekenen enkele omwonenden en bedrijven, waaronder de verzoekende partijen, een bestuurlijk beroep aan tegen de verleende vergunning. Zij stellen dat de exploitatie van de inrichting teveel hinder voor de omgeving met zich mee zal brengen, en dat de inrichting niet thuishoort in een zone voor ambachtelijke bedrijven, conform het BPA.

3.7. In het kader van de beroepsprocedure behoudt OVAM haar oorspronkelijk gunstig advies ten aanzien van het verlenen van de vergunning. De afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid adviseert ongunstig, omdat de bedrijvigheid niet in overeenstemming is met de plaatselijke stedenbouwkundige voorschriften. Ook de afdeling Milieuvergunningen en de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie (hierna : GMVC) adviseren ongunstig en stellen voor de beroepen gegrond te verklaren en de vergunning te weigeren.

3.8. Op 13 april 2010 maakt de tussenkomenende partij een bijkomende nota over naar aanleiding van de opmerkingen van de GMVC.

3.9. De deputatie van de provincie Limburg verleent op 12 mei 2010 de stedenbouwkundige vergunning.

3.10. Bij besluit van 5 juli 2010 verklaart de bevoegde minister het beroep ongegrond en bevestigt zij de beslissing van de deputatie van de provincie Limburg waarbij de milieuvergunning wordt verleend.

3.11. Deze beslissing wordt vernietigd bij arrest van de Raad van State nr. 223.052 van 28 maart 2013. De vernietiging steunt in essentie op de overweging dat de motivering van de bestreden beslissing die beoogt aan te tonen

dat er te dezen sprake is van een KMO, uitsluitend gebaseerd is op het aantal werknemers en de ingenomen oppervlakte, dat deze motivering niet ingaat op de kritiek van zowel de adviesverlenende instanties als de bezwaarindieners/beroepinstellers en deze niet weerlegt, en dat er alleszins niet uit blijkt dat de inrichting en haar activiteiten beantwoorden aan de beperkende bestemmingsvoorschriften die ten aanzien van bedrijven in dit gebied worden opgelegd.

3.12. De beroepsprocedure wordt hernomen en de adviesverlenende instanties adviseren als volgt :

- op 22 mei 2013 bevestigt Ruimte Vlaanderen het ongunstig advies van de vroegere afdeling Stedenbouwkundig beleid, volgens hetwelk de schaal van bedrijfsvoering te groot is voor de betrokken ambachtelijke zonering volgens het BPA;
- op 27 mei 2013 verwijst de Vlaamse Milieumaatschappij voor wat betreft de redenen van beroep naar de adviezen van de hiervoor bevoegde instanties;
- OVAM handhaaft op 29 mei 2013 haar eerder uitgebrachte advies;
- op 28 mei 2013 adviseert de afdeling Milieuvergunningen ongunstig omdat de milieuvergunningsaanvraag onvoldoende aantoonde dat de inrichting kan worden geëxploiteerd zonder overmatige geluidshinder voor de dichtstbijgelegen woningen.

De aanvrager voegt in juni 2013 een nieuwe geluidsstudie toe aan het dossier.

Er vinden hoorzittingen plaats in aanwezigheid van de BVBA Klinkawe bij de GMVC.

De GMVC verleent een ongunstig advies, enerzijds omdat de milieuvergunningsaanvraag onvoldoende aantoonde dat de inrichting kan worden geëxploiteerd zonder overmatige geluidshinder voor de dichtstbijgelegen

woningen, en anderzijds omdat de inrichting niet verenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordening.

3.13 Op 6 januari 2014 verklaart de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur het beroep van de verzoekende partijen ongegrond en bevestigt zij de beslissing van de deputatie van de provincie Limburg, onder meer op grond van volgende overwegingen :

"Overwegende dat het verslag 'Akoestische immissiemetingen Klinkawe bvba Tessenderlo' opgesteld is door een erkend deskundige 'Geluid en trillingen' in juni 2013;

Overwegende dat de muur, die opgelegd werd in de bijzondere voorwaarde van het bestreden besluit, ondertussen geplaatst werd;

Overwegende dat de stabiele bronnen van de exploitant voldoen aan de grenswaarde voor de dagperiode; dat de piekniveaus van de discontinue bronnen niet hoger zijn dan de piekniveaus gemeten tijdens de periode waarin het bedrijf niet in werking was;

Overwegende dat uit de metingen blijkt dat het risico op geluidshinder tot een aanvaardbaar niveau wordt beperkt;

(...)

Overwegende dat gezien de aanwezigheid van een gedetailleerd ordeningsplan de vergunningverlenende overheid de voorliggende vraag moet evalueren aan de hand van de eerder geciteerde voorschriften van het vigerend bijzonder plan van aanleg 'Industriezone IV';

Overwegende dat rekening houdende dat er niet verder is bepaald op grond van welke criteria onderscheid moet worden gemaakt tussen de verschillende industrieën, om ze te kunnen catalogeren of ze van ambachtelijke aard zijn dan wel of het gaat om kleine of middelgrote ondernemingen, er bij de beoordeling moet uitgegaan worden van feitelijkheden;

Overwegende dat er vastgesteld wordt dat niet alle activiteiten, zoals het breken en zeven van minerale producten, binnen de loods kunnen uitgevoerd worden;

Overwegende dat aan de zone voor ambachtelijke bedrijven, waarin het bedrijf gelegen is, de volgende gebieden (volgens het gewestplan) grenzen:

- ten noorden en ten oosten ligt een industriegebied;
- ten westen en zuiden liggen landelijke woongebieden en een industriestortgebied;

Overwegende dat het terrein bijgevolg aansluit bij andere industriegebieden;

Overwegende dat het terrein vlot toegankelijk is via de industrieweg en de Zillekesstraat, dat de Industrieweg een drukke verkeersweg is; dat de Zillekesstraat een rustige straat is, waarbij de exploitant ongeveer 450 meter langs andere bedrijventerreinen moet rijden om zijn terrein te bereiken; dat de

Zillekesstraat bestemd is voor het bedrijfsverkeer van en naar de zone voor ambachtelijke bedrijven;

Overwegende dat de exploitant zijn activiteiten uitoefende op een 100 meter van de locatie die het voorwerp uitmaakt van de huidige vergunningsaanvraag; dat de vorige locatie zich situeert binnen dezelfde planologische inkleuring als de huidige aanvraag; dat voor deze locatie door de gemeente Tessenderlo een milieuvergunning werd afgeleverd in 2006;

Overwegende dat zich in de onmiddellijke omgeving enkele andere bedrijven bevinden met soortgelijke vergunde activiteiten;

Overwegende dat het bedrijf slechts 1 perceelnummer inneemt; dat dit perceel ongeveer 1/3 van de ambachtelijke zone omvat; dat geconcludeerd kan worden dat het bedrijf proportioneel inzake grootte aangepast is aan de zone voor ambachtelijke bedrijven, zoals die is opgezet inzake perceelverdeling;

Overwegende dat er ter plaatse slechts 5 werknemers tewerk worden gesteld; dat de grootte van het perceel beperkt blijft tot ongeveer 75 are volgens het situeringsplan bijgevoegd bij de milieuvergunningsaanvraag; dat het hier bijgevolg gaat om een klein bedrijf in oppervlakte en personeelsbezetting; dat het hier bijgevolg gaat over een ambachtelijk bedrijf; dat het verwerken (breken en zeven) in een loods en opslaan van minerale afvalstoffen een activiteit betreft die niet strijdig is met de bestemming 'ambachtelijke bedrijven' aangezien de zone voor ambachtelijke bedrijven een productiehal en opslagplaatsen toestaat voor zover het woonklimaat niet wordt geschaad; dat blijkt uit de milieutechnische beoordeling dat het woonklimaat niet wordt geschaad;

Overwegende dat bijgevolg inzake de schaal van de terreinoppervlakten geen doorverwijzing naar het industriegebied nodig is; dat het geheel nog steeds als middelgrote onderneming kan worden aangemerkt;

Overwegende dat ter vergelijking de NV Bouwmaterialen Van Pelt te Zoersel, Kwikaard, een oppervlakte van 42.390 m² bestrijkt en aldus de helft van de oppervlakte van de KMO-zone beslaat; dat de bedrijvenzone, waar Van Pelt zich bevindt, aansluit bij zuiver residentiële woonzones en langs twee kanten omsloten is door landelijke woongebieden en deel uitmaakt van een homogeen landschappelijk waardevol agrarisch gebied (zie arrest van de Raad van State nr. 190.641 van 19 februari 2009);

Overwegende dat voor deze milieuvergunningsaanvraag nog kan opgemerkt worden dat deze zone voor ambachtelijke bedrijven zoals hierboven aangetoond aansluit bij een ruim industriegebied zodat kan geconcludeerd worden dat dit een omgeving is met overwegend bedrijvenkarakter;

Overwegende dat er kan gesteld worden dat gezien de schaal van de nieuwe vestiging, het huidig gebruik van de plaats en de ruimtelijke weerslag van de exploitatie, op de omliggende bedrijven, op het aangrenzende woongebied het aannemelijk is dat de voorziene activiteiten het woonklimaat van de omgeving overeenkomstig de voorschriften van voornoemde bijzonder plan van aanleg 'Industriezone IV', niet schaden;

Overwegende dat de exploitatie van de inrichting vanuit stedenbouwkundig en ruimtelijk oogpunt verenigbaar is met de toepasselijke ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften".

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van het derde middel

Standpunten van de partijen

4. De verzoekende partijen voeren in het verzoekschrift de schending aan van artikel 2, § 1, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, de artikelen 8.2.1.3 en 19, derde lid, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen, het BPA "Industriezone IV", de in onder meer in artikel 4.3.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening vervatte verplichting om elke vergunningsaanvraag te toetsen aan de eisen van de goede ruimtelijke ordening, artikel 1.1.4 van diezelfde codex, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het materieel motiveringsbeginsel.

Zij stellen dat er te dezen sprake is van een stedenbouwkundige onverenigbaarheid, daar de inrichting voor de opslag van bouw- en sloopafval met bijhorende mechanische behandeling en TOP-activiteit niet beantwoordt aan de voorschriften van het BPA, dat immers enkel ambachtelijke bedrijven toelaat.

5. De verwerende partij repliceert dat thans aan de kritiek van de Raad van State in het vernietigingsarrest nr. 223.052 van 28 maart 2013 is tegemoetgekomen. De bestreden beslissing bespreekt volgens haar de kritiek van de beroepsindieners en de adviesverlenende instanties omtrent de schaal, het huidige gebruik van de plaats, de ruimtelijke weerslag van de exploitatie, de omliggende bedrijven en het aangrenzend woongebied.

Het arrest van de Raad van State nr 111.396 van 10 oktober 2002 waar de verzoekende partijen naar verwijzen en waarin sprake is van de

verenigbaarheid met het bestemmingsvoorschrift "gebied voor ambachtelijke bedrijven en KMO's" kan volgens haar niet "doorgetrokken worden naar [de] huidige zaak", aangezien het daar ging om een overheid die in het geheel niet had gemotiveerd waarom dit bedrijf daar thuishoorde.

De verwerende partij werpt als exceptie op dat enkel eerste verzoeker zich zou kunnen beroepen op de schending van het woonklimaat, maar dat hij zonevreemd woont en niet in het nabijgelegen woongebied, zodat hij er dan ook geen persoonlijk belang bij heeft om dat in te roepen. Ondergeschikt stelt de verwerende partij dat de beweerde hinder geenszins aangetoond is : de argumentatie dat het perceel geen rommelige aanblik mag geven betreft een voorschrift dat zich niet tot hem richt, en is een kwestie van handhaving. Ook bij de beslissing van de deputatie van de provincie Limburg dat het groenscherm moet worden uitgevoerd zoals bepaald in de stedenbouwkundige vergunning, gaat het volgens haar om handhaving.

6. In de memorie van wederantwoord voegen de verzoekende partijen toe dat uit artikel 11 van het BPA niet kan worden afgeleid dat de bescherming van het woonklimaat enkel betrekking heeft op het woongebied.

7. In haar laatste memorie voegt de verwerende partij nog toe dat in de bestreden beslissing uitgebreid aandacht is besteed aan de mogelijke stof- en lawaaihinder, en dat men zich afvraagt op welke punten deze bespreking concreter zou kunnen zijn. De activiteit van de betrokken inrichting is volgens de verwerende partij op zich ambachtelijk in die zin dat er voortdurend menselijke handelingen nodig zijn om de activiteit gaande te houden, waarbij ook het uitsorteren deels manueel gebeurt.

Beoordeling

8. Artikel 11 van het BPA "Industriezone IV" schrijft voor dat naar bestemming toe ambachtelijke bedrijven zijn toegelaten en bijhorende verkoopsruimte en opslagplaatsen, die niet schaden aan het woonklimaat van de omgeving, en dat het perceel nooit een rommelige aanblik mag geven en de opgeslagen materialen dienen te worden onttrokken aan het zicht door een aangepaste architectuur en beplanting.

Het vrijwaren van de woonkwaliteit is een determinerende voorwaarde voor de planologische toelaatbaarheid van een inrichting in de zone voor ambachtelijke bedrijven, zoals bepaald in artikel 11 van het BPA. De verzoekende partijen hebben er belang bij de schending van de wetgeving inzake ruimtelijke ordening in te roepen.

In de bestreden beslissing wordt aangenomen dat het bedrijf planologisch aanvaardbaar is, gelet op de ligging tussen andere industriegebieden, de bereikbaarheid voor bedrijfsverkeer, de vorige nabije locatie ervan, en de ligging in de onmiddellijke omgeving van bedrijven met "soortgelijke vergunde activiteiten". Voorts wordt uiteengezet dat het bedrijf proportioneel past binnen de bedrijvenzone voor ambachtelijke bedrijven, dat het vijf werknemers telt en dat de grootte van het perceel 75 are bedraagt. Uit de beperkte grootte van het bedrijf wat oppervlakte en personeelsbezetting betreft, leidt de minister af dat het om een ambachtelijk bedrijf gaat. Ook het gegeven dat de ambachtelijke zone volgens artikel 11 van het BPA een opslagloods en een productiehal mag bevatten, "die het woonklimaat niet schaden", sterkt de minister in haar planologische visie.

Uit de motivering van de bestreden beslissing moet blijken dat de inrichting en haar activiteiten beantwoorden aan de beperkende bestemmingsvoorschriften. Daarbij moeten de inrichting en haar activiteiten concreet bij de beoordeling worden betrokken. De affirmatieve stelling dat "het verwerken (breken en zeven) in een loods en het opslaan van minerale producten

een activiteit betreft die niet strijdig is met de bestemming "ambachtelijke bedrijven", "aangezien" een productiehal en opslagplaatsen die het woonklimaat vrijwaren, door artikel 11 van het BPA zijn toegelaten, voldoet niet aan die eis. Bovendien mist de motivering grondslag aangezien de minister, in navolging van de GMVC, eerder wel had vastgesteld dat "niet alle activiteiten, zoals het breken en zeven van minerale producten, binnen de loods kunnen uitgevoerd worden". De enkele en algemeen toepasselijke uiteenzetting over de ligging tussen (gelijkaardige) bedrijven en de bereikbaarheid is niet doorslaggevend voor wat de vraag naar het ambachtelijk karakter van het bedrijf betreft, zoals bepaald in artikel 11 van het BPA.

Dit volstaat om het bestreden besluit te vernietigen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 6 januari 2014 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Limburg van 8 oktober 2009, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de BVBA Klinkawe voor een inrichting voor de opslag van bouw- en sloopafval, gelegen aan de Zillekesstraat te Tessenderlo, ongegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing 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 400 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig mei 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