

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/1288 van 28 juni 2016
in de zaak 1213/0649/SA/3/0610

In zake: de vzw **Regionale Aktiegroep Leefmilieu Dender en Schelde (RALDES)**, met zetel te 9300 Aalst, Peter Benoitstraat 6 en waar woonplaats wordt gekozen

vertegenwoordigd door:
advocaat Nathalie MELKEBEECK
kantoor houdende te 9300 Aalst, Binnenstraat 39

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **OOST-VLAANDEREN**

vertegenwoordigd door:
mevrouw Leen LIPPEVELDE

verwerende partij

*Tussenkomen
partij:*

de nv **BAETEN & CO**

vertegenwoordigd door:
advocaat Peter DE SMEDT
kantoor houdende te 9000 Gent, Kasteellaan 141
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 4 juni 2013, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 18 april 2013.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Berlare van 18 december 2012 verworpen. De deputatie heeft aan de tussenkomen partij onder voorwaarden een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een bedrijfsgebouw voor raffinage van consumptievetten met bijhorende kantoren en een appartement voor een conciërge.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te 9290 Overmere (Berlare) en met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie D, nummers 1047G, 1065G en 1070X.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.

Met een arrest van 29 september 2015 (nr. RvVb/S/1516/0050) heeft de Raad de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen. Dit arrest werd aan de verzoekende partij betekend met een aangetekende brief van 12 oktober 2015.

De verzoekende partij heeft met een aangetekende brief van 30 oktober 2015 tijdig een verzoek tot voortzetting ingediend overeenkomstig artikel 4.8.19, tweede lid VCRO.

2.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 8 maart 2016, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Filip VAN ACKER heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Nathalie MELKEBEECK die verschijnt voor de verzoekende partij, mevrouw Leen LIPPEVELDE die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Arnout SCHELSTRAETE die *loco* advocaat Peter DE SMEDT verschijnt voor de tussenkommende partij, zijn gehoord.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. TUSSENKOMST

De nv BAETENS & CO verzoekt met een aangetekende brief van 28 juni 2013 om in het geding te mogen tussenkomen. De voorzitter van de derde kamer heeft met een beschikking van 26 september 2013 de tussenkommende partij toegelaten om in de debatten tussen te komen. Uit het dossier blijkt dat het verzoek tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen. Het verzoek tot tussenkomst is ontvankelijk.

IV. FEITEN

Op 10 maart 1964 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Berlare een stedenbouwkundige vergunning voor het uitbreiden van een bestaand industrieel complex.

Op 19 mei 1981 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Berlare een stedenbouwkundige vergunning voor het uitbreiden van een zuivelfabriek en op 15 oktober 1996 voor de regularisatie van een bedrijfsgebouw en de aanleg van nieuwe verharding.

Op 17 augustus 2012 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkommende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Berlare een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het bouwen van een bedrijfsgebouw voor raffinage van consumptievetten met bijhorende kantoren en een appartement voor een conciërge”*.

De vergunning voor het verder exploiteren en veranderen van een vergund raffinagebedrijf van plantaardige oliën en dierlijke vetten is door de verwerende partij verleend op 5 januari 2012.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan 'Dendermonde' gelegen in industriegebied. De percelen zijn niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet-vervallen verkaveling.

De constructies op het kadastraal perceel 1065G staan op de inventaris van het bouwkundig erfgoed.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 10 september 2012 tot en met 9 oktober 2012, wordt geen bezwaarschrift ingediend.

Het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Onroerend Erfgoed, brengt op 21 september 2012 een gunstig advies uit.

Polder 'Tussen Schelde en Durme' Zele brengt op 24 september 2012 een gunstig advies uit.

Het Agentschap Wegen en Verkeer brengt op 28 september 2012 een gunstig advies uit.

De gemeentelijke commissie ruimtelijke ordening formuleert op 26 november 2012 een aantal bedenkingen.

De brandweer brengt op 4 december 2012 een gunstig advies uit.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar brengt op 13 december 2012 een gunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Berlare verleent op 18 december 2012 een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden aan de tussenkomende partij en motiveert zijn beslissing als volgt:

“ ...

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

De betreffende percelen uit de aanvraag zijn gelegen aan een gewestweg, Fortstraat, en palen eveneens aan een voetweg, Kloosterstraatje. De percelen zijn bebouwd met verschillende bedrijfsgebouwen die in functie staan van een bedrijf dat gespecialiseerd is in het raffineren van dierlijke vetten. De eerste economische bedrijfsactiviteiten werden reeds gestart in 1815 als “bloempelderij” en bevonden zich eveneens op deze site. Op het perceel links bevinden zich alle huidige activiteiten van het bedrijf. Het gebouw dat zich rechts op het perceel bevindt, de voormalige melkerij, wordt momenteel gebruikt als opslagplaats voor het bedrijf. Dit bedrijfsgebouw bestaat uit een gedeelte vooraan dat opgebouwd is uit twee bouwlagen, afgewerkt met een platte bedaking en een achterbouw dat opgebouwd is uit één bouwlaag die eveneens afgewerkt is met een plat dak. Aan de voorzijde van het gebouw bevindt zich een luifel, waaronder wordt geparkeerd door de werknemers. Deze bedrijfssite is gelegen in een druk bebouwde dorpskern van Overmere. Het terrein is volgens het gewestplan gelegen in een industriegebied, omsloten door woongebied. In de omgeving bevinden zich vooral woningen, gecombineerd met handelsfuncties en vrije beroepen.

De aanvraag betreft het slopen van de gebouwen rechts op het terrein en het bouwen van een nieuw bedrijfsgebouw op deze plaats. De keuze van het realiseren van een nieuwbouw is het gevolg van een aanpassing van het productieproces. In het dossier wordt aangegeven dat het productieproces voldoet aan de nieuwste methodieken, technieken en beschikbare technologieën. Het gebouw waar momenteel het raffinageproces plaatsvindt, zal, eens de omvorming is gerealiseerd, verder worden gebruikt als opslagplaats voor zowel ruwe als geraffineerde vetten. De nieuwbouw wordt ter hoogte van de rechtse zijgevel op $\pm 14,40\text{m}$ vanaf de voorliggende weg ingeplant, waardoor aan de voorzijde plaats kan worden gemaakt voor 12 parkeerplaatsen. Aan de straatkant komt een groen scherm in de vorm van haag met daarboven geleide bomen. Het nieuwe bedrijfsgebouw wordt aan de voorzijde voorzien van een volume bestaande uit drie bouwlagen, afgewerkt met een platte bedaking. In dit volume worden kantoorruimtes, vergaderruimtes en een conciërgewoning van $\pm 83\text{m}^2$ ondergebracht. Dit volume wordt bijna volledig beglaasd, met overstekende luifels per verdieping en dwarse vinnen die ook als zonwering zullen fungeren. De totale hoogte van deze constructie wordt op $9,95\text{m}$ voorzien. Achter dit kantoorgebouw wordt aansluitend een volume gerealiseerd waarin het productieproces zal plaatsvinden. Dit gedeelte beslaat een diepte van $\pm 90\text{m}$ wat de gehele nieuwbouw, inclusief de kantoorruimte vooraan, stelt op $\pm 98\text{m}$ diep. Het bedrijfsgebouw heeft een betonnen plint die rondom rond het gebouw doorloopt over de gehele gelijkvloerse verdieping. Daarboven krijgt het volume een gevelbekleding in sandwichpanelen met een verticale geleding in een donkergrijze kleur. Ter hoogte van zones waar daglicht nodig is, worden polycarbonaatplaten gebruikt. Net achter de kantoren komt een hoger volume dat in totaal 6 bouwlagen telt, waarin de eigenlijke raffinage wordt ondergebracht. Volgens het dossier heeft het raffinageproces een distillatiekolom nodig waardoor er plaatselijk een hoogte van 20m bereikt wordt afgewerkt met polycarbonaatpanelen. Het overige gedeelte van dit volume wordt opgebouwd uit 4 bouwlagen en bezit een hoogte van 13m . Achteraan het gebouw bevindt zich de opslagplaats. Dit lager volume, bestaande uit drie bouwlagen, heeft een hoogte van $9,65\text{m}$. De vrachtwagens die voor het transport zorgen, kunnen rondom het gebouw circuleren. Tussen het nieuwe bedrijfsgebouw en het oude bedrijfsgebouw kunnen de vrachtwagens laden en lossen en hebben ze ruimte om te parkeren. De verharding wordt voorzien door middel van uitgewassen beton. Aan de zijde van de voetweg, Kloosterstraatje, wordt een groenscherm voorzien met een hoogte van 2m waarboven aan de perceelgrens een bijkomend scherm van geleide bomen komt. Het groenscherm fungeert als buffer naar de voetweg toe en heeft doorgaans een breedte van 3m . Het regenwater wordt opgevangen in 3 regenwaterputten van 20.000 liter zodat er dus 60.000 liter hemelwater opgeslagen wordt voor hergebruik. De rest van het hemelwater wordt achteraan op het terrein in een infiltratievoorziening opgevangen en in eigen bodem geïnfilteerd.

De bedrijfsterreinen zijn gelegen binnen de omtrek van een industriegebied. Aangezien het bedrijf hier gevestigd is sinds 1815 kunnen we de dag van vandaag spreken van een historisch gegroeide bedrijfssite. Dit verklaart meteen de aanwezigheid van de industriezone, te midden van het woongebied, in de dorpskern van Overmere. De voorliggende aanvraag heeft een ingrijpend programma dat, gelet op de locatie van dat woongebied, voldoende rekening dient te houden met zijn omgeving. Niet enkel op milieutechnisch vlak zal een grote verandering plaatsvinden, ook vanuit ruimtelijk oogpunt zal het ontwerp het aanzicht van het bedrijf drastisch wijzigen. Omdat de bedrijfssite een aanzienlijke straatbreedte bezit en maximaal zichtbaar is vanaf het openbaar domein, heeft het ontwerp een enorme invloed op het straatbeeld. Afgezien van dit, hebben de bestaande bedrijfsgebouwen eveneens nood aan modernisering. Tot op heden werd niet

echt rekening gehouden met de integratie van het bedrijf naar de omliggende percelen toe.

