

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 254.174 van 30 juni 2022
in de zaak A. 234.079/VII-41.168**

In zake : Maria JANSSENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thomas Eyskens en Sebastiaan De Meue
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Staelens en Bram Van den Berghe
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de BVBA FINGO-FREDERICKX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Mertens
kantoor houdend te 3580 Beringen
Paalsesteenweg 81
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 juli 2021, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 13 mei 2021 waarbij de bestuurlijke beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 3 maart 2016, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de bvba Fingo-Frederickx voor het verder exploiteren en veranderen van een inrichting voor de productie van betonelementen, gelegen aan

de Schuttersveldstraat 11 te Scherpenheuvel-Zichem, gedeeltelijk gegrond worden verklaard en de beslissing van de deputatie wordt gewijzigd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De bvba Fingo-Frederickx heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 22 september 2021. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Benny De Sutter heeft op 13 januari 2022 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 juni 2022.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sebastiaan De Meue, die verschijnt voor verzoekster, advocaat Bram Van den Berghe, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Stefano Geebelen, die *loco* advocaat Wim Mertens verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

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 16 juli 2015 dient de bvba Fingo-Frederickx een milieuvergunningsaanvraag in voor het verder exploiteren en veranderen van een inrichting voor de productie van betonelementen, gelegen aan de Schuttersveldstraat 11 te Scherpenheuvel Zichem.

Het bedrijf is volgens het gewestplan Aarschot-Diest deels gesitueerd in een gebied voor ambachtelijke bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen en deels in agrarisch gebied. Op 26 mei 2016 heeft de gemeenteraad van de gemeente Scherpenheuvel-Zichem het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Uitbreiding bedrijventerrein Schuttersveld” (hierna: RUP) definitief vastgesteld. Met een besluit van 14 juli 2016 heeft de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant het RUP goedgekeurd. Bij arrest nr. 245.638 van 4 oktober 2019 heeft de Raad van State het RUP vernietigd.

3.2. Met een besluit van 3 maart 2016 verleent de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant de gevraagde milieuvergunning voor een termijn van 20 jaar.

3.3. Tegen voormeld besluit worden drie bestuurlijke beroepen ingesteld, onder meer door verzoekster.

3.4. Bij besluit van 7 september 2016 verklaart de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw de ingestelde beroepen ongegrond en bevestigt zij de in eerste aanleg genomen beslissing van de deputatie.

3.5. Bij arrest nr. 244.361 van 2 mei 2019 vernietigt de Raad van State de vergunningsbeslissing van 7 september 2016.

3.6. Na de kennisgeving van het vernietigingsarrest wordt de beroepsprocedure hernomen.

De afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en - Projecten verleent op 27 augustus 2019 een deels gunstig, deels ongunstig advies. Op dezelfde datum verstrekt de afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en Projectrealisatie een gunstig advies. De Gewestelijke Milieuvergunningscommissie adviseert op 3 september 2019 deels gunstig, deels ongunstig over de aanvraag.

3.7. Met het thans bestreden besluit van 13 mei 2021 verklaart de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme de bestuurlijke beroepen gedeeltelijk gegrond. De vergunning wordt geweigerd voor de installaties voor de productie van betonwelfsels (twee grote installaties van 24,87 kW en drie kleine triltafels van 3 kW) en voor twee zaagmachines.

Het bestreden besluit steunt op onder meer de volgende motieven:

“Overwegende dat ten tijde van de adviesformulering er een procedure liep tot opmaak van het gemeentelijk RUP ‘Uitbreiding bedrijventerrein Schuttersveld’, net om mogelijkheden te bieden voor het voortbestaan van dit bedrijf; dat op 14 juli 2016 dat RUP door de deputatie goedgekeurd werd; dat thans het gehele bedrijf binnen de afbakening van dit RUP ligt; dat voorheen de bestemmingen KMO-gebied en agrarisch gebied van het gewestplan Aarschot-Diest (koninklijk besluit van 7 november 1978) golden;

Overwegende dat de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP een zone voor lokaal bedrijventerrein voorzien;

dat artikel 2 van deze voorschriften als bestemming het volgende aangeeft:

‘Dit gebied is bestemd voor een bedrijventerrein van lokaal belang en de hierbij horende verharde of groene ruimten, en gemeenschappelijke voorzieningen. Het bedrijventerrein is bestemd voor de herlokalisatie van verkeersgenererende lokale bedrijven, voor de herlokalisatie van (zonevreemde) lokale bedrijven, voor de uitbreiding van de bestaande bedrijven en voor de vestiging van nieuwe bedrijven.’;

Overwegende dat luidens de dienst stedenbouw van de gemeente Scherpenheuvel-Zichem na het in voege treden van het RUP geen stedenbouwkundige of omgevingsvergunningen verleend werden;

Overwegende dat de aangevraagde inrichting verenigbaar is met voormelde ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften”.

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

Standpunt van de tussenkomende partij

4. De tussenkomende partij werpt op dat de Raad van State zonder rechtsmacht is. Zij meent dat uit de overgangsbepalingen van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ (hierna: omgevingsvergunningsdecreet) volgt dat de bestreden beslissing voor de toepassing van dat decreet moet worden gelijkgesteld aan een omgevingsvergunning of een uitdrukkelijke beslissing betreffende een omgevingsvergunning genomen in laatste administratieve aanleg. Op grond van artikel 105, § 1, van het omgevingsvergunningsdecreet moet worden vastgesteld dat niet de Raad van State maar wel de Raad voor Vergunningsbetwistingen rechtsmacht heeft om over het geding uitspraak te doen.

Beoordeling

5. Artikel 387, eerste lid, van het omgevingsvergunningsdecreet luidt als volgt:

“Een aanvraag van een milieuvergunning of een erkenning, een mededeling van een kleine verandering, een melding van een derdeklasse-inrichting, een overname of een verzoek tot verlenging overeenkomstig artikel 45^{ter}, § 3, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, ingediend met toepassing van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning voor de datum van de inwerkingtreding van dit decreet, wordt behandeld op grond van de bepalingen die geldig waren op het tijdstip waarop de aanvraag is ingediend”.

Deze overgangsmaatregel bevat een regeling voor de afhandeling van dossiers die zijn ingediend vóór de inwerkingtreding van het omgevingsvergunningsdecreet maar waarin nog geen eindbeslissing is genomen. Dergelijke dossiers worden ook na de inwerkingtreding van het omgevingsvergunningsdecreet verder afgehandeld volgens de bepalingen van het vroegere milieuvergunningsdecreet en zijn uitvoeringsbesluiten. Tegen de met toepassing van artikel 387, eerste lid, van het omgevingsvergunningsdecreet

genomen beslissingen kan beroep worden ingesteld bij de Raad van State die op grond van de algemene vernietigingsbevoegdheid die hij put uit artikel 14, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State uitspraak moet doen over het geschil. De bedoelde beslissingen worden immers niet vermeld in artikel 105, § 1, van het omgevingsvergunningsdecreet.

6. De Raad van State heeft rechtsmacht om kennis te nemen van het geschil.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

7. In het eerste middel wordt de schending aangevoerd 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 de artikelen 5.6.7 en 7.4.4, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van het gewestplan Aarschot-Diest en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, van het zorgvuldigheidsbeginsel en van het materiële motiveringsbeginsel.

Verzoekster betoogt dat de aangevraagde inrichting in het bestreden besluit ten onrechte wordt getoetst aan de ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften van het RUP, terwijl dit ruimtelijk uitvoeringsplan door de Raad van State werd vernietigd en de inrichting derhalve getoetst moest worden aan de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Aarschot-Diest, te weten agrarisch gebied en gebied voor ambachtelijke bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen. Noch uit de formele motieven van de bestreden beslissing, noch uit de stukken van het dossier blijkt dat de overeenstemming van de vergunningsaanvraag met de gewestplanbestemming daadwerkelijk werd onderzocht. Een zorgvuldig onderzoek van dit aspect zou tot de vaststelling hebben geleid dat de aanvraag onverenigbaar is met de toepasselijke gewestplanvoorschriften, in de eerste plaats omdat de aangevraagde activiteiten

strijden met de bestemming van agrarisch gebied en voorts niet voorzien wordt in een buffering binnen de grenzen van het KMO-gebied. Aangezien de exploitatie van het betonverwerkend bedrijf zich ondeelbaar uitstrekt over zowel het KMO-gebied als het agrarisch gebied, gaat het voorts ook niet op om de vergunning enkel voor een afsplitsbaar deel, gelegen in KMO-gebied, te verlenen. De bestreden beslissing miskent volgens verzoekster de bindende en verordenende kracht van het gewestplan, waarvan slechts kan worden afgeweken in de daartoe wettelijk voorziene gevallen van de VCRO.

8. De verwerende partij antwoordt dat in de bestreden beslissing en in het advies van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie wel degelijk rekening wordt gehouden met de ligging van de inrichting in de geldende gewestplanbestemmingen en dat het gegeven dat de bestreden beslissing daarbij overweegt dat ten tijde van de adviesformulering de procedure tot opmaak van het RUP Schuttersveld lopende was, niet anders doet besluiten. Bovendien kan de verwijzing naar het RUP Schuttersveld gekaderd worden in de beoordeling van de aangevraagde inrichting binnen de goede ruimtelijke ordening. Het ruimtelijk uitvoeringsplan werd immers enkel vernietigd omdat het tijdsverloop tussen het planologisch attest en het plan onverenigbaar was met de vijfjarige termijn bepaald in de regelgeving. Inhoudelijk kan dus nog steeds gesteld worden dat de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP Schuttersveld geacht worden de goede ruimtelijke ordening weer te geven. Voorts kwam het haar niet toe om een stedenbouwkundige beoordeling door te voeren over de gevolgen van het vernietigde ruimtelijk uitvoeringsplan. Zij moest enkel nagaan of de aangevraagde activiteiten verenigbaar zijn met de gewestplanbestemming. Gelet op de opgelegde hinderbeperkende voorwaarden, de weigering van de vergunning voor de aangevraagde installaties voor de productie van betonwelfsels en voor twee zaagmachines, alsook rekening houdend met de vermindering in opslagcapaciteit van cement en diverse oliën, van het gevraagde debiet aan grondwaterwinning en van het vermogen van de installatie voor de productie van betonwelfsels en de betoncentrale, kon zij wel degelijk wettig tot het besluit komen dat de inrichting planologisch verenigbaar is.

9. De tussenkomende partij betwist het belang bij het middel. Zij stelt dat het gegrond bevinden ervan verzoekster niet tot voordeel kan strekken omdat ook in geval van een toetsing van de aanvraag aan de gewestplanbestemming de verwerende partij zal oordelen dat de aanvraag planologisch verenigbaar is. Alsdan zal de verwerende partij immers vaststellen dat de vergunning verleend kan worden in afwijking van de bepalingen van het gewestplan omdat het bedrijf voldoet aan de voorwaarden van het toenmalige artikel 5.6.7, § 1, eerste lid, VCRO, waaronder het vereiste hoofdzakelijk vergund karakter van de betrokken inrichting. De tussenkomende partij wijst in dit verband op gewijzigde omstandigheden, namelijk de verlaging van de nokhoogte van de noordelijke loods tot de vergunde hoogte, zodat deze loods, en bijgevolg het gehele bedrijf, voortaan als ‘hoofdzakelijk vergund’ kan worden beschouwd. Daarnaast zal de verwerende partij moeten oordelen dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad. Door in de bestreden beslissing te verwijzen naar het RUP Schuttersveld heeft de verwerende partij zich immers de redenen eigen gemaakt die in dat planningsinstrument aanleiding gaven tot de verenigbaarheid van de inrichting met de goede ruimtelijke ordening. De tussenkomende partij benadrukt daarbij, net als de verwerende partij, dat het ruimtelijk uitvoeringsplan niet werd vernietigd omwille van haar inhoud, maar omwille van het tijdsverloop tussen het planologisch attest en het plan.

10. Wat betreft de ontvankelijkheid van het middel, wijst verzoekster in haar memorie van wederantwoord erop dat de flagrante miskenning van de bindende en verordenende kracht van de gewestplanvoorschriften de openbare orde raakt, zodat niet eens vereist is dat zij haar belang bij het middel aantoonst. Zij vervolgt dat indien het middel gegrond bevonden wordt, en de bestreden beslissing wordt vernietigd, de vergunningverlenende overheid zich andermaal moet buigen over de vergunningsaanvraag. Het komt de Raad van State niet toe daarop vooruit te lopen. Een andere zienswijze veronderstelt dat de Raad van State zich de beslissingsbevoegdheid van de vergunningverlenende overheid toe-eigent om het hoofdzakelijk vergund karakter en de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening te beoordelen, wat hij evenwel niet mag doen. In ondergeschikte orde stelt verzoekster dat de tussenkomende partij in elk geval niet aantoonst dat de inrichting thans voldoet aan de vereisten van artikel 5.6.7 VCRO.

Tot slot merkt zij op dat het RUP Schuttersveld werd vernietigd, zodat de voorschriften ervan niet kunnen worden toegepast bij de beoordeling van de overeenstemming van de inrichting met de goede ruimtelijke ordening.

Over de gegrondheid van het middel, beklemtoont verzoekster dat in de motieven van het bestreden besluit uitdrukkelijk wordt overwogen dat “thans het gehele bedrijf binnen de afbakening van dit RUP ligt, dat voorheen de bestemmingen KMO-gebied en agrarisch gebied van het gewestplan [...] golden” en dat de aangevraagde inrichting “verenigbaar is met voormelde ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften”, zodat niet ernstig betwist kan worden dat de vergunningsaanvraag in kwestie werd getoetst aan de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP Schuttersveld en niet aan de bepalingen van het gewestplan. Voorts kan uit de motieven van de bestreden beslissing evenmin worden opgemaakt dat de verwijzing naar de voorschriften van het RUP Schuttersveld begrepen moeten worden als een onderdeel van de beoordeling van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening. Bovendien kunnen de voorschriften van een vernietigd ruimtelijk uitvoeringsplan geen rol spelen bij die beoordeling. Een andere zienswijze miskent volgens verzoekster de absolute draagwijdte van het gezag van gewijsde van de vernietigingsarresten van de Raad van State. Zij besluit dat het enkel aan de verwerende partij toekomt om een stedenbouwkundige toetsing door te voeren rekening houdend met de nietigverklaring van het ruimtelijk uitvoeringsplan, dat daarbij het gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest en de geldende stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan in acht moeten worden genomen en dat de met het bestreden besluit opgelegde hinderbeperkende maatregelen geen afbreuk doen aan het feit dat de betoncentrale manifest onverenigbaar is met de bestemming agrarisch gebied.

Beoordeling

A. Ontvankelijkheid van het middel

11. Bij de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht mag de Raad van State niet speculeren over de wijze waarop de vergunningverlenende overheid, na een vernietigingsarrest, rekening houdend met alle relevante juridische en feitelijke omstandigheden die zich op dat ogenblik aandienen, wettig kan besluiten dat de beoogde inrichting verenigbaar is met de geldende stedenbouwkundige voorschriften. Bovendien blijkt uit de opgeworpen belangexceptie niet dat de nietigverklaring van de bestreden vergunningsbeslissing impliceert dat de bevoegdheid van de verwerende partij er louter toe gebonden zou zijn om de gevraagde milieuvergunning geheel of gedeeltelijk te verlenen.

12. Het middel is ontvankelijk.

B. Gegrondheid van het middel

13. Het RUP Schuttersveld werd door de Raad van State vernietigd bij arrest nr. 245.638 van 4 oktober 2019. De verordenende stedenbouwkundige voorschriften bij dit plan worden diensgevolge geacht nooit te hebben bestaan. Bij de beoordeling van de bestaanbaarheid van de voorliggende aanvraag met de bestemmingsvoorschriften, moest de verwerende partij derhalve uitgaan van de stedenbouwkundige voorschriften vastgesteld door het gewestplan Aarschot-Diest.

14. In de bestreden vergunningsbeslissing wordt onder meer het volgende gesteld:

“Gelet op de ligging van de inrichting deels in KMO-zone en deels in agrarisch gebied volgens het gewestplan ‘Aarschot-Diest’, vastgesteld bij het koninklijk besluit van 7 november 1978”.

Tegelijk wordt in de motieven van de bestreden beslissing overwogen dat “thans het gehele bedrijf binnen de afbakening van dit RUP [Schuttersveld] ligt” en dat “voorheen de bestemmingen KMO-gebied en agrarisch

gebied van het gewestplan [...] golden”. Vervolgens haalt de verwerende partij in de bestreden beslissing het bestemmingsvoorschrift van artikel 2 van het RUP Schuttersveld aan en besluit zij dat de aangevraagde inrichting “verenigbaar is met voormelde ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften”.

Uit de aangehaalde motieven moet ontegenzegglijk worden besloten dat de verwerende partij de kwestieuze vergunningsaanvraag planologisch heeft getoetst aan het bestemmingsvoorschrift van artikel 2 van het vernietigde RUP Schuttersveld. Aangezien de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP Schuttersveld door het tussengekomen vernietigingsarrest van de Raad van State, worden geacht nooit te hebben bestaan, mochten zij evident ten tijde van het nemen van de bestreden beslissing op geen enkele wijze worden betrokken bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening.

15. Tot slot valt niet in te zien hoe uit de opgelegde hinderbeperkende maatregelen, uit de gedeeltelijke weigering van de integraal beoogde vergunning of uit de vermindering van aangevraagde capaciteiten, debieten en vermogens, de verenigbaarheid van de inrichting met de bestemmingsvoorschriften voor agrarisch gebied of gebied voor ambachtelijke bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen zou blijken. De door de verwerende partij aangehaalde elementen kunnen immers enkel relevant zijn voor de milieuhygiënische beoordeling van de vergunningsaanvraag, maar niet op de beoordeling van de planologische verenigbaarheid ervan.

16. Het eerste middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 13 mei 2021 waarbij de bestuurlijke beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 3 maart 2016, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de bvba

Fingo-Frederickx voor het verder exploiteren en veranderen van een inrichting voor de productie van betonelementen, gelegen aan de Schuttersveldstraat 11 te Scherpenheuvel-Zichem, gedeeltelijk gegrond worden verklaard en de beslissing van de deputatie wordt gewijzigd.

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 verzoekster.

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 dertig juni tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams