

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 150.852 van 27 oktober 2005
in de zaak A. 104.043/VII-23.661.**

In zake : de v.z.w. SINT-JORIS,
die woonplaats kiest bij
Advocaat K. GOEMAN,
kantoor houdende te DENDERMONDE,
Franz Courtensstraat 29

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat J. NIJS,
kantoor houdende te DENDERMONDE,
Noordlaan 82-84.

DE RAAD VAN STATE, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de v.z.w. SINT-JORIS op 24 april 2001 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw van 23 februari 2001 waarbij het beroep tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen houdende het definitief verlenen van de milieuvergunning na een proefperiode van 18 maanden aan de verzoekende partij om een schietstand voor vuurwapens te exploiteren aan de Termurenlaan 24 in Erembodegem, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur P. PROVOOST;

Gelet op de beschikking van 9 mei 2005 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 8 september 2005 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 6 oktober 2005;

Gehoord het verslag van Kamervoorzitter M.-R. BRACKE;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat L. VAN SCHOUBROECK die, loco Advocaat K. GOEMAN verschijnt voor de verzoekende partij, en van Advocaat J. NIJS, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het advies van Auditeur P. PROVOOST;

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

1. De feiten

Overwegende dat de gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

De verzoekende partij exploiteert een schietstand voor vuurwapens in Aalst, deelgemeente Erembodegem. De inrichting bevindt zich in een oud fabrieksgebouw, in industriegebied volgens het gewestplan Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem, vastgesteld bij koninklijk besluit van 30 mei 1978.

Op 16 september 1983 verleent de bestendige deputatie een exploitatievergunning voor een termijn van vijftien jaar.

Op 6 september 1998 dient de verzoekende partij een milieuvergunningsaanvraag in ter hernieuwing van de exploitatie.

Op 25 februari 1999 verleent de bestendige deputatie een milieuvergunning voor een termijn op proef van een jaar.

Op 24 augustus 2000 verleent de bestendige deputatie een definitieve milieuvergunning voor een termijn tot 25 februari 2019.

De stad Aalst tekent administratief beroep aan tegen deze vergunning. Het is er de stad om te doen - naast kleine technische correcties aan het vergunningsbesluit, die verder buiten beschouwing worden gelaten - dat de termijn van de vergunning zou worden beperkt tot tien jaar. Dit omdat voor het gebied waarin de inrichting zich bevindt verschillende procedures lopen, te weten :

- het gemeentebestuur is bezig met een ontwerp van bijzonder plan van aanleg "Erembodegem-Centrum", dat het perceel zou onderbrengen in een "zone van park met recreatiemogelijkheden";
- ook in het kader van de structuurplanning wordt bekeken of een wijziging van de bestemming aangewezen is;
- "met betrekking tot 'Osbroek-Gerstjens als natuur-, cultuur- en recreatieve pool voor de Aalsterse regio' werd een voorstel van ontwikkelingsvisie opgesteld in 1999".

Volgende adviezen worden verleend :

- de Vlaamse Milieumaatschappij adviseert gunstig;
- de afdeling Milieuvergunningen adviseert om het van de afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen te laten afhangen of de termijn tien dan wel twintig jaar moet zijn;
- de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie adviseert de termijn van twintig jaar te behouden;
- na de zitting en het advies van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie adviseert de afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen de vergunningstermijn te beperken tot tien jaar.

Op 23 februari 2001 wordt de bestreden beslissing genomen : de termijn van de vergunning wordt beperkt tot vijf jaar, eindigend op 23 februari 2006.

De motivering voor de beperking van de termijn luidt als volgt :

"(...)

Gelet op de ligging van de inrichting in industriegebied volgens het gewestplan Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem goedgekeurd bij koninklijk besluit van 30 mei 1978;

Gelet op het feit dat de inrichting gelegen is in een deel van een oude textielfabriek, dat in panden verhuurd wordt aan diverse bedrijven; dat het bestaande bedrijvencomplex gelegen is in een industriegebied dat gedeeltelijk wordt bestemd als reservatiegebied; dat het bedrijvencomplex ingesloten wordt door een spoorweg en de Dender; dat aan de overzijde van de Dender een parkgebied gelegen is;

Gelet op het feit dat de exploitatie afwijkt van de bepalingen van het gewestplan; dat de exploitatie op deze locatie echter gedoogd kan worden, in toepassing van artikel 43 §7 en §8 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, vermits de goede ruimtelijke ordening niet geschaad wordt en het de hernieuwing van een milieuvergunning van een inrichting betreft; dat de inrichting naar hinder toe gunstig ingeplant is;

(...)

Overwegende dat beroep werd ingesteld door het college van burgemeester en schepenen van de stad Aalst; dat door het college, voorafgaandelijk aan het nemen van het besluit, een gunstig advies betreffende de milieuvergunning werd verleend voor een periode van 10 jaar en onder de voorgestelde milieuvoorwaarden; dat noch in het advies, noch in het beroep wordt gesteld dat de gevraagde exploitatie milieuhygiënisch, stedenbouwkundig en planologisch niet verenigbaar zou zijn met de onmiddellijke omgeving;

Overwegende dat het beroep enkel de verleende vergunningstermijn (20 jaar) en een aantal onnauwkeurigheden (kadastrale gegevens, rubricering en een dubbelwandige in plaats van enkelwandige tank) betreft in het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen;

Overwegende dat voor wat betreft een eventuele verkorting van de vergunningstermijn tot 10 jaar om mogelijke bestemmingswijzigingen en ruimtelijke ontwikkelingen niet te hypothekeren dient gesteld dat dergelijke vraag voldoende onderbouwd moet zijn;

dat de beroepindiener dienaangaande in het beroep en bijkomend schrijven ontvangen op 3 januari 2001 verwijst naar volgende elementen :

- het terrein is gelegen binnen de grenzen van een ontwerp Bijzonder Plan van Aanleg 'Erembodegem-centrum'; voor de betreffende zone aan de Termurenlaan wordt in dit BPA de bestemming 'parkzone met recreatiemogelijkheden' voorzien; deze bestemming werd goedgekeurd door het College van Burgemeester en Schepenen op 4 december 2000;
- in opdracht van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen, afdeling Ruimtelijke planning, werd de 'afbakening Regionaal-stedelijk gebied Aalst ontwerp van afbakeningsvoorstel' (maart 2000) opgesteld; (...); in de hypothese van de gewenste ruimtelijke structuur wordt het gebied Osbroek-Gerstjens aangeduid als randstedelijk groengebied en stedelijk natuurelement; het centraal gelegen industriegebied zal worden herbestemd in functie van de totale ontwikkeling van het gebied; (...)
- op dit ogenblik wordt in het gebied Osbroek-Gerstjens een natuurinrichtingsproject opgestart door de afdeling Natuur van de administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer van het departement Leefmilieu en Infrastructuur en de Vlaamse Landmaatschappij;

dat bijgevolg verwezen wordt naar ontwerpen van mogelijke bestemmingswijzigingen die vooralsnog niet officieel bekrachtigd werden; dat wel dient opgemerkt te worden dat uit informatie, verstrekt door de Afdeling natuur op 23 februari 2001, blijkt dat de schietstand zich bevindt binnen de afbakening van het studiegebied voor het natuurinrichtingsproject; dat de haalbaarheidsstudie van het natuurinrichtingsproject zich momenteel reeds op het kabinet van de Vlaamse minister voor leefmilieu en landbouw bevindt, waar een beslissing omtrent dit project zal genomen worden;

Overwegende dat door het niet toekennen van de vergunning de rechten van de exploitant duidelijk zouden worden geschonden vermits noch de afbakening van het regionaal stedelijk gebied Aalst noch het ontwerp-BPA reeds afdwingbaar zijn aan derden en het natuurinrichtingsproject nog in de behandelingsfase zit;

Overwegende dat het daarentegen vanuit het standpunt van behoorlijk bestuur niet is aangewezen een vergunning voor een lange termijn toe te staan terwijl er voor de betrokken zone drie concrete plannen tot herbestemming in opmaak zijn;

dat door het toekennen van een lange vergunningstermijn de ruimtelijke planning gehypothekeerd dreigt te worden;

Overwegende dat dientengevolge er voldoende elementen voorhanden zijn om de vergunningstermijn in te perken; dat vijf jaar, veeleer dan tien jaar, een redelijke termijn is gelet op het ontwerp van BPA, het in behandeling zijnde natuurinrichtingsproject en de afbakening van het regionaalstedelijk gebied Aalst (ontwerp van afbakeningsvoorstel van maart 2000); dat een beperking van de duur van de vergunning tot vijf jaar verdedigbaar is vanuit de logische veronderstelling dat binnen een tijdsspanne van vijf jaar één of meerdere van de drie vermelde plannen of projecten juridisch afdwingbaar zullen zijn gemaakt;

Overwegende dat een vergunningstermijn van vijf jaar bijgevolg een verdedigbaar compromis is tussen enerzijds de rechten van de exploitant en

anderzijds de realisatie van de drie voornoemde plannen met een impact op de ruimtelijke structuur;
(...)"

2. De gegrondheid van het beroep

2.1. Overwegende dat de verzoekende partij in het eerste middel de schending aanvoert van de "artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen"; dat zij ter adstructie van het middel onder meer aanvoert wat volgt :

"De logica en redelijkheid die de Minister voorstaat en die haar laat besluiten tot de inperking van de termijn tot vijf jaar is niet redelijk en logisch en is enkel gebaseerd op het bestaan van ontwerpen van plannen en projecten die niet afdwingbaar zijn en waarvan zelfs niet kan beweerd worden wanneer of dat ze wel effectief in werking zullen treden.

(...)

De Minister heeft geen basis om te beweren dat het 'logisch zal zijn dat binnen een tijdsspanne van 5 jaar één of meerdere van de drie vermelde plannen of projecten juridisch afdwingbaar zullen zijn gemaakt'.

Nergens argumenteert de Minister dat deze afdwingbaarheid de vergunning van verzoekster in de weg staat.

Volgens de gegevens die bekend zijn, kan verzoekster perfect functioneren binnen de bestemmingswijziging.

- Het terrein is immers gelegen binnen de grenzen van een ontwerp bijzonder Plan van Aanleg 'Erembodegem-centrum'; voor de betreffende zone aan de Termurenlaan wordt in dit BPA de bestemming 'parkzone met recreatiemogelijkheden' voorzien;

Verzoeksters activiteit kan hierin volledig passen.

- In opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - administratie ruimtelijke ordening, huisvesting, monumenten en landschappen, afdeling ruimtelijke planning, werd de 'afbakening Regionaal-stedelijk gebied Aalst - ontwerp van afbakeningsvoorstel' (maart 2000) opgesteld; (...) in de hypothese van de gewenste ruimtelijke structuur wordt het gebied Osbroek-Gerstjens aangeduid als randstedelijk groengebied en stedelijk natuurelement; het centraal gelegen industriegebied zal worden herbestemd in functie van de totale ontwikkeling van het gebied; (...)

Ook de activiteit van verzoekster past hierin. Ze verwijst hierbij naar de bevindingen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Departement Leefmilieu en Infrastructuur dd. 19 mei 2000.

Hetzelfde Ministerie als de vergunningbekrimper adviseert daar de Bestendige Deputatie tot het verlenen van de vergunning voor een periode van 20 jaar.

(...)"

2.2. Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat in het middel enkel de formele motiveringsplicht geschonden wordt geacht, en niet de materiële motiveringsplicht; dat ze verwijst naar rechtspraak van de Raad van State met de gekende formulering dat de belangrijkste bestaansreden van de formele motiveringsplicht erin gelegen is dat de betrokken bestuurde in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, onder meer opdat hij met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden, dat om aan die bestaansreden tegemoet te komen het noodzakelijk doch voldoende is dat de beslissing duidelijk de reden doet kennen die haar verantwoorden en waaruit kan worden afgeleid waarom de adviezen in andersluidende zin niet worden gevolgd en de in beroep verdedigde stellingen niet worden aangenomen; dat ze van oordeel is dat de bestreden beslissing hieraan voldoet; dat zij betoogt dat de vraag of de uitgedrukte motieven inhoudelijk juist zijn een zaak lijkt van interne wettigheid en de materiële motivering raakt, maar dat, zoals benadrukt, in dit middel de schending van de materiële motiveringsplicht niet wordt aangevoerd; dat er in casu voldoende werd gemotiveerd waarom het door de verzoekende partij ingeroepen advies, dat bovendien een in eerste aanleg gegeven advies betreft, niet werd gevolgd;

2.3. Overwegende dat de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord stelt dat het terrein waarop de inrichting is gevestigd niet is opgenomen in het ontwerp van het bijzonder plan van aanleg, noch in het ontwerp van natuurinrichtingsproject; dat, voorts, zij nog doet gelden wat volgt :

"De Minister baseert zich op een veronderstelling, die haar logisch lijkt omdat deze veronderstelling onderbouwd wordt door het bestaan van drie, niet bindend-verklaarde overheidsbesluiten, waarbij ze ervan uitgaat dat minstens één ervan afdwingbaar zal zijn; terwijl geen enkel van deze plannen of projecten duidelijk laat blijken dat de instelling van verzoekende partij onverenigbaar zal zijn met de realisatie van de plannen of projecten

Verwerende partij gaat zelfs verder en maakt zich sterk dat :

'overwegende dat een vergunningstermijn van vijf jaar bijgevolg een verdedigbaar compromis is tussen enerzijds de rechten van de exploitant en anderzijds de realisatie van de drie voornoemde plannen met een impact op de ruimtelijke structuur'.

Ook deze motivering is niet afdoend. Verwerende partij motiveert nergens waarop de berekening van de termijn van vijf jaar gebaseerd is. Verwerende partij maakt geen gewag van een bijzondere motivering die voldoende duidelijkheid biedt over :

- de reden waarom ze hier de drie plannen vernoemt, terwijl in een vorige motivering haar argumenten beperkt blijven tot 'één of meerdere van de drie vermelde plannen of projecten'
- de bijzondere vaststellingen waarom de exploitatie van verzoekende partij in strijd zou zijn met de plannen of projecten

- de bijzondere motivatie en vaststelling waarom de exploitatie van verzoekende partij in strijd zou zijn met de impact van de plannen op de ruimtelijke structuur.

Verwerende Partij baseert zich op een logische veronderstelling van het bestaan van een ongemotiveerde termijn waarbinnen waarschijnlijk een aantal projecten en plannen zullen gerealiseerd worden die misschien (quod non) een impact zullen hebben op de ruimtelijke structuur en waaruit dan waarschijnlijk de verderzetting van de milieuvergunning door verzoekende partij in het gedrang kan komen.

De motivering is niet afdoend. Verwerende partij baseert zich op de regels van behoorlijk bestuur, maar deze laten niet toe dat afgeweken wordt van de formele motiveringsplicht";

2.4. Overwegende dat de verwerende partij in de laatste memorie nog doet gelden dat overeenkomstig artikel 18, § 2, van het milieuvergunningsdecreet van 28 juni 1985 de vergunning wordt verleend voor een bepaalde duur van ten hoogste twintig jaar, de eventuele proeftijd inbegrepen, dat aldus de vergunningverlenende overheid enkel dient te motiveren waarom zij een vergunning voor een welbepaalde duur verleent en niet waarom zij de vergunning niet voor een duur van twintig jaar verleent, dat er in casu niet minder dan drie stappen op til stonden om een mogelijke bestemmingswijziging door te voeren, namelijk een ontwerp-BPA, een natuurinrichtingsproject in behandeling en een ontwerp afbakeningsvoorstel van maart 2000 tot afbakening van het regionaal-stedelijk gebied Aalst, dat alhoewel het op dat ogenblik nog niet zeker was dat er een daadwerkelijke bestemmingswijziging zou volgen, die tot gevolg zou hebben dat de exploitatie van de verzoekende partij voortaan in een zone zou komen te liggen met een hiermee onbestaanbare bestemming, het wel zo was dat de bestemming in de zeer nabije toekomst vatbaar was voor wijzigingen, dat in dergelijke omstandigheden het zou getuigen van onbehoorlijk bestuur, mocht een milieuvergunning worden verleend voor een langere periode dan vijf jaar, nu zulks de overheid al te zeer zou beperken in haar mogelijkheden voor ruimtelijke planning, dat bij dit alles ermee rekening moet worden gehouden dat de verzoekende partij geen recht kan doen gelden om een vergunning te bekomen voor een periode van twintig jaar en dat het belang van de verzoekende partij relatief beperkt is nu zij de mogelijkheid heeft om vóór het verstrijken van de vijfjarige periode een aanvraag te doen om haar vergunning te "verlengen", hetgeen zou worden toegestaan indien zou blijken dat er alsdan geen stedenbouwkundige of milieuhygiënische elementen zouden zijn die de uitbating van de schietstand zouden verhinderen, dat echter indien in de periode van vijf jaar de bestemming van de percelen waarop de inrichting is gevestigd, wel gewijzigd zou zijn en die bestemming niet bestaanbaar zou zijn met de uitbating van een schietstand, alsdan het nadeel dat de overheid zou lijden, mocht de vergunning voor een duur van

twintig jaar zijn verleend, veel groter zou zijn, omdat het haar mogelijkheden om in te grijpen in de ruimtelijke ordening sterk zou beknotten en het toch om het algemeen belang gaat;

2.5.1. Overwegende dat, zoals de verwerende partij terecht stelt, uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat de verzoekende partij in wezen de schending van de materiële motiveringsplicht aanvoert; dat de uiteenzetting van de verzoekende partij voldoende duidelijke elementen bevat die de verwerende partij toeliet om een degelijk verweer te voeren; dat de Raad van State het middel zal onderzoeken op basis van de adstructie ervan;

2.5.2. Overwegende dat de verzoekende partij voor het eerst in de memorie van wederantwoord beweert dat het terrein waarop de inrichting is gevestigd niet zou zijn opgenomen in het ontwerp van het bijzonder plan van aanleg "parkzone met recreatiemogelijkheden", noch in het natuurinrichtingsproject; dat die grief, die aan het middel een nieuwe grondslag geeft, reeds in het verzoekschrift had kunnen worden aangebracht; dat aangezien het niet gaat om een middel van openbare orde, deze grief als onontvankelijk moet worden verworpen;

2.5.3. Overwegende dat de verwerende partij er terecht op wijst dat overeenkomstig artikel 18, § 2, van het milieuvergunningsdecreet de vergunning wordt verleend voor een bepaalde duur van ten hoogste twintig jaar, de eventuele proeftijd inbegrepen; dat ook niet uit het oog mag worden verloren dat een vergunningsregime erop neerkomt dat een overheid toestaat wat in principe verboden is; dat de vergunningverlenende overheid dan ook over een ruime discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikt bij het bepalen van de duurtijd van een milieuvergunning; dat de overheid daarbij in de mogelijkheid moet worden gesteld haar beleidsopties naar de toekomst te vrijwaren; dat één van de redenen om de vergunningstermijn te beperken tot vijf jaar is dat er een ruimtelijk structuurplan voor het betrokken gebied in voorbereiding is, waarbij het gebied Osbroek-Gerstjens is aangeduid als randstedelijk groengebied en stedelijk natuurelement en waarbij "het centraal gelegen industriegebied zal worden herbestemd in functie van de totale ontwikkeling van het gebied"; dat een ruimtelijk structuurplan het kader aangeeft waarbinnen de bestemming zou kunnen worden gewijzigd door een ruimtelijk uitvoeringsplan; dat op het ogenblik van de bestreden beslissing het nog niet bij voorbaat kon worden uitgesloten dat binnen een periode van vijf jaar beide plannen zouden zijn gerealiseerd en dat de uiteindelijke bestemming die aan het industriegebied zou worden gegeven een vergunning voor een schietstand voor

vuurwapens in de weg zou staan; dat alleen reeds het in voorbereiding zijnde structuurplan dan ook een rechtens aanvaardbaar element kon vormen om de vergunning te verlenen voor een termijn van vijf jaar; dat het middel, voor zover daarin wordt aangegeven dat geen van de in het bestreden besluit opgegeven redenen tot het verlenen van de vergunning voor een termijn van vijf jaar daartoe de vereiste grondslag kon vormen, niet gegrond is; dat in strijd met wat de verzoekende partij voorhoudt, het advies van de afdeling Milieuvergunningen van het departement Leefmilieu en Infrastructuur van 19 mei 2000 niets zegt over de inpasbaarheid van de inrichting van de verzoekende partij in plannen of projecten waarvan in het bestreden besluit wordt gewag gemaakt; dat dit advies zich beperkt tot de beoordeling van de door de exploitant genomen maatregelen ten opzichte van Vlarem II;

2.6. Overwegende dat het auditoraatsverslag is beperkt tot de bespreking van het eerste middel in de aangegeven en besproken mate; dat het eerste middel nog andere wettigheidskritiek bevat en dat ook nog andere middelen worden aangevoerd; dat het derhalve gepast voorkomt een aanvullend onderzoek van het eerste middel en van de andere middelen te bevelen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De debatten worden heropend.

Artikel 2.

Het door de Auditeur-generaal aangewezen lid van het Auditoraat wordt belast met het aanvullend onderzoek van de zaak.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
zevenentwintig oktober tweeduizend en vijf, door de VIIe kamer, die was
samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.