

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 250.688 van 27 mei 2021
in de zaak A. 231.030/VII-40.858**

In zake : de BVBA JADIMEX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Dirk Van Heuven en Leandra Decuyper
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen
 Cogels Osylei 61
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

Edward VERBERT

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 15 juni 2020, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-1920-0819 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 5 mei 2020 in de zaak 1819-RvVb-0380-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 3 september 2020.

De verzoekende partij heeft een toelichtende memorie ingediend.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 mei 2021.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dirk Van Heuven, die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant (hierna: deputatie) verleent op 18 oktober 2018 aan de bvba Jadimex een stedenbouwkundige vergunning “voor de regularisatie van een middenspanningscabine, en een afzuiginstallatie met bijhorende container en bijkomende geluidsdemper”.

3.2. Het bestreden arrest vernietigt op vordering van Edward Verbert de vergunningsbeslissing van de deputatie.

IV. Onderzoek van het middel

Standpunt van de verzoekende partij

4.1. De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 4.1.1, 7° en 4.4.10, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

Zij betoogt dat het “duidelijk [is] dat het eigenlijke machinepark van een schrijnwerkerij [...] noodzakelijk is voor de normale bedrijfsvoering van Jadimex. Daarentegen is de stofafzuiginstallatie als dusdanig geenszins noodzakelijk voor de normale bedrijfsvoering van [Jadimex]. Er wordt geen hout mee verwerkt. En er zijn alternatieven om de milieu- en gezondheidseffecten ervan te bereiken. En natuurlijk zijn de installaties die ‘noodzakelijk’ zijn om gezondheids- of milieuredenen niet ‘noodzakelijk’ op stedenbouwkundig gebied, omdat [...] dergelijke installaties anders nooit vergund kunnen worden. Door anders te oordelen heeft de RvVb de in het enig middel aangehaalde decreetsbepalingen geschonden”. De RvVb “gaat eraan voorbij [...] dat de *core business* van [Jadimex] niet stof afzuigen is, maar wel houtverwerking. De bedrijfsvoering van [Jadimex] zou morgen onverminderd verder gaan indien er geen stofafzuiginstallatie zou zijn. [...] De artikelen 4.4.19 en 5.6.7 VCRO, samen gelezen, kunnen enkel betekenen dat de zonevreemde uitbreiding voor een milieuvergunningsplichtige inrichting noodzakelijk om milieuredenen en gezondheidsredenen, steeds mogelijk is. Een voor milieu- en gezondheidsredenen noodzakelijke installatie [...] kan enkel daarom niet mee in rekening genomen worden om het hoofdzakelijk karakter van de inrichting bij toepassing van artikel 5.6.7 VCRO te kunnen beoordelen. Doordat de [...] stofafzuiging noodzakelijk is voor het milieu respectievelijk de gezondheid van de werknemers, kan ze niet noodzakelijk geacht worden in de zin van artikel 4.4.1.7° VCRO. Anders oordelen zou immers beide bepalingen tot dode letter maken. Wat vanuit milieu- of gezondheidsoogpunt moet geïnstalleerd worden, mag vanuit stedenbouwkundig oogpunt niet worden geïnstalleerd. Aan het begrip ‘hoofdzakelijk vergund’ kan geen interpretatie gegeven worden die de artikelen 4.4.19 VCRO en 5.6.7 VCRO

uitschakelen. [...] De vergunningsaanvraag erkent geenszins dat de stofafzuiginstallatie vanuit stedenbouwkundig oogpunt een ‘voor de normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructie’ betreft. [...] De stofafzuiging [is] in het bijzonder vanuit gezondheidsoogpunt (van de medewerkers) ‘noodzakelijk’, maar er zijn weliswaar alternatieven voorhanden tegenover de betwiste stofafzuiginstallatie, zoals kleine mobiele installaties per machine” die “niet stedenbouwkundig vergunningsplichtig, noch milieuvergunningsplichtig” zijn. “De normale bedrijfsvoering van [Jadimex] kan perfect zonder stofafzuiginstallatie verdergezet worden. Het is juist dat [Jadimex] in dergelijk bijkomende, minder performante, maar evenmin vergunningsplichtige maatregelen zal moeten nemen teneinde de VLAREM-regelgeving en sectorale regelgeving te respecteren, maar dit is niet onoverkomelijk”.

Beoordeling

4.2. Artikel 4.1.1, 7°, a), VCRO bepaalt in de in het geding toepasselijke versie, dat “hoofdzakelijk vergund” een stedenbouwkundige vergunningstoestand is waarbij geldt dat “bedrijven en hun constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn, ook wat de functie betreft”.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid (*Parl.St.* Vl.Parl. 2008-2009, nr. 2011/1, 87-89) wordt hieromtrent gesteld wat volgt:

“‘Hoofdzakelijk vergund’

Algemeen

271. Sedert het decreet van 19 juli 2002 wordt ten aanzien van zonevrije aanvragen c.q. aanvragen voor een planologisch attest bepaald dat het volstaat dat de zonevrije constructie hoofdzakelijk vergund is. Deze regeling wilde komaf maken met de praktijk in het vergunningenbeleid conform dewelke zonevrije aanvragen soms geweigerd werden op grond van het feit dat het bouwwerk waarop zij betrekking hadden, niet volledig vergund was, m.a.w. in beperkte mate

bezwaard was met bouwovertradingen waardoor het zijn originair vergund karakter als het ware kwijtspeelde.

De Raad van State had in 1993 al een aanzet gegeven, doordat in een arrest gesteld werd dat beperkte, zonder vergunning uitgevoerde werken aan een oorspronkelijk vergund gebouw, geen reden kunnen vormen om het gebouw als onvergund te categoriseren.

272. De term ‘hoofdzakelijk vergund’ is tot op heden niet omschreven.

De voorgestelde definitie wil ter zake een duidelijker kader scheppen, uitgaande van de bedoelingen van het decreet van 19 juli 2002, m.n. dat een constructie zijn (hoofdzakelijk) vergunde status verliest indien de oorspronkelijke constructies door onvergunde ingrepen dermate wijzigt of denatureert dat het in wezen niet meer om dezelfde constructie gaat. Indien dergelijke ingrepen integendeel slechts een ondergeschikt en marginaal karakter vertonen, en aan het geheel als stedenbouwkundige entiteit fundamenteel niets wijzigen, lijkt dergelijk oordeel evenwel misplaatst.

‘Vergund’

[...]

‘Hoofdzakelijk’

275. Het begrip ‘hoofdzakelijk’ moet gelezen worden als volgt.

276. Voor bedrijven (en de constituerende bedrijfsgebouwen) gaat het om een vergunningstoestand waarbij de voor een normale bedrijfsvoering kennelijk noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn.

Bij de parlementaire voorbereiding betreffende de regeling inzake het planologisch attest voor zonevrije bedrijven werd inderdaad gesteld dat ‘hoofdzakelijk vergund’ betekent ‘dat de vergunningstoestand van het corpus van het bedrijf, de ruggengraat of de ‘core business’ moet aangetoond zijn’.

De omschrijving betekent dat de gebouwen, bouwwerken en overige constructies die, in de ogen van elk normaal zorgvuldig beoordelaar, voor een bedrijf van een bepaald type en van een bepaalde grootteorde noodzakelijk zijn, behoorlijk zijn vergund of geacht moeten worden vergund te zijn.

Het gaat daarbij niet om een bedrijfseconomische inschatting, waarbij bekeken wordt welk onroerend patrimonium al dan niet voorhanden zou moeten zijn om behoorlijke bedrijfsresultaten te behalen. Er moet daarentegen (enkel) vanuit stedenbouwkundig oogpunt worden nagegaan en gemotiveerd welke ‘assets’ aanwezig moeten [zijn], rekening houdend met de typologie en de grootte van het bedrijf.

Een petrochemisch bedrijf dat niet over een stedenbouwkundige vergunning beschikt voor zijn koeltoren, die daarenboven niet onder een vermoeden van vergunning valt, kan niet als hoofdzakelijk vergund worden beschouwd. De koeltoren is immers een noodzakelijke aanhorigheid bij dergelijk type van bedrijf.

Een zeer groot en behoorlijk vergund veevoederbedrijf, zal zijn hoofdzakelijk vergund karakter niet verliezen indien voor één van de 15 silo’s geen stedenbouwkundige vergunning voorhanden blijkt te zijn.

[...]

Nota bene

278. Het hoofdzakelijk vergund karakter van een constructie wordt als voorwaarde gebruikt bij regelingen inzake zonevreemde werken, zonevreemde functiewijzigingen en het planologisch attest.

Het begrip werkt niet door naar andere aspecten van de ruimtelijke ordening. Dat betekent bijvoorbeeld dat eventuele overtredingen niet door het ‘hoofdzakelijk vergund’ karakter van de betrokken constructie worden gedekt”.

Wanneer een voor het overige stedenbouwkundig vergund bedrijf niet over een stedenbouwkundige vergunning beschikt voor een noodzakelijke aanhorigheid bij dergelijk type bedrijf, is het niet hoofdzakelijk vergund in de zin van artikel 4.1.1, 7°, a), VCRO.

4.3. Het middel dat stelt dat installaties die noodzakelijk zijn om gezondheids- of milieuredenen niet noodzakelijk zijn op stedenbouwkundig gebied of dat een voor milieu- en gezondheidsredenen noodzakelijke installatie niet mee in rekening kan worden genomen om het hoofdzakelijk karakter van de inrichting te kunnen beoordelen, of dat aan het begrip “hoofdzakelijk vergund” geen interpretatie kan gegeven worden “die de artikelen 4.4.19 VCRO en 5.6.7 VCRO uitschakelen”, gaat uit van een andere rechtsopvatting en faalt bijgevolg naar recht.

4.4. Het middel, in zoverre niet al afgewezen, dat de stofafzuiginstallatie niet noodzakelijk is voor de normale bedrijfsvoering van Jadimex omdat er geen hout mee wordt verwerkt en er alternatieven zijn om de milieu- en gezondheidseffecten ervan te bereiken, noopt de Raad van State tot het overdoen in tweede instantie van de feitelijke beoordeling van de RvVb.

De Raad van State is hiertoe overeenkomstig artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, niet bevoegd.

4.5. Niet betwist wordt tussen de partijen, de overweging in het bestreden arrest:

“De bestreden beslissing regulariseert in afwijking van de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Leuven’ de in agrarisch
VII-40.858-6/8

gebied gelegen stofafzuiginstallatie, met andere woorden een zonder voorafgaande vergunning geplaatste zonevreemde constructie. De motivering in de bestreden beslissing dat de gebouwen van de vroegere garage voor het onderhoud van vrachtwagens vergund zijn, dat de verhardingen als hoofdzakelijk vergund beschouwd kunnen worden en dat de functiewijziging naar schrijnwerkerij geen stedenbouwkundige vergunning vereist, laat onverlet dat de afzuiginstallatie zelf niet vergund is en dus niet voldoet aan de voorwaarde van een hoofdzakelijk vergunde vergunningstoestand. De betrokken constructie kan die vergunningstoestand niet ontleen aan de vaststelling dat de overige bedrijfsgebouwen of constructies van de inrichting naar oprichting en functie vergund of vergund geacht zijn”.

4.6. De daaropvolgende, door het middel bekritiseerde overwegingen in het bestreden arrest, luiden:

“Er wordt niet aangenomen dat de afzuiginstallatie geen voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructie is omdat ze niet tot de corpus van het bedrijf zou behoren en de schrijnwerkerij annex houthandel ook zonder de installatie uitgebaat zou kunnen worden. De toelichtende nota bij de aanvraag verantwoordt de installatie als een maatregel om de ruimtes binnen de schrijnwerkerij veilig en werkbaar te houden, en schade aan de gezondheid van de werknemers te vermijden. De omvang van de installatie staat volgens de nota in verhouding tot de grootte van de werkplek om voldoende zuigkracht te creëren die het stof kan afvoeren. De afzuiginstallatie wordt daarmee in de aanvraag als een wezenlijk, noodzakelijk onderdeel voor de uitbating van de schrijnwerkerij voorgesteld, wat in redelijkheid ook aangenomen moet worden. Dat wordt in de bestreden beslissing bevestigd, waar de verwerende partij overweegt dat de plaatsing van de afzuiginstallatie noodzakelijk is om te voldoen aan de ‘sectorale voorwaarden van VLAREM’ en in hoofdzaak een gevolg is van ‘de vereisten ingegeven door gezondheidsredenen’. Het valt niet in te zien waarom de verwerende partij een constructie die bedoeld is om te voldoen aan een ‘sectorale vereiste uit andere wetgeving’ categorisch uitsluit als een voor de normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructie. De tussenkommende partij heeft als exploitant, in de vervulling van haar verplichting om veilige en gezonde werkomstandigheden te creëren, voor de betrokken stofafzuiginstallatie gekozen en streeft van die installatie de regularisatie na, waarvan de omvang om redenen van prestatievermogen op de grootte van de werkplek afgestemd is. De verwerende partij weerlegt de noodzaak voor de bedrijfsvoering niet door in de bestreden beslissing vaagweg te overwegen dat er ‘velerlei’, ‘meer bescheiden’ manieren zouden bestaan, die ‘veelal’ geen stedenbouwkundige vergunning zouden vereisen. Om dezelfde reden oppert de tussenkommende partij tevergeefs dat zij de keuze heeft tussen ‘talrijke’, ‘minder performante’ alternatieven waarvoor zij geen vergunning nodig heeft. Het argument dat de stofafzuiginstallatie zelf niet als hinderlijke inrichting ingedeeld is, doet

niet ter zake bij de beoordeling of het gaat om een constructie die noodzakelijk is om de inrichting te kunnen exploiteren”.

Door aldus te beslissen schendt het bestreden arrest niet de in het middel aangevoerde bepalingen.

4.7. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zevenentwintig mei tweeduizend eenentwintig, 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