

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2015/0208 van 14 april 2015
in de zaak 2010/0175/A/1/0156

In zake: de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het
Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Limburg

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Christian LEMACHE
kantoor houdende te 3800 Sint-Truiden, Tongersesteenweg 60
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **LIMBURG**

verwerende partij

*Tussenkomende
partijen :*

1. nv ■■■
2. nv ■■■

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Koen GEELLEN en Kris WAUTERS
kantoor houdende te 3500 Hasselt, Koningin Astridlaan 50 bus 1
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 27 januari 2010, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 23 december 2009.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Lommel van 29 september 2009 niet ingewilligd.

De deputatie heeft beslist dat de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Lommel van 29 september 2009 haar rechtskracht herneemt.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te ■■■ en met kadastrale omschrijving ■■■.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend. De tussenkommende partijen hebben een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De procespartijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 14 juni 2010, waarop de vordering tot vernietiging wordt behandeld.

Kamervoorzitter Eddy STORMS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Patrick GROUWELS, die loco advocaat Christian LEMACHE verschijnt voor de verzoekende partij, mevrouw ■■■, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat STASSEN, die loco advocaat Koen GEELEN verschijnt voor de tussenkommende partijen, zijn gehoord.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

De verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de VCRO hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals van toepassing op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. TUSSENKOMST

De nv ■■■ en de nv ■■■ vragen met een op 8 maart 2010 ter post aangetekend verzoekschrift in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de eerste kamer heeft met een beschikking van 23 april 2010 vastgesteld dat er redenen zijn om het verzoek tot tussenkomst in te willigen en dat de tussenkommende partijen beschouwd kunnen worden als belanghebbenden, zoals bepaald in artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO.

De tussenkommende partijen hebben tijdig en rechtsgeldig beslist om tussen te komen.

Het verzoek tot tussenkomst is ontvankelijk.

IV. FEITEN

Op 28 augustus 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dient de eerste tussenkommende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Lommel een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het *“bouwen van zonnepanelen op flank stortbekken”*.

In een verklarende nota bij de vergunningsaanvraag wordt het voorwerp van de aanvraag als volgt beschreven:

“ ...

De werken vinden plaats op de zuidhelling van de saneringsberging en sluiten aan bij het reeds bestaand zonnepanelenpark op de saneringsberging. De sanering op ■■■ werd uitgevoerd volgens het bij Ministerieel Besluit conform verklaarde bodemsaneringsproject

en volgens de overeenkomst gesloten tussen OVAM en de S.C.R. Sibelco NV op 30 mei 2002.

Voor de bestaande opstelling van de zonnepanelen werd een stedenbouwkundige vergunning verleend met ref. 72020-G-2009/00154. De uitbreiding van dit zonnepanelenpark met opstelling van fotovoltaïsche panelen op de zuidhelling van de saneringsberging is niet in strijd met de saneringsfunctie, mits het in acht nemen van de nodige veiligheidsmaatregelen. De opstelling van de zonnepanelen heeft een tijdelijk karakter.

Gezien deze berging ligt in een industriële omgeving en aangezien dit bergingsbekken niet kan gebruikt worden voor een andere nuttige aanwending (gezien de helling en de ondergrond) is de bouw van een PV-installatie een nuttige aanwending van dit terrein.

...

De voorziene werken en de te bouwen structuren zijn tijdelijke opstellingen en hebben geen permanent karakter (maximale levensduur 25 jaar). Nadien zullen alle structuren opnieuw verwijderd worden van de zuidhelling van het saneringsbekken (panelen, frames, funderingen, omvormers en transformatoren). Deze activiteiten zijn bijgevolg werken en handelingen dewelke het blijvend stockeren van vervuilde gronden niet hypothekeren. Integendeel, op deze wijze worden deze gronden die geen ander aanwendingspotentieel hebben, nuttig aangewend gedurende de komende 25 jaar zonder de huidige functie in gevaar te brengen.

..."

Op 8 juni 2009 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Lommel aan de eerste tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van zonnepanelen op het bovenvlak van het stortbekken.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 22 maart 1978 vastgesteld gewestplan 'Neerpelt - Bree', zoals gewijzigd bij besluit van de Vlaamse regering van 28 juli 1995, gelegen in 'stortgebied voor gepollueerde gronden'.

Het perceel is niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch in een behoorlijk vergunde, niet-vervallen verkaveling.

De GECORO adviseert op 13 mei 2009 voorwaardelijk gunstig.

De Dienst Stadswerken adviseert op 3 juni 2009 voorwaardelijk gunstig.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Lommel verleent op 29 september 2009 als volgt een stedenbouwkundige vergunning aan de eerste tussenkomende partij:

"...

2.a. beschrijving van de bouwplaats, de omgeving en de aanvraag (+ eventueel historiek)

...

De aanvraag betreft het uitbreiden van een bestaand zonnepanelenpark op de zuidflank van een saneringsberging van ■■■. De bouw behelst het plaatsen van de benodigde PV-panelen gemonteerd op frames, de nodige omvormers en bekabelingswerken en 2 transformatorstations met transformator. De installatie zal gebouwd worden op de flank van een saneringsberging van ■■■ die door zijn verhoogde ligging en de specifieke ondergrond (folie op 1.2 m diepte) niet geschikt is voor andere nuttige aanwendingen. De

berging is 3.4 ha groot. De plaatsing gebeurt volgens het reliëf van het terrein en binnen de grenzen van de huidige helling. Het gebied is gekenmerkt door een industrieel karakter. Omheen de berging ligt de zandontginningsinfrastructuur van ■■■. De opgewekte stroom zal door ■■■ NV lokaal verbruikt worden.

De voorziene werken en de te bouwen structuren zijn tijdelijke opstellingen en hebben geen permanent karakter (maximale levensduur 25 jaar). Nadien zullen alle structuren opnieuw verwijderd worden van het saneringsbekken. Deze activiteiten zijn bijgevolg werken en handelingen die het blijvend stockeren van vervuilde gronden niet hypothekeren.

De geproduceerde stroom zal voor meer dan 90% op de site verbruikt worden door ■■■.

...

2.f. beoordeling van de goede plaatselijke aanleg

De aanvraag betreft het bouwen van een zonnepanelenpark op een saneringsberging van ■■■.

Overwegende dat het voorgestelde gelegen is in een uitgesproken industriële omgeving;

Overwegende dat de werken aansluiten bij het reeds bestaande vergunde zonnepanelenpark op de saneringsberging;

Overwegende dat dit bergingsbekken niet kan worden gebruikt voor een andere nuttige aanwending;

Overwegende dat de te plaatsen structuren een beperkt impact hebben op de overwegend industriële omgeving aangezien het lage structuren betreft die de terreinhelling volgen en perfect aansluiten bij het industriële karakter van de site;

Overwegende dat de volmacht van ■■■, de eigenaar van het perceel, is toegevoegd bij de aanvraag;

Overwegende dat de tijdelijke opstelling (maximale levensduur 25 jaar) van de fotovoltaïsche zonnepanelen op de zuidhelling van de saneringsberging niet in strijd is met de saneringsfunctie mits de nodige veiligheidsmaatregelen in acht genomen worden;

Overwegende dat de argumenten van de ontwerper in bijgevoegde motiveringsnota kunnen bijgetreden worden en dat de aanvraag op basis van de ingediende plannen ruimtelijk aanvaardbaar is;

...

Het college van burgemeester en schepenen geeft de vergunning af aan de aanvrager, die ertoe verplicht is:

3° de volgende voorwaarden na te leven:

- De initiatiefnemer moet voldoen aan de reglementeringen van de nutsbedrijven

- ...

- Het advies van de Dienst Stadswerken dient nageleefd (cfr. supra).

...”

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 22 oktober 2009 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 30 november 2009 als volgt dit administratief beroep onontvankelijk te verklaren:

“ ...

Zowel onder het toepassingsgebied van het decreet van 18 mei 1999 (en latere wijzigingen tot aan de inwerkingtreding van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening) houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en bijhorend uitvoeringsbesluit als onder het toepassingsgebied van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en bijhorend uitvoeringsbesluit wordt voorliggende aanvraag beschouwd als een handeling van algemeen belang.

In een weigeringsbeslissing d.d. 19 januari 2009 van de Vlaamse minister van Ruimtelijke Ordening inzake een aanvraag voor een ander zonnepanelenveld (■■■■ NV, Lommel) werd letterlijk gesteld dat de voorheen verleende vergunning voor het zonnepanelenveld van ■■■■ NV tot stand was gekomen binnen een manifest onregelmatige procedure.

Volgend op de weigeringsbeslissing d.d. 19 januari 2009 van de Vlaamse minister van Ruimtelijke Ordening werd door de firma ■■■■ NV opnieuw een aanvraag ingediend voor een zonnepanelenveld. Toen dit dossier, volgend op een beroep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, opnieuw in beroep kwam voor te liggen, oordeelde de deputatie dat het beroep onontvankelijk was (zie besluit in bijlage).

Noch de gemeente Lommel, noch de deputatie is bevoegd inzake aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen voor handelingen van algemeen belang zoals deze die nu voorligt.

Wanneer de gemeente Lommel in deze toch een beslissing neemt dan treedt zij hiermee buiten de haar decretaal toegekende bevoegdheden. Een beroep bij de deputatie volgens de reguliere procedure betekent dan ook een voortzetting van een manifest onregelmatige procedure.

...”

Na de hoorzitting van 29 september 2009 beslist de verwerende partij op 23 december 2009 als volgt het administratief beroep niet in te willigen en de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Lommel van 29 september 2009 haar rechtskracht te laten hernemen:

“ ...

Overwegende dat zowel onder het toepassingsgebied van het decreet van 18 mei 1999 (en latere wijzigingen tot aan de inwerkingtreding van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening) houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en bijhorend uitvoeringsbesluit als onder het toepassingsgebied van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en bijhorend uitvoeringsbesluit een aanvraag voor een inrichting voor elektriciteitsproductie wordt beschouwd als een handeling van algemeen belang.

Overwegende dat de beslissing van het college van burgemeester en schepenen gesteund is op volgende elementen:

- *de geproduceerde stroom zal voor meer dan 90% op de site verbruikt worden door ■■■■;*
- *de aanvraag kadert in een duurzaam ruimtegebruik. Het bergingsbekken kan niet worden gebruikt voor een andere nuttige aanwending. De tijdelijke opstelling (maximale levensduur 25 jaar) van de fotovoltaïsche zonnepanelen op de zuidhelling van de saneringsberging is niet in strijd met de saneringsfunctie mits de nodige veiligheidsmaatregelen in acht genomen worden;*
- *de werken sluiten aan bij het reeds bestaande vergunde zonnepanelenpark op het te saneren terrein;*
- *de te plaatsen structuren hebben een beperkte impact op de overwegend industriële omgeving aangezien het lage structuren betreft die de terreinhelling volgen en perfect aansluiten bij het industriële karakter van de site;*

Overwegende dat de deputatie in casu het standpunt van het college van burgemeester en schepenen bijtreedt;

dat de werken een uitbreiding zijn en een aansluiten op een reeds bestaande vergunde oppervlakte aan zonnepanelen op het te saneren terrein, en slechts circa 30 % van deze reeds gerealiseerde oppervlakte beslaan; dat de aanvraag kadert in een duurzaam ruimtegebruik; dat het bergingsbekken niet kan worden gebruikt voor een andere nuttige aanwending; dat de tijdelijke opstelling (maximale levensduur 25 jaar) van de fotovoltaïsche zonnepanelen op de zuidhelling van de saneringsberging niet in strijd is met de saneringsfunctie mits de nodige maatregelen inzake veiligheid in acht genomen worden; dat de te plaatsen structuren een beperkte impact hebben op de overwegend industriële omgevingsaanleg aangezien het lage structuren betreft die de terreinhelling volgen en perfect aansluiten bij het industriële karakter van de site;

Overwegende dat wat de vraag inzake de te volgen procedure betreft, meer specifiek de reguliere procedure of de bijzondere procedure, respectievelijk overeenkomstig de bepalingen onder respectievelijk artikel 4.7.12 e.v. en 4.7.26 e.v. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, de deputatie in onderhavig dossier het volgende standpunt inneemt, gebaseerd op het overleg tussen onze administratie en het Agentschap RO Vlaanderen inzake de nieuwe Vlaamse regelgeving van 9 november 2009:

- *dat de deputatie, indien het dossier moet worden behandeld overeenkomstig de bijzondere procedure voor werken van algemeen belang, hierin niet bevoegd is;*
- *dat evenwel de kwestie inzake de te volgen procedure in eerste aanleg (bij de gemeenten) in eerste instantie een verantwoordelijkheid is van de betreffende ontvoogde gemeenten die worden verondersteld de regelgeving inzake ruimtelijke ordening correct toe te passen en dat bij onduidelijkheden in de regelgeving en geschilpunten inzake de interpretatie ervan, in eerste instantie afspraken worden gemaakt tussen de ontvoogde gemeenten en het Agentschap RO, respectievelijk bevoegd voor de reguliere procedure en voor de bijzondere procedure;*
- *dat het college van burgemeester en schepenen van Lommel bij besluit van 8 juni 2009 een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning verleende voor het bouwen van een zonnepanelenpark op kwestieus stortbekken; dat deze vergunning werd verleend volgens de toenmalige reguliere procedure*

overeenkomstig artikel 106 e.v. van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening van 1 mei 1999, en niet overeenkomstig 127 van het decreet welke destijds de bijzondere procedure bepaalde; dat in dit besluit geen advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar werd vermeld wat in het geval van een ontvoogde gemeente ook niet hoeft, maar dat uit het overleg met het Agentschap RO Vlaanderen van 9 november 2009 wat betreft dit dossier duidelijk blijkt dat deze beslissing van het college van Lommel binnen de reguliere procedure werd genomen in afspraak met het agentschap RO Vlaanderen; dat de deputatie ter zake het standpunt inneemt dat blijkbaar tussen de gemeente en de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar werd afgesproken om het dossier inzake het zonnepanelenpark op het stortbekken volgens de reguliere procedure te behandelen; dat in het kader van de rechtszekerheid dan ook onderhavig dossier door de deputatie volgens de reguliere procedure wordt beslist;

...

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Enig middel

Standpunt van de partijen

1.

In haar enig middel roept de verzoekende partij volgende schendingen in:

“ ...

van artikel 4.3.1. §1 en §2 (goede ruimtelijke ordening wordt geschaad) en van de doelstellingen van art. 1.1.4 van de VCRO, van de artikelen 8, 17 en 19 van het KB van 28.12.1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, van art. 5 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28.07.1995 betreffende de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan Neerpelt - Bree, van art. 4.7.23 VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29.07.1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, het motiverings- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

... ”

De verzoekende partij zet dit middel als volgt uiteen:

“ ...

De aanvraag situeert zich volgens het gewestplan Neerpelt - Bree (KB 20.03.1978, gewijzigd B.VL.Reg. 28.07.1995) op een perceel gelegen in een stortgebied voor gepollueerde gronden (met zware metalen vervuilde grond).

Ten noorden en ten oosten grenst de aanvraag aan industriegebied, ten zuiden en ten westen aan ontginningsgebied met nabestemming natuurgebied (stuk 3).

Op 08.06.2009 werd door het CBS een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het oprichten van een zonnepanelenveld op het bovenvlak (plateau) van het stortbekken.

Verzoeker kon akkoord gaan met de plaatsing van de panelen op die locatie omdat de locatie ongeschikt is voor andere vormen van bebouwing, omdat de panelen zich op het plateau nog op een zekere afstand van het toekomstig natuurgebied situeerden en omdat de constructies op het plateau niet/slechts beperkt zichtbaar zijn in het landschap.

Met de beslissingen d.d. 29.09.2009 en 23.12.2009 wordt een significante uitbreiding van het zonnepanelenveld vergund (zie ook stuk 2, plan inplanting/situering terrein zonnepanelen: schaal = 1/1000 => uitbreiding met max. lengte 27cm x max. breedte 4,5cm = de facto uitbreiding met max. 27.000cm x max. 4.500cm = max. 270m x max. 45m).

Essentieel is dat deze uitbreiding integraal wordt voorzien op de zuidelijke flank/helling van het stortgebied (stortbekken) en dit bovendien tegen de grens met het ontginningsgebied met nabestemming natuurgebied (zie stuk 3).

Zoals uit het plan ‘inplanting/situering terrein zonnepanelen blijkt’ worden de panelen niet (o.a. visueel) afgeschermd van het toekomstig natuurgebied (zie stuk 2).

Op de grens tussen het stortgebied en het toekomstig natuurgebied bevindt zich enkel een bestaande doorzichtige draadafrastering met een hoogte van 2,1m (zie ook foto's opgenomen in aanvraagdossier, stuk 7).

Als industriegebied is stortgebied nochtans onderworpen aan art. 7 van het KB van 28.12.1972.

Dit artikel bepaalt uitdrukkelijk dat er een bufferzone moet voorzien zijn en dit binnen het terrein (cf. ‘omvat’) dat als industriegebied is bestemd:

ART. 7.

2. De industriegebieden:

2.0. Deze zijn bestemd voor de vestiging van industriële of ambachtelijke bedrijven. Ze omvatten een bufferzone. Voor zover zulks in verband met de veiligheid en de goede werking van het bedrijf noodzakelijk is, kunnen ze mede de huisvesting van het bewakingspersoneel omvatten.

Zoals verzoeker stelde in zijn beroepsschrift hadden de plannen dan ook op het stortgebied in een bufferzone moeten voorzien en dit tussen de zonnepanelen op de helling en het toekomstig natuurgebied (zie stuk 4). De plannen voorzien echter geen bufferzone.

...

Tot de beoordeling van de verenigbaarheid van de constructies met de goede plaatselijke ordening behoort ook een afweging rekening houdende met de bestemming van de aangrenzende/vlakbij gelegen percelen.

De verwerende partij geeft in de bestreden beslissing weliswaar kort de inhoud van het beroepsschrift van verzoeker weer, maar specifiek op de nabije aanwezigheid van het toekomstig natuurgebied waarop verzoeker wees (zie stuk 4 en stuk 1, pag. 1):

...

De relevantie van de verenigbaarheid van de constructies met de nabestemming natuurgebied die op de kwestieuze vlakbij gelegen zone rust, geldt des te meer wanneer de constructies:

- visueel niet van die zone zijn afgeschermd (cf. supra, geen bufferzone en enkel een doorzichtige draadafsluiting)*
- zelfs specifiek op die zone georiënteerd zijn (cf. zuidwaarts)*
- zoals uit de bestreden beslissing blijkt, temporeel gezien ook nog een langdurige (visuele) impact gaan hebben op dat specifiek gebied.*

Voortgaande op de overwegingen van de bestreden beslissing dient men immers te besluiten dat er alleszins een toelating wordt verleend om de constructies ter plaatse 25 jaar te stallen.

Bovendien voorziet noch de bestreden beslissing, noch de beslissing van het CBS, expliciet in de voorwaarden dat uiterlijk tegen 29.09.2034 alle zonnepanelen op de helling moeten zijn verwijderd (zie stukken 1 en 5).

...

En verder kan men alleen maar vaststellen dat de bestreden beslissing niets voorziet voor de hypothese dat de ontginningen in het ontginningsgebied met nabestemming natuurgebied bv. binnen 5 jaar stopgezet zouden (moeten) worden waardoor de nabestemming natuurgebied zich alsdan (verder) zal realiseren.

...

De uitbreiding met zonnepanelen heeft door haar aantal, haar locatie op de helling, haar langdurige temporele aanwezigheid, en door de afwezigheid van een visuele buffering, een grote nadelige visuele impact. De bijkomende zonnepanelen laten zich niet harmonisch integreren in het omringende landschap.

De noodzaak tot harmonische integratie van het terrein in het landschap wordt bovendien expliciet aangegeven in art. 5 van het Besluit van 28.07.1995:

“... het terrein harmonisch in het landschap kan worden geïntegreerd.”

...”

2.

De verwerende partij antwoordt hierop:

“...

De verzoekende partij stelt dat het stortgebied “als industriegebied” onderworpen is aan de verplichte instelling van een bufferzone, zoals opgelegd voor industriegebieden in artikel 7 van het vermelde K.B.

Ons college kan er evenwel op wijzen dat de bestemming “stortgebied voor gepollueerde gronden” niet gelijkgeschakeld kan worden met de bestemming als industriegebied en dat er in casu dan ook geen bufferzone verplicht was.

Het betreft onderscheiden bestemmingen, met onderscheiden voorschriften.

Alleszins valt niet in te zien op welke rechtsgrond voor het perceel in kwestie een bufferzone verplicht moest worden ingericht. Minstens is geen enkele grond te vinden voor de bewering dat het stortgebied “industriegebied” zou zijn, eveneens onderworpen aan de verplichting tot het instellen van een bufferzone.

...

De opgegeven motieven – die betrekking hebben op het voorwerp en het doel van de aanvraag, de bestemming van de percelen en de omgevingskenmerken – zijn in casu evenwel het resultaat van een zorgvuldig onderzoek van het beroepsdossier, feitelijk correct en in alle redelijkheid in rekening gebracht bij de besluitvorming. Ze zijn m.a.w. voldoende ondersteund door de stukken van het dossier en afdoende en kunnen het besluit in alle redelijkheid dragen.

...

Ons college wenst verder nog op te werpen dat artikel 5 van het besluit van de Vlaamse regering m.b.t. de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften (o.a. voor stortgebied voor gepollueerde gronden) geenszins een harmonieverplichting oplegt in de zin zoals de verzoekende partij hieraan geeft. De verzoekende partij stelt dat de zonnepanelen in kwestie zich niet laten integreren in het landschap, wat volgens haar in strijd zou zijn met het vermelde artikel 5.

Er moet evenwel worden opgemerkt dat artikel 5 ter zake enkel bepaalt dat het storten (in het stortgebied) op zodanige wijze moet gebeuren dat “na de stopzetting ervan, het terrein harmonisch in het landschap kan worden geïntegreerd”.

...”

3.

De tussenkomenende partijen voegen hier nog aan toe:

“ ...

a. Eerste onderdeel : de beweerde afwezigheid van een bufferzone

...

(1) Art. 7 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 is niet toepasselijk

Zoals uit het letterlijk citaat hierboven van artikel 7 blijkt, is de verplichting waarnaar de verzoekende partij verwijst enkel toepasselijk in industriegebied. De verzoekende partij moet dan ook aantonen dat de bestreden bouwvergunning betrekking heeft op een perceel gelegen in industriegebied.

...

(2) De feitelijke aanwezigheid van een bufferzone

...

Buiten het goedgekeurd bouwvergunningsplan blijkt dat de constructie niet op de grens van het betrokken bestemmingsgebied/perceel wordt opgetrokken, maar op een afstand van 24 meter. Het volstaat een meting op schaal uit te voeren op het goedgekeurde plan.

Deze zone van 24 m ligt volledig op een perceel en voldoet derhalve in feite aan de omschrijving in artikel 14.4.5 van het koninklijk besluit.

(3) De overwegingen ter zake in de vergunning

...

Zowel het College van Burgemeester en Schepenen als de bestendige deputatie overwogen ter zake dat de constructies perfect aansluiten bij het overwegend industrieel karakter van de omgeving en de site (dit wordt nader toegelicht bij de beantwoording van het tweede onderdeel). Hieruit kan impliciet doch zeker afgeleid worden dat de vergunning verleende overheden menen dat er geen bijkomende bufferzone noodzakelijk is. Dergelijke bufferzone is immers enkel nodig wanneer het ene bestemmingsgebied ruimtelijk gescheiden moet worden van het andere. Een bufferzone dient immers steeds aangepast te zijn aan de huidige plaatselijke omstandigheden.

...

b. Betreffende het tweede onderdeel: de beweerde strijdigheid met de goede ruimtelijke ordening ter plaatse

...

(1) Het uitgangspunt van de verzoekende partij is juridisch niet correct

Het argument van de verzoekende partij is er op gebaseerd dat de vergunningverlenende overheid bij het afgeven van een vergunning in of rond een gebied met een bepaalde nabestemming reeds rekening moet houden met deze nabestemming ook al is deze (zelfs voor lange tijd) niet aanwezig.

Dit standpunt is strijdig met het voorschrift in artikel 17.6.3 lid 2 van het koninklijk besluit van 28 december 1972. Dit artikel legt vast op welke wijze de bestemmingen in een ontginningsgebied moeten worden geëerbiedigd: ...

Het artikel bepaalt letterlijk dat slechts na de stopzetting van de ontginning de toekomstige bestemming (de zogenoemde nabestemming) moet worden gerespecteerd.

De rechtspraak past dit zo toe dat met de toekomstige bestemming slechts rekening moet worden gehouden na afloop van de ontginning, tenzij door de betrokken beslissing de toekomstige bestemming absoluut onmogelijk wordt: ...

(2) Maar zelfs als er rekening gehouden zou worden met de toekomstige bestemming natuurgebied dan nog schendt de vergunning de goede ruimtelijke ordening ter plaatse niet.

...

De tussenkomen partij wil er allereerst op wijzen dat de verzoekende partij geen enkele concrete hinder aantoonde van de vergunde constructie op het natuurgebied. De verzoekende partij beweert weliswaar dat er een impact zou zijn, maar de enige impact die zij aanduidt is dat de vergunde constructie zichtbaar zou kunnen zijn vanuit het toekomstige natuurgebied. Het feit dat een constructie zichtbaar is vanuit een natuurgebied betekent nog niet dat de constructie daarop ook een impact heeft. Indien het zo zou zijn dat er geen enkele constructie meer zou mogen gebouwd worden die zichtbaar is vanuit natuurgebied, dan zouden heel wat constructies onmogelijk worden en zou dit bovendien ook een te grote extensieve en extra-territoriale werking hebben van natuurgebieden. Een dergelijk gevolg kan een natuurgebied niet hebben.

...”

4.

De verzoekende partij dupliceert als volgt in haar wederantwoordnota:

“ ...

Verzoeker meent dat ter zake een analogische toepassing kan worden gemaakt van de rechtspraak van de Raad van State. Het voorzien van een afzonderlijke rubriek “omschrijving” van het middel in het verzoekschrift is niet op straffe van onontvankelijkheid voorgeschreven. Het voorzien van dergelijke rubriek is niet meer dan een praktisch hulpmiddel. Essentieel is dat de kwestieuze rechtsgrond (i.c. art. 7 van het KB van 28.12.1972) in de uiteenzetting an sich is opgenomen en dat de aangevoerde schending ervan op een voldoende wordt beargumenteerd (...).

...

De kritiek dat er aan de grens van het terrein geen enkele (visuele buffer) is voorzien om de zonnepanelen op de helling af te schermen van het gebied dat als natuurgebied is nabestemd (enkel doorzichtige draadafsluiting) staat of valt derhalve niet bij de vraag of het stortgebied ressorteert onder de gebieden vermeld in art. 7 van het KB van 28.12.1972.

...

Wat verweerster en de tussenkomende partij ook mogen beweren, de nabestemming natuurgebied van het naastliggend perceel wordt door verweerster in de concrete beoordeling van de aanvraag niet betrokken.

Zij vermeldt de nabestemming enkel waar zij de inhoud van het beroepsschrift van verzoeker weergeeft, en niet waar zij (in haar eigen overwegingen) de verenigbaarheid van de aanvraag met de onmiddellijke omgeving (goede plaatselijke ordening – art. 19 KB 28.12.1972) beoordeelt en motiveert.

Een motivering die slechts rekening houdt met bepaalde elementen in een dossier en niet met andere fundamentele elementen is niet afdoende (...).

De overheid is bovendien verplicht om te zorgen voor verenigbaarheid van de aanvraag met de uiteindelijke beoogde nabestemming (zie bv. R.v.st, nr. 188.361, 08.12.2008, inzake NV Algemeen Milieubeheer, <http://www.raadvst-consetat.be>):

*“2.1.3. Aangezien het betrokken perceel volgens het vigerende gewestplan gelegen is in stortgebied met nabestemming natuurgebied, **moet bij de beoordeling van de stedenbouwkundige aanvraag bovendien worden toegezien op de verenigbaarheid met de gewestplanbestemming en met name op de uiteindelijk beoogde bestemming als natuurgebied.**”*

De argumentatie van de tussenkomende partij als zou verweerster terecht geen rekening hebben moeten houden met de nabestemming (...) is dus in strijd met de rechtspraak van de Raad van State.

Ingevolge art. 19 van het KB van 28.12.1972 en het zorgvuldigheidsbeginsel geldt de verplichting om rekening te houden met de nabestemming eveneens in het kader van de toetsing van de verenigbaarheid van de aanvraag met de onmiddellijke omgeving en met de goede plaatselijke ordening. Derhalve was verweerster ook wel degelijk verplicht om rekening te houden met de nabestemming die in die onmiddellijke omgeving geldt.

...

Zelfs een afstand van 24m doet hoe dan ook geen afbreuk aan het feit dat het i.c. een bijzonder omvangrijke hoeveelheid panelen betreft die vergund worden en dit op de schuinse en vrij hoge helling (vorige vergunning d.d. 08.06.2009 betrof panelen geplaatst op het plateau, het bovenvlak) en waarbij al de panelen, zonder uitzondering, op die helling georiënteerd zijn naar het toekomstig natuurgebied.

De verwerende en de tussenkomende partij gaan niet in op de kritiek dat de bestreden beslissing nergens voorziet in de voorwaarde/termijn dat de vergunning voor het plaatsen van de zonnepanelen vervalt/eindigt op het ogenblik dat de ontginningen in het ontginningsgebied met nabestemming natuurgebied stopgezet zijn/zouden (moeten) worden, terwijl het nochtans expliciet is voorgeschreven dat de nabestemming natuurgebied zich dan op het naastliggend perceel moet kunnen realiseren (art. 17 KB 28.12.1972: "Na de stopzetting van de ontginningen dient de oorspronkelijke of toekomstige bestemming, die door de grondkleur op het plan is aangegeven, te worden geëerbiedigd").

Het zou dan ook niet meer dan zorgvuldig zijn geweest van de verwerende partij om dit in de bestreden beslissing te verankeren, maar dat heeft zij nagelaten te doen.

Het kan immers niet aan de verkrijger van de vergunning worden overgelaten om eigenmachtig te oordelen of (1) de ontginningen op het naastliggend perceel zijn "stopgezet" en of (2) ingeval van stopzetting van de ontginning, het voortbestaan van de zonnepanelen al dan niet verenigbaar is met het feit dat de nabestemming natuurgebied moet worden gerealiseerd op het naastliggend perceel !!

De verkrijger van de vergunning zal hier uiteraard 2x in zijn voordeel oordelen.

Art. 13.4.3 van het KB van 28.12.1972 bepaalt expliciet dat de groengebieden bestemd zijn voor het behoud, de bescherming en het herstel van het natuurlijk milieu. De Omzendbrief verduidelijkt dit, stellende dat de natuurgebieden de gebieden zijn die een functie vervullen als merkwaardige biotoop met typisch flora en/of fauna en waarin minder algemeen verspreide elementen voorkomen (Omsendbrief van 08.07.1997, zoals gewijzigd).

Het kan niet ernstig betwist worden dat de onmiddellijke nabijheid en de visibiliteit in het landschap van de grote hoeveelheid zonnepanelen op de schuinse helling (daar waar de panelen op het plateau, het bovenvlak, die zichtbaarheid niet hebben) een ernstige belemmering vormen voor de toekomstig te realiseren ontwikkeling van fauna en flora.

Noch verweerster, noch de tussenkomende partijen, leggen trouwens de milieuvergunningen voor die zouden toelaten vast te stellen of het terrein dat bestemd is als ontginningsgebied met nabestemming natuurgebied thans nog wel überhaupt ontgonnen wordt en zo ja, tot wanneer die milieuvergunning voor de ontginning in concreto loopt.

In de mate er niet meer (legaal) ontgonnen wordt is de bestreden beslissing zelfs al onmiddellijk rechtstreeks strijdig met art. 17 van het KB van 28.12.1972 (cf. "na stopzetting van de ontginning dient de oorspronkelijke of toekomstige bestemming, die door de grondkleur op het plan is aangegeven, te worden geëerbiedigd...."), los van het bepaalde in art. 19 van het KB van 28.12.1972.

Op de loutere bewering dat de ontginningsperiode nog 20 jaar zou omvatten (zie verzoekschrift tot tussenkomst, pag. 9, onderaan) kan evidentierwijze niet worden voortgegaan. Die bewering bewijst immers niet dat er nog ontgonnen wordt, laat staan tot wanneer dat dit ontginnen is toegestaan.

...

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij roept in haar enig middel onder andere de schending in van artikel 8 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna Inrichtingsbesluit genoemd) en artikel 4.7.23 VCRO, maar licht in haar verzoekschrift niet toe waarom zij deze bepalingen geschonden acht.

De ingeroepen schending van artikel 8 van het Inrichtingsbesluit en van artikel 4.7.23 VCRO is dan ook onontvankelijk.

2.

Het perceel is, volgens het gewestplan 'Neerpelt - Bree', vastgesteld bij KB van 22 maart 1978 en gewijzigd bij besluit van de Vlaamse regering van 28 juli 1995, gelegen in "stortgebied voor gepollueerde gronden".

In bijlage 3, met teksten voor aanvullende stedenbouwkundige voorschriften voor het gewestplan 'Neerpelt - Bree', wordt het stedenbouwkundig voorschrift 'stortgebied voor gepollueerde gronden' als volgt beschreven:

" Artikel 5 – Stortgebied voor gepollueerde gronden (BVR 28/07/95)

In deze gebieden mogen alle werken en handelingen uitgevoerd worden om de met zware metalen vervuilde gronden uit de onmiddellijke omgeving en vervat in deze gewestplanwijziging (met inbegrip van het daarbuiten gelegen bestaand tijdelijk stort) blijvend te stockeren. Het storten dient op zodanige wijze te geschieden dat, na stopzetting ervan, het terrein harmonisch in het landschap kan worden geïntegreerd."

Het voorschrift 'stortgebied voor gepollueerde gronden' is een aanvullend specifiek voorschrift bij het gewestplan 'Neerpelt - Bree'. Het stedenbouwkundig voorschrift bepaalt nergens dat 'stortgebieden voor gepollueerde gronden' tot de 'industriegebieden' behoren.

Het Inrichtingsbesluit is niet van toepassing op dergelijke specifieke aanvullende voorschriften, tenzij dit in het aanvullend voorschrift zelf bepaald wordt.

Het bestemmingsvoorschrift 'stortgebied voor gepollueerde gronden' is een specifiek voorschrift van het gewestplan 'Neerpelt - Bree' en behoort niet tot de algemene inrichtingsvoorschriften van het Inrichtingsbesluit.

Artikel 1, §2 van het Inrichtingsbesluit bepaalt immers dat in de ontwerp-gewestplannen en in de gewestplannen aanvullende stedenbouwkundige voorschriften kunnen worden opgenomen, ook al strekken zij tot regeling van toestanden die niet eigen zijn aan één of meer gewesten.

Bijgevolg is artikel 7 van het Inrichtingsbesluit niet van toepassing op de aanvraag en moet er dan ook geen bufferzone worden voorzien.

3.

Het behoort tot de taak en de bevoegdheid van de verwerende partij om concreet te onderzoeken of een aanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, waarbij zij de noodzakelijke of relevante aspecten van een goede ruimtelijke ordening bij haar beoordeling moet betrekken en rekening moet houden met de ingediende bezwaren en adviezen.

Wanneer de verwerende partij beslist over een bij haar ingesteld administratief beroep tegen een beslissing van het college van burgemeester en schepenen, treedt zij bovendien op als een orgaan van actief bestuur en niet als administratief rechtscollege.

Bij de behandeling van het administratief beroep onderzoekt de verwerende partij de aanvraag volledig opnieuw. De motiveringsplicht van de verwerende partij impliceert dan ook niet dat zij, als vergunningverlenend bestuursorgaan, alle tot staving van het administratief beroep van de verzoekende partij aangevoerde argumenten rechtstreeks en punt na punt moet beantwoorden.

Dit ontslaat de verwerende partij uiteraard niet van de verplichting haar beslissing behoorlijk te motiveren.

De verwerende partij heeft, als orgaan van actief bestuur, een discretionaire bevoegdheid bij de beoordeling van de verenigbaarheid van een aanvraag met een goede ruimtelijke ordening en de Raad kan, noch mag, zijn beoordeling met betrekking tot een goede ruimtelijke ordening in de plaats stellen van die van de verwerende partij.

In zijn legaliteitsbeoordeling kan de Raad alleen rekening houden met de in de bestreden beslissing vermelde motieven en moet de Raad onderzoeken of de verwerende partij haar appreciatiebevoegdheid behoorlijk heeft uitgeoefend, meer bepaald of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op basis daarvan in redelijkheid de bestreden beslissing heeft kunnen nemen.

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing dat de vergunde werken aansluiten bij de reeds bestaande en vergunde zonnepanelen, dat het een tijdelijke opstelling is, dat het lage structuren zijn en dat die structuren een beperkte impact hebben op de overwegend industriële omgeving.

Artikel 17.6.3, tweede lid, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen bepaalt dat na de stopzetting van de ontginningen de nabestemming moet worden geëerbiedigd.

Hieruit volgt alleen dat de door het gewestplan voorziene nabestemming nog effectief gerealiseerd moet kunnen worden.

De bestreden beslissing vergunt de aanleg van zonnepanelen op de zuidflank van het stortbekken.

Het perceel, waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, grenst aan de zuid- en westzijde ervan aan een perceel met de gewestplanbestemming ontginningsgebied met nabestemming natuurgebied.

De zonnepanelen worden 22 tot 25 meter tot aan de zuidelijke perceelsgrens gebouwd.

De verzoekende partij toont niet aan dat de bouw van zonnepanelen op een perceel met als gewestplanbestemming 'stortgebied voor gepollueerde gronden' de realisatie van de latere nabestemming op het naastgelegen perceel in de weg staat.

Uit de verklarende nota bij de aanvraag blijkt dat de opstelling van de zonnepanelen geen permanent karakter heeft, maar slechts een maximale levensduur van 25 jaar.

De verzoekende partij toont niet aan dat de nabestemming natuurgebied binnen de 25 jaar verwezenlijkt zal worden.

Wanneer de verzoekende partij de door de bestreden beslissing vergunde zonnepanelen ooit wil vervangen, zal zij een nieuwe vergunningsaanvraag moeten indienen.

Dat het perceel, waarop de aanvraag betrekking heeft, gelegen is naast een gebied met de zone ontginningsgebied met nabestemming natuurgebied, betekent niet dat de stelling van de verwerende partij dat de omgeving overwegend industrieel is, niet correct is.

De aanvraag heeft alleen betrekking op de installatie van zonnepanelen.

Uit de gegevens van het dossier blijkt niet dat de visuele impact van de zonnepanelen dermate groot en nadelig is dat de aanvraag onverenigbaar is met de overwegend industriële omgeving.

De verzoekende partij toont niet aan dat de overweging in de bestreden beslissing dat *“de te plaatsen structuren een beperkte impact hebben op de overwegend industriële omgevingsaanleg aangezien het lage structuren betreft die de terreinhelling volgen en perfect aansluiten bij het industriële karakter van de site”* kennelijk onredelijk of onzorgvuldig is.

Het enig middel is dan ook ongegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van nv [REDACTED] en nv [REDACTED] is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk, maar ongegrond.
3. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 9, §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 14 april 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, eerste kamer, samengesteld uit:

Eddy STORMS, voorzitter van de eerste kamer,

met bijstand van

Hildegard PETTENS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,

Hildegard PETTENS

Eddy STORMS