RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 97.237 van 28 juni 2001
in de zaak A. 68.578/VII-13.874.

In zake : 1. Ivo STORMS,
2. Joseph-Louis VERSCHOREN,
3. Margueritte VAN HAUTE,
die woonplaats kiezen bij
advocaat J. BLANCKE,
kantoor houdende te TERVUREN,
Puttestraat 78

tegen :

de bestendige deputatie van de provincieraad van VLAAMS-BRABANT.

D E R A A D V A N S T A T E, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Ivo STORMS, Joseph-Louis VERSCHOREN en Margueritte VAN HAUTE op 17 april 1996 hebben ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van 15 februari 1996 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant waarbij de beroepen aangetekend tegen het besluit van 11 september 1995 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Haacht, houdende het verlenen aan de n.v. MAFRANS van een milieuvergunning om te Haacht, Grote Baan 276, een helio- en flexodrukkerij uit te baten, worden verworpen en het beroepen besluit bevestigd;

Gelet op het arrest nr. 63.008 van 7 november 1996 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de beschikking van 11 december 2000 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

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

Gelet op de beschikking van 2 mei 2001 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 31 mei 2001;

Gehoord het verslag van Staatsraad R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat J. BLANCKE, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en van advocaat M. BOES die, loco advocaat K. VAN ALSENOY verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het andersluidend advies van Auditeur E. LANCKSWEERDT;

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

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

1.1. De n.v. MAFRANS exploiteert te Haacht, aan de Grote Baan nr. 276, een helio- en flexodrukkerij.

Volgens het gewestplan Leuven, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 april 1977, is de drukkerij gelegen in een kleine industriezone die enkel de bedrijfsite omvat.

Het kleine industriegebied is volledig omgeven door woongebied.

1.2. Op 7 juni 1995 dient de n.v. MAFRANS bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Haacht een milieuvergunningsaanvraag in om langs de Grote Baan nr. 276 te Haacht een nieuwe inrichting, met name een drukkerij, te exploiteren.

1.3. Op 11 september 1995 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Haacht de gevraagde vergunning voor een termijn van twintig jaar.

1.4. Tegen het vergunningsbesluit worden een reeks administratieve beroepen ingesteld.

1.5. In het kader van de beroepsprocedure worden een aantal adviezen uitgebracht.

(a) Op 12 december 1995 stelt het bestuur milieuvergunningen voor om de beroepen ongegrond te verklaren en de beslissing van het college van burgemeester en schepenen te bevestigen, mits enkele aanpassingen aan artikel 1 van het collegebesluit (met name verdere precisering en aanvulling aanbrengen in de indelingsrubrieken).

(b) Op 4 januari 1996 verleent het bestuur ruimtelijke ordening een principieel gunstig advies.

(c) Op 17 januari 1996 stelt de provinciale milieuvergunningscommissie voor de beroepen niet in te willigen en de bestreden beslissing van het college van burgemeester en schepenen te bevestigen.

1.6. Op 15 februari 1996 wordt het bestreden besluit genomen, waardoor de beroepen worden verworpen en het beroepen besluit bevestigd;

2.1.1. Overwegende dat het eerste middel als volgt wordt geformuleerd :

> "Eerste middel, genomen, bij toepassing van artikel 159 van de Gecoördineerde grondwet, uit de schending van artikel 1 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw en van de artikelen 5.1.0., 7.2.0. en 14.4.5. van het K.B. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen,
>
> doordat de aangevochten milieuvergunning werd verleend op grond van de vaststelling dat het bedrijf gelegen is in een industriegebied van het gewestplan 'Leuven' en met deze bestemming verenigbaar is, waar dit industriegebied langs alle zijden is omgeven door een woongebied, zonder bufferzone tussen beide bestemmingsgebieden in,

terwijl op de overheid de verplichting rust om, in de gevallen waar zij aan aanpalende gebiedsdelen niet met elkaar te verenigen bestemmingen geeft, in het gewestplan in een bufferzone te voorzien.

Toelichting :

Dit eerste middel steunt op de onwettigheid van het bij K.B. van 7 april 1977 vastgesteld gewestplan 'Leuven', daar in dit plan middenin een omvangrijk woongebied een klein industriegebied is aangeduid, zonder dat beide bestemmingsgebieden van elkaar gescheiden werden door een bufferzone, in de zin van artikel 14.4.5. van het K.B. van 28 december 1972.

Het feit dat binnenin het industriegebied evenmin in een voldoende bufferzone, in de zin van artikel 7.2.0. van dit K.B., werd voorzien, maakt het voorwerp uit van het tweede middel.

In de arresten SUENENS, nr. 22.374 van 22 juni 1982 en v.z.w. BETER LEEFMILIEU TESSENDERLO en PALS, nr. 27.042 van 21 oktober 1986, heeft de Raad van State reeds gespecificeerd dat een bufferzone, in de zin van artikel 14.4.5. van het K.B. van 28 december 1972, een afzonderlijk bestemmingsgebied is dat dient om twee gebieden met niet met elkaar te verenigen bestemmingen te scheiden.

Mede gelet op artikel 1 Stedenbouwwet, houdt artikel 14.4.5. dan ook een verplichting in voor de bevoegde overheid om, in de gevallen waarin zij niet vermijden kan aan aanpalende gebiedsdelen niet met elkaar te verenigen bestemmingen te geven, in het gewestplan te voorzien in zo'n bufferzone.

In het voormelde arrest v.z.w. BETER LEEFMILIEU TESSENDERLO en PALS wees de Raad van State er tevens op dat er een vermoeden van onverenigbaarheid bestaat tussen de bestemming industriegebied en de bestemming woongebied.

Ten deze werd een klein industriegebied ingeplant, midden in een omvangrijk woongebied, zonder enige bufferzone tussen beide gebieden.

In het woongebied zijn, in de onmiddellijke omgeving van de bedrijfspanden, een 50-tal woningen ingeplant, met een 120-tal bewoners. Recent werden in een straal van 100 meter nog 2 verkavelingen goedgekeurd voor een totaal van 10 loten (12 loten op de hoek van de Neerstraat en de Provinciesteenweg en 7 loten tussen de Grote Baan en de Neerstraat) (sic). Het industriegebied omvat amper de bedrijfsgebouwen van de vroegere melkerij, en niet eens de volledige bedrijfsterreinen ervan.

De onverenigbaarheid tussen dit industriegebied en het alzijdig omliggend woongebied is des te duidelijker nu, krachtens artikel 5.1.0. van het K.B. van 28 december 1972, ambachts- en kleinbedrijven ook toelaatbaar zijn in een woongebied voor zover ze niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd en voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving (...). Voor het behoud of de inplanting van bedrijven die bestaanbaar en verenigbaar werden geacht met het woongebied was de aanduiding van het industriegebied dus niet eens vereist.

Het betreft bovendien een industriegebied zonder nadere aanwijzing, waar dus zelfs vervuilende en milieubelastende industrieën kunnen worden ingeplant.

Er zijn ten deze geen concrete, laat staan overtuigende gegevens voorhanden om het vermoeden van onverenigbaarheid tussen het woongebied en het industriegebiedje op te heffen. De inplanting van de gebouwen tot tegen de oostelijke perceelgrens, en de daaruit volgende onmogelijkheid om zelfs maar een bufferstrook binnenin het industriegebied aan te leggen, tonen de onverenigbaarheid slechts des te meer aan.

De aanduiding van een bufferzone rondom het industriegebiedje was derhalve een verplichting. Dit onwettig verzuim tast ten deze de wettigheid van het gehele industriegebied aan, vermits er geen concrete gegevens zijn die toelaten te bepalen hoever dit verzuim ruimtelijk reikt, en mede gelet op de zeer beperkte oppervlakte van 85 ara van

het industriegebied (Cfr. R.v.St., v.z.w. BETER LEEFMILIEU TESSENDERLO. en PALS, voormeld).

Uit de aangevochten akte blijkt duidelijk dat dit besluit mede in het bestemmingsvoorschrift industriegebied zijn rechtsgrond zoekt. De onwettigheid van het gewestplan brengt dus de onwettigheid van de milieuvergunning mee.

Het eerste middel is gegrond";

2.1.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord repliceert :

"(...)

Het blijft een feit dat de kritiek op dit gewestplan, dat wat dit punt betreft, nog nooit eerder aangevochten werd, moeilijk 20 jaar later, op een ogenblik dat de 'bevoegde overheid' de nieuwe bestemmingen in een 'structuurplan Vlaanderen' aan het vastleggen is, nog als een ernstige onwettigheid kan ingeroepen worden.

De verwerende partij, die terzake geen bevoegdheid heeft, heeft nochtans, zoals duidelijk uit de bestreden beslissing blijkt, oog gehad voor deze problematiek en trouwens impliciet in een dergelijke bufferzone voorzien.

Het is bovendien onjuist te beweren dat 'niemand betwist (ook de verwerende partij niet), dat er geen bufferzone is, nu dit niet zo duidelijk, noch onbetwist is.

Uit de toestand ter plaatse volgt inderdaad dat de gebouwen waarbinnen de bestreden activiteit uitgeoefend wordt, niet onmiddellijk palen aan de woonzone, maar omgeven zijn door open ruimten en koeren (wat trouwens ook met de omgeving verenigbaar is, en ook wat de geburen betreft, aldaar koeren en tuinen aanwezig zijn), en bovendien afgescheiden zijn door muren (ipv bvb hagen), terwijl zoals hoger reeds uiteengezet, voor het gedeelte waarvoor een nieuwe bouwvergunning vereist was, de aanleg van een nieuw groenscherm opgelegd werd.

Wat uiteraard wel juist is, en dit wordt inderdaad als dusdanig niet betwist dat op het gewestplan geen bufferzone ingekleurd staat.

Zoals in het hoger geciteerde arrest N° 55.593 reeds terecht opgemerkt werd is dit in Vlaanderen echter geen alleenstaand feit ('de gewestplannen van het Vlaamse Gewest duiden meestal geen bufferzone aan ...' -ook al betrof dat concreet geval een samenloop met een agrarisch gebied, doch ook met zoals in casu een aanpalende woonkern-).
(zie verder ook de arresten nr. 31.747 dd. 12.1.89 en 32.024 dd. 16.2.89 en ook arrest 27.042 dd. 21.10.86 dat niet onterecht aangeeft dat niet alleen naar de letter maar ook naar de geest van de reglementering dient gekeken te worden).

Gelet op het specifieke karakter van deze zone en de bestaande gebouwen is het duidelijk dat ook hier het probleem van de planologische verenigbaarheid en de noodzaak van een overgangsgebied eventuele bufferzone niet met art 14 maar wel met dit van artikel 7 van het KB van 28.12.72 opgelost moet worden (wat verzoekende partij blijkbaar wel beseft nu zij ook wat dit punt betreft een middel inroept).

Het is alzo maar de vraag of er wel van enige onwettigheid kan sprake zijn en alleszins kan de eventuele onwettigheid van het bestemmingsgebied in casu geen rechtsgevolgen hebben bij de behandeling van de huidige vordering (temeer daar deze bufferzone niet tot doel heeft de ongemakken verbonden aan de exploitatie van hinderlijke bedrijven op te vangen- zie zelfde arrest n° 55.593)";

2.1.3. Overwegende dat de verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord betogen :

"Zoals de Auditeur in zijn verslag in de schorsingsvordering bij onderhavig middel terecht opmerkte, bestaat er tussen het industriegebied en het alomliggend woongebied een vermoeden van onverenigbaarheid. Bij gebreke aan concrete gegevens die erop wijzen dat deze bestemmingsgebieden te dezen toch met elkaar te verenigen zouden zijn, leidt de vaststelling dat geen bufferzone, in de zin van artikel 14.4.5. van het K.B. van 28 december 1972, beide gebieden scheidt, tot de vaststelling van de onwettigheid van de betrokken gewestplanbestemming.

De verwerende partij brengt geen dergelijke concrete gegevens aan. In het advies van de regionale commissie van advies omtrent het ontwerp-gewestplan 'Leuven' of in het K.B. van 7 april 1977 houdende vaststelling van dit gewestplan, zoekt men tevergeefs naar enige overweging in dit verband. De overheid blijkt de verenigbaarheid van het industriegebied met het alomliggend woongebied -en de noodzaak om ertussen in een bufferzone te voorzien- niet eens te hebben onderzocht.

De bedrijfsgebouwen zijn aan de oostzijde trouwens wél tot tegen de perceelgrens aangebouwd (zie het inplantingsplan, bijlage 2 bij het verzoekschrift).

Het gewestplan is een verordenende akte. De onwettigheid ervan kan dan ook te allen tijde worden opgeworpen, ter ondersteuning van een annulatieberoep tegen een individuele akte die op de onwettige gewestplanbestemming steunt, al werd het gewestplan niet rechtstreeks aangevochten met een annulatieberoep en al werd tijdens het openbaar onderzoek omtrent het ontwerp-gewestplan geen bezwaar ingediend (...) Dat geldt des te meer nu de verzoekende partijen de onwettigheid in limine litis hebben opgeworpen (Cfr. R.v.St., ANCKAERT en MEYFROODT, nr. 58.935, 28 maart 1996).

Dat thans de vaststellingsprocedure van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen loopt, doet daar niets aan af. Dit structuurplan bevat trouwens geen bestemmingsvoorschriften, laat staan enige bindende bepaling die het de overheid zou toelaten om in een beslissing over een vergunningsaanvraag af te wijken van een geldende gewestplanbestemming. (Cfr. Artikel 7, § 7 van het decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning; DE CLERCQ, J., 'De ruimtelijke planning in het Vlaams Gewest na het decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning', T.M.R., 1996, 417 e.v.; VANDEVYVERE, W., 'Het decreet houdende de ruimtelijke planning van 24 juli 1996 : een eerste analyse', T.R.O.S., 1996, 207 e.v.)";

2.1.4. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie nog aanvoert:

"Trouwens, zelfs indien de inkleuring als industriegebied met gebreken behept zou zijn, (en waaromtrent de verwerende partij zelf onder de vigerende regelgeving geen enkel initiatief kon nemen) wordt het betrokken gebied daarom nog geen 'witte' of neutrale zone, laat staan woongebied en is er alleszins voor het overige geen principiële onverenigbaarheid om er een uitbating zoals deze waarvoor de vergunning verleend werd toe te staan";

2.2. Overwegende, zoals reeds in het arrest nr. 55.593, van 5 oktober 1995, inzake VERMEERSCH werd gewezen, dat de bufferzone bedoeld in artikel 14 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 niet tot doel heeft -hoewel zij daarvoor wel dienstig kan zijn- de ongemakken verbonden aan de exploitatie van gevaarlijke, ongezonde of hinderlijke inrichtingen op te vangen, doch hoofdzakelijk een stedenbouwkundige, esthetische en ordeningsfunctie heeft; dat het middel dus niet tot vernietiging van het bestreden besluit kan leiden; dat trouwens, in de veronderstelling dat het gewestplan ten onrechte geen "bufferzone-artikel 14" zou bevatten, daaruit op zichzelf niets kan worden afgeleid aangaande de precieze plaats waar die bufferzone zich zou moeten situeren, hoe uitgebreid ze moet zijn en dergelijke meer; dat in casu de vraag bijvoorbeeld zou rijzen of de bedoelde bufferzone een stuk van het reeds kleine industriegebied, dan wel van het omliggende woongebied zou moeten inpalmen ; dat een dergelijke beoordeling in elk geval niet aan de Raad van State, maar aan de overheden bevoegd inzake de ruimtelijke ordening zou toekomen;

Overwegende dat het middel bijgevolg wordt verworpen;

Overwegende dat het auditoraatsverslag werd beperkt tot het onderzoek van het hierboven besproken middel; dat er derhalve grond is om een aanvullend onderzoek van de zaak te bevelen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De debatten worden heropend.

<u>Artikel 2</u>.

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 achtentwintig juni tweeduizend en een, 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.**