

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 105.331 van 28 maart 2002
in de zaak A. 105.069/VII-23.812.**

In zake : de n.v. HOUT IMPORT BOIS CÉSAR PARMENTIER,
die woonplaats kiest bij
advocaten J. BOUCKAERT en G. JANSSENS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
H. Wafelaertsstraat 47-51

tegen :

de bestendige deputatie van de provincieraad van VLAAMS-
BRABANT,
die woonplaats kiest bij
advocaat K. VAN ALSENOY,
kantoor houdende te BRUSSEL,
A. Dansaertstraat 92.

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. HOUT IMPORT BOIS CÉSAR PARMENTIER op 23 mei 2001 heeft ingediend om de schorsing van de tenuitvoerlegging te vorderen van het besluit van 15 maart 2001 van de bestendige deputatie van de provincieraad van VLAAMS-BRABANT waarbij het beroep dat de verzoekende partij had ingesteld tegen het besluit van 16 oktober 2000 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Vilvoorde houdende weigering van de vergunning voor het verder exploiteren van een opslagplaats voor hout, gelegen aan de Houtkaai 10 te Vilvoorde, ongegrond wordt verklaard en het beroepen besluit wordt bevestigd;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur P. SOURBRON;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 4 februari 2002 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 21 februari 2002;

Gehoord het verslag van Staatsraad R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat G. JANSSENS, die verschijnt voor de verzoekende partij en van advocaat K. VAN ALSENOY, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur P. SOURBRON;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Uiteenzetting van de feiten

Overwegende dat de feitelijke gegevens van de zaak zich in de huidige stand van het geding als volgt aandienen :

1.1. De verzoekende partij exploiteert sinds 1949 een opslagplaats voor hout aan de Houtkaai 10 te 1800 Vilvoorde.

De inrichting werd lange tijd geëxploiteerd op grond van een exploitatievergunning, op 30 augustus 1968 verleend door de bestendige deputatie van de provincieraad van Brabant.

Op 15 december 1997, enkele maanden vóór het verstrijken van de voormelde basisvergunning, heeft de verzoekende partij een hernieuwingsaanvraag ingediend met betrekking tot de inrichting.

In eerste aanleg werd de aanvraag geweigerd door het college van burgemeester en schepenen van de stad Vilvoorde (besluit van 23 februari 1998).

Na administratief beroep van de verzoekende partij heeft de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant, bij besluit van 25 juni 1998, de gevraagde vergunning verleend voor een herlokalisatietermijn van drie jaar, op grond van de volgende motivering :

“Overwegende dat de inrichting volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse (K.B. 07.03.1977) gelegen is in bufferzone, palend aan :

ten westen : het Zeekanaal Brussel-Rupel

ten oosten : een zone voor gemeenschapsvoorzieningen (ziekenhuizen, school, rusthuis)

ten noorden : industriezone (terrein van het voormalige FORGES DE CLABECQ;

(...)

Overwegende dat de inrichting gelegen is tussen het Zeekanaal en de Zenne; dat aan de overkant van de Zenne een zone voor gemeenschapsvoorzieningen

gelegen is, waarin twee ziekenhuizen, een rusthuis en een school gevestigd zijn; dat ten noorden van de inrichting zich de uitgestrekte braakliggende en te saneren terreinen bevinden waar de vroegere FORGES DE CLABECQ gevestigd was; dat de inrichting zelf volgens het gewestplan gesitueerd is in een bufferzone; en derhalve principieel onverenigbaar is met deze bestemming;

(...);

Overwegende dat de activiteiten op zich in hun huidige vorm en intensiteit geen significante hinder voor mens of milieu met zich meebrengen; dat in het verleden ook nooit klachten tegen de exploitatie van de inrichting zijn geuit; dat tijdens het openbaar onderzoek evenmin bezwaren zijn ingediend;

Overwegende dat het dan ook omwille van bedrijfseconomische redenen billijk is minstens een redelijke termijn voor herlocalisatie te voorzien; dat derhalve een vergunningstermijn van drie jaar wordt voorgesteld;

Overwegende dat het minderheidsstandpunt van de afdeling stedenbouwkundige vergunningen (het vervallen van de milieuvergunning is het moment om de uitbating in strijd met de bepalingen van het gewestplan stop te zetten) als volgt wordt geëvalueerd :

Er wordt niet ontkend dat de uitbating onverenigbaar is met de bufferzone. Toch lijkt het redelijk de exploitant de tijd te geven om een geschikter locatie te vinden. De stad Vilvoorde plant bv. ten zuiden van de inrichting een recreatiezone. De realisatie van het Gemeentelijk Structuurplan zal ook enige jaren in beslag nemen. Vlak naast de bufferzone ligt ten noorden van het bedrijf een industriezone (grondgebied Grimbergen). De exploitant heeft hier een klein terrein in eigendom waarop vroeger een loods stond (weggewaaid bij een stormwind);"

De verzoekende partij heeft tegen het besluit van 25 juni 1998 een annulatieberoep en een vordering tot schorsing ingesteld "in de mate dat de bestreden beslissing de hernieuwing van de bestaande (exploitatie)vergunning slechts verleent voor een duur van drie jaar en aldus impliciet weigert de hernieuwing toe te staan voor een langere duur" (zaak gekend onder nr. A. 80.142/VII-17.104).

Bij het arrest nr. 79.227, van 11 maart 1999, is de vordering tot schorsing verworpen omdat de beperking van de vergunningsduur tot drie jaar niet op ontvankelijke wijze afzonderlijk bestreden kon worden.

Het annulatieberoep is thans nog hangende.

1.2. Op 20 juni 2000, d.w.z. ongeveer een jaar vóór het verstrijken van de geldigheidsduur van de voormelde vergunning van 25 juni 1998, dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Vilvoorde een nieuwe aanvraag in voor het verder exploiteren van haar inrichting.

Tot het voorwerp van de aanvraag behoort in concreto :

- een opslagplaats voor 8.500 m³ hout;
- een statische transformator met een vermogen van 200 kVA;
- twee dieselvorkheftrucks;

- het lozen van huishoudelijk afvalwater in oppervlaktewater (de Zenne) met een debiet van 20 m³/jaar.

1.3. Met een besluit van 16 oktober 2000 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Vilvoorde de gevraagde vergunning "omwille van het niet thuishoren van de gevraagde inrichting in een bufferzone en (omdat wegens) het reeds verlenen van (een) redelijke termijn voor herlokalisatie een bijkomende verlenging van de vergunningstermijn niet meer aanvaardbaar is".

1.4. Op 24 november 2000 stelt de verzoekende partij bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant beroep in tegen het voormeld besluit van het college van burgemeester en schepenen van de stad Vilvoorde.

In het beroepschrift wordt aangevoerd dat de bestemming "bufferzone" van het betrokken gewestplan onwettig is en derhalve buiten toepassing moet worden gelaten omdat de bufferzone werd ingericht tussen gebieden die niet beschouwd kunnen worden als gebieden "waarvan de bestemmingen niet met elkaar te verenigen zijn of die ten behoeve van de goede ruimtelijke ordening van elkaar moeten gescheiden worden", ongeschikt, in de veronderstelling dat de gegeven gewestplanbestemming toch zou moeten worden toegepast ten aanzien van de ingediende vergunningsaanvraag, dat de inrichting niet onverenigbaar is met die bestemming omdat met de aanvraag "het behoud van de bestaande vergunde exploitatie" wordt beoogd, nog meer ongeschikt, indien besloten zou worden tot de planologische onverenigbaarheid, dat de vergunning alleszins verleend kan worden voor een "gewone termijn van 20 jaar" op grond van de bepalingen van artikel 43, § 7, van het gecoördineerd stedenbouwdecreet die toelaten dat bij het verlenen van de milieuvergunning onder bepaalde voorwaarden kan afgeweken worden van de bepalingen van het gewestplan, en, ten slotte, dat de weigering van de milieuvergunning in feite neerkomt op een "onrechtmatige onteigening".

Het beroep wordt op 4 december 2000 ontvankelijk verklaard.

1.5. In het kader van de beroepsprocedure worden de volgende adviezen uitgebracht :

- a. Het advies van 15 december 2000 van de Vlaamse Milieumaatschappij is gunstig voor de lozing van huishoudelijk afvalwater in oppervlaktewater.

- b. De afdeling milieuvergunningen adviseert op 4 januari 2001 om het beroep ongegrond te verklaren omdat "de inrichting principieel onverenigbaar is met de planologische bestemming van het gebied waarin ze gesitueerd is; dat reeds in 1998 een vergunning voor 3 jaar werd verleend met het oogpunt de exploitant de gelegenheid te geven de bestaande inrichting te herlocaliseren naar een geschikte vestigingsplaats".
- c. Op 8 januari 2001 verleent de afdeling ruimtelijke ordening een ongunstig advies over de aanvraag.

In dat advies wordt het volgende gesteld :

"In overeenstemming met het Vlarem deel ik U mee dat de percelen waarop de aangevraagde inrichting zich bevinden volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, vastgesteld bij K.B. van 7 maart 1977, gelegen zijn in bufferzone.

Binnen een straal van 500 m bevindt zich :

- ten noorden : zone voor openbaar nut, woongebied met bijzondere bepalingen, parkgebied;
- ten zuiden : Kanaal Willebroek, woongebied;
- ten oosten : zone voor openbaar nut, de Zenne, woongebied met bijzondere bepalingen;
- ten westen : Kanaal Willebroek, woongebied.

Er is geen Algemeen Plan van Aanleg. Er is geen Bijzonder Plan van Aanleg.

Een kopie van het gewestplan is bijgevoegd zodat u beschikt over de beschrijving van de bestemmingen zoals beschreven in art. 21 van het Vlarem.

De bufferzone heeft een essentiële functie ter herstel en vrijwaring van de leefbaarheid van de aanpalende dichtbebouwde oude stadskern en het hospitaal.

De uitbating wordt, gelet op de onverenigbaarheid met de bepalingen van artikel 14 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, ongunstig geadviseerd."

- d. Door de provinciale milieuvergunningscommissie, ten slotte, wordt op 31 januari 2001 voorgesteld om het beroep niet in te willigen en het beroepen besluit van 16 oktober 2000 te bevestigen.

1.6. Met het -bestreden- besluit van 15 maart 2001 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant wordt het beroep niet ingewilligd en wordt de in eerste aanleg genomen beslissing tot weigering van de milieuvergunning bevestigd.

Dit besluit steunt o.m. op de volgende overwegingen :

"V. Adviezen, Onderzoek en Motivering
(...)

Aanspraken van het beroepschrift en evaluatie :

1. De bestemming bufferzone is onwettig; de aangevraagde milieuvergunning is niet onverenigbaar met de goede ruimtelijke ordening. Dit wordt gestaafd met volgende passage uit het arrest SUENENS, R.v.S., 22.06.1982, nr. 22.374 :

Een bufferzone wordt niet wettig ingericht, wanneer niet wordt aangetoond dat ze vereist is als overgangsgebied tussen gebieden waarvan de bestemmingen ten behoeve van de goede plaatselijke ordening van elkaar moesten gescheiden worden.

Noch de toelichting bij het ontwerp-gewestplan, noch de toelichting bij het gewestplan motiveert op enige wijze waarom op deze plaats een bufferzone diende te worden voorzien. Derhalve is het K.B. d.d. 07.03.1977 tot vaststelling van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, in de mate dat het de betrokken terreinen tot bufferzone bestemt, onwettig.

Evaluatie:

Het aangehaalde arrest van de Raad van State is een arrest met individuele strekking. De situatie is niet vergelijkbaar met onderhavig geval.

In het arrest gaat het om een bufferzone voorzien tussen woonzone en landelijk (agrarisch) gebied terwijl het hier gaat om bufferzone tussen kanaalzone en zone voor openbaar nut (klinieken).

Een arrest van de Raad van State met individuele strekking is slechts van toepassing op de aanvraag zelf en heeft geen rechtsgevolgen voor andere dossiers waarin de feitelijke situatie en/of de gevolgde procedure totaal verschillend kan zijn.

In de periode van het opstellen van ontwerp-gewestplannen en gewestplannen was een termijn voorzien binnen dewelke eigenaars van percelen in 'betwiste' gebieden een procedure bij de Raad van State konden aanspannen. Voor zover kan nagegaan worden heeft beroepindieners hiervan geen gebruik gemaakt doch betwist ná bijna 25 j in het kader van een milieuvergunningsaanvraag de geldigheid van het gewestplan.

Bovengenoemd arrest (daterend van 22/06/82) is daarentegen wél gevelde tgv. van een geldige procedure ingediend volgens de daarvoor geldende regelgeving.

De rechtsgeldigheid van het gewestplan ter plaatse maakt overigens niet het voorwerp van de bestreden beslissing uit (wél de planologische onverenigbaarheid van de uitbating met de omgeving).

In de omzendbrief van 08/07/1997 betreffende de inrichting en toepassing van gewestplannen wordt vermeld dat in bufferzones in bepaalde gevallen gebruik kan gemaakt worden van de algemene uitzonderingsregelen voor openbare diensten en gemeenschapsvoorzieningen. Zo kunnen sportaccommodaties aanvaard worden op voorwaarde dat de bufferzone voldoende breed is (bv. meer dan 250m) en slechts in zover de bufferzone niet voorzien werd om milieuhygiënische redenen.

Vermits het hier gaat om een hervergunningsaanvraag voor de uitbating van een als hinderlijk ingedeelde inrichting (zeker niet bedoeld voor openbaar nut of gemeenschapsdiensten) dient de aanvraag te voldoen aan de bindende bepalingen van het gewestplan.

Het middel is ongegrond.

2. De aangevraagde inrichting is niet onverenigbaar met de bestemming als bufferzone. Art. 14.4.5. van het K.B. van 28.12.1972 bepaalt als volgt :

De bufferzones dienen in hun staat bewaard te worden of als groene ruimte ingericht te worden, om te dienen als overgangsgebied tussen gebieden waarvan de bestemmingen niet met elkaar te verenigen zijn of die ten behoeve van de goede plaatselijke ordening van elkaar moeten gescheiden worden.

De milieuvergunningsaanvraag beoogt niet meer dan het behoud van de bestaande en vergunde exploitatie. Er wordt dienvolgens niets aangevraagd dat tot gevolg zou hebben dat de bufferzone niet langer in zijn staat bewaard wordt.

De hernieuwing van een exploitatievergunning van een bestaande inrichting wijzigt niets aan de bestaande staat van de bufferzone.

Evaluatie:

Het feit dat de bestaande toestand van de bufferzone moet bewaard worden zoals op het ogenblik van de goedkeuring van het gewestplan, betekent dat er geen nieuwe constructies mogen opgericht worden en dat enkel die werken en handelingen die de realisatie van de voorziene planologische bestemming op het oog hebben (bv. sloop) aanvaardbaar zijn.

De wetgeving inzake Ruimtelijke Ordening heeft overigens steeds gesteld dat strijdige activiteiten slechts uitdovend kunnen zijn.

Het oorspronkelijke art. 22 van het KB van 28/12/72 betreffende de toepassing van ontwerp-gewestplannen en gewestplannen bepaalde reeds dat een bestaande inrichting (strijdig met de planbepaling) nog slechts 10 jaar na de inwerkingtreding van het gewestplan ter plaatse kon uitgebaat worden met als enig doel de exploitant in staat te stellen de installaties over te brengen naar een geschikte locatie. Volgens deze bepaling had de inrichting dus in 1992-'93 geherlocaliseerd (dienen) te zijn.

Ook het nieuwe decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening van 18/05/99 (art. 166) voorziet een dergelijke herlocalisatiemogelijkheid.

Aan de bestreden inrichting werd overigens reeds een herlocalisatietermijn van 03 jaar verleend doch de exploitant weigert hiervan gebruik te maken (zie ook verder).

Het middel is ongegrond.

3. Zelfs indien de milieuvergunningsaanvraag strijdig zou zijn met de gewestplanbestemming, kan de overheid de milieuvergunning perfect rechtsgeldig toestaan op grond van artikel 43 § 7 van het gecoördineerd stedenbouwdecreet. Krachtens deze bepaling kunnen de vergunningverlenende overheden in het kader van een milieuvergunningsaanvraag afwijken van de bepalingen van het gewestplan op voorwaarde dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad; dit betekent onder meer 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. Het naleven van bovenvermelde voorwaarden moet blijken uit de motivering van de beslissing over de milieuvergunningsaanvraag.

Wanneer de ruimtelijke ordening wel wordt geschaad kunnen de overheden rekening houden met de termijn die er nodig is om de betrokken inrichting te herlocaliseren, met een maximum van 5 jaar.

Bovendien wordt er verwezen naar de mogelijkheden om voor de zonevreemde bedrijven toch milieuvergunningen af te leveren indien voldaan is aan bepaalde randvoorwaarden, zoals opgenomen in het besluit van de Vlaamse regering van 28.04.2000.

Hier wordt aangevoerd dat een bufferzone niet opgenomen is in de lijst van bestemmingsgebieden waarin de afwijking voor zonevreemde bedrijven niet mogelijk is.

Hieruit wordt besloten dat een hernieuwing van de milieuvergunning perfect rechtsgeldig kan worden toegestaan.

Evaluatie :

Krachtens artikel 43 §7 1° lid van het gecoördineerd stedenbouwdecreet van 22.10.1996 kunnen de vergunningverlenende overheden bij het verlenen van milieuvergunningen inderdaad afwijken van de bepalingen van het gewestplan, op voorwaarde dat de goede ruimtelijke ordening van het gebied niet geschaad wordt. Dit 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.

Het Collegebesluit verklaart echter als volgt waarom de uitbating van de hout opslagplaats de aanwezige of te realiseren bestemmingen in de onmiddellijke omgeving wél in het gedrang brengt :

Overwegende dat het planologisch voorschrift niet gevolgd is. Immers een loods voor houthandel belet de functie van bufferzone tussen het kanaal-woonzone, de klinieken en de te ontwikkelen terreinen van de FORGES DE CLABECQ.

Overwegende dat in het gebied zware inspanningen geleverd worden om een aantrekkelijke groene buffer te voorzien; zoals de inbuizing van de Zenne en de verdere aanleg van het terrein; en bijgevolg de loods voor houtopslag de goede ruimtelijke ordening schaadt.

Gelet op de gedeeltelijke gewestplanwijziging definitief goedgekeurd op 17 juli 2000 waarbij de terreinen van de FORGES DE CLABECQ en terreinen op grondgebied Grimbergen bestemd worden als terreinen voor watergebonden activiteiten. Overwegende dat deze watergebonden activiteiten ten behoeve van de goede plaatselijke ruimtelijke ordening dienen gebufferd te worden omdat de bestemmingen van watergebonden bedrijvigheid enerzijds en de gemeenschapsvoorzieningen (klinieken en school) en het woongebied anderzijds niet verenigbaar zijn; temeer daar deze watergebonden activiteiten reiken tot kort bij het stadscentrum. Om die reden is het dus van het grootste belang dat de bufferzone verder kan ontwikkelen als groene zone en ten volle de functie van buffer kan vervullen.

Deze argumentatie wordt in het kader van onderhavige beroepsprocedure gehandhaafd.

In verdere passages uit het beroepschrift wordt aangegeven dat het bedrijf blijkbaar niet de financiële draagkracht heeft om daadwerkelijk tot herlocalisatie over te gaan. Een herlocalisatiebeslissing laten afhangen van de financiële draagkracht van een bedrijf is niet alleen een schending van het gelijkheidsbeginsel, maar zou enig beleid terzake volledig hypothekeren en ad aeternam planologische onverenigbaarheden bestendigen.

Het beroepschrift besteedt meer dan vier volle bladzijden om te motiveren waarom de zonevreemdheid van kwestieuze inrichting geen beletsel zou vormen voor het afleveren van een nieuwe milieuvergunning, zelfs voor een termijn van twintig jaar, om pas in de laatste zin van het aangevoerde middel de bepaling waarmee de hele argumentering staat of valt aan te halen, namelijk :

Desgevallend zou die termijn (bedoeld is : een nieuwe termijn voor herlocalisatie) wel toestaan om het bedrijf in stand te houden, indien het gemeentebestuur intussen, op basis van een desgevallend te verstrekken positief planologisch attest, een sectoraal B.P.A. zou wensen goed te keuren.

Er zijn evenwel geen concrete plannen om voor het betrokken bedrijf dergelijk BPA op te stellen.

Zowel de weigeringsbeslissingen van het College van Burgemeester en Schepenen van de stad Vilvoorde van 23.02.1998 en 16.10.2000, als de op initiatief van de stad doorgevoerde recente gewestplanwijzigingen met betrekking tot de ontwikkeling van het gebied aan het kanaal, maken duidelijk dat er geen bereidheid in hoofde van het stadsbestuur is om een initiatief te nemen om via een B.P.A. de planologische verenigbaarheid van kwestieus bedrijf te regulariseren.

Om al deze redenen is ook dit middel ongegrond.

4. De weigering en onmogelijkheid om op de terreinen wat dan ook te exploiteren vormt een onrechtmatige onteigening.

Vooreerst komt de weigering neer op een totaal exploitatieverbod van onbepaalde duur voor de eigenaar zodat hij zo goed als elke handelingsbekwaamheid over de grond en het gebouw, dat onmiskenbaar een economische bestemming heeft, wordt ontnomen. Hierbij wordt verwezen naar uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en naar adviezen van de

Afdeling Wetgeving van de Raad van State, waarbij een weigering van de milieuvergunning omwille van planologische redenen als een "de facto-onteigening" zou worden aangezien, zonder dat voorzien is in een billijke vergoeding en een voorafgaandelijke schadevergoeding.

Evaluatie :

De wetgever heeft voorzien in een stelsel van vergoedingen voor eigendommen, die waardeverlies leden doordat voor betrokken percelen de bestemming volgens het gewestplan afweek van de toen bestaande, namelijk de zogenaamde planschade.

Voor zover als kan nagegaan worden hebben de toenmalige, noch de huidige beheerders van het bedrijf, een vordering tot planschade ingesteld.

Voor het overige valt deze kwestie buiten het beoordelingskader van een milieuaanvraag.

Het aangevoerde middel is niet ontvankelijk in het kader van de behandeling van een milieuvergunning, noch in de beroepsprocedure.

De aanvrager werd gehoord door de PMVC :

De aanspraken van het beroepschrift worden herhaald.

De exploitant wijst op de 'merkwaardige' bufferzone ter plaatse. Zij ligt tussen het kanaal en een gebied voor gemeenschapsvoorziening. Volgens de Raad van State moet een bufferzone dienen om functies met elkaar verzoenbaar te maken.

De (raadsman van de) exploitant stelt dat de functie(s) hier wel degelijk met elkaar verzoenbaar zijn. Een hervergunning kan omdat dit de bestaande toestand (van de bufferzone) zal bewaren.

De exploitant benadrukt dat een herlocalisatie niet mogelijk is om financiële redenen. Houthandel en -opslag is een uiterst kapitaalsintensieve sector, die grote investeringen vergt, zowel voor de installaties alsmede de grote ruimtes die nodig zijn voor de houtopslag, als voor de grote hoeveelheden die men steeds in stock moet hebben.

Bovendien zijn de winstmarges tegenwoordig zeer klein (houthandel is weinig florissant). Uit een expertiseverslag van 1990 blijkt dat de aanschaffingswaarde van dergelijke inrichting 200 mio zou bedragen terwijl heden het totaal actief slechts ong. 38 mio bedraagt en blijkt dat de activiteiten verlieslatend zijn (verlies voor belastingen 406.661 BEF). Gedwongen herlocalisatie zou dan ook het faillissement betekenen.

Evaluatie :

Argumenten van financiële aard vallen buiten het beoordelingskader van een milieuaanvraag. Een herlocalisatietermijn houdt enkel rekening met de termijn die nodig is om de inrichting te verplaatsen met een max. van 05 jaar. Hiermee wordt de (technische) moeilijkheidsgraad van het te verplaatsen bedrijf bedoeld.

De exploitant heeft in de voorbije exploitatieperiode met herlocalisatietermijn van 03 jaar geen enkele inspanning gedaan om naar een andere locatie uit te kijken.

De vergunningverlenende overheid is overigens niet bevoegd om in het kader van een milieuvergunningsaanvraag het 'merkwaardige karakter' van de bufferzone in vraag te stellen . Zij is verplicht de geldende planbepalingen na te leven.

Gelet op de ligging van de inrichting in een bufferzone volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse vastgesteld bij koninklijk besluit van 07.03.1977, palend aan :

ten westen : het Zeekanaal Brussel-Rupel

ten oosten : een zone voor gemeenschapsvoorzieningen (ziekenhuizen, school, rusthuis

ten noorden : industriezone (terrein van het voormalige FORGES DE CLA-BECQ).

Onderhavig beroep heeft betrekking op de weigering door het college van burgemeester en schepenen van de gevraagde vergunning voor het verder uitbaten van een houthandel, waarvoor in beroep door de bestendige deputatie in 1998 nog een vergunning was verleend voor een beperkte termijn van 3 jaar met het oog op de herlocalisatie van het bedrijf.

De houthandel bestaat reeds ongeveer 50 jaar . De inrichting is gespecialiseerd in de import van voornamelijk dennenhout uit Scandinavië en Rusland.

Het hout wordt ter plaatse enkel op kwaliteit gesorteerd en ondergaat geen verdere behandeling, het wordt zelfs niet verzaagd.

De activiteiten beperken zich dus tot de aanvoer van het hout (gemiddeld 2 opleggers per week) en de distributie naar de klanten (2 tot 3 vrachtwagens per dag).

De inrichting is gelegen tussen het Zeekanaal en de Zenne. Aan de overkant van de Zenne is een zone voor gemeenschapsvoorzieningen gelegen, waarin twee ziekenhuizen, een rusthuis en een school gevestigd zijn.

Ten noorden van de inrichting bevinden zich de uitgestrekte braakliggende en te saneren terreinen waar de vroegere FORGES DE CLABECQ gevestigd was.

De inrichting zelf is volgens het gewestplan gesitueerd in een bufferzone waarvoor art. 14 van het KB van 28/12/72 betreffende inrichting en toepassing van gewestplannen van toepassing is.

Zoals boven veelvuldig toegelicht, geschiedt de uitbating in strijd met deze planbepalingen en kan zij derhalve niet voor hervergunning in aanmerking komen.

De inrichting bestaat hoofdzakelijk uit een typische houtloods met open wand. De activiteiten veroorzaken op zich in huidige vorm en intensiteit geen significante hinder voor mens of milieu.

In het verleden werden ook nooit klachten tegen de exploitatie van de inrichting geuit; ook niet tijdens het openbaar onderzoek .

Deze vaststellingen zijn echter ondergeschikt aan bovengenoemde vaststelling van planologische onverenigbaarheid, wat als enig motief volstaat om de vergunning te weigeren. In het besluit van de bestendige deputatie D/BERK2/98C31/21594 d.d. 25.06.1998, werd omwille van bedrijfseconomische redenen en billijkheidsredenen, reeds een redelijke termijn voor herlokalisatie voorzien, te weten drie jaar tot 25.06.2001.

De exploitant heeft verkozen hier niet op in te gaan maar diende een hervergunningsaanvraag in.

Vermits de in het eerste besluit van de bestendige deputatie aangehaalde argumenten van planologische onverenigbaarheid in de huidige stand van de wetgeving niet opgeheven kunnen worden, bestaat er aanleiding toe de hervergunning te weigeren.

De bestreden beslissing van het CBS van Vilvoorde dient derhalve bevestigd te worden”;

2. Overwegende dat krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging kan worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de nietigverklaring van de aangevochten akte of verordening kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden akte of verordening een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

3. Onderzoek van de middelen

3.1. Het eerste middel

3.1.1. Standpunten van de partijen

Overwegende dat de partijen aangaande het eerste middel de volgende standpunten formuleren :

3.1.1.1. In haar eerste **middel** voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 3 van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening, van de artikelen 2, 9, 10, 11 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, van artikel 14,4.5, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, en van het zorgvuldigheids-, motiverings- en redelijkheidsbeginsel.

In een **eerste onderdeel** wordt betoogd dat de vergunning geweigerd is op grond van een onwettige gewestplanbestemming, omdat niet valt in te zien “op welke grond de overheid, bij de goedkeuring van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, van oordeel kon zijn dat de terreinen van verzoekster geheel als bufferzone moesten worden aangeduid nu een woongebied, kanaal en gebied voor gemeenschapsvoorzieningen niet als ‘gebieden waarvan de bestemmingen niet met elkaar te verenigen zijn of die ten behoeve van de goede plaatselijke ordening van elkaar moeten gescheiden worden’ in de zin van artikel 14,4.5, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen te beschouwen zijn, en het vaststaat dat het de overheid niet is toegestaan bufferzones in te stellen tussen dergelijke verenigbare gebieden”.

In het **tweede onderdeel** betoogt de verzoekende partij dat noch in de toelichting bij het ontwerp-gewestplan, noch in de toelichting bij het gewestplan, wordt gemotiveerd waarom op die plaats een bufferzone diende te worden voorzien, zodat de overheid “bij het opstellen van het gewestplan, een kennelijk onzorgvuldige en onredelijke beoordeling heeft gemaakt, nu zij op geen enkele wijze rekening hield met de bestaande, m.b. van oudsher bestaande feitelijke toestand, de concrete gegevens en de aard van het gebied in kwestie om de terreinen van de verzoekende

partij tot bufferzone te bestemmen, te meer daar de terreinen, in hun geheel genomen, in werkelijkheid geen bufferfunctie vervullen tussen gebieden waarvan de bestemming onderling onverenigbaar is”.

Het middel wordt vervolgens toegelicht :

“Zie de bijgevoegde kaartplannen van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse (stukken 7 en 16).

Het bestreden besluit meent het argument genomen uit de onwettigheid van het gewestplanvoorschrift bufferzone als volgt te kunnen weerleggen :

‘Het aangehaalde arrest van de Raad van State is een arrest met individuele strekking. De situatie is niet vergelijkbaar met onderhavig geval.

In het arrest gaat het om een bufferzone tussen woonzone en landelijk (agrarisch) gebied terwijl het hier gaat om bufferzone tussen kanaalzone en zone voor openbaar nut (klinieken).

Een arrest van de Raad van State met individuele strekking is slechts van toepassing op de aanvraag zelf en heeft geen rechtsgevolgen voor andere dossiers waarin de feitelijke situatie en/of de gevolgde procedure totaal verschillend kan zijn.

In de periode van het opstellen van ontwerp-gewestplannen en gewestplannen was een termijn voorzien binnen dewelke eigenaars van percelen in ‘betwiste’ gebieden een procedure bij de Raad van State konden aanspannen. Voor zover kan nagegaan worden heeft beroepindiener hiervan geen gebruik gemaakt doch betwist na bijna 25 j in het kader van een milieuvergunningsaanvraag de geldigheid van het gewestplan.

Bovengenoemd arrest (daterend van 22/06/82) is daarentegen wél geveld tgv. van een geldige procedure ingediend volgens de daarvoor geldende regelgeving. De rechtsgeldigheid van het gewestplan ter plaatse maakt overigens niet het voorwerp van de bestreden beslissing uit (wél de planologische onverenigbaarheid van de uitbating met de omgeving)’.

Voor zover het bestreden besluit zou bedoelen dat het arrest van uw Raad nr. 22.374 van 22 juni 1982 in de zaak SUEENENS slechts een individuele draagkracht heeft, is op te merken wat volgt.

Het is juist dat een erga omnes vernietigingsarrest van uw Raad zich beperkt tot het voorwerp van het geschil, en zich niet uitstrekt tot de geschillen omtrent andere administratieve beslissingen. Zulks neemt niet weg dat de rechtspraak van uw Raad een precedentenwaarde heeft. In casu kadert de zaak SUEENENS in de thans vaste rechtspraak van uw Raad. In dit arrest heeft uw Raad geoordeeld dat :

Een bufferzone wordt niet wettig ingericht wanneer niet wordt aangetoond dat ze vereist is als overgangsgebied tussen gebieden waarvan de bestemmingen ten behoeve van de goede plaatselijke ordening van elkaar moeten gescheiden worden.

De rechtsleer heeft instemmend gereageerd op deze rechtspraak. BLANCKE en LINDEMANS stellen, verwijzend naar o.m. het arrest SUEENENS :

‘De overheid heeft de plicht om tussen twee onverenigbare gebieden in een bufferzone te voorzien en **kan** anderzijds tussen verenigbare gebieden **niet** in zo’n zone voorzien’. (D. LINDEMANS, J. BLANCKE, 1997, 38)

Ter zake bestaat geen discretionaire bevoegdheid en moet slechts worden onderzocht of tussen twee verschillende gebiedstypen een bufferzone moet dan wel niet mag worden ingericht. In casu mocht die niet ingericht worden gelet op de verenigbaarheid tussen de bestemmingen waterweg (kanaal), woonzone en gebied voor gemeenschapsvoorzieningen.

Nochtans is de litigieuze bufferzone er blijkens het gewestplan op gericht om het kanaal met de aansluitende woonzone enerzijds en de zone voor gemeenschapsvoorzieningen anderzijds van elkaar te scheiden. De inkleuring van de buffer langsheen het kanaal toont dit afdoende aan. De buffer is er klaarblijkelijk louter op gericht om het woongebied en het kanaal van de zone voor gemeenschapsvoorzieningen van elkaar te scheiden. Het industriegebied ten noorden van de bufferzone, waarnaar de auditeur verwijst in zijn verslag dd. 14 december 1998 in de schorsingsprocedure gericht tegen het vergunningsbesluit van 25 juni 1998 (stuk 10), heeft geen uitstaans met de litigieuze buffering en is er niet de oorzaak van. Veelbetekenend is dat het gewestplan geen buffer voorziet tussen het gemelde noordelijk gelegen industriegebied en de zone voor gemeenschapsvoorzieningen, maar integendeel een gebied voor stedelijke ontwikkeling voorziet dat allerminst beoogt een bufferende functie te hebben.

Volgende overweging van de auditeur in zijn verslag dd. 14 december 1998 (ref. nr. A.A. 80.142/VII-17.104, neergelegd in het kader van de schorsingsprocedure die aanleiding gaf tot het arrest nr. 79.227 van 11 maart 1999) is dan ook feitelijk onjuist en niet pertinent :

‘Bij de huidige stand van de rechtspleging kan volstaan worden met de vaststelling dat de betrokken bufferzone op het eerste gezicht niet louter als overgangszone blijkt te dienen tussen de zone voor gemeenschapsvoorzieningen en het woongebied maar ook als overgangszone tussen het noordelijk gelegen industriegebied en het westelijk gelegen woongebied en tussen datzelfde industriegebied en het oostelijk gelegen zone voor gemeenschapsvoorzieningen. Op het eerste gezicht is de bestemming van industriegebied niet, of minstens zeer moeilijk verenigbaar, met de bestemming van woongebied en met de bestemming van zone voor gemeenschapsvoorzieningen, zodat de overheid er voor heeft kunnen opteren deze gebieden door middel van een buffferzone af te zonderen’.

Uit het gewestplan blijkt dat, anders dan wat voornoemd verslag doet uitschijnen, de zone voor gemeenschapsvoorzieningen ten opzichte van het kanaal en de woonzone wordt gebufferd (stuk 7). Deze bufferzone, waarin verzoekende partij gevestigd is, is om alle voornoemde redenen onwettig. De vraag of aldaar, tussen verenigbare gebieden, een bufferzone kon worden geïnstalleerd behoort niet tot de discretionaire bevoegdheid van het bestuur en betreft dan ook allerminst een opportuniteitsvraag.

Het besluit waarbij het gewestplan werd vastgesteld hield bovendien geen enkele motivering in waarom op die plaats een bufferzone moest worden voorzien. Zoals uiteengezet zijn de gebufferde gebieden verenigbaar. A fortiori bestaat er geen vermoeden van onverenigbaarheid, zodat, in het onmogelijke geval dat in casu onverenigbaar zou kunnen worden weerhouden, een dienstige verantwoording ter zake moest worden voortgebracht. Zo ook oordeelde Uw Raad eerder dat geen vermoeden van onverenigbaarheid bestaat tussen een dienstverleningsgebied en een woongebied (R.v. St., nr. 50.582, 6 december 1994, VAN DE VELDE en cons.).

Tevens lijkt het bestreden besluit te betwisten dat de beroepindiener, huidige verzoekende partij, de wettigheid van het gewestplan in vraag kan stellen. Nochtans past de rechterlijke macht, overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet, besluiten en verordeningen slechts toe in zoverre zij met de wetten overeenstemmen. Die bepaling maakt het mogelijk om voor de met rechtspraak belaste organen een exceptie van onwettigheid in te roepen. Artikel 159 van de Grondwet is dwingend, in die zin van de rechter de toepassing van een onwettige verordening of een onwettige administratieve handeling van individuele aard moet weigeren (A. MAST, J. DUJARDIN, o.c., nr. 630; Cass., 24 november 1988, R.W., p. 1306). De wettigheidstoetsing strekt zich uit tot zowel de externe als de interne wettigheid van de bestuurshandeling.

Het gewestplan is een besluit van verordenende aard. Het komt eveneens aan de Raad van State toe de onwettigheid van dergelijke verordening vast te stellen, ook al is de annulatietermijn reeds verstreken. Hoewel vernietiging niet meer mogelijk is, kunnen partijen aan de Raad van State vragen dat hij met toepassing van artikel 159 van de Grondwet de onwettigheid van de betrokken verordening vaststelt en deze in de betrokken casus weigert toe te passen (R.v.St., nr. 2.387, 24 april 1983, BOI, met noot M. DUMONT, R.J.D.A., 1953, 223-227 en noot R. BAYENS, R.W., 1952-53, kol. 1646-1647; nr. 9.763, 4 december 1962, BLIECK; nr. 11.258, 26 mei 1965, BENTHUYNS; nr. 20.887, 20 januari 1981, WOUTERS). Hiervoor geldt geen beperking in de tijd (A. MAST, J. DUJARDIN, o.c., nr. 716).

Het gegeven dat de dwingende wettigheidstoets vervat in artikel 159 van de Grondwet zich niet, of niet in de eerste plaats, uitstrekt tot de organen van actief bestuur die oordelen over de vergunningsaanvraag, staat er niet aan in de weg dat Uw Raad, in het kader van het administratief contentieux, gehouden is de wettigheid te onderzoeken van het betrokken gewestplanvoorschrift waarop de vergunningsweigering integraal is gebaseerd. De intrinsieke onwettigheid van het betrokken gewestplanvoorschrift, en, bijgevolg, van de vergunningsweigering die louter op vermeende strijdigheid met dit gewestplanvoorschrift is gebaseerd, staat los van de beoordelingsbevoegdheid waarover het bestuur beschikt. Het bestreden besluit poneert dan ook vergeefs :

‘De vergunningverlenende overheid is overigens niet bevoegd om in het kader van een milieuvergunningsaanvraag het ‘merkwaardige karakter’ van de bufferzone in vraag te stellen. Zij is verplicht de geldende planbepalingen na te leven’.

Er valt tenslotte op te merken dat het beslissingnemende bestuur zelf bevestigt dat het geen ander motief dan het planologische motief weerhield om de gevraagde vergunning te weigeren. Immers, na een uiteenzetting inzake de afwezigheid van enige significante hinder van de inrichting op mens of milieu (zie hierover de toelichting bij het derde middel), doet het bestuur deze gunstige vaststellingen af als niet relevant :

‘Deze vaststellingen zijn echter ondergeschikt aan bovengenoemde vaststelling van planologische onverenigbaarheid, wat als enig motief volstaat om de vergunning te weigeren’.

3.1.1.2. De **verwerende partij** antwoordt in haar nota, bondig samengevat, dat het middel niet opgaat omdat de verzoekende partij het betrokken gewestplan eertijds nooit heeft aangevochten en dat de vergunningverlenende overheid er toe verplicht is de bestemming van het gewestplan te eerbiedigen hetgeen inhoudt dat zij de vergunning moet weigeren indien de inrichting niet past binnen de voorschriften van het plan;

3.1.2. Bespreking

Overwegende dat de hierboven weergegeven argumenten als volgt worden beoordeeld :

3.1.2.1. Het loutere feit dat de verzoekende partij toentertijd het gewestplan niet met een annulatieberoep heeft bestreden, belet haar niet zich voor de Raad van State thans op artikel 159 van de Grondwet te beroepen.

Een en ander heeft wel tot gevolg dat, nu het gewestplan niet het voorwerp van dit beroep uitmaakt, de bewijslast m.b.t. de onwettigheid van dat gewestplan volledig bij de verzoekende partij ligt, en dit des te meer nu het Vlaamse Gewest geen partij is in deze zaak.

3.1.2.2. Artikel 14, 4.5, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen bepaalt :

“De bufferzones dienen in hun staat bewaard te worden of als groene ruimte ingericht te worden, om te dienen als overgangsgebied tussen gebieden waarvan de bestemmingen niet met elkaar te verenigen zijn of die ten behoeve van de goede plaatselijke ordening van elkaar moeten gescheiden worden”.

3.1.2.3. De verzoekende partij lijkt ten onrechte te stellen dat ter zake geen discretionaire bevoegdheid bestaat.

Zowel het oordeel of de bestemmingen van gebieden al dan niet met elkaar te verenigen zijn, als, nog meer, het antwoord op de vraag of gebieden ten behoeve van de goede plaatselijke ordening van elkaar moeten gescheiden worden, lijkt immers een appreciatie van de bevoegde overheid te vereisen.

Deze vaststelling heeft tot gevolg dat de Raad van State zijn beoordeling van die verenigbaarheid en van de goede plaatselijke ordening niet in de plaats mag stellen van het oordeel van de bevoegde overheid. Alleen een kennelijk onredelijke beslissing van die overheid kan worden gesanctioneerd.

Het eerste middelonderdeel is dus niet ernstig, alleen al omdat het van een verkeerde premisse uitgaat.

Bovendien lijkt het er aan voorbij te gaan dat de geciteerde bepaling van het koninklijk besluit van 28 december 1972 niet alleen toelaat in geval van onverenigbaarheid tussen bestemmingen een bufferzone in te stellen, maar dat het

dit ook toelaat wanneer ten behoeve van de goede plaatselijke ordening een scheiding van bestemmingen nodig is.

Het middelonderdeel toont dan ook op het eerste gezicht niet aan dat de overheid de goede plaatselijke ordening kennelijk onredelijk heeft ingeschat door een gebied waarin o.m. een ziekenhuis, een school en een rusthuis gelegen zijn, af te schermen van gebieden met een industrieel karakter.

3.1.2.4. Het tweede middelonderdeel voert enerzijds aan dat het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse formeel had moeten motiveren waarom de bufferzone in kwestie werd ingesteld, enkel en alleen er van uitgaande dat de “gebufferde gebieden” verenigbaar zijn.

Alleen al gelet op het hierboven m.b.t. het eerste middelonderdeel gestelde is ook dit argument niet ernstig.

Anderzijds wordt geponeerd dat uit dit vermeende motiveringsgebrek voortvloeit dat de overheid kennelijk onzorgvuldig en onredelijk heeft gehandeld door geen rekening te houden met de bestaande feitelijke toestand.

De loutere afwezigheid van een formele motivering in het gewestplan voor het instellen van de bedoelde bufferzone, toont echter geenszins aan dat de overheid die het gewestplan heeft vastgesteld, geen rekening zou hebben gehouden met de bestaande feitelijke toestand.

3.1.2.5. Het eerste middel is dus niet ernstig;

3.2. Het tweede middel

3.2.1. Standpunten van de partijen

Overwegende dat de partijen aangaande het tweede middel de volgende standpunten formuleren :

3.2.1.1. De **verzoekende partij** leidt haar tweede middel af uit de schending van artikel 14.4.5, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, en van het motiveringsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

De vergunning zou ten onrechte geweigerd zijn op grond van de onverenigbaarheid van de inrichting met de bestemming “bufferzone”.

Zij stelt dienaangaande :

- “a) Het bewaren in de staat bestaande bij de goedkeuring van het gewestplan

Overeenkomstig artikel 14.4.5. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen dienen bufferzones in hun staat te worden bewaard of als groene ruimte te worden ingericht.

Uw Raad heeft geoordeeld dat, bij gebreke aan een precieze definitie van de concepten gebruikt in het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, de begrippen volgens hun dagelijkse betekenis dienen te worden uitgelegd.

Uit de spraakgebruikelijke betekenis van het begrip ‘in hun staat bewaren’, volgt dat het behoud van bestaande gebouwen en het verder zetten van bestaande exploitaties, zonder dat er van enige uitbreiding sprake is, perfect verenigbaar is met een bufferzone.

De milieuvergunningsaanvraag beoogde in casu niet meer dan het behoud van de bestaande vergunde exploitatie, waarbij het volume van de houtopslag ten opzichte van de vroegere vergunning zelfs tot een derde werd herleid. Er werd dienvolgens niets aangevraagd dat het behoud van de bufferzone in de staat waarin het zich bevond op het ogenblik dat het gewestplan werd goedgekeurd, verhindert of in de weg staat.

Er is op gewezen dat reeds sinds de 19de eeuw gelijkaardige industriële bedrijvigheid plaatsvindt op de betreffende locatie - die niet toevallig ‘Houtkaai’ werd genaamd - en verzoekende partij er sinds meer dan 50 jaar zijn bedrijf uitbaat. De huidige vergunningsaanvraag beoogt deze activiteit niet te intensifiëren, maar op beperkte schaal verder te zetten (stuk 6 vs. stukken 9 en 11). Met name bestond in 1978, op het ogenblik dat het gewestplan in werking trad en de bufferzone werd ingesteld, een bedrijvigheid die naar aard identiek was aan de bestaande en naar vergunde omvang aanzienlijk ruimer. De toenmalige staat is de staat waarnaar artikel 14.4.5. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen noodzakelijk refereert.

Uit het voorgaande volgt kortom dat de milieuvergunningsaanvraag niet onverenigbaar is met de gewestplanbestemming ‘bufferzone’ en dus met voormeld artikel 14.4.5. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen. (...)

- b) Het alternatieve voorschrift van artikel 14.4.5. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen

(...)

Lezing van artikel 14.4.5. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen maakt (...) duidelijk dat deze zones óf als groene ruimte dienen te worden ingericht óf in hun staat moeten worden bewaard. Beide opties staan, gescheiden door het voegwoord ‘of’, tekstueel los van mekaar en vormen aldus geen cumulatieve bestemmingsvoorschriften. In casu belet de inwilliging van de vergunningsaanvraag niet dat het gebied in zijn staat bewaard wordt.

Het bestreden besluit miskent de bewoordingen van artikel 14.4.5. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, door voor te houden dat de bestaande activiteiten in de bufferzone in se ‘slechts uitdovend’ moeten worden opgevat. Hiermee voegt het een niet bestaande voorwaarde toe aan het reglementaire voorschrift. Het bestreden besluit kan dan ook te dezen

niet verwijzen naar het sinds 29 september 1993 opgeheven artikel 22 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen dat thans elke kracht ontbeert of nog naar artikel 166 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

De alternatieve voorschriften die artikel 14.4.5. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen voorziet, houden ook een beduidend verschil in inzake beleidsopties aangaande de betrokken bufferzone. Het bewaren in de staat zoals die bestond ten tijde van de gewestplanaanduiding, kan gerealiseerd worden door particulieren niet méér toe te laten dan voorheen. De actieve inrichting als groene ruimte kan evenwel niet aan particulieren worden opgedragen (zie ook toelichting bij het derde middel). Hiertoe is een overheids-initiatief noodzakelijk. Met name wanneer, zoals in casu, de percelen gelegen in de bufferzone particulier eigendom zijn, zal de overheid die een inrichting als groene ruimte wenst, tot onteigening moeten overgaan teneinde dit doel te realiseren. In voorliggend geval bestaat geen enkele onteigeningsintentie, a fortiori geen onteigeningsplan ten aanzien van de percelen van verzoekende partij of de omliggende percelen, hetgeen des te meer aantoont dat de invulling van het gebied kan gebeuren in het licht van de bestaande staat ten tijde van de inwerkingtreding van het gewestplan.

c) De gewestplanbestemming belet geen vergunningverlening

Er werd hoger aangetoond dat het gewestplanvoorschrift bufferzone een hervergunning zonder uitbreiding mogelijk maakt. Er wordt derhalve niet beweerd dat de bestaande constructies in hun staat moeten worden bewaard, maar enkel dat de bestaande toestand van de bufferzone, zoals deze op het ogenblik van de goedkeuring van het gewestplan bestond, moet worden bewaard. De hervergunning is weliswaar niet noodzakelijk om de bestemming bufferzone te realiseren, maar belet ze niet. Het bestreden besluit acht evenwel verboden wat door artikel 14.4.5. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen nochtans niet verboden is. Het gaat aldus voorbij aan de principiële vergunbaarheid van het project en druist daardoor in tegen voormelde bepaling.

Overigens neemt het plan dat de bestaande toestand weergeeft ten tijde van de totstandkoming van het betrokken gewestplan, de loodconstructies van verzoekende partij duidelijk op als onderdeel van de bestaande feitelijke en juridische toestand (stuk 7). De exploitatie van verzoekende partij wordt aldus, krachtens de aanduiding op het plan van de bestaande toestand - dat naar luid van artikel 10, 1° van het gecoördineerd stedenbouwdecreet een substantieel onderdeel van een gewestplan uitmaakt -, onmiskenbaar geacht deel uit te maken van de zone die in haar staat diende te worden bewaard. Er kan bijgevolg niet met nuttig gevolg worden voorgehouden dat op grond van het gewestplan de exploitatie van verzoekende partij in de betreffende zone niet langer kan worden toegestaan. Het gewestplan zelf heeft er anders over geoordeeld”.

3.2.1.2. De **verwerende partij** repliceert in essentie dat artikel 14,4.5, van het inrichtingsbesluit van 28 december 1972 enkel zinvol kan worden uitgelegd in de zin dat, indien de bufferzone reeds een groengebied zou zijn, dit groengebied bewaard moet worden ofwel als groene ruimte ingericht moet worden, en het onzinnig zou zijn deze bepaling uit te leggen alsof de aanwezige zone-vreemde inrichtingen in hun staat bewaard moeten worden;

3.2.2. Bespreking

Overwegende dat uit de hoger geciteerde tekst van artikel 14, 4.5, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 blijkt dat een bufferzone ofwel in haar staat moet bewaard worden, ofwel als groene ruimte moet worden ingericht; dat op het ogenblik van het vaststellen van het gewestplan voor het bedrijf van de verzoekende partij een ARAB-vergunning gold met een geldigheidsduur van dertig jaar; dat het verlenen van een nieuwe milieuvergunning, na het verstrijken van de lopende exploitatievergunning, op het eerste gezicht meer is dan het bewaren van de zone “in haar staat”, doch nieuwe rechten creëert; dat artikel 14, 4.5, van het koninklijk besluit, van 28 december 1972 zich derhalve lijkt te verzetten tegen de afgifte van een nieuwe vergunning; dat het middel alleen reeds daarom niet ernstig is;

3.3. Het derde middel

3.3.1. Standpunten van de partijen

Overwegende dat de partijen aangaande het derde middel de volgende standpunten formuleren:

3.3.1.1. De **verzoekende partij** voert in haar derde middel de schending aan van artikel 43, §§ 7 en 8, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, van artikel 50, 3°, b, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van het motiverings-, het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In een **eerste onderdeel** wordt betoogd dat de hernieuwing van de milieuvergunning geweigerd is zonder dat door de vergunningverlenende overheid concreet is nagegaan of de milieuvergunning verleend kon worden op grond van de bepalingen van artikel 43, §§ 7 en 8, van het gecoördineerd stedenbouwdecreet die toelaten dat de milieuvergunning in afwijking van het gewestplan wordt verleend op voorwaarde dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad, wettelijke

afwijkingsmogelijkheid waarop in het beroepsschrift nochtans uitdrukkelijk werd gewezen.

In een **tweede onderdeel** wordt aangeklaagd dat het bestreden besluit berust op onderling tegenstrijdige en “onzorgvuldige” motieven, inzonderheid doordat in het bestreden besluit wordt erkend dat “de inrichting in geen enkel opzicht storend was voor de omgeving” waaruit zou blijken dat aan de toepassingsvoorwaarden van voormelde afwijkingsregeling is voldaan.

Het middel wordt voorts als volgt toegelicht :

“Zie besluit van de Vlaamse regering van 28 april 2000 tot bepaling van de categorieën van bedrijven waarvoor en de gebieden waarbinnen de bepalingen van artikel 43, § 6, eerste lid, § 7, eerste lid en § 8 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996, niet kunnen worden toegepast (B.S., 20 mei 2000).

Uit dit besluit blijkt dat de afwijkingen van de voorschriften van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, bedoeld in artikel 43, § 6, 7 en 8 van het gecoördineerd stedenbouwdecreet niet kunnen worden toegestaan indien :

a) de hernieuwing van de milieuvergunning betrekking heeft op inrichtingen gelegen in :

- 1° een groengebied, waaronder kan worden onderscheiden :
 - a) een natuurgebied;
 - b) een natuurgebied met wetenschappelijke waarde of een natuurreservaat;
- 2° een natuurontwikkelingsgebied, dat het voorwerp is van aanvullende stedenbouwkundige voorschriften in de zin van artikel 1, § 2, van het voornoemde koninklijk besluit van 28 december 1972;
- 3° een overstromingsgebied;
- 4° een bosgebied (artikel 1);

b) de hernieuwing van de milieuvergunning betrekking heeft op inrichtingen waarvoor een milieueffectrapport of veiligheidsrapport vereist is (artikel 2).

In casu valt de hernieuwing van de milieuvergunning van de inrichting van verzoekster niet onder voornoemde hypothesen van uitsluiting van het besluit van de Vlaamse regering van 28 april 2000 tot bepaling van de categorieën van bedrijven waarvoor en de gebieden waarbinnen de bepalingen van artikel 43, § 6, eerste lid, § 7, eerste lid en § 8 van het gecoördineerd stedenbouwdecreet, niet kunnen worden toegepast, zodat de hernieuwing perfect rechtsgeldig kon worden toegestaan.

Uit de beslissing blijkt niet dat het bestuur van oordeel was dat de geode ruimtelijke ordening door de hernieuwing van de vergunning wordt geschaad, meer bepaald niet dat de ruimtelijke draagkracht van het gebied wordt overschreden en dat de voorziene verweving van de functies de aanwezige of te realiseren bestemmingen in de onmiddellijke omgeving in het gedrang brengt of verstoort. Integendeel, de beslissing overweegt :

De houthandel bestaat reeds ongeveer 50 jaar. De inrichting is gespecialiseerd in de import van voornamelijk dennenhout uit Scandinavië en Rusland.

Het hout wordt ter plaatse enkel op kwaliteit gesorteerd en ondergaat geen verdere behandeling, het wordt zelfs niet verzaagd.

De activiteiten beperken zich dus tot de aanvoer van het hout (gemiddeld 2 opleggers per week) en de distributie naar de klanten (2 tot 3 vrachtwagens per dag).

(...)

De inrichting bestaat hoofdzakelijk uit een typische houtloods met open wand. De activiteiten veroorzaken op zich in huidige vorm en intensiteit geen significante hinder voor mens of milieu.

In het verleden werden ook nooit klachten tegen de exploitatie van de inrichting geuit, ook niet tijdens het openbaar onderzoek.

Deze vaststellingen zijn echter ondergeschikt aan bovengenoemde vaststelling van planologische onverenigbaarheid, wat als enig motief volstaat om de vergunning te weigeren.

Het is op grond hiervan duidelijk dat de bestreden beslissing de toepassingsvoorwaarden van artikel 43, § 7 van het gecoördineerd stedenbouwdecreet niet heeft onderzocht, meer nog, doorheen haar overwegingen laat uitschijnen dat de inrichting wel degelijk verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening van de plaats.

Uit de feitelijke plaatselijke omstandigheden, zoals geschetst, en de eerdere beslissingen, die eveneens worden aangehaald in het overzicht der feiten, blijkt evenzeer dat de inrichting van verzoekende partij in geen enkel opzicht de goede ruimtelijke ordening van de plaats schaadt.

Hoewel de beoordeling van de vergunningsaanvraag in het algemeen en van de goede ruimtelijke ordening in het bijzonder, behoort tot het discretionaire beoordelingskader waarover het bestuur beschikt, kan de aanvraag niet zonder meer ingewilligd dan wel geweigerd worden. Het komt toe aan het bestuur dat zou menen te moeten weigeren om, in het licht van de vigerende regelgeving, aan te geven waarom de aanvraag niet kan worden toegestaan.

In de rechtspraak wordt overwogen dat ‘het feit dat een activiteit niet milieuhinderend is, op zichzelf niet aantoonbaar is, uit stedenbouwkundig oogpunt bekeken, de bestemming van de onmiddellijke omgeving niet in het gedrang kan brengen’ (R.v.St., nr. 65.896, 17 april 1997, v.z.w. BETER BRUGGESTRAAT). De omstandigheid dat een activiteit niet milieuhinderend is, is bijgevolg op zich geen voldoende bewijs, maar niettemin een indicatie dat deze activiteit geen ruimtelijke hinder met zich meebrengt. De indicatie wordt versterkt doordat het bestreden besluit zelf erkent dat van het bedrijf van verzoekende partij geen significante hinder voor de mens uitgaat, dat het hout geen enkele behandeling ondergaat (“zelfs niet wordt verzaagd”), en dat derhalve ook nooit klachten van de buurt tegen de exploitatie van de inrichting werden geuit, ook niet tijdens het openbaar onderzoek. Het is dan ook zeer de vraag hoe de betrokken inrichting de goede ruimtelijke ordening zou kunnen schaden. Deze vraag blijft in het bestreden besluit onbeantwoord.

Het gebrek aan motivering klemmt des te meer in het licht van artikel 50, 3°, b) van VLAREM I, waarin uitdrukkelijk wordt bepaald dat het besluit van de bestendige deputatie die uitspraak doet over een beroep tegen een beslissing in eerste aanleg inzake een milieuvergunningsaanvraag, ‘een gemotiveerde beslissing over de aanspraken en bezwaren die door de indiener(s) van het beroep werd(en) gesteld’ dient te omvatten. Het is derhalve noodzakelijk ‘dat de beslissing duidelijk de redenen doet kennen die haar verantwoorden en waaruit kan worden afgeleid waarom (...) de in beroep verdedigde stellingen niet worden aangenomen’ (o.m. R.v. St., nr. 64.972, 4 maart 1997, DE SCHEPPER en TASSANT). In casu werd in het administratieve beroepschrift uitdrukkelijk en omstandig toegelicht waarom de aanvraag, indien de zonevreemdheid van de inrichting per impossibile zou worden aanvaard, ingewilligd kon worden op grond van artikel 43, § 7 e.v. van het gecoördineerd stedenbouwdecreet. Deze bezwaren worden in het bestreden besluit niet, minstens niet draagkrachtig, weerlegd.

Weliswaar wijst het bestreden besluit op p. 5 op de overwegingen van de gemeente ter zake. Eigen motieven worden evenwel niet voortgebracht, hoewel het administratief milieuvergunningsberoep er net toe strekt een nieuwe,

autonome beoordeling door een hogere administratieve overheid te waarborgen (o.m. R.v.St., nr. 66.731, 10 juni 1997, DEMEUTER; zie ook B. BRONDERS, “Het georganiseerd administratief beroep tegen beslissingen inzake milieuvergunningen”, in J. GHYSELS, P. FLAMEY (eds.), Milieuvergunningen anno 1998, Antwerpen, Kluwer, 1998, 153 e.v.). Tevens zou dergelijke motivering intern strijdig zijn met de geciteerde passages die de volledige afwezigheid van hinder aantonen. Ten derde zijn de desbetreffende overwegingen van de gemeente, met name dat de buffer nodig is teneinde het gebied voor watergebonden bedrijvigheid enerzijds en de zone voor gemeenschapsvoorzieningen en het woongebied anderzijds af te scheiden, niet pertinent omdat de inrichting van verzoekende partij, in de bufferzone, allerm minst tussen één van voornoemde bestemmingsgebieden gesitueerd is. Het bedrijf van verzoekende partij en dus de bufferzone, zijn, zoals eerder aangestipt, tussen de zone voor gemeenschapsvoorzieningen en de waterweg (het Willebroekse kanaal) met aan de overkant ervan woongebied gelegen. Deze motivering faalt in feite. Het betreft hier opnieuw geen opportunitetskritiek inzake de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, doch wel wettigheidskritiek die teruggaat op een onzorgvuldige want feitelijk onjuiste motivering.

De motivering van de gemeente, waarnaar de bestendige deputatie eenvoudig verwijst, faalt ook in feite nu deze voorhoudt dat ‘zwarte inspanningen geleverd worden om een aantrekkelijke groene buffer te voorzien’. Dit is feitelijk geheel onjuist. De percelen gelegen in de bufferzone zijn particuliere eigendom, o.m. eigendom van verzoekende partij. Het bestuur heeft dienaangaande geen enkele inspanning geleverd om deze groen te ontwikkelen en kan zulks, bij gebreke aan enige onteigening, ook niet doen. Het kan geen groene zone realiseren zonder over enig recht op het gebied te beschikken. Sterker nog, het bestuur beschikt thans niet over enig dusdanig recht en heeft klaarblijkelijk evenmin enig voornemen in die zin. De motieven aangaande de vermeende schending van de goede ruimtelijke ordening - die uitgaan van de gemeente, en dus niet van de deputatie die nochtans verplicht is de aanvraag in haar geheel opnieuw te beoordelen - zijn dan ook kennelijk niet draagkrachtig”.

3.3.1.2. De **verwerende partij** wijst er in haar nota in essentie op dat de vergunningverlenende overheid geenszins verplicht is om de in het decreet bepaalde afwijkingsregeling voor zonevreemde inrichtingen toe te passen zodat haar op het eerste gezicht ook “niet verweten kan worden dat ze geen gebruik heeft gemaakt van de in het stedenbouwdecreet voorziene uitzonderingsregeling en zelfs niet dat ze de mogelijke toepassing van deze regeling niet heeft overwogen”, dat de toepassing van voormelde afwijkingsregeling zich in casu nog minder opdrong aangezien noch in de vergunningsaanvraag en de bijbehorende bijlagen noch in de loop van de beroepsprocedure de verzoekende partij aanspraak zou hebben gemaakt op de toepassing van artikel 43, § 7, van het gecoördineerd stedenbouwdecreet en derhalve vastgesteld moet worden dat die aanspraak voor het eerst in voorliggende procedure wordt aangevoerd;

3.3.2. Bespreking

Overwegende dat onder punt 4 van het luik “aanspraken van het beroepschrift en evaluatie” de verwerende partij wel degelijk lijkt te antwoorden op de in het beroepschrift door de verzoekende partij gevraagde toepassing van de decretale afwijkingsregeling in kwestie; dat de verwerende partij zich prima facie kon vergenoegen met het tot de hare maken van de motieven van het college van burgemeester en schepenen van de stad Vilvoorde, in plaats van die motieven over te schrijven, eventueel in eigen bewoordingen; dat die argumentatie niet als kennelijk onredelijk lijkt over te komen; dat het feit dat in het luik betreffende de milieuhygiënische beoordeling van de aanvraag wordt besloten dat de inrichting geen “significante” hinder voor mens of milieu teweegbrengt, niet in tegenstrijd is met voormelde specifiek stedenbouwkundige argumentatie; dat het middel niet ernstig is;

4. Overwegende dat uit hetgeen voorafgaat blijkt dat aan de desbetreffende schorsingsvoorwaarde niet is voldaan,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Artikel 2.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de vordering tot schorsing wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
achtentwintig maart tweeduizend en twee, door :

de H.	R. STEVENS,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

R. STEVENS.