

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 235.825 van 22 september 2016
in de zaak A. 213.779/VII-39.229.**

In zake : 1. Philip MAES
 2. Jörg HEUVELS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Reiner Tijs
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Nassaustraat 37-41
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Steve Ronse en Meindert Gees
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Beneluxpark 27B
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen :

 1. de BVBA HENS RECYCLING
 2. de NV REVABO
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Ria Hens
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Amerikalei 191
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 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 tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 9 januari 2014, houdende het verlenen aan de NV Revabo, Maria Hens-Van Dijck en de BVBA Hens Recycling

van de milieuvergunning voor het verder exploiteren en veranderen van een inrichting voor de verwerking van bouw- en sloopafval, zandwinning en tussentijdse opslag van uitgegraven bodem, gelegen aan de Brechtsebaan te Brasschaat, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en de bijzondere voorwaarden van de beroepen beslissing worden gewijzigd en aangevuld.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partijen hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 25 november 2014. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 januari 2016.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Reiner Tijs, die verschijnt voor de verzoekers, advocaat Deborah Smets, die loco advocaat Steve Ronse verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Hilde Vermeiren, die loco advocaat Ria Hens verschijnt voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen 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 20 september 2013 dienen de tussenkomende partijen een milieuvergunningsaanvraag in voor het verder exploiteren en veranderen van een inrichting voor de verwerking van bouw- en sloopafval en zandwinning, gelegen aan de Brechtsebaan te Brasschaat.

Tot het voorwerp van de aanvraag behoort in concreto:

- de opslag en mechanische behandeling van inerte afvalstoffen, toegerust met een zeef- en breekinstallatie, inclusief een leem- en ontwateringszeef en een kegelbreker, met opslag van 10.000 m³ puin, 10.000 m³ beton, 3.500 m³ brekerszand, 3.500 m³ gebroken beton 0/40, 3.500 m³ gebroken puin 0/40, 350 m³ gebroken beton 40/60, 350 m³ gebroken puin 40/60 en 7.150 m³ niet-uitgezeefde uitgegraven bodem;
- de opslag en zeven van niet-gevaarlijke afvalstoffen, met een opslag van 3.500 m³ asfalt, 1.400 m³ gebroken asfalt, 1.200 m³ te verkleinen hout en 1.200 m³ verhakseld hout;
- elektriciteitsproductie met een geïnstalleerd totaal elektrisch vermogen van 1.070 kW;
- het stallen van 4 voertuigen, andere dan personenwagens;
- een opslagsilo voor 60 ton cement en een opslagsilo voor 60 ton kalk;
- de opslag van 18.000 liter dieselolie in een bovengrondse tank;
- de opslag van 600 liter smeerolie in verplaatsbare recipiënten van 5, 10, 60 en 200 liter;
- één verdeelslang horende bij de opslagtank van 18.000 liter dieselolie;

- een zandontginning;
- twee labo's voor analyse van de bouwmaterialen;
- inrichtingen voor het mechanisch behandelen van minerale producten met een geïnstalleerde drijfkracht van 581 kW, omvattende een breekinstallatie met een vermogen van 257 kW en een kegelbreker met een vermogen van 75 kW, alsmede een betoncentrale met een vermogen van 249 kW;
- inrichtingen voor de opslag van minerale producten, bestaande uit zanddepots, teelaarde en grondstoffen voor de betoncentrale;
- motoren met een totaal nominaal vermogen van 1.868 kW;
- geheel of gedeeltelijk opvullen met niet-verontreinigde uitgegraven bodem van zandontginningsputten, met een capaciteit van 343.361,77 m³;
- een tussentijdse opslagplaats voor uitgegraven bodem met een capaciteit van 25.000 m³.

Tevens wordt gevraagd om te mogen afwijken van de milieuvorwaarden van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna: Vlarem II) met betrekking tot de afscheidingsberm richting bewoonde zones (artikel 5.2.1.5, § 5, van Vlarem II) en de opslag van kalk en cement in de ontginningszone (artikel 5.17.1.2, § 1, van Vlarem II).

3.2. Volgens het toepasselijke gewestplan Antwerpen, vastgesteld bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979, is de site gelegen in een zone voor ontginningsgebied, met nabestemming agrarisch gebied.

3.3. Tijdens het openbaar onderzoek dienen 18 buurtbewoners een bezwaarschrift in.

3.4. Bij besluit van 9 januari 2014 verleent de deputatie van de provincie Antwerpen de gevraagde milieuvergunning.

3.5. Tegen voormelde beslissing stellen 18 omwonenden, waaronder de verzoekers, bestuurlijk beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister.

3.6. In graad van beroep worden de volgende adviezen verleend:

- a) de afdeling Land en Bodembescherming - Ondergrond, Natuurlijke Rijkdommen verleent op 19 maart 2014 een gunstig advies;
- b) de afdeling Gebieden en Projecten van het departement Ruimte Vlaanderen brengt op 21 maart 2014 een ongunstig advies uit om de volgende redenen:

“De ontginning is duidelijk ondergeschikt aan de verwerking van sloopafval (30.000 tegen 70.000 ton per jaar). Feitelijk is er nog nauwelijks zandwinning, wel in werking zijn een brekersinstallatie en betoncentrale. Deze beide installaties werden mee met de zandwinning en de opslag op 20 december 2005 voorwaardelijk bouwvergund, tot eind 2013. De deputatie gaf op 9 januari 2014 opnieuw de stedenbouwkundige vergunning in beroep, tot 31 december 2019, dit in niet navolging van het advies van haar provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dd. 12 december 2013.

Het gewestplan Antwerpen geeft als zonering ontginningsgebied met nabestemming agrarisch gebied. Oostelijk aansluitend ligt het landschappelijk waardevol agrarisch gebied met op korte afstand het parkgebied van het kasteel Maria ter Heide. In het westen ligt agrarisch gebied, met kortbij ook parkgebied, woonpark en woongebied.

Artikel 17 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen stelt: ‘De ontginningsgebieden. In deze gebieden dient rondom een afzonderingsgordel te worden aangelegd, waarvan de breedte vastgesteld wordt door de bijzondere voorschriften. Na de stopzetting van de ontginningen dient de oorspronkelijke of toekomstige bestemming, die door de grondkleur op het plan is aangegeven, te worden geëerbiedigd. Voorwaarden voor de sanering van de plaats moeten worden opgelegd opdat de aangegeven bestemming kan worden gerealiseerd’).

Deze voorschriften laten in limitatieve opsomming ‘ontginning’ en later ‘klaarmaken voor de landbouw’ toe, duidelijke termen voor aan de plaats gebonden activiteiten.

Ongeacht de gegeven stedenbouwkundige vergunning is de planologische strijdigheid duidelijk: het breken van aangevoerd sloopmateriaal en een betoncentrale, dus prepareren en verkoop van grondstoffen/materialen voor de bouwsector, valt ver buiten de geciteerde gewestplanvoorschriften;

Er geldt geen nadere stedenbouwkundige ordening, er is nog geen concreet planmatig initiatief dat op overzichtelijke termijn een nieuwe wettelijke planologische bestemming zou instellen.

Ook de clichering van artikel 4.4.9 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening verbiedt expliciet betoncentrales als niet toegelaten verwerkingsactiviteit, verdere mechanische behandelingen dienen beperkt tot ‘delfstoffen’ (dus geen aan te voeren bouwafval); het besluit van de Vlaamse

Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen (artikel X.1) geeft:

‘Het gebied is bestemd voor de ontginning van [delfstof].

Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor het winnen en mechanisch behandelen van [delfstof] zijn toegelaten voor zover het tijdelijke infrastructuur betreft. Verwerking is uitgesloten’.

De toelichting bij dit artikel stelt: ‘Mechanische behandeling: daaronder wordt onder meer verstaan zeven, mengen, breken ... Een voorbeeld van niet-toegelaten verwerkingsactiviteit is een betoncentrale.’

Het ‘tijdelijk’ toestaan kan gelet op de dwingende strijdigheid met de huidige bestemming ontginningsgebied niet op wettelijke argumentatie steunen.

Overeenkomstig artikel 5.6.7 van de codex, kán afwijkend van de planologische voorschriften in de milieuvergunningsaanvraag gunstig geadviseerd worden .. (‘voor zover voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden:

1° de goede ruimtelijke ordening wordt niet geschaad, hetgeen in het bijzonder betekent dat de ruimtelijke draagkracht van het gebied niet wordt overschreden en dat de voorziene verweving van functies de aanwezige of te realiseren bestemmingen in de onmiddellijke omgeving niet in het gedrang brengt of verstoort;

2° de inrichting is stedenbouwkundig vergunbaar in afwijking van de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift of, voor zover het gaat om een bestaande inrichting, is hoofdzakelijk vergund.’)

In casu gaat het om een nieuwe breekinstallatie die om planologische redenen ook niet als in afwijking vergunbaar is. Mijn afdeling geeft ongunstig advies’;

c) de dienst MER stelt in zijn advies van 21 maart 2014 dat er geen project-MER-plicht bestaat en kan worden volstaan met een project-MER-screening voor de zandontginning en de nevenactiviteiten voor zover zij onder bijlage III van het project-MER-besluit vallen;

d) op 31 maart 2014 adviseert de dienst Grondwaterbeheer van de Vlaamse Milieumaatschappij gunstig;

e) de afdeling Ecologisch Toezicht brengt op 3 april 2014 een gunstig advies uit;

f) het advies van de afdeling Milieuvergunningen van 4 april 2014 is voorwaardelijk gunstig;

g) het Agentschap voor Natuur en Bos brengt op 10 april 2014 eveneens een voorwaardelijk gunstig advies uit;

h) de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie stelt op 6 mei 2014 voor om de beroepen gedeeltelijk gegrond te verklaren en de opgelegde bijzondere vergunningsvoorwaarden te wijzigen.

3.7. Met een besluit van 23 juli 2014 van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur worden de ingediende beroepen gedeeltelijk gegrond verklaard en wordt de in eerste aanleg genomen beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen bevestigd, mits het opleggen van een aantal bijkomende bijzondere vergunningsvoorwaarden.

Dit is de bestreden beslissing.

De planologische verenigbaarheid van de inrichting wordt als volgt gemotiveerd:

“Overwegende dat de inrichting is gelegen in een ontginningsgebied met nabestemming agrarisch gebied volgens het gewestplan ‘Antwerpen’, vastgesteld bij het koninklijk besluit van 3 oktober 1979;

Overwegende dat in artikel 17.6.3 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, de voorschriften voor de ontginningsgebieden worden vastgelegd en als volgt vermeld zijn:

‘De ontginningsgebieden.

In deze gebieden dient rondom een afzonderingsgordel te worden aangelegd, waarvan de breedte vastgesteld wordt door de bijzondere voorschriften.

Na de stopzetting van de ontginningen dient de oorspronkelijke of toekomstige bestemming, die door de grondkleur op het plan is aangegeven, te worden geëerbiedigd. Voorwaarden voor de sanering van de plaats moeten worden opgelegd opdat de aangegeven bestemming kan worden gerealiseerd’;

Overwegende dat in het ongunstige advies van 21 maart 2014 van de afdeling Gebieden en Projecten van het departement Ruimte Vlaanderen wordt vermeld dat het breken van aangevoerd sloopmateriaal en een betoncentrale planologisch in strijd is met de gewestplanvoorschriften vervat in artikel 17.6.3 van het inrichtingsbesluit;

Overwegende dat in verband met deze gewestplanvoorschriften vermeld in artikel 17.6.3 van het inrichtingsbesluit:

- het arrest nr. 83.053 van 21 oktober 1999 van de Raad van State betreffende een stortplaats in Lendeledé;
- het arrest nr. 104.571 van 12 maart 2002 van de Raad van State (betreffende de regularisering en herstructurering van een kleiontginning en aanleg van een openbaar, sportief en educatief bos met bijhorende voorzieningen te Zonnebeke);

het volgende besluiten:

‘Uit deze bepaling kan geen beperking worden afgeleid met betrekking tot de aard van de activiteiten die zullen of moeten worden uitgevoerd om de oorspronkelijke of toekomstige bestemming van het gewestplan te realiseren.

De enige vereiste is dat die bestemming nog effectief kan gerealiseerd worden’;

Overwegende dat, gezien het tijdelijk breken van aangevoerd sloopmateriaal en een tijdelijke betoncentrale (vergunning tot 31 december 2019) activiteiten zijn, die:

- de toekomstige bestemming van het gewestplan, zijnde ‘agrarisch gebied’, niet in het gedrang brengen;
- verband houden met de ontginning, gezien de granulaten en het zand afkomstig van de breekinstallatie worden vermengd in de mengcentrale met het ontgonnen zand;
- tegemoet komen aan de vraag tot duurzame ontginning in het oppervlaktedelfstoffendecreet;

deze activiteiten in overeenstemming zijn met de stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordening;

Overwegende dat bijgevolg alle activiteiten inclusief ontginning, breken en het uitbaten van een betoncentrale, verenigbaar zijn met de stedenbouwkundige voorschriften; dat door de aanvraag, zoals hoger aangetoond, de draagkracht van de omgeving niet overschreden wordt en de goede plaatselijke ruimtelijke ordening niet geschaad wordt.

Overwegende dat de hinder en de effecten op mens en milieu en de risico’s voor de externe veiligheid, veroorzaakt door de aangevraagde inrichting, mits naleving van de milieuvergunningsvoorwaarden tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt”.

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In een eerste middel voeren de verzoekers de schending aan van het gewestplan Antwerpen, vastgesteld bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979, van de artikelen 21, § 2, 1°, en 30 van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (Vlarem I), van artikel 17 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van

het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel, doordat een milieuvergunning wordt verleend voor een breekinstallatie en een betoncentrale, terwijl dergelijke inrichtingen niet bestaanbaar zijn met de voorschriften van het geldende gewestplan.

In de toelichting bij het middel wijzen de verzoekers op de bindende en verordenende kracht van het gewestplan en stellen zij dat de vergunde inrichting niet in overeenstemming is met de geldende bestemmingsvoorschriften. Ondanks het negatieve advies dat ter zake werd gegeven, is de verwerende partij van oordeel dat de milieuvergunning kan worden verleend, op basis van een volstrekt onjuiste, niet pertinente en juridisch niet afdoende motivering. De verwerende partij kan zich niet verschuilen achter een positief advies indien wordt vastgesteld dat er een planologische onbestaanbaarheid bestaat. Te dezen werd trouwens een negatief advies gegeven door de afdeling Gebieden en Projecten van het departement Ruimte Vlaanderen. De inrichting bevindt zich in een ontginningsgebied met nabestemming agrarisch gebied. Wat de zandontginning betreft, wordt de verenigbaarheid met de gewestplanbestemming niet ontkend. Voor de andere activiteiten - breek- en zeefinstallatie, opslag en betoncentrale - wordt deze verenigbaarheid echter niet toegelicht. In een ontginningsgebied zijn niet alle mogelijke activiteiten toelaatbaar. De activiteiten die geen uitstaans hebben met zandontginning, met name de mechanische behandeling van inerte afvalstoffen waaronder bouwafval en asfaltpuin door een breek- en zeefinstallatie, horen zelfs niet in een KMO-zone thuis. Deze activiteiten zijn volgens de verzoekers dan ook niet verenigbaar met een ontginningsgebied met als nabestemming agrarisch gebied. Ze horen wel thuis in een industriegebied.

Voorts stellen de verzoekers dat een afwijking op basis van de clicheringsregeling - artikel 4.4.9, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) juncto artikel 7.4.13 VCRO - niet mogelijk is en dat deze bepalingen bevestigen dat de activiteiten onbestaanbaar zijn met de gewestplanbestemming. Uit de bijlage bij het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de

inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, is een typebepaling opgenomen voor een “Gebied voor de winning van oppervlaktedelfstoffen”. Uit deze typebepaling blijkt dat binnen een dergelijk gebied mechanische behandeling is toegelaten, doch enkel voor zover dit nuttig en nodig is voor de behandeling van de betrokken delfstof. Een betoncentrale wordt echter expliciet als niet toelaatbaar beschouwd. De verzoekers benadrukken dat de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna: OVAM), naar aanleiding van een vorige milieuvergunningsaanvraag, er reeds op heeft gewezen dat het in feite de exploitatie betreft van een betoncentrale in ontginningsgebied, waarbij de tijdelijke opslagplaatsen niet in functie staan van de opvulling van de groeve. Ten slotte verwijzen de verzoekers naar het advies van de provinciale stedenbouwkundig ambtenaar die van oordeel was dat de stedenbouwkundige vergunning voor de inrichting moest worden geweigerd wegens strijdigheid met de bestemmingsvoorschriften en de goede ruimtelijke ordening, meer bepaald omdat de nevenfunctie intussen de hoofdfunctie was geworden. Het advies van het departement Ruimte Vlaanderen dat in het kader van voorliggende milieuvergunningsprocedure werd verleend, heeft dezelfde strekking.

5. De verwerende partij antwoordt dat de adviezen die in eerdere en andere procedures werden gegeven niet langer dienend zijn en dat een onderzoek naar de toepassing van het clicheringsbesluit te dezen evenmin ter zake is. In de bestreden beslissing wordt op grond van het bestaande gewestplan besloten dat de vergunde exploitatie verenigbaar is met de bestemmingsvoorschriften. De verwerende partij verwijst naar artikel 17.6.3 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: inrichtingsbesluit) en naar rechtspraak in dit verband. Ook haalt zij het standpunt aan dat de provinciale stedenbouwkundig ambtenaar heeft ingenomen bij de beoordeling van de aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning. Voorts benadrukt de verwerende partij dat in de bestreden beslissing wordt overwogen dat de exploitatie bijdraagt tot de verwezenlijking van de actuele bestemming - het ontginnen van het gebied - en tevens tot de verwezenlijking van de nabestemming

door de heropvulling van het gebied. Met betrekking tot het argument dat de nabestemming op meerdere manieren kan worden gerealiseerd, merkt de verwerende partij op dat het voor haar onduidelijk is wat de verzoekers hiermee wensen aan te tonen. De verwerende partij stelt dat de bestaanbaarheid van een inrichting met de toekomstige bestemming slechts kan worden getoetst aan de voorschriften van de toekomstige bestemming wanneer de ontginningsactiviteiten zijn stopgezet. De arresten waar de verzoekers naar verwijzen missen relevantie. Alleszins trachten zij de vergunde inrichtingen te “saucissoneren”, terwijl de vergunningverlenende overheid het dossier in zijn geheel heeft beoordeeld.

6. De tussenkomende partijen zetten uiteen dat zij voor alle activiteiten sedert 1976 de nodige vergunningen, waarvan de meeste gerelateerd zijn aan de termijn voor de opvulling van de nieuwe ontginning, hebben verkregen, dat in de tijdelijke stedenbouwkundige vergunning van 20 december 2005 uitdrukkelijk wordt bepaald dat complementaire activiteiten kunnen worden aanvaard zolang er sprake is van zandwinning op het terrein, dat zulks werd bevestigd in de milieuvergunning van 26 januari 2006 en dat tegen deze vergunningen geen rechtsmiddelen werden aangewend, zodat de erin vervatte standpunten definitief zijn. In de gegeven omstandigheden, zo poneren de tussenkomende partijen, hebben de verzoekers geen belang bij het middel. Rechtsonderhorigen moeten immers kunnen vertrouwen op een vaste gedragslijn van de overheid en terugkomen op eerdere standpunten zou een schending inhouden van het rechtszekerheids-, het vertrouwens- en het zorgvuldigheidsbeginsel. De tussenkomende partijen stellen voorts, onder verwijzing naar rechtspraak van de Raad van State, dat de ontginningsactiviteiten dienen te worden gerealiseerd vanuit een duurzame ontwikkeling en moeten worden gecombineerd met andere maatschappelijk gewenste activiteiten of functies. Te dezen is er sprake van een gesloten circuit. Zonder dit geïntegreerde proces kan de beoogde duurzaamheid van de ontginningen niet worden gewaarborgd. Uit het advies van de afdeling Land en Bodembescherming - Ondergrond, Natuurlijke Rijkdommen blijkt dat aan de doelstellingen van het duurzaam oppervlakedelfstoffenbeleid wordt

tegemoetgekomen. Het totaal van de aangevraagde activiteiten op de site wordt dan ook terecht als planologisch conform aanzien. In de bestreden beslissing wordt op gemotiveerde wijze rekening gehouden met de opgelegde duurzame ontginning, alsook met het onlosmakelijk verbonden karakter van de verschillende activiteiten. De tussenkomende partijen beklemtonen dat de in het bestreden besluit opgegeven motivering afdoende is. Terloops wijzen zij erop dat andere Vlaamse zandgroeven over gelijkaardige vergunningen beschikken, zonder dat de bestaanbaarheid met de bestemming ontginningsgebied in vraag wordt gesteld. De nevenactiviteiten dienen slechts te worden stopgezet van zodra de groeve niet langer met niet-verontreinigde grond wordt opgevuld. De arresten waarop de verzoekers zich beroepen zijn irrelevant, onder meer omdat zij dateren van vóór het decreet van 4 april 2003 betreffende de oppervlakedelfstoffen (hierna: oppervlakedelfstoffendecreet) en het verplicht opgelegde streven naar een duurzame ontginning in de zin van artikel 7bis van de Grondwet. De tussenkomende partijen argumenteren dat zelfs indien een ruimtelijk uitvoeringsplan zou worden opgesteld, rekening zou moeten worden gehouden met de doelstellingen van het oppervlakedelfstoffendecreet, alsook de doelstellingen verwoord in artikel 7bis van de Grondwet. Met betrekking tot de verwijzing naar het advies van OVAM in de procedure die heeft geleid tot de vergunning van 2006, repliceren de tussenkomende partijen dat deze verwijzing niet dienstig is en dat OVAM ondertussen tweemaal gunstig heeft geadviseerd. In dit verband herhalen de tussenkomende partijen dat de betrokken vergunningen niet werden aangevochten en de daarin vervatte standpunten definitief zijn. Op basis van de website van OVAM kan overigens ook worden besloten dat wordt gestreefd naar gesloten materiaalkringlopen, wat de tussenkomende partijen trachten door te voeren. De machines die hiertoe vereist zijn (een breek- en zeefcentrale en een betoncentrale) maken essentieel deel uit van deze materialenkringloop en kunnen er niet van worden losgekoppeld. Het duurzaam beleid heeft precies tot gevolg dat er minder gebruik wordt gemaakt van primaire grondstoffen. Er vindt dan ook een verschuiving plaats van primaire naar secundaire grondstoffen, zodat een kringloop ontstaat waarbij de ontginning van secundaire grondstoffen vervlochten is met de ontginning van primaire grondstoffen. De vergunde activiteiten dienen

tegen deze achtergrond te worden beoordeeld. De bestreden beslissing kadert in de visie van een duurzaam grondstoffenbeleid. Wat het advies van de provinciale stedenbouwkundig ambtenaar betreft, wijzen de tussenkomende partijen erop dat het niet dienstig is en zij stellen eveneens dat een nuance uit dit advies niet wordt vermeld, met name dat de nevenfuncties in wezen toelaatbaar zijn in een ontginningsgebied. In dit advies wordt echter geheel ten onrechte uitgegaan van het feit dat deze nevenfuncties in wezen de hoofdfunctie zijn geworden. Hierbij werd duidelijk geen rekening gehouden met de wettelijk opgelegde duurzame ontginningsverplichtingen. In het advies is enkel sprake van een probleem inzake de tijdelijkheid van de vergunningen, doch in wezen is een vergunning in een ontginningsgebied steeds tijdelijk en kan deze steeds worden verlengd zolang er een ontginning plaatsvindt.

7. In hun memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekers dat zij wel degelijk naar de adviezen in eerdere en andere procedures kunnen verwijzen nu zij reeds lopende de huidige procedure deze ter sprake hebben gebracht en erop hebben gewezen dat de tussenkomende partijen in wezen niet over een wettige vergunning beschikten. Deze adviezen dienen bij de beoordeling van de huidige aanvraag te worden betrokken. Bovendien werden ook nu negatieve adviezen uitgebracht. De verwijzingen naar de nevenbestemming en de verbondenheid met de zandontginning zijn volstrekt irrelevant. Enkel de zandontginning is toegelaten. Te dezen is van daadwerkelijke zandwinning geen sprake meer. Dit wordt door de tussenkomende partijen niet ontkend en zelfs gebruikt als bewijs van duurzame ontginning. In dit verband beklemtonen de verzoekers dat de duurzaamheidsproblematiek ook geldt op ruimtelijk vlak. Het gebied in kwestie is aangeduid als ontginningsgebied met nabestemming agrarisch gebied en niet als industriegebied. Tevens werden in de onmiddellijke omgeving woon- en groengebieden voorzien. Door het vastleggen van deze bestemmingen en de garanties die hieruit voortvloeien voor mens en milieu wordt gestreefd naar een zo duurzaam mogelijke ruimtelijke ordening. Het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (hierna: materialendecreet) doet geen afbreuk aan de ruimtelijke bestemming zoals

zij is vastgelegd in de plannen, doch geeft enkel aan dat zuinig moet worden omgesprongen met natuurlijke rijkdommen. Zowel de verwerende partij als de tussenkommende partijen nemen een loopje met de duurzaamheid op ruimtelijk vlak, waar zij weigeren de nabestemming agrarisch gebied te realiseren en in wezen een industriegebied wensen tot stand te brengen. De regelgeving inzake ruimtelijke ordening is er net op gericht dergelijke toestanden te vermijden. De verwerende partij tracht, met verwijzing naar rechtspraak, aan te tonen dat in een ontginningsgebied alles mogelijk is, voor zover de toekomstige bestemming niet in het gedrang wordt gebracht. Dergelijke interpretatie holt de huidige bestemming volledig uit. Een ontginningsgebied is slechts bedoeld voor activiteiten die op ontginning gericht zijn en niet voor allerlei andere activiteiten (nevenbestemmingen, verwante bestemmingen, ...). Uit de stukken van het administratief dossier blijkt dat de zandwinning zeer beperkt is en dat ze in wezen enkel nog wordt voortgezet als excuus om niet toegelaten zonevreemde activiteiten te verrichten. Deze activiteiten staan alleszins niet ten dienste van de ontginning. Minstens kan niet worden ingezien waarom een houtverhakselaar ten dienste van de zandontginning zou staan. Met betrekking tot de aangehaalde problematiek van de clichering wijzen de verzoekers erop, enerzijds, dat zij deze argumentatie enkel ter verduidelijking in hun verzoekschrift hebben aangevoerd, en anderzijds, dat ook rekening houdend met het duurzaam materialenbeheer, die activiteiten niet toelaatbaar zouden zijn in een ontginningsgebied. Het standpunt dat in ontginningsgebied alles is toegelaten zolang de nabestemming niet in het gedrang komt, is onhoudbaar. Tot slot wijzen de verzoekers erop dat het eventuele bestaan van andere onwettige exploitaties hen niet verhindert om op te komen tegen de bestreden beslissing wanneer deze de goede ruimtelijke ordening en hun leefomgeving aantast of dreigt aan te tasten.

8. In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij dat er door de tussenkommende partijen wordt tegemoetgekomen aan de dynamische en door de duurzaamheidsgedachte gedreven regelgeving waarbij men de overstap maakt van zuivere ontginning van primaire grondstof naar verwerking en hergebruik van secundair materiaal, dat uit artikel 17.6.3 van het inrichtingsbesluit

geen beperking kan worden afgeleid inzake de aard van de activiteiten die zullen of moeten worden uitgevoerd om de oorspronkelijke of toekomstige bestemming van het gewestplan te realiseren en de enige vereiste is dat die bestemming nog effectief kan worden gerealiseerd, dat er te dezen geen eenvoudig onderscheid gemaakt kan worden tussen de hoofd- en de nevenbestemming aangezien er een onlosmakelijke verbondenheid is van de installaties door een geïntegreerd geheel van ontginning van primaire grondstof en verwerking en hergebruik van secundair materiaal en dat de bestreden beslissing op afdoende gemotiveerde wijze tot stand is gekomen waarbij de vergunningsaanvraag werd getoetst aan de goede ruimtelijke ordening, met inbegrip van de onmiddellijke omgeving.

9. In hun laatste memorie voeren de tussenkomende partijen nog aan dat het advies van het departement Ruimte Vlaanderen zelf weinig gemotiveerd en onderbouwd is, dat dit advies in de bestreden beslissing op een draagkrachtige en pertinente wijze wordt weerlegd, dat er sprake is van een geïntegreerde aanpak onder impuls van de evoluerende wetgeving, dat in de bestreden beslissing wordt verwezen naar het gunstig advies van de afdeling Land en Bodembescherming - Ondergrond, Natuurlijke Rijkdommen van 19 maart 2014 waaruit blijkt dat er sprake is van een voorname ontginning, dat de aanvrager tegemoetkomt aan de doelstellingen van het duurzaam oppervlakedelfstoffenbeleid en dat, zolang er sprake is van een duurzame ontginning, deze activiteiten in overeenstemming zijn met de gewestplanvoorschriften vervat in artikel 17.6.3 van het inrichtingsbesluit.

10. De verzoekers benadrukken in hun laatste memorie dat breek- en zeefinstallaties, met inbegrip van een betoncentrale, thuishoren in een industriegebied, dat het al dan niet afdoende gemotiveerd advies van het departement Ruimte Vlaanderen niets afdoet aan het feit dat de betrokken activiteiten onbestaanbaar zijn met de bestemming ontginningsgebied, dat het begrip hoofdfunctie relevant is inzake vergunningsplicht voor bepaalde functiewijzigingen maar niet inzake bestaanbaarheid met de gewestplanbestemming, dat het beweerd onlosmakelijk verbonden zijn van de

activiteiten evenmin relevant is voor de beoordeling van de bestaanbaarheid met de bestemmingsvoorschriften en dat het feit dat de primaire en secundaire grondstoffen samen worden verwerkt niet betekent dat zij in oorsprong onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden.

Beoordeling

11. De tussenkomenende partijen kunnen uit het feit dat de inrichting in het verleden werd vergund, niet het rechtmatig vertrouwen putten dat de bevoegde overheden ook in de toekomst er toe zijn gehouden om vergunningen af te leveren. Elke vergunningsaanvraag, het weze tot verandering of hernieuwing van een inrichting, moet immers worden beoordeeld rekening houdend met het precieze voorwerp ervan en de op het ogenblik van de beslissing geldende juridische en feitelijke context. De verzoekers hebben wel degelijk belang bij het middel.

12. Er wordt niet betwist dat de met het bestreden besluit vergunde inrichting volgens de bestemmingsvoorschriften van het geldende gewestplan gelegen is in ontginningsgebied.

Artikel 17.6.3 van het inrichtingsbesluit bepaalt met betrekking tot de ontginningsgebieden:

“In deze gebieden dient rondom een afzonderingsgordel te worden aangelegd, waarvan de breedte vastgesteld wordt door de bijzondere voorschriften.

Na de stopzetting van de ontginningen dient de oorspronkelijke of toekomstige bestemming, die door de grondkleur op het plan is aangegeven, te worden geëerbiedigd. Voorwaarden voor de sanering van de plaats moeten worden opgelegd opdat de aangegeven bestemming kan worden gerealiseerd”.

13. Blijkens de motivering van het bestreden besluit acht de verwerende partij de breekinstallatie en de betoncentrale verenigbaar met de stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordening omdat deze

activiteiten “tijdelijk” zijn, ze “de toekomstige bestemming van het gewestplan, zijnde ‘agrarisch gebied’, niet in het gedrang brengen”, ze “verband houden met de ontginning, gezien de granulaten en het zand afkomstig van de breekinstallatie worden vermengd in de mengcentrale met het ontgonnen zand” en ze “tegemoet komen aan de vraag tot duurzame ontginning in het oppervlakedelfstoffendecreet”.

14. De in een ontginningsgebied toegelaten activiteiten moeten in principe gericht zijn op ontginning. Het begrip ontginning wordt in artikel 2, 5°, van het oppervlakedelfstoffendecreet omschreven als de “activiteit waarbij oppervlakedelfstoffen worden onttrokken aan de bodem door middel van een bovengrondse exploitatie”. Daarnaast zijn in een ontginningsgebied ook activiteiten of handelingen toegelaten die in functie staan van de realisatie van de oorspronkelijke of toekomstige bestemming van het plan.

De vergunde breekinstallatie en betoncentrale hebben geen uitstaans met het onttrekken van een oppervlakedelfstof aan de bodem. Die installaties dienen evenmin tot de realisatie van de toekomstige bestemming van agrarisch gebied. De omstandigheid dat ze, zoals gesteld in de bestreden beslissing, “verband houden” met de ontginning omdat “de granulaten en het zand afkomstig van de breekinstallatie worden vermengd in de mengcentrale met het ontgonnen zand”, maakt niet dat ze gericht zijn op de ontginning. Uit het ongunstig advies van de afdeling Gebieden en Projecten van het departement Ruimte Vlaanderen blijkt bovendien dat er feitelijk nauwelijks sprake is van zandontginning en de ontginning “duidelijk ondergeschikt [is] aan de verwerking van sloopafval”. Deze feitelijke vaststelling wordt in de bestreden beslissing niet weerlegd.

Bijgevolg schendt de bestreden milieuvergunning de dwingende voorschriften van het gewestplan Antwerpen, vastgesteld bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979.

15. De tussenkomende partijen beroepen zich vergeefs op artikel 7bis van de Grondwet. In zoverre deze bepaling aan de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten opdraagt om bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden “de doelstellingen [...] van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties” na te streven, wordt geen nauwkeurige rechtsregel vastgesteld die toelaat om bij de beoordeling van een individuele milieuvergunningsaanvraag de beoogde inrichting om redenen van duurzaamheid verenigbaar te achten met de gegeven gewestplanbestemming.

16. De bepalingen van het oppervlakedelfstoffendecreet en het materialendecreet leiden evenmin tot een ander besluit. Deze decreten bieden geen rechtsbasis om een milieuvergunningsplichtige inrichting verenigbaar te achten met de in een gewestplan vastgestelde bestemmingsvoorschriften op grond van het motief dat de exploitatie voldoet aan de doelstellingen van het duurzaam oppervlakedelfstoffenbeleid en/of van het duurzaam materialenbeheer.

Het middel is gegrond.

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 tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 9 januari 2014, houdende het verlenen aan de NV Revabo, Maria Hens-Van Dijck en de BVBA Hens Recycling van de milieuvergunning voor het verder exploiteren en veranderen van een inrichting voor de verwerking van bouw- en sloopafval, zandwinning en tussentijdse opslag van uitgegraven bodem, gelegen aan de Brechtsebaan te Brasschaat, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en de bijzondere voorwaarden van de beroepen beslissing worden gewijzigd en aangevuld.

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 een rolrecht van 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekers.

De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 300 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tweeëntwintig september tweeduizend zestien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Barra,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.
De griffier	De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys