

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 246.141 van 21 november 2019
in de zaak A. 221.951/VII-39.956**

In zake : 1. de BVBA HENS RECYCLING
 2. de NV REVABO
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Ria Hens
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Verlatstraat 23-25
 bij wie woonplaats wordt gekozen

 tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 april 2017, strekt tot de nietigverklaring van:
- het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 8 februari 2017 waarbij het bestuurlijk beroep tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van 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, gegrond wordt verklaard en de gevraagde vergunning gedeeltelijk wordt geweigerd, en

- het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 16 maart 2017 waarbij het willig beroep van de verzoekende partijen tegen het besluit van 8 februari 2017 wordt afgewezen.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 september 2019.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Hilde Vermeiren, die loco advocaat Ria Hens verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Isabelle Verhelle, die verschijnt voor de verwerende partij, 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 bvba Hens Recycling en de nv Revabo 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 milieuvoorwaarden 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 provincieraad van Antwerpen (hierna: deputatie) de gevraagde milieuvergunning.

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

3.6. 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 bevestigd, mits het opleggen van een aantal bijkomende bijzondere vergunningsvoorwaarden.

3.7. Bij arrest nr. 235.825 van 22 september 2016 vernietigt de Raad van State het vergunningsbesluit van 23 juli 2014.

Aan dit arrest liggen de volgende vernietigingsmotieven ten grondslag:

“[...] 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’.

[...] 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’.

[...] 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”.

3.8. Ingevolge het vernietigingsarrest wordt de beroepsprocedure tegen de beslissing van de deputatie van 9 januari 2014 hernomen.

In het kader van deze herneming worden de volgende adviezen uitgebracht:

- a) de dienst Natuurlijke Rijkdommen adviseert op 24 oktober 2016 ongunstig voor de productie van granulaten en van beton;
- b) de dienst Mer brengt op 25 oktober 2016 een gunstig advies uit;
- c) het advies van de Vlaamse Milieumaatschappij, afdeling Operationeel Waterbeheer, van 27 oktober 2016 is gunstig;
- d) op 28 oktober 2016 verleent het Agentschap voor Natuur en Bos een gunstig advies;
- e) de afdeling Ecologisch Toezicht van de Vlaamse Milieumaatschappij verleent op 9 november 2016 eveneens een gunstig advies;
- f) het advies van de afdeling Milieuvergunningen van 16 november 2016 is voorwaardelijk gunstig;
- g) de afdeling Gebieden en Projecten verleent op 18 november 2016 een ongunstig advies; dezelfde afdeling brengt op 22 november 2016 evenwel een gunstig advies uit;
- h) op 22 november 2016 stelt de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie voor om de gevraagde vergunning te verlenen mits toevoeging van een aantal bijkomende bijzondere voorwaarden.

3.9. Op 8 februari 2017 neemt de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw de eerste bestreden beslissing: de vergunning wordt verleend

voor de zandwinning maar geweigerd voor de verwerking van bouw- en sloopafval.

3.10. Met de tweede bestreden beslissing van 16 maart 2017 deelt de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw aan de verzoekende partijen het volgende mee:

“U stelt een willig beroep in tegen de ministeriële besluiten van 8 februari 2017 waarbij ik uitspraak heb gedaan over het beroep gericht tegen de milieuvergunning en het beroep gericht tegen het niet inwilligen van het verzoek tot oplegging van een bestuurlijke maatregel. Een willig beroep is mogelijk ingeval er sprake is van nieuwe elementen waarmee ik bij het nemen van de beslissing nog geen rekening kon houden. Uit onderzoek blijkt dat er op basis van uw willig beroep geen nieuwe elementen zijn waarvan ik niet op de hoogte was bij het nemen van de beslissing.

Met het argument dat de milieuvergunning kan verleend worden rekening houdende met de artikelen 5.6.7 juncto 4.4.5 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO), kon ik geen rekening houden. Deze artikelen voorzien namelijk dat een afwijking van een stedenbouwkundig voorschrift mogelijk is onder voorwaarden. Dit artikel voorziet evenwel niet in een mogelijkheid om af te wijken van een planologische bestemming. Om dezelfde reden kon ook niet worden ingegaan op uw vraag om op grond van artikel 5.6.7 VCRO een tijdelijke vergunning toe te staan met het oog op herlokalisatie”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. De verwerende partij werpt op dat het beroep tot nietigverklaring onontvankelijk is in de mate dat het gericht is tegen de tweede bestreden beslissing. Deze beslissing is volgens de verwerende partij een louter bevestigende beslissing, zonder eigen rechtsgevolgen, zodat zij geen voor vernietiging vatbare akte uitmaakt in de zin van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

5. In de memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen dat de tweede bestreden beslissing geen louter bevestigende beslissing is

omdat de verwerende partij de argumenten heeft onderzocht die in het willig beroep werden aangevoerd.

6. In hun laatste memorie voegen de verzoekende partijen nog toe dat in de tweede bestreden beslissing een “bijkomende redenering” wordt ontwikkeld, namelijk dat “geen rekening zou kunnen worden gehouden met de artikelen 5.6.7 juncto 4.4.5 VCRO”.

Beoordeling

7. Een beslissing genomen naar aanleiding van een willig beroep kan slechts op ontvankelijke wijze worden aangevochten voor de Raad van State als die beslissing geen loutere bevestiging is van een eerdere beslissing en zij in de plaats komt van die eerdere beslissing. Daartoe is vereist dat zich nieuwe feitelijke of juridische argumenten hebben aangediend en de nieuwe beslissing het resultaat is van een heronderzoek van de zaak.

8. In dit geval hebben de verzoekende partijen in hun willig beroep geen nieuwe gegevens of argumenten aangebracht. De vraag of de activiteiten voor de verwerking van bouw- en sloopafval al dan niet vergund kunnen worden op grond van de afwijkingsregelingen van de artikelen 4.4.5 en 5.6.7, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) zat immers reeds vervat in het stuk “Herbehandeling na Arrest Raad van State [...] GMVC 22 november 2016 om 10:30 uur” dat zij op 21 november 2016, dus vóór de vergadering van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie van 22 november 2016, hebben ingediend. De verwerende partij heeft in haar beslissing van 16 maart 2017 geenszins blijk gegeven van de bedoeling om de zaak opnieuw ter hand te nemen en aan een nieuw onderzoek te onderwerpen.

Het annulatieberoep is bijgevolg enkel ontvankelijk in zoverre het gericht is tegen de eerste bestreden beslissing (hierna : de bestreden beslissing).

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

9. In een eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 4.4.5 en 5.6.7 VCRO, het zorgvuldigheids-, het redelijkheids- en het motiveringsbeginsel, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet), doordat in de bestreden beslissing wordt geoordeeld dat “de gewestplanvoorschriften niet worden gerespecteerd voor wat betreft de breek- en zeefinstallatie, de opslag van niet-gevaarlijke en inerte afvalstoffen en de betoncentrale”.

Nochtans, zo betogen de verzoekende partijen, hebben zij gewezen op de mogelijkheid om de milieuvergunning te verlenen op grond van de artikelen 5.6.7 juncto 4.4.5 VCRO. De verwerende partij heeft in de bestreden beslissing echter op geen enkele wijze gemotiveerd waarom hierop niet kon worden ingegaan, ondanks het feit dat deze bepalingen een gedegen grondslag bieden om al het gevraagde te vergunnen. De inrichting is hoofdzakelijk vergund, gelet op de stedenbouwkundige vergunning van de deputatie van 9 januari 2014 en de goede ruimtelijke ordening wordt niet geschaad, zodat overeenkomstig artikel 5.6.7 VCRO een milieuvergunning kan worden verleend. Artikel 4.4.5 VCRO laat daarnaast toe om in alle bestemmingsgebieden handelingen te vergunnen die gericht zijn op de ontwikkeling van het natuurlijk milieu, voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen. Het oppervlakedelfstoffenbeleid kadert in het bedoelde ‘natuurlijk milieu’, waarbij artikel 3, tweede lid, 6°, van het Oppervlakedelfstoffendecreet letterlijk stelt dat de basisdoelstelling van het beheer van de oppervlakedelfstoffen onder meer geoperationaliseerd wordt door de finaliteit van “het maximale behoud en de ontwikkeling van de natuur en het

natuurlijk milieu”. Dit wordt voorts geconcretiseerd in doelstelling 5 van het Tweede Algemeen Oppervlakedelfstoffenplan (2014), waarin gesteld wordt dat het gebruik van volwaardige alternatieven voor primaire oppervlakedelfstoffen moet worden aangemoedigd. Daarbij wordt in het bijzonder rekening gehouden met de doelstellingen van het duurzaam materialenbeheer, vermeld in artikel 4, § 3, van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen. Het aandeel afval in de ingezette secundaire materialen moet toenemen in het ruimere Vlaamse materialenbeleid, waarbij volgende toekomstvisie wordt vooropgesteld: “Tot op heden kunnen de vastgestelde behoeftes en consumptiepatronen, ondanks alle inspanningen inzake de inzet van alternatieven, niet worden ingevuld zonder primaire oppervlakedelfstoffen. Het Vlaamse duurzaam oppervlakedelfstoffenbeleid blijft daarom, in functie van een verzekering van de grondstoffenbevoorrading, gericht op een combinatie van drie stromen: (1) eigen delfstoffen, (2) alternatieve materialen uit bijvoorbeeld recyclage van bouw- en sloopafval, grondverzet, baggerspecie en het duurzaam materialenbeheer in het algemeen, (3) ingevoerde grondstoffen”. Hierbij wordt het gebruik van alternatieve materialen aangemoedigd in het kader van een duurzaam materialenbeheer. Binnen die visie moet aanvaard worden dat ontginningsactiviteiten gecombineerd worden met andere ruimtelijk verantwoorde activiteiten die toelaten om te streven naar gesloten materiaalkringlopen. De machines die daartoe vereist zijn (zoals bijvoorbeeld een breekinstallatie, een zeefinstallatie, installaties voor de recyclage van bouwstoffen,...) zijn inherent verbonden met dergelijke materialenkringloop, waarbij de ontginning en opwaardering van secundaire grondstoffen vervlochten wordt met de ontginning van primaire grondstoffen. Op die manier wordt de wenselijke verschuiving van primaire naar secundaire grondstoffen nagestreefd en een duurzame materialenkringloop bewerkstelligd. De realisatie van een duurzame materialenkringloop waarbij de ontginning van primaire grondstoffen gekoppeld wordt aan de ontginning en opwaardering van secundaire grondstoffen, vormt daarom een activiteit die kadert binnen de ontwikkeling van het natuurlijk milieu. De verzoekende partijen stellen dat deze activiteit de algemene bestemming van het gebied niet in het gedrang brengt omdat de secundaire grondstoffen (de

granulaten en het zand afkomstig van de breekinstallatie) worden vermengd in de mengcentrale met het conform de algemene bestemming ontgonnen zand.

10. De verwerende partij antwoordt dat in de bestreden beslissing uitdrukkelijk melding wordt gemaakt van de door de verzoekende partijen aangehaalde afwijkingsmogelijkheid van artikel 5.6.7 VCRO. Uit deze motivering kunnen de verzoekende partijen afleiden waarom voor de breekinstallatie en de betoncentrale geen milieuvergunning werd verleend en waarom geen toepassing kon worden gemaakt van de bepalingen van de VCRO die toelaten om van de bestemmingsvoorschriften af te wijken. De verwerende partij stelt dat zij zich volledig heeft geschikt naar arrest nr. 235.825 van 22 september 2016 en dat zij de gevraagde milieuvergunning moet weigeren als de inrichting strijdt met de geldende bestemmingsvoorschriften, gelet op het gezag van gewijsde dat zich uitstrekt tot de onverbrekkelijk met het dictum verbonden motieven waarover betwisting bestond en de partijen tegenspraak hebben gevoerd. Volledigheidshalve wijst zij erop dat artikel 5.6.7, § 1, VCRO in dit geval niet kan worden toegepast omdat deze bepaling slaat op de inrichting en niet op de samenstellende milieuvergunningsplichtige onderdelen ervan. Aangezien de bestreden beslissing, alsmede het arrest van de Raad van State, stellen dat de ontginning ondergeschikt is aan het verwerken van sloopafval, is onmiddellijk duidelijk dat de inrichting als betoncentrale niet vergund of vergunbaar is. Tevens heeft zij in het kader van de beoordeling van het beroep tegen een bestuurlijke maatregel geoordeeld dat de burgemeester bij de heroverweging van een dergelijke maatregel rekening moest houden met de bestreden beslissing. De verwerende partij herinnert eraan dat tegen de stedenbouwkundige vergunning een vernietigingsberoep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen hangende is en dat de aanvraag tot een planologisch attest niet toelaat om de vergunbaarheid te toetsen. Ook wijst zij erop dat artikel 4.4.5 VCRO niet kan worden toegepast. Hoe de betoncentrale en de breekinstallatie kunnen leiden tot het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu, wordt immers niet aangetoond. Het Tweede Algemeen Oppervlakedelfstoffenplan heeft evenmin uitstaans met het herstel van het natuurlijk milieu. De opwaardering van secundaire grondstoffen leidt ook niet tot het herstel van het natuurlijk milieu.

Volgens de verwerende partij past een breekinstallatie en een betoncentrale niet in de decretale doelstelling van artikel 4.4.5 VCRO.

11. In hun memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen dat in de motivering van het bestreden besluit enkel wordt gewezen op een planologische strijdigheid voor het breken van het aangevoerd sloopmateriaal en voor de mengcentrale. Nergens wordt evenwel gemotiveerd waarom geen milieuvergunning kan worden verleend met toepassing van artikel 5.6.7 VCRO, terwijl nochtans voldaan is aan de voorwaarden van die bepaling. Voorts wijzen zij op het advies van de afdeling Gebieden en Projecten van 22 november 2016 dat gunstig was binnen de grenzen van de verleende stedenbouwkundige vergunning van 9 januari 2014. De verzoekende partijen beklemtonen dat de motivering van een beslissing over een milieuvergunningsaanvraag des te concreter en preciezer moet zijn wanneer die beslissing afwijkt van een voorafgaand advies dat op duidelijke en concrete elementen is gesteund. Het bestreden besluit toetst de vergunningsaanvraag niet aan de voorwaarden die artikel 5.6.7 juncto artikel 4.4.5 VCRO oplegt opdat een milieuvergunning in afwijking van een stedenbouwkundig voorschrift kan worden verleend. De uiteenzetting in de memorie van antwoord komt volgens de verzoekende partijen neer op nieuwe motieven waarmee geen rekening kan worden gehouden. Deze nieuwe motieven deugen ook niet in het licht van het advies van de afdeling Gebieden en Projecten waarin wordt besloten dat aan de twee voorwaarden van artikel 5.6.7 VCRO is voldaan. De verzoekende partijen beklemtonen dat de verwerende partij ten onrechte van oordeel is dat de goede ruimtelijke ordening wordt geschaad. Zij wijzen erop dat in het bestreden besluit uitdrukkelijk wordt gesteld dat de hinder en de effecten op mens en milieu en de risico's voor de externe veiligheid, veroorzaakt door de gevraagde inrichting, mits naleving van de milieuvergunningsvoorwaarden, tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt. Ook met betrekking tot de toepassing van artikel 4.4.5 VCRO zou het betoog van de verwerende partij uitgaan van motieven die vreemd zijn aan de bestreden beslissing.

12. In hun laatste memorie laten de verzoekende partijen nog gelden dat arrest nr. RvVb/A/1718/0607 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 6 maart 2018 de stedenbouwkundige vergunning van 9 januari 2014 enkel heeft vernietigd wat betreft het niet-vervallen gedeelte ervan en dat de nietigverklaring van het thans bestreden besluit tot gevolg zou hebben dat de rechtsgrond voor het (gedeeltelijk) verval van de stedenbouwkundige vergunning voor de betoncentrale, de breekinstallatie en de opslag wegvalt “waardoor de stedenbouwkundige vergunning van 9 januari 2014 voor wat betreft de betoncentrale, de brekerinstallatie en opslag nog steeds voorhanden is”. Voorts benadrukken zij dat in het bestreden besluit helemaal geen rekening wordt gehouden met het gunstig advies van de afdeling Gebieden en Projecten van 22 november 2016 om toepassing te maken van artikel 5.6.7 VCRO en dat op dit punt elke motivering ontbreekt.

13. De verwerende partij herhaalt in haar laatste memorie dat de vergunningsaanvraag wel degelijk werd getoetst aan de afwijkmogelijkheid van artikel 5.6.7 VCRO en dat de voorwaarde inzake de vergunbaarheid slaat op de inrichting en niet op de samenstellende milieuvergunningsplichtige onderdelen ervan. Met betrekking tot de toepassing van artikel 4.4.5 VCRO wijst zij erop dat een breekinstallatie en een betoncentrale geen projecten zijn in de zin van voormelde bepaling.

Beoordeling

14. Artikel 4.4.5 VCRO van de “onderafdeling 5. Medegebruik inzake natuurschoon” bepaalt dat in alle bestemmingsgebieden, naast de handelingen die gericht zijn op de verwezenlijking van de bestemming, ook handelingen kunnen worden vergund die gericht zijn op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en het natuurlijke milieu en van landschapswaarden, voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

Voormelde bepaling is een uitzonderingsbepaling die restrictief moet worden geïnterpreteerd. Het komt de vergunningaanvrager toe aan te tonen dat de aanvraag voldoet aan de in de uitzonderingsbepaling gestelde voorwaarden. Deze voorwaarden komen er op neer dat de geweigerde onderdelen van de aanvraag, in dit geval een zeef- en breekinstallatie voor de opslag en mechanische behandeling van inerte afvalstoffen, de opslag van cement, kalk, dieselolie en smeerolie, twee labo's voor de analyse van bouwmaterialen, een breekinstallatie en een kegelbreker voor het mechanisch behandelen van minerale producten, een betoncentrale met de bijhorende opslag van zand en grondstoffen, gericht zijn op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en van landschapswaarden en dat ze door hun beperkte impact het realiseren van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen. Zelfs indien aangenomen zou worden dat de geweigerde activiteiten bijdragen tot de realisatie van een duurzame materialenkringloop, zoals door de verzoekende partijen wordt aangevoerd, zijn deze handelingen uit hun aard niet gericht op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en van landschapswaarden van het betrokken ontginningsgebied. Dit brengt mee dat deze handelingen niet op grond van deze decretale uitzonderingsbepaling kunnen worden vergund, zelfs als aan de gestelde impactvoorwaarde zou zijn voldaan.

15. Het verlenen van een milieuvergunning in afwijking van de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift met toepassing van artikel 5.6.7, § 1, VCRO, vereist dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad en dat de inrichting stedenbouwkundig vergunbaar is in afwijking van de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift of, voor zover het gaat om een bestaande inrichting, hoofdzakelijk is vergund.

De vergunbaarheid op grond van artikel 5.6.7, § 1, VCRO slaat op de inrichting, niet op de samenstellende milieuvergunningsplichtige onderdelen ervan. Bij de stedenbouwkundige toetsing van een milieuvergunningsaanvraag dient immers in principe uitgegaan te worden van de volledige inrichting die in de regel bestaat uit onlosmakelijke onderdelen.

16. De verzoekende partijen hebben via tussenkomst van hun milieuadviseur daags voor de zitting van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie van 22 november 2016 om 10.30 uur een nota ingediend - verzonden per e-mail op 21 november 2016 om 14.47 uur - met “aanvullende argumentatie n.a.v. adviezen” waarin “ter verwerping” van het ongunstig advies van de afdeling Gebieden en Projecten van 18 november 2016 de toepassing wordt gevraagd van artikel 5.6.7 VCRO. Daarbij hebben de verzoekende partijen zich beroepen op de omstandigheid dat het gaat om een bestaande inrichting die hoofdzakelijk vergund is. In dit verband wordt verwezen naar de stedenbouwkundige vergunning van 9 januari 2014 voor “het verlengen van een tijdelijke vergunning voor de zandwinning, betoncentrale, brekerinstallatie en opslag op de percelen gelegen te 2930 Brasschaat, Brechtsebaan zn, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie C, nummers 4N5 en 4P5 en afdeling 1, sectie A, nummer 341L”.

Los van de vraag of de afdeling Gebieden en Projecten in het gegeven tijdsbestek bij het verlenen van een gunstig advies op 22 november 2016 een ernstig onderzoek heeft kunnen verrichten omtrent het bestaan van de strikte decretale voorwaarden om een zonevreemde milieuvergunning te kunnen verlenen, dient in elk geval vastgesteld te worden dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen bij arrest nr. RvVb/A/1718/0607 van 6 maart 2018 heeft geoordeeld dat het vast staat dat “de weigering van de voormelde aspecten [bedoeld worden de onderdelen waarvoor met de thans bestreden beslissing de milieuvergunning wordt geweigerd] als een definitieve weigering kan worden beschouwd in de zin van artikel 5, § 1 Milieuvergunningsdecreet”, dat “het gegeven dat zij [lees: de bvba Hens Recycling] een vernietigingsberoep heeft ingesteld bij de Raad van State tegen de beslissing van 8 februari 2017 geen afbreuk [doet] aan de toepassing van artikel 5, § 1 Milieuvergunningsdecreet en artikel 4.5.1, § 2, derde lid VCRO” en dat “de thans bestreden beslissing is vervallen voor wat betreft de betoncentrale, de brekerinstallatie en opslag, in zoverre deze opslag gericht is op de corresponderende geweigerde aspecten uit de milieuvergunningsbeslissing van 8 februari 2017”. Met hetzelfde arrest wordt “het

gedeelte van de beslissing van de [deputatie] van 9 januari 2014, waarbij aan de [bvba Hens Recycling] de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het verlengen van een tijdelijke vergunning voor de zandwinning, en opslag, in zoverre die opslag gericht is op ontginning op de percelen gelegen te 2930 Brasschaat, Brechtsebaan zn, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie C, nummers 4N5 en 4P5 en afdeling 1, sectie A, nummer 341L” vernietigd.

Het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 6 maart 2018, dat in kracht van gewijsde is gegaan, heeft tot gevolg dat de volledig in aanmerking te nemen inrichting - voorwerp van de thans bestreden beslissing over een milieuvergunningsaanvraag - op het ogenblik van het indienen van de bijkomende nota op 21 november 2016, geacht moet worden niet hoofdzakelijk vergund te zijn, minstens wat betreft het vernietigde gedeelte van de stedenbouwkundige vergunning van 9 januari 2014. Daaruit volgt dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij de grief waarin wordt aangevoerd dat de verwerende partij ten onrechte voorbij zou zijn gegaan aan het bepaalde van artikel 5.6.7, § 1, VCRO.

17. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

18. In een tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van het gewestplan Antwerpen, vastgesteld bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979, van artikel 17.6.3 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: inrichtingsbesluit), van het zorgvuldigheids-, het redelijkheids- en het motiveringsbeginsel en van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet.

Zij betogen dat beperkte campagnes met mobiele toestellen die uitsluitend beogen om materiaal te behandelen dat voortkomt uit de ontginningsactiviteiten of de realisatie van de nabestemming, zoals het zeven van stenen uit ontgonnen zand of aangevoerde opvulgrond en het verhakselen van hout en stronken afkomstig van het ontginningsklaar maken van de terreinen of uit de aangevoerde opvulgrond, in een ontginningsgebied kunnen worden toegelaten omdat ze in functie staan van de realisatie van de oorspronkelijke of toekomstige bestemming. De Vlaamse minister zou de vergunning voor die activiteiten zonder afdoende motivering hebben geweigerd.

19. De verwerende partij antwoordt dat uit arrest nr. 235.825 van 22 september 2016, waarnaar in het bestreden besluit wordt verwezen, duidelijk blijkt dat de vergunde breekinstallatie en betoncentrale geen uitstaans hebben met het onttrekken van een oppervlaktedelfstof aan de bodem en die installaties evenmin dienen tot de realisatie van de toekomstige bestemming van agrarisch gebied. Ook een tijdelijke breekinstallatie voldoet volgens de verwerende partij niet aan de planologische bestemmingsvoorschriften.

20. In hun memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen dat de verwerende partij zich in de memorie van antwoord beroept op motieven die niet in de bestreden beslissing zijn opgegeven en waarmee geen rekening kan worden gehouden bij de beoordeling van de wettigheid van die beslissing. Voorts benadrukken zij dat de activiteiten in kwestie niet uitgevoerd worden op aangevoerde materialen, maar op materialen die voortkomen uit de vergunde ontginningsactiviteiten, namelijk op stenen uit het ontgonnen zand of stenen uit aangevoerde opvullingsgrond die nodig is voor de opvulling van de put en op hout en stronken aanwezig op het terrein die voortkomen uit het ontginningsklaar maken van het terrein of uit aangevoerde opvulgrond, nodig voor de opvulling van de put.

Beoordeling

21. 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”.

22. In het bestreden besluit wordt overwogen dat “de ontginning ondergeschikt is aan de verwerking van sloopafval (30.000 ton tegen 70.000 ton per jaar)”, dat “feitelijk de zandwinning ondergeschikt is aan de werking van de breekinstallatie en de betoncentrale”, dat “er, ongeacht de gegeven stedenbouwkundige vergunning, planologische strijdigheid is voor het breken van aangevoerd sloopmateriaal en voor de mengcentrale”, dat “het prepareren en de verkoop van grondstoffen en materialen voor de bouwsector buiten de geciteerde gewestplanvoorschriften valt” en dat “bijgevolg het gedeelte van de breek- en zeefinstallatie, de opslag van niet-gevaarlijke en inerte afvalstoffen en de betoncentrale moet worden geweigerd”.

De verzoekende partijen voeren niet aan dat voormelde motieven berusten op een foutieve feitenvinding. Uit niets blijkt dat het voorwerp van de aanvraag beperkt was tot “beperkte campagnes met mobiele toestellen” voor het verhakselen van hout en het uitzeven van stenen in functie van de ontginning of de realisatie van de nabestemming agrarisch gebied.

23. Het tweede middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, elk voor de helft, en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partij.

3. Het teveel betaalde rolrecht ten belope van 400 euro wordt terugbetaald aan de verzoekende partijen, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig november tweeduizend negentien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys