

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 232.388 van 1 oktober 2015
in de zaak A. 204.887/VII-38.526.**

In zake : Bernard MEYFROODT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Gwijde Vermeire
kantoor houdend te 9000 Gent
Voskenslaan 301
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dirk Abbeloos
kantoor houdend te 9200 Dendermonde
Noordlaan 82-84
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomen partij :
de NV UTEXBEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter Flamey en Gregory Verhelst
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Jan Van Rijswijcklaan 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 mei 2012, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 15 maart 2012 houdende uitspraak over de beroepen aangetekend tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 8 maart 2007, houdende het verlenen aan de NV Utexbel van de milieuvergunning voor het verder exploiteren van een textielbedrijf, gelegen aan de César Snoecklaan 30 te

Ronse.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 3 juli 2012. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 juni 2015.

Staatsraad Patricia De Somere heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gwijde Vermeire, die verschijnt voor verzoeker, advocaat Dirk Abbeloos, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Gregory Verhelst, die verschijnt voor de tussenkomende 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 tussenkomende partij exploiteert sedert 1964 op een terrein in de hoek gevormd door de Zonnestraat en de César Snoecklaan te Ronse een textielweverij en -ververij. Verzoeker woont in de onmiddellijke omgeving van het betrokken bedrijf.

A. Antecedenten wat de planologische voorschriften betreft

3.2. Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 24 februari 1977 vastgestelde gewestplan Oudenaarde is het bedrijf gelegen in woongebied met culturele, historische en/of esthetische waarde.

3.3. Bij besluit van de Vlaamse regering van 29 oktober 1999 wordt de bestemming van de gronden van het bedrijf gewijzigd in regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter. Deze gewestplanherziening wordt door de Raad van State geschorst bij arrest nr. 91.184 van 29 november 2000 en vernietigd bij arrest nr. 114.327 van 9 januari 2003.

3.4. Op 13 juli 2006 verleent de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen (hierna: deputatie) op vraag van de tussenkomende partij een positief planologisch attest, dat besluit dat het bedrijf onder voorwaarden kan worden behouden op de bestaande locatie en worden uitgebreid. Het beroep tot nietigverklaring dat onder meer verzoeker tegen deze beslissing heeft ingesteld, wordt door de Raad van State niet ontvankelijk bevonden bij arrest nr. 187.840 van 12 november 2008.

3.5. De provincieraad van Oost-Vlaanderen stelt op 12 december 2007 het ontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: PRUP) voor de afbakening van het kleinstedelijk gebied Ronse voorlopig vast. Ingevolge de aflevering van het voormelde positief planologisch attest, wordt in de

planprocedure een specifiek deelplan ingelast voor het gebied Snoecklaan-Zonnestraat te Ronse. De site van de tussenkomende partij krijgt in dit deelplan een bestemming als gemengd regionaal bedrijventerrein, met subzones voor de industriële vestiging (A), voor daarbij behorende logistieke en ondergeschikte voorzieningen (B), en voor regionale bedrijven en kantoren (C).

Op 12 juni 2008 onderzoekt de Provinciale Commissie voor Ruimtelijke Ordening van Oost-Vlaanderen (hierna: PROCORO) de tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaren.

De provincieraad van Oost-Vlaanderen stelt op 15 oktober 2008 het ontwerp van PRUP “Afbakening kleinstedelijk gebied Ronse” definitief vast. De Vlaamse minister bevoegd voor Ruimtelijke Ordening keurt het PRUP op 22 december 2008 goed.

Bij arrest nr. 214.329 van 30 juni 2011 vernietigt de Raad van State de definitieve vaststelling en goedkeuring van het PRUP “Afbakening kleinstedelijk gebied Ronse”, voor zover het betrekking heeft op het deelplan Snoecklaan-Zonnestraat. De Raad van State is van oordeel dat de sociaal-economische behoeften niet op evenwichtige wijze werden afgewogen tegen de behoeften van de omwonenden en dat evenmin de impact van het bedrijf van de tussenkomende partij op de ruimtelijke draagkracht van het omliggende woongebied bij de beoordeling werd betrokken.

3.6. De PROCORO verleent op 17 november 2011 een aanvullend advies dat “boven het advies van 12 juni 2008 gelezen [moet] worden”. Verwijzend naar het arrest inzake Van Ermen, nr. 190.762 van 24 februari 2009 en omdat de planologische context sinds de start van de procedure niet veranderd is, wordt het juridisch niet nodig geacht de volledige procedure te hernemen en wordt ze hernomen “nà het openbaar onderzoek”. Na een “[a]fweging van de verschillende ruimtelijke behoeften” komt de PROCORO tot de conclusie dat het bestaande bedrijf in principe behouden kan blijven en dat het wenselijk is, teneinde

de ruimtelijke draagkracht niet te overschrijden om een aantal bijkomende maatregelen in de stedenbouwkundige voorschriften op te nemen.

Op 14 december 2011 stelt de provincieraad het betreffende deelplan van het PRUP opnieuw definitief vast. De wijzigingen die door de PROCORO worden voorgesteld aan de toelichtingsnota, de stedenbouwkundige voorschriften en het grafisch plan worden effectief doorgevoerd. Op 6 februari 2012 keurt de Vlaamse minister bevoegd voor Ruimtelijke Ordening dit deelplan opnieuw goed.

Bij arrest nr. 230.204 van 13 februari 2015 vernietigt de Raad van State andermaal de vaststelling en de goedkeuring van dit deelplan van het PRUP. De Raad van State overweegt onder meer:

“23. Samenvattend brengt het feit dat het positief planologisch attest uit de rechtsorde is verdwenen, de onwettigheid mee van de bestreden beslissingen. Door het verval was het bedrijf van de tussenkomende partij niet meer te beschouwen als een bedrijf waarvoor het opmaken van een PRUP overwogen moest worden om het behoud en de uitbreiding van het bedrijf mogelijk te maken.

Het is een onwettigheid die het goedgekeurde plan vanaf het eerste begin aantast. Het is dan ook terecht dat de verzoekers in de laatste memorie opmerken dat als de verwerende partijen menen dat er reden is om opnieuw een PRUP voor de site vast te stellen, zij ‘van in het begin een volledig nieuwe planprocedure [dienen] op te starten’”.

B. Antecedenten wat de milieuwetgeving betreft

3.7. Op 11 december 1964 verleent de deputatie aan de tussenkomende partij een vergunning voor de exploitatie van een textielbedrijf (weverij) aan de Zonnestraat in Ronse, voor een termijn van 30 jaar. Op 1 februari 1974 verleent de deputatie een vergunning voor de exploitatie van een textielbedrijf (ververij) aan de César Snoecklaan, voor een termijn die gelijk zal eindigen met de die van de eerder verleende vergunning.

3.8. Een milieuvergunning voor de hernieuwing van de vergunningen en de uitbreiding van de inrichting verleend op 12 december 1994, wordt door de Raad van State geschorst bij arrest nr. 54.031 van 27 juni 1995 en vernietigd bij arrest nr. 104.125 van 28 februari 2002.

3.9. Op 10 september 2002 wordt een nieuwe milieuvergunning verleend met een geldigheidsduur van vijf jaar. De vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging, gericht tegen deze vergunning, wordt bij arrest nr. 124.552 van 23 oktober 2003 verworpen. Bij arrest nr. 177.833 van 13 december 2007 wordt ook het beroep tot nietigverklaring tegen die vergunning verworpen.

3.10. De tussenkomenende partij dient op 8 september 2006 een aanvraag in tot hernieuwing van de milieuvergunning van 10 september 2002. De deputatie verleent op 8 maart 2007 deze gevraagde hernieuwing voor een termijn van twintig jaar, waarbij op grond van het planologisch attest wordt afgeweken van het gewestplan.

De Vlaamse minister bevoegd voor Leefmilieu verklaart op 11 januari 2008 de beroepen, ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van 8 maart 2007, gedeeltelijk gegrond en bevestigt die beslissing van de deputatie, mits een aantal wijzigingen. Deze milieuvergunning van 11 januari 2008 wordt door de Raad van State vernietigd bij arrest nr. 216.629 van 1 december 2011.

3.11. Op 15 maart 2012 beslist de verwerende partij opnieuw over de bestuurlijke beroepen tegen de milieuvergunning van 8 maart 2007. Deze wordt grotendeels bevestigd. De exploitatie wordt in overeenstemming geacht met het op 6 februari 2012 goedgekeurde PRUP “Afbakening kleinstedelijk gebied Ronse, deelplan Snoecklaan-Zonnestraat”.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van het derde middel

Standpunt van de partijen

4. Verzoeker voert in het derde middel de onwettigheid van het PRUP “Snoecklaan-Zonnestraat” en van het planologisch attest van 13 juli 2006 aan, en vraagt de toepassing van artikel 159 van de Grondwet, alsook het gebrek aan afdoende motivering en de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Hij stelt dat uit de beslissing zelf zonder meer blijkt dat de minister zich beroept op het nieuwe PRUP en het aanvullend advies van de PROCORO van 17 november 2011. Om de onwettigheid van deze beslissingen aan te tonen, verwijst verzoeker naar de middelen zoals omschreven in het verzoekschrift tot nietigverklaring van 27 april 2012, in zaak A. 204.674/X-15.096 dat door hem samen met anderen werd ingediend tegen het PRUP. Hij voegt dit verzoekschrift toe bij zijn stukkenbundel en hecht de uiteenzetting van de middelen als bijlage aan het huidige verzoekschrift.

Aanvullend merkt verzoeker op dat dit PRUP een essentieel juridisch gegeven uitmaakt; zonder dit PRUP zou de verwerende partij onmogelijk hebben kunnen (her)vergunnen. Nochtans was dit PRUP niet gevoegd bij de milieuvergunningsaanvraag van 8 september 2006 zodat het recht op inspraak vervat in artikel 11 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en in het Verdrag van Aarhus werd miskend.

Voor zover de verwerende partij zou inroepen dat zij kon terugvallen op het planologisch attest van 13 juli 2006 toen het nog niet was vervallen, voert verzoeker aan dat dit attest hoe dan ook intrinsiek onwettig was.

5. De verwerende partij werpt op dat een verwijzing naar een verzoekschrift in een andere zaak onmogelijk kan worden aanzien als “een

uiteenzetting van de middelen” in de zin van artikel 2 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De middelen dienen te worden uiteengezet in het verzoekschrift zelf. Voor de volledigheid herneemt de verwerende partij vervolgens het betoog van het Vlaamse Gewest in zaak A. 204.674/X-15.096.

6. Ook de tussenkomende partij werpt op dat het middel niet ontvankelijk is omdat niet in het middel zelf duidelijk is aangegeven welke bepalingen of beginselen geschonden zijn, laat staan op welke wijze.

Vervolgens voert zij een beknopt verweer op de vermeende onwettigheid van het PRUP zoals ontwikkeld in het afzonderlijk annulatieberoep.

Voorts betoogt de tussenkomende partij dat, waar verzoeker stelt dat met het PRUP geen rekening mocht worden gehouden omdat het niet “gevoegd” was bij de milieuvergunningsaanvraag, hij doelt op de rechtspraak van de Raad van State dat een aanvraag niet op essentiële punten mag worden gewijzigd. Deze rechtspraak heeft niets te maken met onderhavig geval waar het planologisch kader in de loop van de vergunningsprocedure is gewijzigd. Het PRUP heeft verordenende kracht en de voorschriften ervan vervangen deze van het gewestplan, zodat de bevoegde minister ertoe was gehouden om de aanvraag te toetsen aan dit nieuw reglementair kader.

De argumentatie met betrekking tot de vermeende onwettigheid van het planologisch attest is volgens de tussenkomende partij niet relevant, omdat de bevoegde minister zich heeft gesteund op het PRUP dat werd goedgekeurd bij besluit van 6 februari 2012, en niet op het eerder verleende positief planologisch attest.

7. In haar laatste memorie herhaalt de tussenkomende partij dat het middel geconstrueerd door verwijzing naar een bijlage bij het verzoekschrift niet

ontvankelijk is, zodat de Raad van State de gegrondheid van het middel niet kan beoordelen, aangezien de onwettigheid van het PRUP geen middel betreft dat de openbare orde raakt en eventueel ambtshalve zou kunnen worden ontwikkeld.

Ten gronde betoogt de tussenkomende partij dat de vernietiging van het PRUP “Snoecklaan-Zonnestraat” niet automatisch leidt tot de vernietiging van de bestreden milieuvergunning. Zij voert daarbij aan dat de bestreden milieuvergunning niet werd verleend “op grond van” het PRUP, doch dit enkel het toetsingskader vormt waaraan de overheid de aanvraag dient te toetsen. Volgens haar werd de milieuvergunningsaanvraag tevens getoetst aan de gewestplanbestemming “woongebied met culturele, historische en/of esthetische waarde”, die door de vernietiging van het PRUP herleeft, en waarmee de verderzetting van de bedrijvigheid verenigbaar is, en wordt ondergeschikt aangetoond dat de vergunning kon worden verleend in afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften, aangezien wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 5.6.7, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

Ten slotte meent de tussenkomende partij dat de stedenbouwkundige toetsing bij een aanvraag tot hernieuwing van een lopende milieuvergunning beperkt dient te blijven tot een algemene toetsing van de aspecten van goede ruimtelijke ordening. In bepaalde rechtspraak en rechtsleer wordt gepleit voor een matiging van de stedenbouwkundige toetsing in het kader van de milieuvergunningsprocedure, in die zin dat de milieuvergunningverlenende overheid in beginsel slechts een planologische toetsing dient uit te voeren. Op dit ogenblik bestaat geen eenheid in de rechtspraak van de Raad van State omtrent de draagwijdte van de stedenbouwkundige toetsing (brede of enge) in het kader van de milieuvergunningsaanvraag. De tussenkomende partij verzoekt derhalve de kwestie voor te leggen aan de algemene vergadering van de Raad van State alvorens tot de beoordeling van het middel over te gaan.

Beoordeling

8. Verzoeker voert, naast de middelen door verwijzing naar het verzoekschrift in zaak A. 204.674/X-15.096 en die inhoudelijk de onwettigheid aanvoeren van het PRUP “Afbakening kleinstedelijk gebied Ronse, deelplan Snoecklaan-Zonnestraat”, ook aan dat “gelet op die onwettigheid”, dit PRUP buiten toepassing moet worden gelaten overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet, zodat de bestreden beslissing niet afdoende is gemotiveerd en steunt op een onwettige rechtsgrond.

De exceptie dat het middel niet ontvankelijk zou zijn omdat het niet in het verzoekschrift zelf is uiteengezet, mist derhalve feitelijke grondslag.

9. De onwettigheid van voornoemd deelplan van het PRUP werd inmiddels vastgesteld bij arrest nr. 230.204 van 13 februari 2015, waarbij de Raad van State de definitieve vaststelling en de goedkeuring van het PRUP “Afbakening kleinstedelijk gebied Ronse, deelplan Snoecklaan-Zonnestraat” heeft vernietigd.

Het is vaste rechtspraak dat indien een inrichting niet past in de bindende voorzieningen van een plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan, de vergunningverlenende overheid niet over een discretionaire bevoegdheid beschikt om de vergunning al dan niet te verlenen. Bij de vraag om een hernieuwing van een milieuvergunning moet de verenigbaarheid van de inrichting met de dwingende bestemmingsvoorschriften opnieuw worden beoordeeld. Het continuïteits- en zorgvuldigheidsbeginsel kunnen immers niet verantwoorden dat een eventueel eerder begane onwettigheid zou worden herhaald. De tussenkomende partij haalt geen arresten aan die hiermee tegenstrijdig zijn. Er bestaat derhalve geen enkele aanleiding om vast te stellen dat de eenheid van de rechtspraak van de Raad van State in het gedrang is of zou komen wanneer de bevoegde kamer van de afdeling bestuursrechtspraak uitspraak doet over voorliggend rechtspunt, zodat er ook geen reden is om toepassing te maken van artikel 92, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De bestreden beslissing is, wat de motivering aangaande de planologische verenigbaarheid betreft, uitsluitend gesteund op voornoemd deelplan van het PRUP. In de aanhef wordt weliswaar gewezen op de ligging van de inrichting in een “woongebied met culturele, historische en/of esthetische [waarde] volgens het gewestplan Oudenaarde, vastgesteld bij koninklijk besluit van 24 februari 1977”, doch onmiddellijk nadien ook op de ligging van de inrichting “grotendeels in gemengd regionaal bedrijventerrein en deels in bufferzone volgens het [PRUP] [...] goedgekeurd bij ministerieel besluit van 6 februari 2012”. In het overwegend gedeelte wordt enkel de conformiteit van de aanvraag met voornoemd PRUP onderzocht, en niet, zoals de tussenkomenende partij in haar laatste memorie betoogt, met het gewestplan van 1977.

10. Aangezien het PRUP “Afbakening kleinstedelijk gebied Ronse, deelplan Snoecklaan-Zonnestraat” uit de rechtsorde is verdwenen, heeft de bestreden beslissing geen rechtsgrond meer. Om die reden moet de bestreden milieuvergunning worden vernietigd.

Wat de eventuele toepassing van artikel 5.6.7, § 1, VCRO betreft, volstaat het vast te stellen dat in de bestreden beslissing geen onderzoek naar het voldoen aan de voorwaarden in het kader van deze afwijkingsmogelijkheid is gebeurd.

Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 15 maart 2012 houdende uitspraak over de beroepen aangetekend tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 8 maart 2007, houdende het verlenen aan de NV Utexbel van de milieuvergunning voor het verder exploiteren van een textielbedrijf, gelegen aan de César Snoecklaan 30 te Ronse.

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 een oktober tweeduizend vijftien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys