

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 251.441 van 9 september 2021
in de zaak A. 226.750/VII-40.437**

In zake : Edward VERBERT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Joris Gebruers
kantoor houdend te 3980 Tessenderlo
Diesterstraet 107 B
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD
VAN VLAAMS-BRABANT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Karel Van Alsenoy
kantoor houdend te 1000 Brussel
A. Dansaertstraat 92
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 november 2018, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 27 september 2018 waarbij het bestuurlijk beroep tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bierbeek van 4 november 2013, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de bvba Jadimex voor het exploiteren van een schrijnwerkerij, gelegen aan de Tiensesteenweg 225 te Bierbeek, slechts gedeeltelijk wordt ingewilligd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De bvba Jadimex heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 15 januari 2019. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Adjunct-auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 juni 2021.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joris Gebruers, die verschijnt voor verzoeker, advocaat Karel Van Alsenoy, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Dirk Van Heuven, die verschijnt voor de tussenkomende 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. De tussenkomende partij dient op 30 juli 2013 een milieuvergunningsaanvraag in voor de exploitatie van een schrijnwerkerij, gelegen aan de Tiensesteenweg 225 te Bierbeek.

Volgens het geldende gewestplan Leuven is de inrichting deels in woongebied met landelijk karakter en deels in agrarisch gebied gesitueerd.

3.2. Bij besluit van 4 november 2013 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bierbeek de gevraagde vergunning voor een termijn van twintig jaar. Aan die vergunning worden de volgende bijzondere voorwaarden verbonden:

- “- De exploitant dient ervoor te zorgen dat er voldaan wordt aan de stedenbouwkundige voorschriften.
- In het kader van de beperking van de geluidsoverlast dient de exploitant de nodige acties te ondernemen om het geluid te verminderen zodat aan de VLAREM II-voorwaarden wordt voldaan. De exploitant zal na het uitvoeren van deze maatregelen een akoestisch onderzoek laten uitvoeren om aan te tonen dat aan de normen kan voldaan worden. Het akoestisch onderzoek wordt aan het gemeentebestuur overhandigd binnen de 6 maand na het verkrijgen van de milieuvergunning. Indien niet aan de normen voldaan wordt, zal onderhavige vergunning ingetrokken worden. Er kan dan een nieuwe vergunning aangevraagd worden, wanneer er met een nieuwe geluidsstudie kan aangetoond worden dat aan de normen wordt voldaan.
- Rustversturende werkzaamheden zijn verboden op werkdagen tussen 19u en 7u en op zaterdag-, zon- en feestdagen.
- De houtbewerkingsactiviteiten dienen te gebeuren in het gebouw. Tijdens deze houtbewerkingsactiviteiten mogen de deuren en poorten niet open staan.
- De veiligheidsmaatregelen voorgesteld in het brandveiligheidsadvies van de brandweerzone Leuven d.d. 26.04.2013 (ref. 9760B010) dienen te worden uitgevoerd”.

3.3. Tegen deze beslissing wordt zowel door verzoeker als door de tussenkomende partij een administratief beroep ingesteld bij de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant.

3.4. Met een besluit van 27 februari 2014 willigt de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant de ingestelde beroepen (deels) in. De in eerste aanleg genomen beslissing van het college van burgemeester en schepenen wordt als volgt gewijzigd:

“§ 1. De bijzondere vergunningsvoorwaarde artikel 4, § 3, derde gedachtestreep wordt vervangen door: ‘rustverstorende werkzaamheden zijn verboden op werkdagen tussen 19 u en 7 u en op zondag en feestdagen’

§ 2. Art 4, § 3 wordt aangevuld met volgende bijzondere vergunningsvoorwaarden:

1. aan de afzuiginstallatie en mouwenfilter worden onverwijld minimaal de volgende bijkomende aanpassingswerken uitgevoerd:

- a. de gleuf aan de onderzijde van de silo en de betonnen vloer opvullen;
- b. verdrievoudigen in grootte van de geluidsdemper op de retourleiding;
- c. dempers aanbrengen op de stofafzuiging waardoor het brongeluid gereduceerd wordt.

2. de stofafzuiginstallatie dient regelmatig onderhouden en gecontroleerd te worden om mogelijke verspreiding van stof in de omgeving te minimaliseren. De stoffilters moeten tijdig vervangen worden om de goede werking te verzekeren”.

3.5. Bij arrest nr. 233.553 van 21 januari 2016 vernietigt de Raad van State voormeld besluit van 27 februari 2014. De vernietigingsmotieven van dit arrest luiden als volgt:

“[...] Uit de motivering van het bestreden besluit blijkt dat de vergunningsaanvraag getoetst werd aan de voorwaarden die artikel 5.6.7 VCRO oplegt opdat een milieuvergunning in afwijking van een stedenbouwkundig voorschrift verleend kan worden.

[...] Artikel 5.6.7, § 1, VCRO bepaalt:

‘§ 1. Een milieuvergunningsaanvraag kan gunstig geadviseerd worden en vergund worden in afwijking op de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift, 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.

[...]’.

De aangehaalde bepaling bevat twee cumulatieve voorwaarden die tegelijk vervuld moeten zijn opdat de milieuvergunning in afwijking van een stedenbouwkundig voorschrift kan worden verleend. De tweede

voorwaarde maakt een duidelijk onderscheid tussen vergunbare - dit zijn uiteraard nog niet bestaande - en bestaande inrichtingen.

Vermits de litigieuze inrichting een reeds bestaande inrichting is, geldt als voorwaarde dat deze hoofdzakelijk vergund moet zijn. De vraag die de verwerende partij zich te dezen dan ook moest stellen, is niet of de inrichting stedenbouwkundig vergunbaar is, maar wel of zij hoofdzakelijk vergund is. In zoverre de verwerende partij het verlenen van de bestreden milieuvergunning stoelt op artikel 4.4.19 VCRO dat handelt over de vergunbaarheid van het uitbreiden van een bestaande zonevreemde constructie die geen woningbouw is, heeft zij de afwijkingsregeling van artikel 5.6.7, § 1, VCRO niet correct toegepast.

Het feit dat de verwerende partij op 16 oktober 2014 een stedenbouwkundige vergunning heeft verleend voor ‘het regulariseren van een middenspanningscabine en een afzuiginstallatie met bijhorende container en bijkomende geluidsdemper’, heeft geen invloed op de beoordeling van de wettigheid van het thans bestreden besluit, dat van een vroegere datum is”.

3.6. Ingevolge het vernietigingsarrest herneemt de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant de beroepsprocedure en wint zij opnieuw een aantal adviezen in.

3.7. Met een besluit van 7 april 2016 willigt de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant de beroepen opnieuw deels in.

Deze beslissing steunt onder meer op de volgende motieven:

“De inrichting is volgens het gewestplan Leuven (KB 07/04/1977) gelegen deels in woongebied met landelijk karakter en deels in agrarisch gebied.

Op 27.10.1970 verleende het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lovenjoel een bouwvergunning voor het bouwen van een garage, showroom en receptie.

Op 27.01.1992 verleende het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bierbeek een bouwvergunning voor het uitbreiden van een magazijn. Het gebouw in kwestie, een voormalige garage voor onderhoud van vrachtwagens dient, gelet op de verleende bouwvergunningen, stedenbouwkundig als hoofdzakelijk vergund te worden beschouwd. Ook de omliggende verharding kan als hoofdzakelijk vergund of vergund geacht worden beschouwd.

[...]

Recent werd aan de linkerzijde van het gebouw een stofafzuiginstallatie geplaatst. Deze constructie bevindt zich in agrarisch gebied.

[...]

De vergunning voor de stofafzuiginstallatie werd in de vernietigde beslissing gemotiveerd als volgt:

‘Volgens art. 4.4.19. van de VCRO is het uitbreiden van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, vergunbaar, op voorwaarde dat de uitbreiding noodzakelijk is omwille van:

1° milieuvoorwaarden;

2° gezondheidsredenen;

3° maatregelen opgelegd door de sociale inspecteurs die bevoegd zijn in het kader van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie;

4° de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismes, de diergezondheid of het dierenwelzijn;

5° infrastructurele behoeften ingevolge de uitbreiding van de werking van erkende, gesubsidieerde of gefinancierde onderwijsinstellingen of van een erkende jeugdvereniging in de zin van het decreet van 14 februari 2003 houdende de ondersteuning en de stimulering van het gemeentelijk, het intergemeentelijk en het provinciaal jeugd- en jeugdwerkbeleid en het decreet van 18 juli 2008 houdende het voeren van een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid of van een erkend jeugdverblijfcentrum overeenkomstig het decreet van 18 juli 2003 betreffende de verblijven en verenigingen die een werking uitoefenen in het kader van Toerisme voor Allen’;

Indien de uitbreidingswerken betrekking hebben op milieuvergunningsplichtige inrichtingen, gelden de mogelijkheden, vermeld in het eerste lid, slechts indien voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden:

1° de bouwheer beschikt op het ogenblik van de vergunningsaanvraag over de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke milieuvergunning;

2° de constructie werd in het jaar voorafgaand aan de vergunningsaanvraag daadwerkelijk uitgebaat.

