

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 249.668 van 1 februari 2021
in de zaak A. 225.701/VII-40.334**

In zake : de GEMEENTE KINROOI
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Andy Beelen
 kantoor houdend te 3740 Bilzen
 Grensstraat 4
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bart Staelens
 kantoor houdend te 8000 Brugge
 Gerard Davidstraat 46 bus 1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen:

1. de NV BELMAGRI
2. de NV C.B.R. CEMENTBEDRIJVEN
3. de NV DRAGRATRA
4. de NV DRAGRACEM
samen de THV REKIN vormend
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Kristof Vanhove
kantoor houdend te 3500 Hasselt
Herkenrodesingel 8D/2.03
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 juli 2018, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 11 mei 2018 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 16 november 2017 houdende het weigeren van de milieuvergunning aan de thv Rekin voor de verandering door

uitbreiding van een zandontginning, gelegen aan de Vilgertenweg te Kinrooi, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en de vergunning deels onder voorwaarden wordt verleend en deels wordt geweigerd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De thv Rekin heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 3 oktober 2018. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Adjunct-auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 januari 2021.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Andy Beelen, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Veerle Huysman, die *loco* advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Benny De Sutter 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 22 februari 2017 dient de thv Rekin bij de deputatie van de provincieraad van Limburg een aanvraag in tot het verkrijgen van een milieuvergunning voor de uitbreiding van een inrichting voor grondontginning op een grindplas aan de Vilgertenweg te Kinrooi, ter plaatse gekend als de Boterakker en de Vissenakker.

De aanvraag betreft de uitbreiding van een milieuvergunning van 17 februari 2014 met het bergen van extern aangevoerde niet-verontreinigde uitgegraven bodem en steekvaste bagger- en ruimingsspecie.

3.2. Het projectgebied is volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Limburgs Maasland, goedgekeurd bij koninklijk besluit van 1 september 1980, gelegen in ontginningsgebied.

Het ligt tevens binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening van de gebieden voor de winning van oppervlaktedelfstoffen - ‘Herstructurering Vissenakker en omgeving’” (hierna: GRUP), deels in een gebied voor de winning van oppervlaktedelfstoffen met nabestemming gebied voor watergebonden recreatie, deels in een gebied voor watergebonden recreatie met overdruk natuurverweving, en deels in natuurgebied.

3.3. Over de betrokken aanvraag wordt een openbaar onderzoek georganiseerd van 7 juli 2017 tot 6 augustus 2017. Naar aanleiding van dit openbaar onderzoek worden 20 schriftelijke bezwaren ingediend.

Op 7 juli 2017 verleent het Vlaams Planbureau voor Omgeving een deels gunstig, deels ongunstig advies.

Op 4 augustus 2017 verleent de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij een gunstig advies.

Op 18 augustus 2017, verleent de Vlaamse Milieumaatschappij eveneens een gunstig advies.

Op 21 augustus 2017 verleent de afdeling GOP, dienst Milieuvergunningen Limburg van het departement Omgeving een deels gunstig, deels ongunstig advies.

Diezelfde dag verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kinrooi een ongunstig advies.

Het dossier wordt besproken in de Provinciale Milieuvergunningscommissie op 28 augustus 2017.

3.4. Bij besluit van 16 november 2017 weigert de deputatie van de provincieraad van Limburg de gevraagde uitbreiding van de betrokken inrichting.

3.5. Bij brief van 12 december 2017 stelt de tussenkomende partij een administratief beroep in tegen de voormelde weigeringsbeslissing.

3.6. Naar aanleiding van het administratief beroep worden de vereiste adviezen ingewonnen.

De afdeling GOP, dienst Natuurlijke Rijkdommen, verleent op 23 januari 2018 een voorwaardelijk gunstig advies.

De dienst Ruimte van de afdeling GOP verleent een gunstig advies op 23 februari 2018.

Op 27 februari 2018 verleent de afdeling Operationeel Waterbeheer van de Vlaamse Milieumaatschappij eveneens een gunstig advies.

De afdeling GOP, dienst Milieu, verleent op 1 maart 2018 een voorwaardelijk deels gunstig advies.

Op 6 maart 2018 hoort de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie de tussenkomende partij, waarna zij, diezelfde dag, een deels gunstig advies verleent.

3.7. Bij besluit van 11 maart 2018 verklaart de minister het beroep van de tussenkomende partij gegrond en heft zij het besluit van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 16 november 2017 op. De vergunning wordt verleend voor de verandering door uitbreiding van zandontginning, maar wordt geweigerd voor het opvullen met extern per schip aangevoerde niet-verontreinigde uitgegraven bodem en niet-verontreinigde bagger- en ruimingsspecie.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van de verzoekende partij

4. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van het GRUP, van artikel 4.3.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, alsook van het zorgvuldigheidsbeginsel en van de materiële- en de formelemotiveringsplicht als beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij haalt aan dat de vergunningverlenende overheid de milieuvergunningsaanvraag moet toetsen aan de bepalingen inzake ruimtelijke ordening, zoals onder meer de artikelen 1.1.4 en 4.3.1 VCRO. Die verplichting werd niet uitgevoerd conform het toepasselijke GRUP. In de bestreden beslissing wijst de verwerende partij er eerst op dat het betrokken project gelegen is in drie verschillende bestemmingsgebieden van het GRUP. Verderop in de bestreden beslissing wordt nog slechts naar twee verschillende bestemmingsgebieden verwezen, waarbij de verwerende partij bovendien een ander bestemmingsgebied vermeldt in vergelijking met de eerste verwijzing naar het GRUP. Vervolgens wordt de aanvraag enkel getoetst aan de voorschriften van het ontginningsgebied met nabestemming watergebonden recreatie, en niet aan de artikelen 2 (gebied voor watergebonden recreatie met overdruk natuurverweving) en 6 (natuurgebied) van het GRUP, hoewel deze bestemmingen ook op de aanvraag van toepassing zijn. De aanvraag omvat geen activiteiten die verenigbaar zijn met deze voorschriften. Zij heeft immers geen betrekking op watergebonden recreatieve activiteiten of op natuurgebonden activiteiten, maar op het deponeren van grote hoeveelheden gebiedsvreemde uitgegraven bodem en bagger- en ruimingsspecie.

Voorts is de toetsing van de aanvraag aan artikel 1 van het GRUP onjuist, onzorgvuldig en niet afdoende gemotiveerd. De aanvraag wordt niet getoetst aan de diverse cumulatieve vereisten in deze bepaling. De betrokken zone is bestemd als gebied voor het winnen van oppervlaktedelfstoffen en niet voor het deponeren van uitgegraven bodem, bagger- en ruimingsspecie. Bovendien voorziet deze bepaling erin dat zelfs voor de ontginning de ruimtelijke, landschapsecologische en milieuhygiënische impact geminimaliseerd moeten worden. Die vereisten worden evenwel niet in de beoordeling betrokken. Voorts blijkt dat de zandontginning ten einde loopt, vermits de aanvrager een vergunning vraagt om in het betrokken gebied iets anders te gaan doen dan de voortzetting van zandontginning, met name het opvullen van de ontstane put met uitgegraven bodem, bagger- en ruimingsspecie. Dit strookt niet met de nabestemming van watergebonden recreatie. Uit de bestreden beslissing blijkt integendeel dat net de put kan worden gebruikt in functie van waterrecreatie.

De verzoekende partij stelt eveneens dat er sprake is van een schending van artikel 1 van het GRUP. Winnen van oppervlakedelfstoffen behelst volgens haar het inzamelen en uithalen van delfstoffen die op de locatie aanwezig zijn. Depotvorming is daarentegen het aanbrengen van nieuwe materie op een bestaande locatie. Bovendien gaat het in het huidige geval om externe “tout-venant” en om zeer grote hoeveelheden. Die laatste handeling is strijdig met artikel 1 dat niet de exploitatie en het gebruik van de bodem toelaat voor de opslag en het opvullen met andere materie. Die opslag is evenmin een inherent onderdeel van de zandwinning. De ene activiteit kan perfect zonder de andere bestaan. Ook in haar laatste memorie dringt zij aan op een nietigverklaring wegens miskennen van dit voorschrift.

5. Volgens de verwerende partij mag de planologische toets in het kader van een aanvraag tot milieuvergunning niet absoluut worden opgevat. Deze stedenbouwkundige toets dient te gebeuren vanuit de specifieke opdracht om hinder voor mens en dier op het vlak van milieu tot een aanvaardbaar niveau te beperken. De verordenende kracht geldt slechts voor datgene wat binnen de beoordelingsbevoegdheid van het vergunningverlenende bestuur valt. Bovendien is de planologische toets ruimtelijk begrensd. De vergunningverlenende overheid moet enkel nagaan of de inrichting in overeenstemming is met de bestemmingsvoorschriften van de percelen waarop de inrichting gelegen is. In het bestreden besluit wordt uitdrukkelijk verwezen naar de ligging in een gebied voor de winning van oppervlakedelfstoffen met nabestemming “gebied voor watergebonden recreatie”, een gebied voor watergebonden recreatie met overdruk “tijdelijke winning van oppervlakedelfstoffen” en een natuurgebied volgens het GRUP. Vervolgens wordt aangehaald dat de definitieve opslagplaats zich in een gebied voor de winning van oppervlakedelfstoffen met nabestemming “gebied voor watergebonden recreatie” bevindt en dat verder een gedeelte van het gebied in het oosten gelegen is in een gebied voor watergebonden recreatie met overdruk “natuurverweving”. In de mate dat de verzoekende partij betoogt dat er plots nog maar sprake zou zijn van twee bestemmingsgebieden, gaat zij derhalve uit van een verkeerde lezing van het bestreden besluit. Ook wordt uitdrukkelijk uiteengezet dat depotvorming onlosmakelijk verbonden is met de winning van

oppervlakedelfstoffen, zodat dit bijgevolg niet strijdig is met de bestemmingsvoorschriften.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij voorhoudt, wordt volgens de verwerende partij in de bestreden beslissing de verwachte hinder onderzocht en beoordeeld, waarbij wordt besloten dat alle hinderaspecten tot een aanvaardbaar niveau te beperken zijn. Voorts slaagt de verzoekende partij er niet in aan te tonen dat de motivering van de bestreden beslissing onjuist zou zijn. Tot slot getuigt de aanpak van de verwerende partij van de grootst mogelijke zorgvuldigheid. Naar aanleiding van het administratief beroep werden de nodige adviezen ingewonnen. Alle feitelijke en juridische aspecten werden deugdelijk geïnventariseerd en gecontroleerd, alle ter zake relevante gegevens werden bij de beslissing betrokken en er wordt zeer omstandig gemotiveerd waarom de integratie van het bedrijf in ontginningsgebied gewaarborgd is.

6. De tussenkomende partij betoogt dat de plas zich grotendeels bevindt in gebied voor de winning van oppervlakedelfstoffen met nabestemming “gebied voor watergebonden recreatie”. Een klein gedeelte van de depotvorming zal zich daarentegen situeren in het oosten, meer bepaald in een gebied voor watergebonden recreatie met overdruk natuurverweving en tijdelijke winning van oppervlakedelfstoffen. Anders dan de verzoekende partij laat uitschijnen, hanteert de verwerende partij in de bestreden beslissing niet plotsklaps verschillende bestemmingen voor het gebied. De redenering van de verzoekende partij berust volgens de tussenkomende partij in dit geval op een verkeerde lezing van het bestreden besluit.

De milieuvergunningverlenende overheid heeft tot taak om uit te maken of een bepaalde inrichting al dan niet aanvaardbare hinder met zich mee zal brengen voor de mens en het milieu en om op basis van deze analyse al dan niet een milieuvergunning te verlenen. Bij deze beoordeling dient zij stedenbouwkundige gegevens te betrekken, maar niet op hetzelfde niveau als de overheid die de stedenbouwkundige vergunning zal verlenen.

Voorts zullen de activiteiten niet plaatsvinden in natuurgebied, zodat artikel 6 van het GRUP niet van toepassing is en de aanvraag daaraan niet moest worden getoetst.

Wat de landschapsecologische impact betreft, blijkt volgens de tussenkomenende partij dat het advies van het agentschap voor Natuur en Bos (hierna: ANB) uitdrukkelijk in de bestreden beslissing werd betrokken. Ook op milieutechnisch vlak bevat de bestreden beslissing een uitgebreide motivering. Er worden bovendien diverse vergunningsvoorwaarden opgelegd om de mogelijke vervuiling optimaal te beperken.

De zandontginning eindigt niet, aangezien het deponeren van grond en bagger- en ruimingsspecie inherent verbonden is aan de ontginningsactiviteit. De redenering van de verzoekende partij op dit punt gaat volgens de tussenkomenende partij uit van verkeerde veronderstellingen.

Ook de recreatiebestemming zou geenszins in het gedrang komen.

Wat ten slotte de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening betreft, zou de verzoekende partij in haar verzoekschrift niet aantonen op welke wijze de verwerende partij artikel 4.3.1 VCRO zou hebben geschonden. Zij zet volgens de tussenkomenende partij niet uiteen dat de motivering in dit verband gebrekkig, onzorgvuldig of onvoldoende zou zijn.

7. In haar laatste memorie wijst de tussenkomenende partij erop, wat betreft de stellingname dat uit het feit dat er percelen betrokken zijn die zowel in natuurgebied als in een ander gebied gelegen zijn automatisch volgt dat de stedenbouwkundige voorschriften voor het natuurgebied moeten worden beoordeeld in het kader van de vergunningsaanvraag, dat er een verschil is tussen de percelen die deel uitmaken van de aanvraag en de percelen waarop de effectieve exploitatie zal plaatsvinden. Zo worden er ook percelen opgenomen in de aanvraag die niet worden aangesneden, maar later in het kader van de nabestemming worden meegenomen.

Uit de vermelding, door de verwerende partij, dat de inrichting grenst aan onder meer een natuurgebied, leidt de tussenkomende partij af dat de vergunde inrichting en de bijhorende activiteiten zich niet in natuurgebied bevinden, zodat de verwerende partij niet diende te toetsen aan artikel 6.

Ten slotte merkt de tussenkomende partij op dat door de toevoeging van de bijzondere voorwaarde : “De teen van de depots houdt een minimale afstand van 100m aan ten opzichte van de oevers in de zone Boterakker Oost, Maasweg, Kollengreend en Beekbeemden. (...)”, er geen sprake meer is van activiteiten in het gebied voor watergebonden recreatie met overdruk natuurverweving, zodat de stedenbouwkundige voorschriften niet moesten worden beoordeeld.

Beoordeling

8. De overheid die uitspraak moet doen over een milieuvergunningsaanvraag moet nagaan of de stedenbouwkundige voorschriften de uitbating van de aangevraagde inrichting niet verhinderen.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat een gedeelte van “de definitieve opslagplaats [...] in het oosten is gelegen in een gebied voor watergebonden recreatie met overdruk natuurverweving”. Die ligging blijkt tevens uit de stukken van het dossier en wordt daarnaast bevestigd door de tussenkomende partij, die in haar memorie van toelichting stelt dat “[e]en klein gedeelte van de depotvorming [...] zich daarentegen [zal] situeren in het oosten, meer bepaald in een gebied voor watergebonden recreatie met overdruk natuurverweving”.

De verzoekende partij voert ook aan dat eveneens een toets aan de bestemmingsvoorschriften ontbreekt wat betreft het natuurgebied.

De vergunningverlenende overheid moest te dezen nagaan of de stedenbouwkundige voorschriften, die gelden voor alle in de aanvraag begrepen percelen, de uitbating van de aangevraagde inrichting niet verhinderen.

Met de verzoekende partij moet worden vastgesteld dat de aanvraag niet wordt getoetst aan haar verenigbaarheid met de voorschriften uit het GRUP die horen bij het gebied voor watergebonden recreatie met overdruk natuurverweving (artikel 2.3 van de stedenbouwkundige voorschriften) of het natuurgebied (artikel 6 van de stedenbouwkundige voorschriften), maar enkel aan de stedenbouwkundige voorschriften voor “ontginningsgebied met nabestemming watergebonden recreatie” (artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften).

Het betoog van de verwerende en de tussenkomenende partijen dat de planologische toets in het kader van een aanvraag tot milieuvergunning “niet absoluut” mag worden opgevat en dient te gebeuren “vanuit de specifieke opdracht om hinder voor mens en dier op het vlak van milieu tot een aanvaardbaar niveau te beperken” en derhalve een “eigen finaliteit” kent, kan er niet aan verhelpen dat niet is nagegaan of de aanvraag in overeenstemming is met alle bestemmingsvoorschriften waarop zij betrekking heeft. Zij refereren vruchteloos aan de overdruk “tijdelijke winning van oppervlaktedelfstoffen”, nu uit de stedenbouwkundige voorschriften bij het GRUP blijkt dat de “ontginningsactiviteiten” zowel in het gebied voor watergebonden recreatie met overdruk natuurverweving als in het natuurgebied slechts waren “toegestaan tot eind 2016”.

De door de tussenkomenende partij in haar memorie vermelde overwegingen van het bestreden besluit waaruit “zeer veel aandacht” zou moeten blijken voor de recreatieve bestemming van de Vissenakker-Botererakkerplas, toont niet aan dat is nagegaan of de aanvraag in overeenstemming is met de voorschriften uit het GRUP die horen bij het gebied voor watergebonden recreatie met overdruk natuurverweving of het natuurgebied.

9. Artikel 1 van het GRUP bepaalt:

“Gebied voor de winning van oppervlakedelfstoffen met nabestemming gebied voor watergebonden recreatie

Artikel 1.1 Bestemming

Het gebied is bestemd voor de ontginning van zand.

Alle handelingen die nodig of nuttig zijn voor het winnen van zand zijn toegelaten voor zover het tijdelijke infrastructuur betreft. De mechanische behandeling van de ontgonnen delfstof gebeurt buiten het gebied. Verwerking is uitgesloten.

Bij het ontginnen moet de ruimtelijke, landschapsecologische en milieuhygiënische impact van de ontginning op het gebied en de omgeving geminimaliseerd worden. [...]”.

In het bestreden besluit wordt bij de toetsing aan het desbetreffende stedenbouwkundig voorschrift gesteld dat “ondanks het feit dat er niet uitdrukkelijk wordt gesproken over aanvoer van externe gronden, (gedeeltelijke) opvulling van de put of tijdelijke stockage van gronden in de put, dit geenszins betekent dat deze activiteiten, in het bijzonder depotvorming van gebiedsvreemde tout-venant, strijdig zou zijn met de bestemming; dat de activiteit van depotvorming van extern aangevoerde delfstoffen een handeling is die inherent onderdeel is van de exploitatie van oppervlakedelfstoffen en grind en dan ook wordt toegepast met het oog op duurzaam grondstoffenbeheer” en dat “depotvorming [...] onlosmakelijk verbonden is met de winning van oppervlakedelfstoffen en bijgevolg niet strijdig met de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP”.

Deze redengeving gaat voorbij aan de duidelijke tekst van het planologische voorschrift, waardoor enkel de winning, ontginning, van zand wordt toegelaten en niet het aanvullen van de plaats met grote hoeveelheden gebiedsvreemde materialen. De verwerende partij betreft deze voorwaarde niet in haar beoordeling.

Het middel is gegrond.

V. Rechtsplegingsvergoeding

9. Overeenkomstig artikel 30/1, § 2, laatste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, kan de tussenkomende partij geen aanspraak maken op een rechtsplegingsvergoeding.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 11 mei 2018 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 16 november 2017 houdende het weigeren van de milieuvergunning aan de thv Rekin voor de verandering door uitbreiding van een zandontginning, gelegen aan de Vilgertenweg te Kinrooi, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en de vergunning deels onder voorwaarden wordt verleend en deels wordt geweigerd.

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 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

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

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys