

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 241.081 van 22 maart 2018
in de zaak A. 223.448/VII-40.103.**

In zake : de BVBA VANCANNEYT YVES
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Meindert Gees
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD VAN
WEST-VLAANDEREN

Tussenkommende partij :
de NV FRANCOVERA
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Pieter-Jan Defoort en Sofie Rodts
kantoor houdend te 8020 Oostkamp
Hertsbergsestraat 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 september 2017, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging en de nietigverklaring van het besluit van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 20 juli 2017 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Wervik van 23 januari 2017, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de NV Francovera tot het veranderen van een vergunde inrichting, gelegen aan de Hoogweg 46 te Wervik, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt gewijzigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota met opmerkingen ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd 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.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een verslag over de vraag tot behoud van de gevolgen van de vernietigde akte opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 maart 2018.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Meindert Gees, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Sofie Rodts, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft 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. Tussenkomst

3. Met een op 20 oktober 2017 ter post aangetekend

verzoekschrift vraagt de NV Francovera om in het geding te mogen tussenkomen.

Er is grond om dat verzoek in te willigen.

IV. Feiten

4.1. De tussenkomende partij exploiteert een inrichting voor het vervaardigen van aluminiumconstructies. De lopende basisvergunning werd verleend op 2 april 2001.

4.2. Het bedrijf vervaardigt onder meer ramen en deuren, en gaat deze ook plaatsen. Een deel van het bouwafval wordt van op de werven meegebracht en wordt tijdelijk opgeslagen voor latere afvoer voor verwerking.

4.3. Aan huidig beroep is reeds een reeks betwiste vergunningsaanvragen en beslissingen voorafgegaan.

4.4. Op 30 maart 2016 dient de exploitant een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning in voor het optrekken van een loods (880 m²) en het aanleggen van een verharding (ongeveer 4.000 m²). Op 15 juli 2016 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Wervik een vergunning onder voorwaarden. De verzoekende partij dient een bestuurlijk beroep in.

4.5. Op 19 september 2016 dient de exploitant een milieuvergunningsaanvraag in voor het veranderen van de inrichting. De opslag van afval zou volgens de aanvrager niet vergunningsplichtig zijn. Hij verwijst daarvoor naar een interpretatie van de Indelingslijst die zou worden gehanteerd door de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij.

4.6. De deputatie verleent op 24 november 2016 in beroep een stedenbouwkundige vergunning voor de loods en de verharding. Als voorwaarde wordt onder meer opgelegd dat de aangeduide groenzones (17 % van de site) als

onverhard groen moeten worden aangelegd en effectief zo moeten worden gebruikt; en dat extra buffering en infiltratie (100 m³ - 100.000 liter) moet worden voorzien op de terreinen langs de Hoogweg.

4.7. De tussenkomende partij dient op 6 december 2016, met het oog op de in de stedenbouwkundige vergunning opgelegde voorwaarde, een aanvraag in tot stedenbouwkundige vergunning, voor het inrichten van een groenzone en de aanleg van een bufferbekken.

4.8. Op 23 januari 2017 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Wervik de gevraagde milieuvergunning. De verzoekende partij dient een bestuurlijk beroep in.

4.9. Op 27 februari 2017 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Wervik een bijkomende stedenbouwkundige vergunning, onder voorwaarden. De verzoekende partij dient een bestuurlijk beroep in.

4.10. De afdeling Milieuvergunningen adviseert gunstig en stelt een aanpassing van de vergunningsvoorwaarden voor.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert ongunstig, als volgt:

“De aanvraag voorziet in het uitbreiden van een inrichting voor het vervaardigen van aluminium constructies. Het bedrijf wil een perceel herinrichten door de bouw van een loods en het verharderen van een koer waar materiaal en afval afkomstig van eigen productie en werven opgeslagen wordt. Hiervoor werd reeds een vergunning onder voorwaarden verleend door de deputatie die momenteel aangevochten wordt bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

De aanvraag is gelegen binnen de grenzen van het goedgekeurde BPA ‘Industriezone Hoogweg’ (MB 2.06.2006) binnen zone 1 industriezone. In deze zone worden onder meer industriële en/of kmo- en ambachtelijke bedrijven toegelaten alsook distributiezaken, tankstations en gemeentelijke containerpark-accommodatie.

Volgens de bestemmingsvoorschriften van het BPA zijn in deze zone enkel bedrijven toegelaten die geen milieuhinder (zoals stofhinder, reukhinder, lawaaihinder, ...) veroorzaken.

Er wordt in het beroepschrift op gewezen dat het BPA geen verbod inhoudt van activiteiten die ernstige milieuhinder veroorzaken maar 'geen milieuhinder op zich' toelaat. Dit voorschrift van het BPA is zeer streng, enerzijds worden industriële bedrijven toegelaten maar anderzijds zou er geen enkele vorm van hinder mogen optreden.

Gezien de beperkte verduidelijking van de activiteiten blijft het moeilijk om de omvang van de mogelijke milieuhinder in te schatten. Voor wat betreft de hinder wordt gesteld dat deze zoveel mogelijk beperkt zal worden zonder hiervoor concrete maatregelen op te sommen, integendeel er wordt aangegeven dat wanneer er bijzondere voorwaarden opgelegd worden het bedrijf deze zal naleven.

Het is van belang dat het bedrijf de hinder zoveel als mogelijk beperkt. Het is dan ook van belang om voldoende zekerheden in te bouwen opdat er geen onaanvaardbare hinder zal optreden en hiertoe de nodige voorwaarden op te leggen.

De aanvraag moet getoetst worden aan de gewestelijke verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater (dd. 05.07.2013) gezien de aanvraag werd ingediend na 1 januari 2014.

Voor het bijkomende perceel dat verhard en bebouwd wordt is een buffervoorziening aanwezig. Voor het bedrijfspand is een groendak voorzien. In dat geval is het plaatsen van een hemelwaterput niet verplicht maar moet wel een infiltratievoorziening of buffervoorziening aangelegd worden. Omwille van de moeilijk infiltreerbare bodem is het voorzien van een buffervolume aangewezen.

Het buffervolume met een capaciteit van 359 m³ wordt gecreëerd door de betonverharding in helling te leggen en een opstaande boord te voorzien aan de randen van de verharding. Bij regenval wordt dit leeggepompt met een debiet van 5l/s/ha.

Enkel de nieuwe verharding wordt in rekening gebracht en niet nog een overeenkomstig deel van de bestaande verharding zoals bepaald conform art. 10, §4 van de gewestelijke hemelwaterverordening.

Het deel van de bestaande verharde grondoppervlakte dat mee in rekening gebracht moet worden voor de dimensionering van de buffervoorziening wordt beperkt tot de oppervlakte van de nieuwe of heraangelegde verharding.

In het dossier zijn geen maatregelen voorzien voor de hemelwateropvang van deze bestaande verharding.

De aanvraag is bijgevolg niet volledig conform de gewestelijke hemelwaterverordening.

Zonder verdere verduidelijkingen en bijkomende maatregelen doorstaat de aanvraag de watertoets niet.

In de overwegende bepalingen bij de milieuvergunningsaanvraag zoals verleend door het CBS wordt gesteld dat de hinder beperkt kan worden door het bedrijf visueel in te kleden en dit in het bijzonder ter hoogte van perceel 745k. In het beroepschrift wordt aangegeven dat er echter geen buffer voorzien wordt

in de aanvraag. Het voorzien van enige buffering zou het zicht ontnemen op de gestapelde materialen en het afval. Terecht wordt er op gewezen in het beroep dat het oprichten van een muur op minstens 5 m van de perceelsgrens moet gebeuren omwille van de BPA-voorschriften. Per zone voor opslag van materiaal of afval zou een keerwand kunnen voorzien worden. Voor een aantal zones zijn deze keerwanden opgebouwd uit legoblokken al voorzien om de stockageplaats af te bakenen.

De aanvraag is strijdig met de gewestelijke hemelwaterverordening en doorstaat bijgevolg de watertoets niet. Verder is het aangewezen dat bijkomende maatregelen opgelegd worden om de hinder naar de omgeving te beperken. De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar stelt daarom voor om het beroep deels gegrond te verklaren en de vergunning te weigeren”.

De Provinciale Milieuvergunningscommissie adviseert voorwaardelijk gunstig, “mits er duidelijkheid komt over de watertoets en mits het aspect groenbuffering wordt uitgeklaard”; ze wijst erop dat die beide zaken het voorwerp uitmaken van de stedenbouwkundige vergunning van 27 februari 2017, waartegen een bestuurlijk beroep in behandeling is bij de deputatie, en adviseert daarom beide beroepen samen te behandelen.

4.11. Op 15 juni 2017 verleent de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar een ongunstig advies over het hangende bestuurlijk beroep tegen de stedenbouwkundige vergunning van 27 februari 2017. Op 12 juli 2017 laat de tussenkomende partij weten te verzaken aan deze vergunning, en op 13 juli 2017 neemt de deputatie daarvan akte, verklaart ze het bestuurlijke beroep zonder voorwerp, en vernietigt ze omwille van de rechtszekerheid de door het college van burgemeester en schepenen verleende vergunning.

4.12. Op 20 juli 2017 wordt de bestreden beslissing genomen: de milieuvergunning wordt verleend voor een termijn van een jaar op proef, overwegende:

“Na een resem bouw- en Vlaremberoepen zijn het bedrijf en de moeizame verstandhouding met de buurt genoegzaam bekend bij het provinciebestuur. Het bedrijf is klasse 2 en nog milieuvergund tot 2021. Met deze milieuvergunningsaanvraag wordt o.m. uitbreiding van opslag in reeds bouwvergunde loods (beslissing deputatie 24/11/2016) gevraagd en actualisatie

van vergunde bedrijfssituatie (o.m. uitbreiding lozingsdebiet, meer opslag mazout, ...). Op zich zitten er geen bouwvergunningsplichtige onderdelen in deze milieuvergunningaanvraag. Dit alles kan naar het oordeel van CBS, AMV en de PMVC op zich geen enkele vorm van bijkomende hinder veroorzaken naar de omgeving. De deputatie onderschrijft deze positieve conclusie alsook de suggestie om de voorwaarden wat te verfijnen.

Er blijven wel vragen rond water- en groenbuffering, waar buurbedrijf blijft op hameren. Dit maakt op zich evenwel niet het voorwerp uit van deze milieuvergunningaanvraag. Het is uiteraard aangewezen dat hierover duidelijkheid wordt geschapen. De exploitant heeft de bouwaanvraag hiervoor evenwel terug ingetrokken, zodat de deputatie hierover op 13/7/17 geen uitspraak meer kon en moest doen. Daarvoor zal weldra aan nieuwe bouwaanvraag worden ingediend bij het CBS.

De vraag is nu dus wat het lot moet zijn van deze milieuvergunningaanvraag. De advocate van de exploitant merkt terecht op dat dit bufferverhaal op zich geen deel uitmaakt van de milieuvergunningaanvraag; anderzijds kan er ook niet worden gedaan alsof dit volledig los staat van de beoordeling van een milieuvergunningaanvraag. In die zin heeft de deputatie wel oren naar de suggestie van de advocate om in ondergeschikte orde de milieuvergunningstermijn te beperken tot een proeftermijn: het geeft aan dat de rechtstreekse milieuhinder wel degelijk aanvaardbaar is, maar laat anderzijds ook toe om de bufferkwestie tijdens die proeftermijn verder uit te klaren. Op die manier kan nog steeds voldaan worden aan de vraag van beroepers (zoals onderschreven door de PSA en de PMVC) naar volledige duidelijkheid op termijn.

Op termijn zijn dergelijke procedurele discussies voorgoed verleden tijd met de introductie van de omgevingsvergunning op gemeentelijk niveau.

In afwachting hiervan is de deputatie van oordeel dat met de beperking tot een termijn op proef tegemoet gekomen wordt aan de opzet van de koppeling bouw- en milieuvergunning. De andersluidende adviezen worden op dit punt dus niet volledig bijgetreden”.

V. Kortedebattenprocedure

5. Na ontvangst van het verslag van de auditeur waarin de toepassing wordt voorgesteld van de kortedebattenprocedure stelt de tussenkomende partij het volgende:

“De tussenkomende partij heeft het belang in hoofde van de verzoekende uitvoerig betwist. De auditeur verwijst bij de bespreking van het belang naar twee aspecten die de verzoekende partij zelf niet had aangekaart bij de toelichting van haar belang. In het verzoekschrift verwees de verzoekende partij louter naar de mogelijke wateroverlast waarmee zij zou kunnen geconfronteerd worden ingevolge een zgn. te beperkte buffercapaciteit. De

auditeur haalt twee nieuwe aspecten aan. Eerst verwijst de auditeur naar het koppelingsbeginsel en poneert hij dat de ontvankelijkheid van het beroep samenhangt met de grond van de zaak. De tussenkomenende partij is van oordeel dat deze vaststelling geen persoonlijk, concreet en rechtstreeks belang aantoonde in hoofde van de verzoekende partij om de milieuvergunning te bestrijden. Dit gegeven is ook niet opgeworpen door de verzoekende partij zelf in haar verzoekschrift. In tweede instantie poneert de auditeur dat er voldoende duidelijkheid / garanties moeten bestaan dat beide afvalstromen afkomstig van de koer niet kunnen ‘vermengd’ worden. Dit laatste is in het verzoekschrift nergens aangehaald ter staving van het belang van de verzoekende partij. Er is enkel sprake van water ‘overlast’ ter hoogte van het terrein van de verzoeker ingevolge een zgn. tekort aan buffering. Steeds opnieuw wordt herhaald dat er geen voldoende waterbufferende capaciteit is voorzien en dat er bij een stortvloed een overcapaciteit van regenwater zal terecht komen op de eigendom van de verzoekende partij. Nergens wordt aangegeven dat er mogelijks sprake zou zijn van een ‘menging’ van afvalwaterstromen. Uit de verleende stedenbouwkundige vergunning blijkt onbetwistbaar dat het mogelijks bevuild hemelwater volledig apart wordt afgevoerd. In ieder geval acht de tussenkomenende partij het noodzakelijk om het debat op te punt te openen. Het gaat om een nieuw potentieel nadeel dat niet door de verzoekende is opgeworpen ter staving van haar belang. Het kan niet dat het belang in hoofde van de verzoekende partij wordt erkend op basis van een potentieel nadeel (vermenging bevuild en niet bevuild hemelwater) dat niet eens is opgeworpen door de verzoekende partij en dus niet werd toegelicht in het verzoekschrift, cfr. rechtspraak van uw Raad:

Met haar uiteenzetting in het verzoekschrift heeft de verzoekende partij haar belang omschreven en de grenzen ervan bepaald [...].

Verder stelt de tussenkomenende partij vast dat de auditeur ten gronde adviseert om de milieuvergunning te vernietigen op basis van artikel 30 §4 VLAREM I. De schending van artikel 30 §4 VLAREM I is niet opgeworpen door de verzoekende partij in haar verzoekschrift zodat de tussenkomenende partij op dit punt geen repliek heeft kunnen aanvoeren. Deze repliek is noodzakelijk om dit ambtshalve middel afdoende te kunnen beoordelen. Immers, zoals door de verwerende partij in haar besluit van 20 juli 2017 werd bevestigd ‘zitten er geen bouwvergunningsplichtige onderdelen in de betrokken milieuvergunningsaanvraag’. In deze omstandigheden was de afgifte van een proefvergunning mogelijk. De auditeur verwijst naar de reeds verleende en uitvoerbare stedenbouwkundige vergunning van 24 november 2016. Deze stedenbouwkundige vergunning heeft betrekking op perceel 745k waarop de nieuwe loods en de verharde koer werd gebouwd. Ter hoogte van perceel 745k bevinden zich geen milieuvergunningsplichtige inrichtingen, zoals blijkt uit bijlage H3 ‘uitvoeringsplan’ van de milieuvergunningsaanvraag. Het gaat om een terrein waar bedrijfseigen afval wordt gestapeld. Deze activiteit is niet milieuvergunningsplichtig.

In deze omstandigheden wordt de Raad verzocht de debatten te heropenen (zodat bovenstaande nader kan worden toegelicht) en de zaak te verwijzen naar de gewone rechtspleging”.

6. Bij het uitoefenen van de rechtsprekende functie moet in beginsel steeds de tegenspraak in acht worden genomen. Elke door de jurisdictionele maatregel getroffen partij moet dus in principe de volle kans krijgen om haar argumenten aan de rechter voor te leggen. Als het geding door de auditeur zonder verdere plichtplegingen wordt gedirigeerd naar de versnelde procedure van artikel 93 van het algemeen procedurereglement, wordt het verweer beperkt tot een mondelinge uiteenzetting ter terechtzitting, terwijl de rechtspleging voor de Raad van State van schriftelijke aard is. Op grond van die vaststellingen kan de kortedebattenprocedure alleen met de nodige omzichtigheid in uitzonderlijke omstandigheden worden voorgesteld en moet zij door de Raad van State met de nodige gestrengheid worden beoordeeld. Een zaak is slechts vatbaar voor nietigverklaring na korte debatten wanneer het middel, zoals aangevoerd door de verzoekende partij, dermate duidelijk is dat het bij de eerste lezing meteen aannemelijk is dat daarop een nietigverklaring kan worden gesteund, zonder dat een doorgedreven onderzoek van het middel noodzakelijk is. Te dezen is dit niet het geval.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. De zaak wordt verwezen naar de gewone rechtspleging.

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

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys