

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 231.646 van 18 juni 2015
in de zaak A. 213.752/VII-39.225.**

In zake : de BVBA ASBECO
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dominique Matthys en tevens door
advocaat Marten De Jaeger
kantoor houdend te 9990 Maldegem
Westeindestraat 145
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 19 september 2014, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 23 juli 2014 waarbij het bestuurlijk beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 10 november 2011, houdende de weigering aan de BVBA Asbeco van de milieuvergunning voor het exploiteren van een asbestverwerkend bedrijf, gelegen aan de Steenweg naar Wetteren 24 te Dendermonde (Schoonaarde), ongegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Eerste auditeur Peter Provoost heeft een verslag overeenkomstig artikel 93 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna : algemeen procedurereglement) opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 29 januari 2015.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Marten De Jaeger, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Filip Vincke, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. De verzoekende partij dient in 2009 een milieuvergunningsaanvraag in voor de exploitatie van een asbestverwerkend bedrijf aan de Steenweg naar Wetteren 24 te Dendermonde (Schoonaarde).

3.2. Bij besluit van 15 oktober 2009 weigert de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen de gevraagde milieuvergunning.

3.3. Op 10 juni 2010 verwerpt de verwerende partij een door de aanvrager ingediend bestuurlijk beroep. De milieuvergunning wordt geweigerd omdat er geen project-MER werd opgemaakt.

3.4. Op 12 mei 2011 dient de verzoekende partij een nieuwe milieuvergunningsaanvraag in, waar een project-MER wordt bijgevoegd.

3.5. De deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen weigert op 10 november 2011 andermaal de gevraagde vergunning.

3.6. Met een besluit van 18 april 2012 verwerpt de verwerende partij het bestuurlijk beroep tegen deze weigeringsbeslissing. Anders dan in de beslissing van 10 juni 2010 wordt geoordeeld “dat de inrichting onverenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordening” om de hiernavolgende redenen :

“Overwegende dat de aan[ge]vraagde inrichting conform het gewestplan ‘Dendermonde’ gelegen is deels in industriegebied en deels in gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut; dat deze inrichting bovendien gelegen is een zone voor lokaal bedrijventerrein volgens het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (afgekort ‘RUP’) ‘Schoonaardemeersch’, goedgekeurd door de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen op 19 maart 2004; dat aangezien het RUP van een latere datum is dan het gewestplan, de bepalingen van het RUP gelden;

Overwegende dat het voormelde RUP het volgende bepaalt:

‘Artikel 1. De zone is bestemd voor bedrijfsactiviteiten met een lokaal karakter. Lokale bedrijven zijn be- en verwerkende bedrijven die wat schaal betreft aansluiten bij de omgeving en beperkt zijn van omvang. Activiteiten die de draagkracht van het gebied overstijgen zijn niet toegelaten.

De lokale bedrijven hebben een max. bruto bedrijfsoppervlakte van 5.000m² (totale oppervlakte van het bedrijf in zone voor lokaal bedrijventerrein, zone voor lokaal bedrijventerrein / toegangen, parkeren en ontvangst en zone voor groene buffer). Bedrijven die een grotere bedrijfsoppervlakte nodig hebben, worden geacht het lokale karakter te overschrijden en niet te voldoen aan de bestemmingseisen van beperktheid in oppervlakte en aansluiting op de omgeving. Het bedrijf dat momenteel gevestigd is op het kadastraal perceel bekend en gekend als Dendermonde 8, Afdeling Schoonaarde, Sectie A, nr. 0032m, kan afwijken van de max. bruto bedrijfsoppervlakte van

5.000m². Voor dit bedrijf geldt een max. bruto bedrijfsoppervlakte van 11.500m². Bij verkaveling van het perceel dient de max. bruto bedrijfsoppervlakte van 5.000m² gerespecteerd te worden en gelden onderstaande voorschriften. De huidige gebouwen moeten evenwel verder kunnen gebruikt worden bij vervreemding.

De toegelaten bedrijfsactiviteiten mogen de beschermde habitats en soorten die voorkomen in het aangrenzende Habitatrictlijngebied Schelde- en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent niet negatief beïnvloeden. De toegelaten bedrijfsactiviteiten worden beoordeeld per individuele stedenbouwkundige vergunningsaanvraag, na advies van de Vlaamse overheidsadministratie bevoegd voor natuur. Het advies wordt oa. geformuleerd op basis van de invloed van de bedrijfsactiviteiten op de doelsoorten van het Habitatrictlijngebied'.

Overwegende dat de aanvrager ten onrechte stelt dat de aangevraagde inrichting een lokaal karakter heeft in de zin van de stedenbouwkundige voorschriften van het voormelde gemeentelijke RUP doordat de inrichting met haar voorziene bruto bedrijfsoppervlakte van 3.860 m² ruim onder de in de stedenbouwkundige voorschriften maximale bruto bedrijfsoppervlakte van 5.000 m² blijft; dat er bovendien volgens de aanvrager maar 3 mensen tewerkgesteld zullen worden;

Overwegende echter dat het lokaal karakter van een inrichting niet alleen beoordeeld kan worden op basis van de maximale bruto bedrijfsoppervlakte en van het aantal werknemers; dat dit slechts 2 toetsingscriteria zijn om de verenigbaarheid met het gemeentelijke RUP te beoordelen; dat deze toetsingscriteria echter onvoldoende zijn om het lokale karakter van de bedrijvigheid te beoordelen; dat het lokale karakter van een inrichting, conform artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften van gemeentelijke RUP, in de eerste plaats moet beoordeeld worden in functie van de aard, de schaalgrootte en de omvang van de activiteiten; dat met andere woorden de inpasbaarheid in de directe omgeving alsook de geografische spreiding van de activiteiten fundamentele toetsingscriteria uitmaken;

Overwegende dat om de ratio van de stedenbouwkundige voorschriften van een gemeentelijk RUP te kennen, de ruimtelijke intenties van de gemeente over een bepaald gebied van belang zijn; dat deze intenties terug te vinden zijn in het gemeentelijke structuurplan; dat hoewel de bepalingen van het structuurplan geen weigeringsmotief voor de vergunningsaanvragen kunnen uitmaken, deze inzicht verschaffen in de doelstellingen van de bepalingen van het gemeentelijke RUP;

In het vigerende gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Dendermonde (M.B. 22/11/2000) wordt in het richtinggevende gedeelte p. 51 voor het lokaal bedrijventerrein Schoonaarde volgende aangegeven:

- Ontwikkelingsopties vanuit bedrijvigheid: reserveren voor lokale bedrijvigheid, nieuwe bedrijvigheid bij voorkeur watergebonden
- Randvoorwaarden vanuit andere functies: /
- Ruimtelijke beleidselementen: inrichting vastleggen in gemeentelijk RUP

In het richtinggevende gedeelte bij de bespreking van de deelruimten

p. 117 wordt het volgende aangegeven:

‘Schoonaarde kent één bedrijventerrein, nl. in het noordwesten van de gemeente. Het deel waarop UCB gesitueerd is wordt aangeduid als regionaal bedrijventerrein waarbij er een evolutie moet zijn naar minder milieubelastende activiteiten (...). De rest van het terrein wordt aangeduid als lokaal bedrijventerrein. Dit terrein wordt verder uitgebreid ten behoeve van lokale, meer kleinschalige bedrijvigheid tot aan de gemeentegrens, en zal daardoor aansluiten op een te ontwikkelen bedrijventerrein te Wichelen. Mocht er ruimte vrijkomen aan de bestaande kaaimuren, dan vestigt zich daar bij voorkeur watergebonden bedrijvigheid’

Overwegende dat het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan in herziening is gesteld, maar dat de doelstellingen dezelfde gebleven zijn, namelijk het gebied alleen te bestemmen voor lokale bedrijvigheid, inpasbaar bij de omgeving en alleen voor minder milieubelastende industrie;

Overwegende dat de voorliggende aanvraag tot doel heeft de exploitatie van een nieuwe klasse 1-inrichting, zijnde een bedrijf voor de aanvoer van sloop- en asbestafval, asbestafvalcementering en asbestcompactering en afvoer van afvalstoffen na mechanische en fysisch-chemische behandeling; dat deze activiteiten duidelijk als milieubelastende industrie moeten worden gekwalificeerd; dat de geplande inrichting bijgevolg strijdig is met de doelstelling van het gemeentelijke RUP om alleen nog minder milieubelastende industrie toe te laten op het lokale bedrijventerrein;

Overwegende dat de geplande inrichting geenszins inpasbaar is in de omgeving; dat de dichtste woning zich op ca. 20 m van het bedrijf bevindt en er binnen een straal van 100 m ca. 80 mensen wonen; dat de locatie waarop de activiteit is gepland, grenst aan een afgebakend Vogel- en Habitatrichtlijngebied; dat een dergelijke milieubelastende inrichting niet ingeplant mag worden op zo een dichte afstand van bewoning en vanuit natuuroogpunt waardevolle gebieden;

Overwegende tenslotte dat de aanvoer van asbestafval van op verschillende werven zal gebeuren en dat het actieterrein van het bedrijf minstens 2 provincies zal beslaan; dat immers vandaag maar één decentraal gelegen verwerkingsinstallatie voor vrij asbestafval (niet-gehecht gebonden afval of NHA) bestaat in Vlaanderen, zijnde in Mol; dat met de geplande inrichting bijkomende capaciteit wordt gecreëerd en met name een belangrijke geografische spreiding wordt gerealiseerd; dat het duidelijk is dat de geplande inrichting het asbestafval zal verwerken van minstens West- en Oost-Vlaanderen; dat het bedrijf wat schaal betreft dus niet aansluit bij de omgeving (streek Dendermonde) en niet beperkt is in omvang; dat de geplande exploitatie de doelstellingen van het lokale bedrijventerrein ruim overschrijdt; [...]”.

3.7. Bij arrest nr. 225.289 van 31 oktober 2013 vernietigt de Raad van State de weigeringsbeslissing van 18 april 2012. De Raad oordeelt dat uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt :

“[...] dat aan de verzoekende partij de milieuvergunning wordt geweigerd, omdat de geplande inrichting strijdig zou zijn met de doelstelling van het gemeentelijk RUP dat alleen nog minder milieubelastende industrie zou toelaten, omdat een dergelijke milieubelastende inrichting als de thans in het geding zijnde niet mag worden ingeplant op een zo dichte afstand van bewoning en waardevolle natuurgebieden en omdat de inrichting, gelet op de belangrijke geografische spreiding bij de aanvoer van het asbestafval, wat schaal betreft niet aansluit bij de omgeving en niet beperkt is in omvang.

[...] Wat het eerste motief betreft, voert de verzoekende partij terecht aan dat nergens in de te dezen toepasselijke voorschriften van het gemeentelijk RUP is voorgeschreven dat enkel minder milieubelastende industrie in de desbetreffende bestemmingszone zou kunnen worden toegelaten. Artikel 1, vierde lid, van de bestemmingsvoorschriften schrijft alleen voor dat de toegelaten bedrijfsactiviteiten de beschermde habitats en soorten die voorkomen in het aangrenzende habitatrichtlijngebied niet negatief mogen beïnvloeden.

Het bestreden besluit bevat dienaangaande geen motivering. Het zoekt voor zijn standpunt aansluiting bij de in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan opgenomen stelling dat er een evolutie moet zijn naar minder milieubelastende activiteiten. Er valt evenwel niet in te zien of dit voornemen betrekking heeft op het in het geding zijnde bedrijventerrein dan wel op die percelen waarop UCB is gevestigd.

Luidens artikel 2.1.2, §7, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening vormen de ruimtelijke structuurplannen geen beoordelingsgrond voor vergunningsaanvragen, en zulks wordt in het bestreden besluit zelf expliciet bevestigd. Anders dan de verwerende en de tussenkomende partij het willen doen voorkomen, is de verwijzing naar het ruimtelijk structuurplan dan ook niet dienstig voor de interpretatie van de stedenbouwkundige voorschriften uit het gemeentelijk RUP, aangezien het RUP in dit opzicht geen enkel aanknopingspunt biedt.

[...] Het tweede motief uit het bestreden besluit maakt volgens de verwerende partij een concrete toepassing van de voorwaarde dat het moet gaan om lokale bedrijven die aansluiten bij de omgeving en dat de toegelaten bedrijfsactiviteiten de beschermde habitats en soorten die voorkomen in het aangrenzende habitatrichtlijngebied niet negatief mogen beïnvloeden; volgens de tussenkomende partij gaat het veeleer om een toepassing van de voorwaarde dat de activiteiten de draagkracht van het gebied niet mogen overschrijden, in de zin van een toetsing aan de goede ruimtelijke ordening.

Uit de bewoordingen van de stedenbouwkundige voorschriften volgt evenwel dat het lokale karakter van de bedrijvigheid hoofdzakelijk wordt gelinkt aan de grootte van het bedrijf, met name aan de ‘schaal’, de ‘omvang’ en de ‘bedrijfsoppervlakte’. Dit blijkt evenzeer in de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP. De afstand van de inrichting tot de dichtstbijzijnde woningen kadert bijgevolg niet in het toepassingsgebied van dit criterium.

Voor de beoordeling van de inrichting ten opzichte van de draagkracht van het gebied of de goede ruimtelijke ordening, is de summiere motivering in het bestreden besluit niet afdoende. De verzoekende partij wijst immers terecht op het bestaan van een gunstig advies van de afdeling Ruimtelijke Planning en

Stedenbouwkundig Beleid, dat onder meer heeft gesteld dat het bedrijf van de verzoekende partij wat de schaal betreft aansluit bij de omgeving en beperkt is van omvang en ‘bovendien de draagkracht van de omgeving niet overschrijdt’.

Uit het bestreden besluit blijkt niet afdoende waarom de verwerende partij van oordeel is de in het advies geformuleerde argumentatie niet te kunnen volgen. Zulks geldt des te meer omdat de verwerende partij zelf eerder tot een gunstige beoordeling van het stedenbouwkundig aspect was gekomen, in haar beslissing van 10 juni 2010. Zo het de verwerende partij in beginsel niet verboden was haar standpunt te wijzigen, diende zij evenwel dit gewijzigd inzicht te onderbouwen met afdoende motieven.

Voorts wijst de verzoekende partij terecht op het MER, waarin wordt geconcludeerd ‘dat het project geen significante negatieve effecten zal hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van zowel het Vogel- als Habitatrichtlijngebied die in de omgeving van het projectgebied gesitueerd zijn’. Gelet op deze conclusie kon de verwerende partij er niet mee volstaan te stellen ‘dat een dergelijke milieubelastende inrichting niet ingeplant mag worden op zo een dichte afstand van (...) vanuit natuuroogpunt waardevolle gebieden’.

[...] Het motief van het bestreden besluit over de belangrijke geografische spreiding bij de aanvoer van het asbestafval kan evenmin worden begrepen in het stedenbouwkundig voorschrift dat het bedrijf op het vlak van de schaalgrootte moet aansluiten bij de omgeving en beperkt moet zijn van omvang.

Het gemeentelijk RUP heeft immers dit criterium uitdrukkelijk in verband gebracht met de grootte van het bedrijf, terwijl dit motief in het bestreden besluit ook niet gekoppeld is aan de voorwaarde dat de activiteiten de draagkracht van het gebied niet mogen overschrijden”.

3.8. Na het vernietigingsarrest wordt de beroepsprocedure hernomen. Alle adviezen zijn gunstig of voorwaardelijk gunstig. In het stedenbouwkundig advies wordt erop gewezen dat “noch de feitelijke omstandigheden, noch de toepasselijke verordeningsbepalingen” inmiddels zijn gewijzigd, wordt er verwezen naar de motieven van het vernietigingsarrest, en wordt het eerder verleende advies bevestigd.

3.9. Op 23 juli 2014 verwerpt de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur het bestuurlijk beroep tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 10 november 2011 en bevestigt zij de in eerste aanleg genomen weigering van de gevraagde milieuvergunning.

Dit is de thans bestreden beslissing die als volgt wordt gemotiveerd :

“Overwegende dat de gevraagde inrichting conform het gewestplan ‘Dendermonde’ gelegen is deels in industriegebied en deels in gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut; dat deze inrichting bovendien gelegen is een zone voor lokaal bedrijventerrein volgens het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (afgekort ‘RUP’) ‘Schoonaardemeersch’, goedgekeurd door de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen op 19 maart 2004; dat aangezien het RUP van een latere datum is dan het gewestplan, de bepalingen van het RUP gelden;

Overwegende dat het voormelde RUP het volgende bepaalt:

‘Artikel 1. De zone is bestemd voor bedrijfsactiviteiten met een lokaal karakter. Lokale bedrijven zijn be- en verwerkende bedrijven die wat schaal betreft aansluiten bij de omgeving en beperkt zijn van omvang. Activiteiten die de draagkracht van het gebied overstijgen zijn niet toegelaten.

De lokale bedrijven hebben een max. bruto bedrijfsoppervlakte van 5.000m² (totale oppervlakte van het bedrijf in zone voor lokaal bedrijventerrein, zone voor lokaal bedrijventerrein/toegangen, parken en ontvangst en zone voor groene buffer). Bedrijven die een grotere bedrijfsoppervlakte nodig hebben worden geacht het lokale karakter te overschrijden en niet te voldoen aan de bestemmingseisen van beperktheid in oppervlakte en aansluiting op de omgeving. Het bedrijf dat momenteel gevestigd is op het kadastraal perceel bekend en gekend als Dendermonde 8, Afdeling Schoonaarde, Sectie A, nr. 0032m, kan afwijken van de max. bruto bedrijfsoppervlakte van 5.000 m². Voor dit bedrijf geldt een max. bruto bedrijfsoppervlakte van 11.500 m².

Bij verkaveling van het perceel dient de max. bruto bedrijfsoppervlakte van 5.000 m² gerespecteerd te worden en gelden onderstaande voorschriften. De huidige gebouwen moeten evenwel verder kunnen gebruikt worden bij vervreemding.

De toegelaten bedrijfsactiviteiten mogen de beschermde habitats en soorten die voorkomen in het aangrenzende Habitatrictlijngebied Schelde- en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent niet negatief beïnvloeden. De toegelaten bedrijfsactiviteiten worden beoordeeld per individuele stedenbouwkundige vergunningsaanvraag, na advies van de Vlaamse overheidsadministratie bevoegd voor natuur. Het advies wordt oa. geformuleerd op basis van de invloed van de bedrijfsactiviteiten op de doelsoorten van het Habitatrictlijngebied.’;

Overwegende dat de Raad van State stelt dat het gemeentelijk RUP Schoonaardemeersch nergens voorschrijft dat er alleen minder belastende industrie in de desbetreffende bestemmingszone kan toegelaten worden; dat volgens de Raad van State het betrokken RUP alleen stelt dat de bedrijfsactiviteiten de beschermde habitats en soorten in de aangrenzende

habitatrichtlijngebieden niet negatief mogen beïnvloeden;

Overwegende dat het RUP Schoonaardemeersch in artikel 1 stelt dat de toegelaten bedrijfsactiviteiten de beschermde habitats en soorten die voorkomen in het aangrenzende Habitatrichtlijngebied Schelde- en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent niet negatief mogen beïnvloeden; dat deze bepaling alleen betrekking heeft op de 'toegelaten bedrijfsactiviteiten'; dat bijgevolg eerst moet worden nagegaan of de activiteiten volgens het RUP toelaatbaar zijn op deze locatie, d.w.z. dat moet worden nagegaan of de geplande inrichting een lokaal karakter heeft;

Overwegende dat de aanvrager stelt dat de aangevraagde inrichting een lokaal karakter heeft in de zin van de stedenbouwkundige voorschriften van het voormelde gemeentelijk RUP doordat de inrichting met haar voorziene bruto bedrijfsoppervlakte van 3.860 m² ruim onder de in de stedenbouwkundige voorschriften maximale bruto bedrijfsoppervlakte van 5.000 m² blijft; dat er bovendien volgens de aanvrager maar 3 mensen tewerkgesteld zullen worden;

Overwegende echter dat het lokale karakter van een inrichting niet alleen beoordeeld kan worden op basis van de maximale bruto bedrijfsoppervlakte en van het aantal werknemers; dat dit slechts 2 toetsingscriteria zijn om de verenigbaarheid met het gemeentelijk RUP te beoordelen; dat deze toetsingscriteria echter onvoldoende zijn om het lokale karakter van de bedrijvigheid te beoordelen; dat het lokale karakter van een inrichting, conform artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijke RUP, in de eerste plaats moet beoordeeld worden in functie van de aard, de schaalgrootte en de omvang van de activiteiten; dat met andere woorden de inpasbaarheid in de directe omgeving alsook de geografische spreiding van de activiteiten fundamentele toetsingscriteria uitmaken;

Overwegende dat de voorliggende aanvraag tot doel heeft de exploitatie van een nieuwe klasse 1-inrichting, zijnde een bedrijf voor de aanvoer van sloop- en asbestafval, asbestafvalcementerij en asbestcompactering en afvoer van afvalstoffen na mechanische en fysisch-chemische behandeling; dat de aard van dergelijke activiteiten duidelijk als milieubelastende industrie moeten worden gekwalificeerd;

Overwegende dat de aanvoer van asbestafval van op verschillende werven zal gebeuren en dat het actieterrein van het bedrijf minstens 2 provincies zal beslaan; dat immers vandaag maar één decentraal gelegen verwerkingsinstallatie voor vrij asbestafval (niet hechtgebonden afval of NHA) bestaat in Vlaanderen, zijnde in Mol; dat met de geplande inrichting bijkomende capaciteit wordt gecreëerd en met name een belangrijke geografische spreiding wordt gerealiseerd; dat het duidelijk is dat de geplande inrichting het asbestafval zal verwerken van minstens West- en Oost-Vlaanderen; dat het bedrijf wat schaal betreft dus niet aansluit bij de omgeving (streek Dendermonde) en niet beperkt is in omvang; dat de dichtste woning zich op ca. 20 m van het bedrijf bevindt en er binnen een straal van 100 m ca. 80 mensen wonen; dat de locatie waarop de activiteit is gepland, grenst aan een afgebakend Vogel- en Habitatrichtlijngebied; dat de geplande exploitatie de doelstellingen van het lokale bedrijventerrein ruim overschrijdt;

Overwegende dat gelet op het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de geplande inrichting niet toelaatbaar is volgens het RUP

Schoonaardemeersch en de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening; dat aangezien de bedrijfsactiviteiten volgens het RUP niet toelaatbaar zijn, de vraag of de bedrijfsactiviteiten de beschermde habitats en soorten in de aangrenzende habitatrichtlijngebieden negatief beïnvloedt, niet verder moet onderzocht worden;

Overwegende dat volledigheidshalve ook verwezen wordt naar het gemeentelijk structuurplan; dat hoewel de bepalingen van het structuurplan geen weigeringsmotief voor vergunningsaanvragen kunnen uitmaken, deze inzicht verschaffen in de doelstellingen van de bepalingen van het gemeentelijk RUP;

Overwegende dat de stad Dendermonde het bestaande gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS) uit 2000 heeft herzien;

Overwegende dat in het oorspronkelijke GRS Dendermonde (M. B. 22/11/2000) in het richtinggevende gedeelte op p. 51 voor het lokaal bedrijventerrein Schoonaarde het volgende werd aangegeven:

- Ontwikkelingsopties vanuit bedrijvigheid: reserveren voor lokale bedrijvigheid, nieuwe bedrijvigheid bij voorkeur watergebonden;
- Randvoorwaarden vanuit andere functies:/
- Ruimtelijke beleidselementen: inrichting vastleggen in gemeentelijk RUP;

Overwegende dat in het richtinggevende gedeelte van het oorspronkelijke GRS bij de bespreking van de deelruimten op p. 117 het volgende wordt aangegeven:

‘Schoonaarde kent één bedrijventerrein, nl. in het noordwesten van de gemeente. Het deel waarop UCB gesitueerd is, wordt aangeduid als regionaal bedrijventerrein waarbij er een evolutie moet zijn naar minder milieubelastende activiteiten [...]. De rest van het terrein wordt aangeduid als lokaal bedrijventerrein. Dit terrein wordt verder uitgebreid ten behoeve van lokale, meer kleinschalige bedrijvigheid tot aan de gemeentegrens, en zal daardoor aansluiten op een te ontwikkelen bedrijventerrein te Wichelen. Mocht er ruimte vrijkomen aan de bestaande kaaimuren, dan vestigt zich daar bij voorkeur watergebonden bedrijvigheid.’

Overwegende dat het ontwerp van herziening van het GRS op 4 juli 2012 definitief werd goedgekeurd door de gemeenteraad van de stad Dendermonde; dat de deputatie in zitting van 13 september 2012 haar goedkeuring hechtte aan het GRS; dat de herziene versie van het GRS de bovenvermelde visie bevestigt door op p. 193 het volgende te stellen over het bedrijventerrein Schoonaarde - regionaal (UCB):

- ‘Zone voor regionale bedrijvigheid;
- Kwalitatieve en veilige inrichting van het terrein mogelijk maken bij eventuele herziening RUP Schoonaardemeersch;
- Evolutie naar minder milieubelastende activiteiten;
- Streven naar watergebonden bedrijvigheid i.f.v. transport, productie, enz...;
- Verhogen beeldkwaliteit van bedrijventerrein langs de N416;’;

dat de doelstellingen dezelfde gebleven zijn, namelijk het gebied alleen te bestemmen voor lokale bedrijvigheid, inpasbaar bij de omgeving en alleen voor

minder milieubelastende industrie;

Overwegende dat uit het voorgaande blijkt dat wat schaal betreft de inrichting niet aansluit bij de omgeving en de draagkracht van de omgeving overschrijdt; dat de inrichting onverenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordening [...].”

IV. Onderzoek van de middelen

Uiteenzetting van het eerste middel

4. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van “het rechterlijk gezag van gewijsde als algemeen rechtsbeginsel” dat “onder meer de herhaling verbiedt, bij het opnieuw stellen van een handeling, van een identieke onwettigheid als die welke de vernietiging heeft bepaald”, dat “er [...] geen reden [is] om de gegrondheid van de beoordelingen van een arrest bekleed met het gezag van gewijsde te betwisten, daar dit gezag niet alleen aan de partijen maar tevens aan de Raad van State worden opgelegd” en dat “de schending van het gezag van gewijsde van een arrest van de Raad van State [...] een vernietigingsgrond op[levert] die door de Raad zelfs ambtshalve moet worden aangevoerd”.

De verzoekende partij zet uiteen dat in de bestreden beslissing wordt geoordeeld dat de inrichting onverenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordening op grond van dezelfde overwegingen/argumenten/motiveringen, meer in het bijzonder de inpasbaarheid in de directe omgeving (de afstand van de inrichting tot de dichtstbijzijnde woningen) en de geografische spreiding van de activiteiten waaruit de minister besluit dat de inrichting geen “lokaal” karakter zou vertonen en bijgevolg niet “toegelaten” zou zijn volgens het RUP Schoonaardemeersch, dat de Raad van State nochtans in zijn arrest van 31 oktober 2013 reeds heeft geoordeeld dat deze criteria geen beoordelingsgrond kunnen vormen, dat hij immers uitdrukkelijk heeft gesteld dat “[u]it de bewoordingen van de stedenbouwkundige voorschriften volgt [...] dat het lokale karakter van de bedrijvigheid hoofdzakelijk wordt gelinkt aan de grootte van het bedrijf, met name de ‘schaal’, de ‘omvang’ en de ‘bedrijfsoppervlakte’”, dat “[d]it [...] evenzeer [blijkt] in de toelichtingsnota bij

het gemeentelijk RUP”, dat “[d]e afstand van de inrichting tot de dichtstbijzijnde woningen [...] bijgevolg niet [kadert] in het toepassingsgebied van dit criterium” en dat “[h]et motief van het bestreden besluit over de belangrijke geografische spreiding bij de aanvoer van het asbestafval [...] evenmin [kan] worden begrepen in het stedenbouwkundig voorschrift dat het bedrijf op het vlak van de schaalgrootte moet aansluiten bij de omgeving en beperkt moet zijn van omvang”, dat de verwerende partij thans opnieuw dezelfde argumenten gebruikt, dat de bestreden beslissing een “quasi identieke doorslag” is van de eerder vernietigde beslissing, dat het gezag van gewijsde van een vernietigingsarrest wordt bepaald door het dictum van het arrest en de daarmee onlosmakelijk verbonden motieven, dat die motieven de beoordelingsruimte bepalen waarover het bestuur nog beschikt na de vernietiging en de verwerende partij de motieven van het vernietigingsarrest volledig naast zich neer heeft gelegd.

Beoordeling

5. Het gezag van gewijsde van een vernietigingsarrest van de Raad van State strekt zich uit tot de onverbrekelijk met het dictum verbonden motieven.

6. In zijn arrest nr. 225.289 van 31 oktober 2013 heeft de Raad van State geoordeeld dat “nergens in de te dezen toepasselijke voorschriften van het gemeentelijk RUP is voorgeschreven dat enkel minder milieubelastende industrie in de desbetreffende bestemmingszone zou kunnen worden toegelaten”, dat “[u]it de bewoordingen van de stedenbouwkundige voorschriften volgt [...] dat het lokale karakter van de bedrijvigheid hoofdzakelijk wordt gelinkt aan de grootte van het bedrijf, met name aan de ‘schaal’, de ‘omvang’ en de ‘bedrijfsoppervlakte’”, dat “[d]e afstand van de inrichting tot de dichtstbijzijnde woningen [...] niet [kadert] in het toepassingsgebied van dit criterium”, en dat “[h]et motief [...] over de belangrijke geografische spreiding bij de aanvoer van het asbestafval [...] evenmin [kan] worden begrepen in het stedenbouwkundig voorschrift dat het bedrijf op het vlak van de schaalgrootte moet aansluiten bij de omgeving en beperkt moet zijn van omvang”.

In de sub 3.9 aangehaalde overwegingen van het bestreden besluit worden de door de Raad van State ondeugdelijk bevonden motieven opnieuw gebruikt om te besluiten dat de “geplande exploitatie de doelstellingen van het lokale bedrijventerrein ruim overschrijdt” en zij “niet toelaatbaar is volgens het RUP Schoonaardemeersch en de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening”. De bestreden beslissing schendt bijgevolg het gezag van gewijsde van arrest nr. 225.289 van 31 oktober 2013.

Het eerste middel is gegrond.

V. Verzoek tot toepassing van artikel 35/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State

7. De verzoekende partij vraagt dat de Raad van State zou verduidelijken “welke maatregelen moeten worden genomen om de onwettigheid waarmee de aangevochten beslissing van de Minister is behept, te verhelpen”.

Beoordeling

8. Uit de wetsgeschiedenis van artikel 35/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State blijkt dat deze bevoegdheid tot verduidelijking voortvloeit uit het idee dat, “wanneer te verwachten valt dat een arrest uitvoerings- of interpretatieproblemen dreigt te veroorzaken door de complexiteit van de zaak”, de partijen kunnen vragen “dat in hetzelfde arrest wordt verduidelijkt hoe de tenuitvoerlegging ervan wordt gefaciliteerd”. Deze verduidelijkingen omvatten “de nodige uitleg betreffende de inhoud van het gezag van gewijsde om aan de onregelmatigheden te remediëren die tot de nietigverklaring hebben geleid” (Parl. St. Senaat, 2012-13, nr. 5-2277/1, 26).

De verzoekende partij maakt op geen enkele wijze aannemelijk dat het arrest verduidelijking behoeft om latere interpretatie- en

uitvoeringsproblemen te vermijden.

Het verzoek tot toepassing van artikel 35/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt afgewezen.

VI. Verzoek tot bevel en dwangsom

9. De verzoekende partij vraagt dat “[g]elet op het feit dat de Minister de voorziene termijn om een nieuwe beslissing te nemen na de vernietiging van haar eerste beslissing [...] ruim heeft overschreden” de Raad van State aan “de Minister zou opleggen dat de nieuwe beslissing in geval van vernietiging binnen de voorgeschreven termijn zou worden genomen”. Bij overschrijding van de nieuwe beslissingstermijn zou per dag vertraging een dwangsom moeten worden opgelegd.

Beoordeling

10. Het vernietigingsarrest houdt in dat de verwerende partij opnieuw uitspraak moet doen over het bestuurlijk beroep dat de verzoekende partij heeft ingesteld tegen de in eerste aanleg genomen weigeringsbeslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 10 november 2011. Aangezien de verwerende partij dit bestuurlijk beroep reeds tweemaal heeft onderzocht - de thans bestreden beslissing is immers totstandgekomen in het kader van de herneming van de beroepsprocedure na de vernietiging bij arrest nr. 225.289 van 31 oktober 2013 van de initiële beroepsbeslissing van 18 april 2012 - beveelt de Raad van State dat de verwerende partij, na de kennisgeving van het vernietigingsarrest, binnen een dwingende termijn van vijf maanden een nieuwe beslissing neemt over het bestuurlijk beroep van de verzoekende partij. Vermits op dit ogenblik niet zonder meer aangenomen kan worden dat de verwerende partij dit bevel niet zal nakomen, wordt het verzoek tot het opleggen van een dwangsom - waarvan het bedrag trouwens niet wordt vermeld - afgewezen.

VII. Rechtsplegingsvergoeding

11. De verzoekende partij vraagt de verwerende partij te veroordelen tot de betaling van een rechtsplegingsvergoeding begroot op 1.400 euro. Zij motiveert die eis door te verwijzen naar “het verloop van dit dossier (de eerste aanvraag dateert reeds van 2009 !)”.

Beoordeling

12. Overeenkomstig artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de afdeling bestuursrechtspraak een rechtsplegingsvergoeding toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en honoraria van de advocaat van de in het gelijk gestelde partij. Luidens artikel 67, § 1, eerste lid, van het algemeen procedurereglement bedraagt het basisbedrag van de rechtsplegingsvergoeding 700 euro, het minimumbedrag 140 euro en het maximumbedrag 1.400 euro.

Wat de begroting van de omvang van de rechtsplegingsvergoeding betreft, bepaalt artikel 30/1, § 2, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State :

“§ 2. De afdeling bestuursrechtspraak kan, bij met bijzondere redenen omklede beslissing, de vergoeding verlagen of verhogen, zonder echter de door de Koning voorziene maximale en minimale bedragen te overschrijden. In haar beoordeling houdt ze rekening met:

- 1° de financiële draagkracht van de in het ongelijk gestelde partij, om het bedrag van de vergoeding te verlagen;
- 2° de complexiteit van de zaak;
- 3° de kennelijk onredelijke aard van de situatie”.

Deze bepaling somt de criteria op waarmee de Raad van State rekening houdt om al dan niet af te wijken van het toe te kennen basisbedrag. Deze opsomming is limitatief zodat de Raad van State niet op andere gronden mag afwijken van het basisbedrag.

13. Met de verwijzing naar het “verloop van dit dossier”, beroept de verzoekende partij zich klaarblijkelijk op het voormelde derde beoordelingscriterium. Dit houdt in dat de Raad van State rekening kan houden met de kennelijk onredelijke aard van de situatie, hetgeen een specifieke situatie is die niet kan worden gelijkgesteld met een criterium van billijkheid. Aangezien de rechtsplegingsvergoeding ertoe strekt forfaitair tegemoet te komen in de kosten en honoraria van de advocaat en dus geen sanctionerend karakter heeft, kan in het raam van dit criterium evenmin in rekening worden gebracht dat de thans bestreden beslissing genomen werd met schending van het gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest nr. 225.289 van 31 oktober 2013. Er is nog minder reden om het maximumbedrag van de rechtsplegingsvergoeding toe te kennen aangezien in dit geval toepassing is gemaakt van de versnelde rechtspleging van artikel 93 van het algemeen procedurereglement en artikel 67, § 2, derde lid, van hetzelfde besluit, rekening houdend met de doelstelling van de rechtsplegingsvergoeding, bepaalt dat geen verhoging van het basis-, minimum- of maximumbedrag verschuldigd is, onder meer als de afdeling bestuursrechtspraak beslist dat het beroep tot nietigverklaring “slechts korte debatten vereist”.

Om voormelde redenen volstaat het aan de verzoekende partij de basisrechtsplegingsvergoeding ten bedrage van 700 euro toe te kennen.

BESLISSING

- 1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 23 juli 2014 waarbij het bestuurlijk beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 10 november 2011, houdende de weigering aan de BVBA Asbeco van de milieuvergunning voor het exploiteren van een asbestverwerkend bedrijf, gelegen aan de Steenweg naar Wetteren 24 te Dendermonde (Schoonaarde), ongegrond wordt verklaard.**
- 2. De Raad van State beveelt de verwerende partij om binnen een termijn van vijf maanden na de kennisgeving van dit vernietigingsarrest een nieuwe beslissing te nemen over het bestuurlijk beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 10 november 2011, houdende de weigering aan de BVBA Asbeco van de milieuvergunning voor het exploiteren van een asbestverwerkend bedrijf, gelegen aan de Steenweg naar Wetteren 24 te Dendermonde (Schoonaarde).**
- 3. De Raad van State verwerpt de overige vorderingen.**
- 4. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.**
- 5. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partij.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achttien juni tweeduizend vijftien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Peter Sourbron,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Peter Sourbron