De stofafzuiginstallatie kan met toepassing van [artikel] 4.4.19. van de VCRO voor vergunning in aanmerking genomen worden omdat deze installatie nodig is om aan de milieuvoorwaarden van Vlarem II (art. 4.1.3.2: de exploitant dient als normaal zorgvuldig persoon alle nodige maatregelen om de buurt niet te hinderen door geur, rook, stof, geluid, trillingen, niet-ioniserende stralingen, licht en dergelijke meer) te kunnen voldoen en om de gezondheid van de werknemers, bezoekers en de omwonenden van het bedrijf niet in gevaar te brengen.

De uitbating beschikt momenteel over de nodige milieuvergunning aangezien het beroep van de exploitant en van de omwonende de bestreden beslissing niet schorst.’

[...]

Aangezien de Raad van State aldus vastgesteld heeft dat het een bestaande inrichting betreft, en gelet op het feit dat de stofafzuiginstallatie intussen stedenbouwkundig vergund werd door de deputatie op 16 oktober 2014 kan, rekening houdende met het gezag van gewijsde van het arrest, toepassing gemaakt worden van artikel 5.6.7 van de VCRO.

Artikel 5.6.7. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt dat een milieuvergunningsaanvraag gunstig geadviseerd en vergund kan worden in afwijking op de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift, 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.

Volgens artikel 4.1.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening wordt ‘hoofdzakelijk vergund’ gedefinieerd als een stedenbouwkundige vergunningstoestand, 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.

De gebouwen in kwestie zijn gelet op de stedenbouwkundige vergunningen verleend in 1970, 1992 en 2000 hoofdzakelijk vergund. De schrijnwerkerij is gevestigd in een voormalige autoherstellingswerkplaats. Aangezien deze functies binnen dezelfde functiegroep blijven, is hiervoor geen stedenbouwkundige vergunning voor functiewijziging nodig en kunnen de constructies ook qua functie als vergund geacht beschouwd worden. Ook de omliggende verhardingen kunnen als hoofdzakelijk vergund geacht worden beschouwd en voor de afzuiginstallatie en de middenspanningscabine werd op 16 oktober 2014 door de deputatie een stedenbouwkundige vergunning verleend.

De goede ruimtelijke ordening wordt ook niet geschaad. Aangezien uit de vergunningshistoriek blijkt dat de volledige site vergund is, is toetsing aan de goede ruimtelijke ordening volgens artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening al gebeurd bij het verlenen van de voorgaande stedenbouwkundige vergunningen”.

3.8. De stedenbouwkundige vergunning van 16 oktober 2014 ‘voor het regulariseren van een middenspanningscabine en een afzuiginstallatie met bijhorende container en bijkomende geluidsdemper’ wordt nadien door de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) vernietigd bij arrest nr. RvVb/A/1617/0869 van 16 mei 2017. Met arrest nr. 241.317 van 26 april 2018 verwerpt de Raad van State het cassatieberoep tegen voornoemd arrest van de RvVb.

3.9. Bij arrest nr. 241.579 van 24 mei 2018 vernietigt de Raad van State de voormelde milieuvergunningsbeslissing van de deputatie van 7 april 2016. De vernietigingsmotieven van dit arrest luiden als volgt:

“[...] Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij toepassing heeft gemaakt van artikel 5.6.7 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO). Op grond van deze bepaling kan een milieuvergunning worden verleend in afwijking op de

bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift, onder meer op voorwaarde dat het gaat om een bestaande inrichting die hoofdzakelijk vergund is. Om tot het besluit te komen dat de inrichting in kwestie hoofdzakelijk vergund is, heeft de verwerende partij mede rekening gehouden met de stedenbouwkundige vergunning van 16 oktober 2014 ‘voor het regulariseren van een middenspanningscabine en een afzuiginstallatie met bijhorende container en bijkomende geluidsdemper’. Zoals reeds werd aangegeven in randnummer 3.8 heeft de RvVb die vergunningsbeslissing vernietigd bij arrest nr. RvVb/A/1617/0869 van 16 mei 2017. Door de verwerping van het cassatieberoep bij arrest nr. 241.317 van 26 april 2018 is de vernietiging van de stedenbouwkundige vergunning van 16 oktober 2014 definitief geworden.

[...] De vaststelling dat de verwerende partij bij de beoordeling van de in artikel 5.6.7 VCRO gestelde voorwaarde omtrent het hoofdzakelijk vergund karakter van de bestaande inrichting rekening heeft gehouden met een stedenbouwkundige vergunning die ingevolge een vernietigingsarrest geacht moet worden nooit te hebben bestaan, volstaat om de bestreden milieuvergunning te vernietigen”.

3.10. Als gevolg van het vernietigingsarrest van de RvVb van 16 mei 2017 herneemt de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant de stedenbouwkundige beroepsprocedure. Bij besluit van 18 oktober 2018 verleent zij aan de tussenkomende partij een nieuwe stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden ‘voor de regularisatie van een middenspanningscabine, en een afzuiginstallatie met bijhorende container en bijkomende geluidsdemper’. Bij arrest nr. RvVb-A-1920-0819 van 5 mei 2020 vernietigt de RvVb de verleende stedenbouwkundige vergunning. Tegen dit arrest stelt de tussenkomende partij cassatieberoep in bij de Raad van State. Bij arrest nr. 250.688 van 27 mei 2021 verwerpt de Raad van State het ingestelde cassatieberoep.

3.11. Intussen heeft de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant na de kennisgeving van het vernietigingsarrest nr. 241.579 van 24 mei 2018 de beroepsprocedure tegen de in eerste aanleg verleende milieuvergunning terug hernomen. Opnieuw wint zij een aantal adviezen in, waaronder dat van de provinciale omgevingsambtenaar die in zijn advies van 6 augustus 2018 onder meer stelt:

“De gebouwen in kwestie zijn gelet op de stedenbouwkundige vergunningen verleend in 1970, 1992 en 2000 vergund. De schrijnwerkerij is gevestigd in een voormalige autoherstellingswerkplaats. Aangezien deze functies binnen dezelfde functiegroep blijven, was voor de inname van de

hal geen stedenbouwkundige vergunning voor de functiewijziging nodig en kan de werkplaats ook qua functie als vergund geacht beschouwd worden. Ook de omliggende verhardingen kunnen als vergund geacht worden beschouwd.

Daarmee is echter nog niet voldaan aan de vereiste dat de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund zijn of vergund geacht. Bij elke schrijnwerkerij hoort een stofafzuiging, dit is noodzakelijk om aan een normale bedrijfsvoering te doen, om reden van arbeidsveiligheid. De plaatsing gebeurde dan ook gelijktijdig met de inname van de werkplaats voor deze functie. Dit betekent dat zonder stofafzuiginstallatie geen normale bedrijfsvoering kan plaatsvinden, terwijl wel voorgeschreven wordt dat alle noodzakelijke onderdelen vergund moeten zijn.

Er is dan ook geen basis(milieu)vergunning voorhanden voor een schrijnwerkerij zonder deze afzuiginstallatie die zou kunnen aantonen dat er geen noodzakelijkheid is. Het zijn slechts bv. verhardingen, bergingen, andere nevenconstructies zonder essentiële functie binnen de productie, ongeschikt aan de productief-technische installaties en gebouwen, die ook zonder vergunning de hoofdzakelijke vergundheid van het geheel niet aantasten. Hoofdzakelijke vergundheid is niet gelijk aan volledige vergundheid, maar de afzuiginstallatie is een essentieel onderdeel om de hoofdzakelijke vergundheid te kunnen vaststellen”.

3.12. Met een besluit van 27 september 2018 willicht de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant de beroepen opnieuw deels in. Zij verleent, uitgezonderd de stofafzuiginstallatie, de gevraagde milieuvergunning onder voorwaarden.

Dit is de thans bestreden beslissing die onder meer steunt op de volgende motieven:

“Bij aanvang van de activiteiten werd een stofafzuiginstallatie geplaatst en een middenspanningscabine. Voor beide kleinere constructies was een stedenbouwkundige vergunning nodig. De stofafzuiginstallatie botst hierbij tegen een planologische strijdigheid omwille van de ligging voorbij de strook van 50 m in het woongebied, in het agrarische gebied. De afzuiginstallatie met bijhorende container en geluidsdemper staat niet in functie van een volwaardig landbouwbedrijf en is dus in strijd met de planologische bestemmingsvoorschriften van agrarisch gebied. Het gaat hier om een zonevreemde constructie.

De aanvraag werd ongunstig geadviseerd door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, om reden dat de stofafzuiginstallatie kan aanzien worden als een voor de normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructie en al deze constructies (onderdelen) vergund of vergund geacht dienen te zijn om aan het bedrijf het statuut toe te kennen van hoofdzakelijke vergundheid. Dit statuut is noodzakelijk om gelijk welke afwijkingsbepaling op het planologisch voorschrift toe te passen in het licht

van de DABM of de VCRO. Daarbij wordt verwezen naar de deze definiëring:

‘een stedenbouwkundige vergunningstoestand, 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.’

Er wordt door alle stemgerechtigde leden van de commissie aangesloten bij het standpunt van de beroeper dat de stofafzuiginstallatie niet bepalend is om het hoofdzakelijk vergund karakter van het bedrijf vast te stellen. De gevolgtrekkingen voor de wijze van vergunnen worden niet gedeeld. De exploitatie kan echter wel vergund worden mits uitsluiting van de betrokken stofafzuiginstallatie. Op deze wijze wordt een robuuste vergunning verleend voor de ingedeelde inrichtingen en activiteiten, zonder de discussie van hoofdzakelijk vergund zijn ten gronde te voeren. De betrokken stofafzuiginstallatie is in zijn vorm en zijn prestatie ingegeven vanuit redenen van arbeidsveiligheid en aldus een sectorale regelgeving die naar analogie van bv. brandwetgeving niet noodzakelijk geïntegreerd dient te worden in de vergunning voor de exploitatie.

Vanuit de VLAREM-regelgeving zijn er eveneens algemene maatregelen inzake stofpreventie, maar deze omvatten niet noodzakelijk de geplaatste installatie en vergen evenmin dezelfde hoge prestatie die vanuit arbeidsveiligheid wordt geëist. Elke vergunning wordt verleend onder de algemene en sectorale voorwaarden, waarbij het niet noodzakelijk is de exacte toestellen, processen of plaatsing hiervan te concretiseren. De afzuiginstallatie zelf is niet gerubriceerd. Zoals de beroeper terecht stelt zijn er alternatieven, zoals mobiele installaties per machine. Het is afdoende om van de vergunninghouder te verlangen dat overeenkomstig de algemene en sectorale voorwaarden de nodige stofbeheersingsmaatregelen worden genomen.

De stedenbouwkundige vergunning voor de stofafzuiginstallatie is te verlenen gebruikmakend van de afwijkingsbepalingen van art. 4.4.19 VCRO, die behalve afwijkingen voor installaties die voortvloeien uit milieuvoorwaarden (al dan niet algemeen, sectoraal en/of bijzonder), ook afwijkingen toestaat voor constructies die nodig zijn om gezondheidsredenen. De stofafzuiginstallatie vloeit voort uit de wet op het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk en dus in hoofdzaak uit gezondheidsredenen. Een geldige milieuvergunning is aldus zelfs niet nodig om deze afwijkingsregeling te kunnen toepassen. De behandeling van de stedenbouwkundige vergunning staat voorlopig geagendeerd op de deputatie van 18 oktober 2018”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie nopens het belang van verzoeker

4. De tussenkomen partij stelt dat verzoeker geen geluids- of stofhinder van de stofafzuiginstallatie kan ondervinden omdat deze installatie uit

de bestreden milieuvergunning werd gesloten. Daarnaast brengt verzoeker geen begin van bewijs bij van geluidshinder ten gevolge van het stationair laten draaien van vrachtwagens van leveranciers. Zij wijst in dit verband op het bufferend effect van het bedrijfsgebouw en op de ontsluiting van het bedrijf, op een afstand van circa 500 meter van de woning van verzoeker.

5. In zijn memorie van wederantwoord laat verzoeker gelden dat de stofafzuiginstallatie onlosmakelijk verbonden is met de vergunde schrijnwerkerij, dat zijn belang ruimer is dan de specifieke hinder die uitgaat van de stofafzuiginstallatie en dat hij, gelet op de geringe afstand tussen zijn woning en de vergunde inrichting, het risico op geluidsoverlast voldoende aannemelijk maakt.

6. In haar laatste memorie stelt de tussenkomende partij dat de “woning van verzoekende partij ligt op maar liefst 100 meter (!) van het bedrijfsgebouw” en dat tussen het bedrijfsgebouw en de betrokken woning een “ruime weide” aanwezig is.

7. Verzoeker merkt in zijn laatste memorie op dat de tussenkomende partij uiteindelijk aangeeft dat zijn woning gelegen is op een afstand van slechts 100 meter van het bedrijfsgebouw.

Beoordeling

8. Om belang te hebben bij het bestrijden van de aan de tussenkomende partij verleende milieuvergunning moet verzoeker aantonen of minstens aannemelijk maken dat hij als omwonende hinder of nadeel kan ondervinden van de vergunde bedrijfsexploitatie. De afstand tussen zijn woonplaats of het perceel waarop hij een zakelijk recht heeft, en de plaats waar de hinder zijn oorsprong vindt, maakt daarbij een belangrijk objectief criterium uit.

9. In het verzoekschrift tot nietigverklaring licht verzoeker onder meer toe dat hij eigenaar en bewoner is van een woning op een perceel dat grenst aan het perceel van de vergunde inrichting en dat zijn woning enkel van de

betrokken inrichting wordt gescheiden door een klein maïsveld. Voorts laat hij gelden dat zijn leef- en woonklimaat ernstig wordt bedreigd door de vergunde activiteiten, meer bepaald door de geluids- en stofhinder van een “klassieke schrijnwerkerij” maar ook door “leveranciers [die] hun vrachtwagen stationair zullen laten draaien voor de toegangspoort totdat deze wordt geopend”.

10. Het wordt niet betwist dat verzoeker eigenaar en bewoner is van een perceel dat onmiddellijk grenst aan het perceel waarop de betrokken inrichting gevestigd is. Gelet op de ligging van de percelen is het aannemelijk dat verzoeker rechtstreeks hinder kan ondervinden van de vergunde activiteiten. Alleen al om die reden beschikt hij over het in rechte vereiste persoonlijk belang om tegen de bestreden milieuvergunning in rechte op te komen. Het feit dat het voorwerp van de milieuvergunning geen stofafzuiginstallatie omvat, verandert niets aan deze vaststelling.

11. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

12. In een enig middel voert verzoeker de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), van artikel 21, § 2, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 ‘houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning’, van artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 ‘betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen’, van het koninklijk besluit van 7 april 1977 ‘houdende vaststelling van het gewestplan Leuven’, alsook van ‘het beginsel van de rechtens vereiste grondslag’ en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Verzoeker betoogt dat de stofafzuiginstallatie onlosmakelijk verbonden is met de betrokken inrichting en een voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructie betreft. Daarnaast staat volgens hem vast dat deze installatie strijdt met de bestemmingsvoorschriften van het agrarisch gebied. De vaststelling dat de exploitatie van de betrokken inrichting niet mogelijk is zonder de planologisch onverenigbare stofafzuiginstallatie, kan enkel leiden tot de stedenbouwkundige onverenigbaarheid van de volledige exploitatie. De overwegingen in het bestreden besluit dat de installatie “in zijn vorm en zijn performantie ingegeven [is] vanuit redenen van arbeidsveiligheid en aldus een sectorale regelgeving [vormt] die naar analogie van bv. brandwetgeving niet noodzakelijk geïntegreerd dient te worden in de vergunning voor de exploitatie” en dat de installatie zelf “niet gerubriceerd” is, volstaan volgens verzoeker niet om de schending van de bindende voorschriften van het gewestplan te verantwoorden.

13. De verwerende partij antwoordt dat de stofafzuiginstallatie geen noodzakelijke constructie betreft, maar wel een hulpmiddel is om te voldoen aan de aanvullende regelgeving met betrekking tot de arbeidsveiligheid en ter voorkoming van stofhinder. Zij stelt dat de tussenkommende partij initieel de fout heeft begaan om de installatie zonder de vereiste stedenbouwkundige vergunning te plaatsen, waardoor later de perceptie is ontstaan dat het gaat om een onderdeel van de betrokken inrichting. De verwerende partij geeft vervolgens aan dat niets belet dat de exploitant zou hebben gekozen voor een andere vorm van stofafzuiging die niet-vergunningsplichtig is, noch dat de stofafzuiginstallatie op een andere locatie zou zijn geplaatst. Zij beklemtoont dat zij na grondig onderzoek tot de vaststelling is gekomen dat de stofafzuiginstallatie niet bepalend is om het hoofdzakelijk vergund karakter van het bedrijf te beoordelen. Door de uitsluiting van de installatie uit de verleende milieuvergunning bestaat er volgens haar geen koppeling meer met de noodzakelijke stedenbouwkundige vergunning. De discussie over de onverenigbaarheid van de installatie met de gewestplanbestemming is ingevolge de uitsluiting van de stofafzuiginstallatie uit de milieuvergunning dan ook niet langer relevant.

14. De tussenkomende partij werpt op dat verzoeker geen belang heeft bij het middel omdat het enkel handelt over de stofafzuiginstallatie die evenwel uit het voorwerp van de aangevochten vergunning werd gesloten.

Over de grond van de zaak betoogt zij dat artikel 5.6.7, § 1, VCRO correct werd toegepast, dat de stofafzuiginstallatie geen voor de bedrijfsvoering noodzakelijke constructie betreft, dat de normale bedrijfsvoering -zowel vanuit stedenbouwkundig als uit milieutechnisch oogpunt- kan worden voortgezet zonder deze installatie, dat er alternatieven bestaan voor de geplaatste stofafzuiginstallatie, en dat de keuze voor de bestaande installatie ingegeven is door redenen van arbeidsveiligheid. Uit de samenlezing van de artikelen 4.4.19 VCRO en 5.6.7 VCRO leidt zij af dat de zonevreemde uitbreiding van een vergunningsplichtige inrichting, ingegeven door noodzakelijke milieu- of gezondheidsredenen, steeds mogelijk moet zijn. Tot slot ziet de tussenkomende partij niet in hoe de formele motiveringsplicht geschonden zou kunnen zijn. Het ongunstig advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar werd immers weerlegd door de Provinciale Milieuvergunningscommissie waarvan diezelfde ambtenaar deel uitmaakt.

15. In zijn memorie van wederantwoord wijst verzoeker erop dat de discussie zich toespitst op de vraag of de verwerende partij terecht kon aannemen dat de stofafzuiginstallatie geen ‘voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructie’ uitmaakt. Hij meent dat de verwerende partij zich beperkt tot het louter tegenspreken van zijn argumenten. Voorts benadrukt verzoeker dat het feit dat er alternatieven zouden bestaan, niet meebrengt dat de stofafzuiginstallatie geen voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructie zou zijn. Dit geldt des te meer aangezien de tussenkomende partij zelf aangeeft dat een afzonderlijke omgevingsvergunning voor die installatie zal worden aangevraagd. Volgens verzoeker moest de stofafzuiginstallatie worden betrokken bij het onderzoek van de planologische verenigbaarheid van de inrichting. Tot slot geeft verzoeker aan dat de stofafzuiginstallatie niet enkel de arbeidsveiligheid dient, maar ook de Vlare II-bepalingen inzake stofpreventie.

16. De verwerende partij beklemtoont in haar laatste memorie nog dat de vraag of de stofafzuiginstallatie onderdeel moest zijn van de beoordeling van het hoofdzakelijk vergund karakter van de inrichting uitvoerig wordt onderzocht in de bestreden beslissing, waarbij in navolging van het unaniem advies van de Provinciale Milieuvergunningscommissie wordt geoordeeld dat deze installatie niet bepalend is voor het hoofdzakelijk vergund karakter.

17. In haar laatste memorie waarschuwt de tussenkomende partij dat het standpunt ingenomen in het verslag van de auditeur “de regelgeving aangaande de uitbreiding van zonevreemde, vergunningsplichtige bedrijven geheel uitholt” omdat “een zonevreemd bedrijf nooit nog kan uitbreiden om milieuredenen of gezondheidsredenen”, terwijl dit nooit de bedoeling kan zijn geweest van de decreetgever. Een en ander klemmt volgens haar nog meer omdat een stofafzuiginstallatie op zich niet milieuvergunningsplichtig is en er technische alternatieven voor een dergelijke installatie bestaan.

Beoordeling

A. Ontvankelijkheid van het middel

18. Het middel komt in essentie neer op de vraag of de verwerende partij de stofafzuiginstallatie op rechtens aanvaardbare gronden uit de milieuvergunning kon sluiten, in weerwil van het standpunt van verzoeker dat geen motieven voorhanden zijn op grond waarvan kan worden besloten dat de stofafzuiginstallatie geen ‘voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructie’ uitmaakt.

19. De exceptie hangt samen met de beoordeling ten gronde van de zaak.

B. Gegrondheid van het middel

20. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De zorgvuldigheid verplicht de overheid er onder meer toe om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht worden, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen.

De artikelen 2 en 3 van de motiveringswet verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dit op een afdoende wijze. Het begrip afdoende impliceert enerzijds dat de opgelegde motivering in rechte en in feite evenredig moet zijn met het belang van de genomen beslissing en anderzijds dat zij draagkrachtig moet zijn. De motieven moeten de beslissing kunnen dragen.

21. In de bestreden beslissing wordt vooreerst vastgesteld dat de stofafzuiginstallatie een bestaande, zonevreemde constructie betreft. Finaal beslist de verwerende partij dat “de stofafzuiginstallatie niet bepalend is om het hoofdzakelijk vergund karakter van het bedrijf vast te stellen”. Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt dat de milieuvergunningsaanvraag getoetst werd aan de voorwaarden van artikel 5.6.7 VCRO voor het verlenen van een milieuvergunning in afwijking van een stedenbouwkundig voorschrift.

22. Artikel 5.6.7, § 1, eerste lid, VCRO, in de op het geding toepasselijke versie, bepaalt:

“Een milieuvergunningsaanvraag kan gunstig geadviseerd worden en vergund worden in afwijking op de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift, 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”.

23. De vergunbaarheid van een inrichting op grond van artikel 5.6.7, § 1, VCRO slaat op de inrichting in haar geheel en 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.

24. De historisch toepasselijke versie van artikel 4.1.1, 7°, VCRO, omschrijft het begrip ‘hoofdzakelijk vergund’ als “[...] een stedenbouwkundige vergunningstoestand, 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 parlementaire voorbereiding van die bepaling valt te lezen dat het voor “bedrijven (en de constituerende bedrijfsgebouwen)” gaat “om een vergunningstoestand waarbij de voor een normale bedrijfsvoering kennelijk noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn”, 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” en dat dit geen bedrijfseconomische inschatting betreft, maar dat daarentegen moet “worden nagegaan en gemotiveerd welke ‘assets’ aanwezig moeten [zijn], rekening houdend met de typologie en de grootte van het bedrijf” (*Parl.St.*, VI.Parl. 2008-09, 2011/1, p. 88). Voor de beoordeling van het hoofdzakelijk vergund karakter van de betrokken inrichting is het derhalve bepalend dat “de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn”.

25. Er kan geen ernstige betwisting over bestaan dat een stofafzuiginstallatie noodzakelijk is voor de normale bedrijfsvoering van een houtbewerkingsbedrijf. De bestreden vergunningsbeslissing bevestigt in dit verband overigens dat de Vlarem-regelgeving “algemene maatregelen inzake stofpreventie” oplegt, dat overeenkomstig deze “algemene en sectorale voorwaarden” de “nodige stofbeheersingsmaatregelen” genomen moeten worden, dat de stofafzuiginstallatie is “ingegeven vanuit redenen van arbeidsveiligheid” en voortvloeit uit de wet “op het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk”. Bij de milieuvergunningsaanvraag is trouwens een bijlage E6/A gevoegd waarin uitdrukkelijk wordt gesteld dat stofafzuiging een verplichte investering is die “nodig is om de werkomstandigheden binnen het atelier leefbaar en wettelijk te maken”.

26. Uit deze vaststellingen volgt dat zowel de verwerende partij als de tussenkomende partij hebben aangegeven dat een installatie voor stofafzuiging een noodzakelijke, dus verplichte, voorwaarde is voor de normale bedrijfsvoering van het vergunde houtbewerkingsbedrijf. Ook blijkt uit de verwijzing in de bestreden beslissing naar de “vorm en [...] performantie” van de stofafzuiginstallatie dat er een verband bestaat met de arbeidsveiligheid in de inrichting. Bijgevolg moet worden aangenomen dat de keuze voor de betrokken installatie mede is gemaakt vanuit de typologie en de grootte van het bedrijf en dus noodzakelijkerwijze afgestemd is op de activiteiten die plaatsvinden in de betrokken inrichting. De stofafzuiginstallatie en de machinehal in het bedrijfsgebouw, dienen dan ook te worden beschouwd als samenstellende onderdelen van de betrokken inrichting die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden.

27. Uit wat voorafgaat volgt dat de verwerende partij niet op draagkrachtige wijze kon aannemen dat de stofafzuiginstallatie “niet bepalend is om het hoofdzakelijk vergund karakter van het bedrijf vast te stellen” en dat de gevraagde milieuvergunning kon worden verleend “voor de ingedeelde inrichtingen en activiteiten, zonder de discussie van hoofdzakelijk vergund zijn ten gronde te voeren”.

28. Het enige middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 27 september 2018 waarbij het bestuurlijk beroep tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bierbeek van 4 november 2013, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de bvba Jadimex voor het exploiteren van een schrijnwerkerij, gelegen aan de Tiensesteenweg 225 te Bierbeek, slechts gedeeltelijk wordt ingewilligd.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. Het Vlaamse Gewest 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 verzoeker.

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 negen september 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