Uit de aanvraag blijkt dat er aandacht werd geschonken aan de materiaalkeuze en vormgeving. Het voorste gedeelte van de nieuwbouw wordt immers zodanig vormgegeven dat de nieuwbouw interfereert met de straatzijde en het omliggende woongebouwen. Dit volume wordt gekenmerkt door zijn vele glaspartijen en krijgt ook een residentiële functie als conciërgewoning. Het bedrijfsgebouwen is gehuisvest in een volume dat naar afmetingen een gevolg is van de noodzakelijke machinerie voor het productieproces. Het valt niet te betwisten dat het gebouw ter hoogte van de destillatiekolom een aanzienlijke hoogte heeft, dat bovendien vreemd is aan de omgeving. Om dit 'toren'volume zachter te laten overkomen wordt de bovenste laag voorzien in doorschijnende polycarbonaatpanelen. De aandacht die geschonken wordt aan de architectuur en het concept van het bedrijf, maakt dat het gebouw zich op een aanvaardbare wijze laat inpassen in deze buurt.

Het valt te verwachten dat dit project geen negatieve invloed heeft op de mobiliteit. Doordat het opslaan van goederen nu volledig op eigen terrein kan, hoeft er geen transport meer te gebeuren van de bedrijfssite naar een opslagplaats op een andere locatie. Enkel wat het parkeergebeuren voor vrachtwagens op eigen terrein betreft, geeft het dossier te weinig garanties voor kwalitatieve inpassing. Gezien het aangewezen is dat de vrachtwagenparking onttrokken wordt van het straatbeeld zowel vanuit de Fortstraat als vanuit Kloosterstraatje, dient dit georganiseerd te worden tussen de bedrijfsgebouwen in.

Aan de zijde van de Fortstraat en de buurtweg wordt een groenscherm aangeplant, wat het straatbeeld aantrekkelijker maakt. Het bestaande hekwerk zal verwijderd worden. Ook wordt een groenscherm aangeplant waardoor een beperkte buffering wordt voorzien, wat op heden nog niet het geval was. Dit draagt mee aan een betere integratie van het geheel in de omgeving. Volgens de omzendbrief betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp- gewestplannen en gewestplannen, gewijzigd via omzendbrief dd. 25/1/2002 en 25/10/2002, wordt gesteld dat de industriële gebieden een bufferzone omvatten. De bufferzone dient steeds aangepast te worden aan de aard van de activiteiten van het bedrijf en de omvang ervan. Doch dient de beoordeling van de buffer te gebeuren bij het beoordelen van de effectieve aanvraag. De bedrijfssite is zoals hierboven reeds omschreven, een historisch gegroeide situatie, lang voor het in voege treden van het gewestplan. De buffer die ter hoogte van de voetweg wordt voorzien, is bescheiden, maar zal toch voor een betere invulling van het bedrijf op deze locatie zorgen, gelet op het ontbreken van enige buffervoorzieningen op heden. Ook de activiteiten op het terrein zijn niet van deze aard dat er grote hinder wordt gevormd voor het aanpalende woongebied. De groenplant is essentieel om een kwalitatieve inpassing van het geheel te bekomen. Het is dan ook aangewezen om hiervoor een concrete timing op te leggen.

In het advies van de GECORO wordt gewezen op het feit dat het aangewezen is om de nodige maatregelen te nemen om ongebreidelde toename van industriële activiteiten binnen de dorpskern van Overmere tegen te gaan.

Vanuit ruimtelijk oogpunt is dit vast en zeker een terechte opmerking. De aanvrager dient er zich van bewust te zijn dat geen ingrijpende bijkomende activiteiten, noch bouwwerken, kunnen worden toegevoegd aan de bedrijfssite, dit om de ruimtelijke draagkracht van het perceel en de omgeving niet te overschrijden.

Het voorliggende project werd getoetst aan het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende de vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen

aan milieueffectrapportage. De aanvraag staat niet beschreven in Bijlage 1 van het besluit en komt niet voor in het Bijlage 2 van het besluit van de Vlaamse Regering. De productiecapaciteit van het bedrijf is steeds minder dan 60 000 ton per jaar. Dit blijkt eveneens uit de milieuvergunningsaanvraag. Bijgevolg is een milieueffectenrapportage en een ontheffing niet noodzakelijk voor dit dossier. Wel komt de bedrijfsfunctie voor in Bijlage 2 van de Europese richtlijn 85/337/EEG. Dit impliceert dat tijdens de vergunningsprocedure dient nagekeken te worden of het project al dan niet aanzienlijke milieugevolgen verwacht. Door het nieuwe concept van het bedrijf zal de opslag van goederen op eigen terrein kunnen plaatsvinden, wat een gunstig effect zal hebben op de mobiliteit, zoals hierboven omschreven. Alsook blijkt uit de recent afgeleverde milieuvergunning dat door het nieuwe productieproces de bestaande geurhinder zal worden verholpen. De mogelijke effecten op het milieu werden allen afgetoetst bij de milieuvergunning die op 5 januari 2012 werd afgeleverd door de Deputatie. Er wordt geconcludeerd dat de nieuwbouw geen nadelige milieueffecten teweeg zal brengen, waardoor kan worden besloten dat een milieueffectenrapportage niet vereist is.

De Brandweer heeft op 4 december 2012 een voorwaardelijk gunstig advies uitgebracht. Dit advies wordt dan ook als bindende voorwaarde gehecht aan deze beslissing.

De aanvraag heeft geen negatieve invloed op de goede ruimtelijke ordening en kan, gelet op bovenstaande motivering, als stedenbouwkundig verantwoord worden beschouwd, mits het naleven van de bijkomende voorwaarden.

(...)

- Het advies van de brandweer van 4 december 2012 is strikt te volgen. Bijgevolg dient een hydrant te worden voorzien ten laste van de bouwheer.*
- Het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer van 26 september 2012 is strikt te volgen.*
- De materiaalkeuze zoals voorzien in het aanvraagdossier dient strikt nageleefd te worden.*
- Er kunnen geen bijkomende ingrijpende bedrijfsactiviteiten worden ingericht in de bestaande bedrijfsgebouwen.*
- De vrachtwagens dienen te parkeren tussen bedrijfsgebouwen in.*
- De voorziene groenschermen dienen binnen termijn van 1 jaar na de eerste ingebruikname van de nieuwbouw aangeplant te zijn.*

...”

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 1 februari 2013 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 26 maart 2013 om dit beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen, mits naleving van de door het college van burgemeester en schepenen gestelde voorwaarden.

Na de hoorzitting van 9 april 2013 beslist de verwerende partij op 18 april 2013 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen onder dezelfde voorwaarden als die van de bestreden beslissing. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

2.3 De juridische aspecten

De aanvraag is principieel in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven.

2.4 De goede ruimtelijke ordening

Voor het betrokken terrein gelden geen specifieke stedenbouwkundige voorschriften, opgelegd door een bijzonder plan van aanleg of een verkaveling, zodat bij de beoordeling van onderhavig beroep naar de inpasbaarheid en verenigbaarheid met het woongebied geen concrete normen of verplichtingen kunnen worden gehanteerd. Bijgevolg zijn de specifieke kenmerken en karakteristieken van de omgeving van het betrokken terrein doorslaggevend.

De bouwplaats is gelegen in het centrum van Overmere. Er vinden sinds 1815 bedrijvigheden plaats. De historisch gegroeide industriële site werd samen met een site in de Kruisstraat op de gewestplannen als industriegebied ingekleurd, omsloten door woongebied. Ze blijkt altijd in harmonie geweest met de omliggende woonomgeving.

Het bedrijfsgebouw werd zoveel mogelijk in de woonomgeving geïntegreerd. Zo werd gekozen de bebouwing dieper op terrein te organiseren zodat aan de straatkant plaats is voor parkeerplaatsen en een groenbuffer; het kantoorgebouw met conciërgewoning dat met zijn diensten- en woonfunctie nauw aansluit bij het woongebied, werd ingepland aan de straatkant, het productiegebouw werd daarachter ingeplant.

Met een hoogte van 9,95 m en voornamelijk glas als gevelmateriaal sluit het kantoorgebouw aan bij de woonomgeving. De afmetingen van het industrieel gebouw vloeien voort uit de productieopstelling. Het industrieel gebouw met onder meer een toren van 20,55 m hoog is achter het kantoorgebouw ingeplant, verder van de straat, zodat de impact zelfs van dit hoger deel op het straatbeeld beperkt blijft. De industriële materialen werden zo gekozen dat ze toch maximaal aansluiten bij de woonomgeving.

Achter het perceel is een braakliggend perceel gelegen, eveneens in het industriegebied; links op het terrein blijven de gebouwen behouden zodat er zowel naar de achterliggende als naar de links gelegen percelen een ruime buffering is. Aan de rechterkant, ter hoogte van het Kloosterstraatje, is de bebouwing ingeplant op 6,91 m tot 9,68 m van de perceelsgrens, waarvan 4 m verharding voor vrachtovervoer en 2,92 m tot 5,68 m groenbuffer, onder meer met een haagmassief van 2 m hoog. Rechts daarvan bevindt zich de 4m brede voetweg Kloosterstraatje, zodat de nieuwbouw op een afstand van minstens 10,92m van de rechts aanpalende meergezinswoning is gelegen. Een bufferzone zoals voorzien in de omzendbrief is hier niet mogelijk, gelet op de beperkte breedte van het industriegebied, dat bovendien ontstaan is als gevolg van een op die plaats historisch gegroeid bedrijf. Gelet op de historisch gegroeide bedrijfssite, het feit dat het bedrijf in het verleden nooit hinder heeft veroorzaakt naar de omwonenden toe en de vaststelling dat heden elk groenscherm ontbreekt, kan worden geoordeeld dat een bufferzone in de grootteorde zoals voorgesteld van de omzendbrief in deze specifieke situatie weinig meerwaarde heeft en het perceel al te zeer zou bezwaren, daar waar bij de vaststelling van het gewestplan wel degelijk geopteerd werd dit bedrijf op deze plek kansen te geven. Er wordt voorzien in enige vorm van buffering -wat op vandaag nog niet het geval is- welke bijdraagt aan een betere integratie van het geheel in de omgeving. Ook de activiteiten op het terrein zijn niet van die aard dat er grote hinder wordt gevormd voor het aanpalende woongebied.

Er werd veel aandacht besteed aan de integratie van de werken in de context en er kan worden gesteld dat het evenwicht met de woonomgeving behouden blijft.

Op gebied van mobiliteit zijn geen problemen te verwachten. Na de werken zal minder transport nodig zijn doordat de goederen op het eigen terrein zullen opgeslagen worden.

*Aan de straatkant is voldoende parkeermogelijkheid, onder meer voor het personeel. Links achteraan op het perceel zijn parkeergelegenheden voor vrachtwagens.
De brandweer heeft een voorwaardelijk gunstig advies verstrekt, er is een voldoende brede brandweg rondom de nieuwbouw voorzien voor interventie.*

2.5 Conclusie

*Uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep niet voor inwilliging vatbaar is.
Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend mits naleving van de voorwaarden zoals opgenomen in het bestreden besluit.
..."*

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 dit middel roept de verzoekende partij de volgende schendingen in: de artikelen 7.2.0 en 8.2.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (inrichtingsbesluit) en de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, het rechtszekerheidsbeginsel en de formele motiveringsplicht. De verzoekende partij zet uiteen:

"...

Toelichting

De percelen waarvoor de vergunning werd verleend zijn overeenkomstig de planologische voorzieningen van het bij KB van 7 november 1978 vastgesteld gewestplan Dendermonde gelegen in industriegebied waarvoor art. 7.2.0. en 8.2.1. van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en toepassing van de gewestplannen van toepassing zijn. (eigen benadrukking en onderlijning).

Artikel 7.2.0 en 8.2.1 van het voormeld KB van 28 december 1972 bepalen het volgende: '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.'*

ART. 8.

2.1. Voor de industriegebieden kunnen de volgende nadere aanwijzingen worden gegeven:

./..

2.1.2. de gebieden voor milieubelastende industrieën. **Deze zijn bestemd voor bedrijven die om economische of sociale redenen moeten worden afgezonderd;**

De omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, gewijzigd via omzendbrief dd. 25/1/2002 en 25/10/2002 bepaalt het volgende (eigen benadrukking en onderlijning):

'7.2.2. De industriële gebieden omvatten een bufferzone.

a) De hier bedoelde bufferzone is onafhankelijk van de bufferzone die op het ontwerp-gewestplan is aangeduid in toepassing van artikel 14.4.5. In het huidige geval gaat het niet om een zelfstandig bestemmingsgebied maar betreft het een strook binnen het industriegebied met een hoofdzakelijk esthetische en stedenbouwkundige functie. Om die reden moet ze aangebracht worden op het industriegebied zelf.

b) De breedte en de aanleg van de bufferzone is afhankelijk van de oppervlakte en de vorm van het industriegebied zelf, van de aard van de industrieën, van de eigenlijke hinderlijkheid ervan en van de bestemming van de aanpalende gebieden.

De bufferzones dienen te worden bepaald in de bouwvergunning, verleend voor de randpercelen van het gebied, of in het indelingsplan dat opgesteld wordt naar aanleiding van een onteigeningsplan, of in een bijzonder plan van aanleg van het gebied. Bouwvergunningen voor de oprichting van een industrieel of ambachtelijk bedrijf zijn onwettig indien zij niet voorzien in de aanleg van een bufferzone, of indien de bufferzone waarin zij voorzien ontoereikend is.

Rondom de industriezones en ambachtelijke zones dient (op de aldus aangeduide zone) een bufferstrook aangelegd te worden waarvoor als breedte volgende cijfers als richtinggevend kunnen worden vooropgesteld :

15 m voor ambachtelijke bedrijven;

25 m voor milieubelastende bedrijven;

50 m voor vervuilende industrie.

Wanneer zij palen aan woongebieden moeten deze breedten vergroot en zelfs verdubbeld worden.'

In voorliggend geval wordt een nieuw bedrijfsgebouw, ruim 100 meter lang, 30 meter breed en plaatselijk meer dan 20 meter hoog, ingeplant op nauwelijks 7 meter afstand van de grens van het aanpalend woongebied en dat over een afstand van ruim 75 meter. Slechts achteraan het gebouw vergroot de afstand tot het woongebied tot iets meer dan 9 meter (zie kopie inplantingsplan hieronder). [afbeelding]

Zowel in de vergadering van de Gecoro van 26 november 2012 als in haar beroepschrift van 1 februari 2013 heeft verzoekende partij gewezen op het probleem van de ontbrekende bufferzone.

*In het bestreden besluit wordt daarover het volgende gesteld
(...)*

*Terwijl het om een wettelijke verplichting gaat waarvan niet kan worden afgeweken en op basis waarvan de randpercelen van het industriegebied, in concreet geval palend aan woongebied, moeten worden gevrijwaard van bebouwing, en op basis waarvan bijgevolg de gevraagde stedenbouwkundige vergunning dan maar moet worden geweigerd, wordt door verwerende partij geconcludeerd dat er geen bufferzone mogelijk is. Het is natuurlijk juist omdat een bouwvergunning wordt aangevraagd om de randpercelen te bebouwen dat er geen ruimte over blijft voor een bufferzone. En het is dus ingevolge de beslissing van verwerende partij dat een bufferzone onmogelijk **wordt** en niet omgekeerd.*

De Raad van State heeft reeds herhaaldelijk gesteld dat van de verplichting tot aanleg van een bufferzone niet kan worden afgeweken. Verzoekende partij verwijst o.m. naar het arrest nr. 32.024 van 16 februari 1989 waarin het volgende is gesteld (volledige kopie als bijlage 3):

(...)

In het bestreden besluit wordt niet betwist dat er geen bufferzone is voorzien: 'Een bufferzone zoals voorzien in de omzendbrief is hier niet mogelijk,'.

In redelijkheid kan inderdaad niet worden betwist dat een amper 7 m brede bufferstrook kennelijk ontoereikend is om te voldoen aan de bepalingen van artikel 7.2.0 van het koninklijk besluit van 28 december 1972.

En er is meer. In plaats van de nodige bufferzone te voorzien tussen het bedrijfsgebouw en het woongebied, werd 'het bedrijfsgebouw zoveel mogelijk in de woonomgeving geïntegreerd'.

En dat terwijl het bedrijf krachtens voormelde bepalingen van artikel 8 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 zou moeten worden afgezonderd van het woongebied.

Het gaat hier echter wel degelijk over een bedrijf dat thuishoort in een industriegebied en niet in een woongebied en dat juist omwille van die eigenheid enerzijds en de beperkte oppervlakte van het plaatselijk industriegebied anderzijds krachtens de onder punt IV hierboven reeds aangehaalde bepalingen uit het informatief en richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Berlare niet in aanmerking komt voor herlokalisatie op de gestelde plaats, zelfs niet binnen de gemeente.

In haar advies van 26 november 2012 heeft de Gecoro geadviseerd dat het noodzakelijk is om voor het betreffende industriegebied een ruimtelijke visie op lange termijn te ontwikkelen. Zoals ook in de richtinggevende bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Berlare is voorzien. Het is duidelijk dat met de bestreden beslissing en het nieuwe bedrijfsgebouw de ontwikkeling van een ruimtelijke visie op lange termijn volledig wordt gehypothekeerd, zo niet onmogelijk wordt (volledig advies Gecoro zie bijlage 2e).

(...)

Door de voormelde bepalingen van artikel 7 en 8 van het koninklijk besluit van 28 december te negeren schendt verwerende partij ook het rechtszekerheidsbeginsel.

Zelfs als zou kunnen worden afgeweken van de verplichting om een bufferzone te voorzien (quod non) dan is ook de argumentatie in het bestreden besluit dat er in het concreet geval geen bufferzone zou nodig zijn, niet deugdelijk.

In het bestreden besluit wordt dienaangaande op pag. 11 het volgende gesteld:

(...)

Deze overweging is letterlijk overgenomen uit het verslag van 26 maart 2013 van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar.

In haar schriftelijke repliek van 4 april 2013 heeft verzoekende partij daarop het volgende geantwoord en daarbij duidelijk tegengesproken dat de nieuwe toestand een verbetering zou geven t.o.v. de huidige toestand:

`Voor zover al van de wettelijke verplichte bufferzone zou kunnen worden afgeweken (quod non) wordt in het advies van de provinciale ruimtelijke ambtenaar al evenmin op een deugdelijke wijze aangetoond dat een bufferzone geen meerwaarde zou hebben.

Wat de bestaande toestand betreft is de vet-smelterijactiviteit vooreerst duidelijk op een grotere afstand van het woongebied gelegen (zie bijgevoegde luchtfoto) en had de melkerijactiviteit (waar nu nieuwe vet-smelterijactiviteiten worden gepland) duidelijk een veel minder industrieel karakter.

Een zeer groot verschil is ook dat thans een meer dan 20 meter hoge industriële installatie is gepland tot op nauwelijks 10 meter van dichtstbij gelegen (meergezins)woning, dat in vergelijking met de minder dan 10 meter hoge bestaande vet-smelterij die op meer dan 25 meter van het woongebied tot zelfs 50 meter van de meest nabij gelegen woning (in woongebied) is gelegen.'

In zijn nota van 8 april 2013 betwist de raadsman van de vergunninghouder dat de bestaande raffinaderij (met 'vet-smelterij' wordt uiteraard hetzelfde bedrijf bedoeld - om vetten te raffineren moet men ze ook eerst smelten) op grotere afstand van het woongebied is gelegen (zie kopie hierna). [afbeelding]

Op de hoorzitting van 9 april 2013 heeft verzoekende partij herhaalt dat het bestaande bedrijf wel degelijk op een veel grotere afstand van het woongebied is gelegen en dat de aanduiding van de grens tussen woongebied en industriegebied op de luchtfoto bij haar schriftelijke repliek correct is. [afbeeldingen]

Het industriegebied zoals aangeduid op gewestplan is aan de straatkant wel degelijk ongeveer 125 meter breed en omvat, in tegenstelling met de aanduiding op het situatieplan van de raadsman van de vergunninghouder hierboven, ook de percelen ten westen van de bestaande raffinaderij (cf. de uittreksels hierboven uit GIS-Vlaanderen en de daarop gemeten en aangeduide segmenten).

Het bestaande bedrijf is zowel aan de westzijde als aan de oostzijde op ruim 25 meter van de grens van het aanpalende woongebied gelegen. Het gegeven dat aan de oostkant die ruimte is ingenomen door de gebouwen van de vroegere melkerij doet daar geen afbreuk aan. Zelfs toen die nog in exploitatie was vormde de gebouwen van de melkerij een behoorlijke buffer tussen de huidige vetraffinaderij en het woongebied. En ook op basis van die toestand werd in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan geoordeeld dat het bedrijf er niet thuishoort. [afbeelding]

Met de nieuwe situatie komen de bedrijfsgebouwen bijgevolg wel degelijk veel dicht bij het woongebied en wordt de situatie inzake mogelijke hinder veel meer precair dan de bestaande toestand. Vooral ook door de omvang en de hoogte van het nieuwe gebouw. De argumentatie van verwerende partij in het bestreden besluit dat met de nieuwe toestand veel meer dan vroeger een buffering wordt gerealiseerd, houdt dus geen steek. Ze is overigens ook volledig in strijd met de stellingname eveneens in het bestreden besluit dat 'het bedrijfsgebouw zoveel mogelijk in de woonomgeving werd geïntegreerd'.

Dat klemt des te meer nu verzoekende partij in haar schriftelijk repliek uitdrukkelijk heeft aangevoerd dat de betreffende argumentatie niet deugdelijk is. En verwerende partij niettegenstaande die kritiek de betreffende argumentatie uit het verslag van 26 maart 2013

van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar gewoon overneemt, zonder de kritiek van verzoekende partij te vermelden, laat staan te weerleggen. Op die wijze schendt verwerende partij de beginselen van behoorlijk bestuur en de verplichting om haar besluiten formeel en deugdelijk te motiveren.

...

2.

De verwerende partij antwoordt hierop:

“ ...

Verzoekster stelt dat het aangevraagde geen bufferzone voorziet, waardoor de deputatie geen stedenbouwkundige vergunning mocht verlenen voor het bedrijfsgebouw.

Anders dan verzoekster voorhoudt, is er wel buffering voorzien rond het bedrijfsgebouw. In de bestreden beslissing is hieromtrent het volgende uiteengezet (stuk 16, p. 11):

(...)

Wat de verwijzing naar de bufferzone zoals voorzien in "omzendbrief betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen" betreft, moet vooreerst worden opgemerkt dat deze omzendbrief geen verordenende kracht heeft. Het aanvoeren van een schending van deze omzendbrief kan derhalve niet tot de vernietiging van een bestreden beslissing leiden. Voor zover de schending wordt aangevoerd voor de voormelde omzendbrief is dit gedeelte van het middel onontvankelijk (RvVb nr. A/2012/0459 van 7 november 2012).

De deputatie heeft ten aanzien van de voorziene buffering onderzocht of deze het aanvraagde voldoende is. Uit de hierboven aangehaalde motivering blijkt dat de deputatie in alle redelijkheid heeft geoordeeld dat de beoogde buffering zal bijdragen tot een betere integratie van het geheel in de omgeving. Deze bufferstrook is dan ook niet kennelijk ontoereikend, in tegenstelling tot wat verzoekster beweert.

Verzoekster had in haar schriftelijke repliek opgeworpen dat het verslag van de PSA niet op deugdelijke wijze aantoont dat een bufferzone geen meerwaarde zou hebben. Dit argument is echter een foute interpretatie van het verslag. In dit verslag is enkel gesteld dat een bufferzone met de breedte voorgesteld in de omzendbrief weinig meerwaarde zou hebben in deze specifieke situatie omwille van een aantal duidelijk vermelde redenen, maar niet dat geen enkele vorm van buffering nodig zou zijn. De PSA heeft op zorgvuldige wijze geoordeeld dat de door de aanvrager beoogde buffering bijdraagt tot een betere integratie van het geheel in de omgeving.

Om te voldoen aan de formele motiveringsplicht is een vergunningsverlenende overheid, die optreedt als een orgaan van actief bestuur, er niet toe gehouden te antwoorden op alle bezwaren en opmerkingen. Het volstaat dat de ze in haar beslissing duidelijk de met de ruimtelijke ordening verband houdende redenen opgeeft, waarop zij haar beslissing steunt, derwijze dat het de belanghebbende mogelijk is met kennis van zaken tegen de beslissing op te komen.

Aangezien het verslag van de PSA afdoende de met de ruimtelijke ordening verband houdende redenen omvatte, kon de deputatie deze beoordeling dan ook overnemen. De beslissing is wel degelijk afdoende gemotiveerd.

Het eerste en enige middel is ongegrond

...”

3.

De tussenkomenende partij voegt daar nog het volgende aan toe:

“ ...

De verzoekende partij is van oordeel dat de bestreden beslissing geen of onvoldoende rekening houdt met de noodzakelijke bufferzones. De verzoekende partij is, onder verwijzing naar de omzendbrief van 8 juli 1997, van oordeel dat een bufferzone nodig is in de grootteorde van 25 m.

Het is juist dat volgens artikel 7.2.0. van het KB van 1972, de industriegebieden een bufferzone moeten omvatten. De bufferzone is bedoeld als een binnen de grenzen van het industriegebied te situeren strook met een hoofdzakelijk esthetische en stedenbouwkundige functie (RvS 18 september 2003, nr. 123.043, E. DE HAUWERE en R. VEREECKEN en L. MARTENS).

Deze bepaling definieert voor het overige niet hoe omvangrijk een dergelijke bufferzone moet zijn en hoe die dient te worden opgevat (groenbuffering of iets anders).

De verzoekende partij verwijst ten deze naar de inhoud van de omzendbrief van 8 juli 1997 om haar betoog over de noodzakelijke breedte van de bufferzone te ondersteunen. Zij gaat daarbij echter voorbij aan twee belangrijke aspecten.

Op de eerste plaats moet worden opgemerkt dat de omzendbrief van 8 juli 1997, zoals later gewijzigd, louter richtsnoeren bevat en geen bindend karakter heeft, zodat niet naleving van de bepalingen ervan niet tot de onwettigheid van een vergunningsbesluit leiden. De rechtspraak van de Raad van State heeft dit meermaals bevestigd (RvS 25 mei 2005, nr. 145.008, DIERCKX; RvS 6 juni 2005, nr. 145.429, TIMMERMANS e.a.; RvS 5 mei 1994, nr. 47.235, POLFLIET e.a.; RvS 18 november 2008, nr. 188.036, MENTEN). Alleen al om deze reden is de door de verzoekende partij vooropgestelde bufferbreedte van 25 m niet afdwingbaar. De stelling van de verzoekende partij dat het hier zou gaan om een wettelijke verplichting is dan ook kennelijk onjuist.

Maar er is meer.

Afgezien van het gegeven dat de in de vermelde omzendbrief opgegeven bufferbreedtes geen wettelijk bindende kracht hebben, worden die breedtes in de omzendbrief uitdrukkelijk als louter richtinggevend cijfers vooropgesteld.

De verzoekende partij kan dan ook niet volstaan met een routineuze verwijzing naar de breedtecijfers in voormelde omzendbrief. De verzoekende partij moet daarentegen aannemelijk maken dat de door haar ingeroepen bufferbreedte van 25 m noodzakelijk is om de esthetische en stedenbouwkundige functie te kunnen vervullen. Zoals hierna wordt verduidelijkt, slaagt de verzoekende partij daar niet in.

Bij het voorzien van een bufferzone gelden volgende principes.

Zoals wordt bevestigd in de geciteerde omzendbrief van 8 juli 1997 is de breedte en de aanleg van de bufferzone afhankelijk van de oppervlakte en de vorm van het industriegebied zelf, van de aard van de aanwezige industrieën, van de eigenlijke hinderlijkheid ervan en van de bestemming van de aanpalende gebieden. Kortom: de vraag naar de ruimtelijke invulling van de bufferzone wordt bepaald door de plaatselijke

omstandigheden, daarin begrepen de vorm van het industriegebied, en de potentiële hinderimpact van de bedrijven die moeten gebufferd worden.

In het voorliggende dossier heeft het bedrijf de bufferzone opgevat als een groenscherm aan de zijde van de straat, gelegen ten zuiden van het industriegebied, en de buurtweg, gelegen ten oosten van het industriegebied. Het groenscherm aan de zijde van de voetweg heeft een hoogte van 2 m waarboven aan de perceelsgrens een bijkomend scherm van geleide bomen komt. De bebouwing is aan die zijde van het industriegebied ingeplant op 6,91 m tot 9,68 m. Naast de oostelijke grens van het industriegebied ligt nog eens een weg. Het groenscherm heeft doorgaans een breedte van 3 m. Aan de achterzijde van het bedrijfsterrein is het bedrijf gebufferd door een breed onbebouwd terrein.

Hoewel de buffer die ter hoogte van de voetweg wordt aangebracht inderdaad een beperkte breedte heeft, zal dit niettemin zorgen voor een aanvaardbare esthetische inkleding van het bedrijf. Daarbij moet overigens worden overwogen dat de hinderimpact van het bedrijf beperkt is, die in de toekomst, door de voorgenomen renovatie, nog zal verminderen. Een bredere buffer is dan ook niet vereist om de stedenbouwkundige hinder op een aanvaardbaar niveau te houden. Deze vaststelling volstaat om de voorziene bufferzone aanvaardbaar te achten in het licht van de hierboven geciteerde principes. Hieruit volgt ook dat de door de verzoekende partij vooropgestelde minimumbreedte van 25 m in casu geenszins noodzakelijk is opdat de buffer zijn esthetische en stedenbouwkundige functie zou kunnen vervullen.

Tevergeefs beoogt de verzoekende partij de indruk te wekken als zou de bestreden vergunningsbeslissing genoegzaam hebben genomen met de voorziene buffer omdat de bedrijfssite een historisch gegroeide situatie is. Die zienswijze is al te eenvoudig.

Het is juist dat de vergunnende overheid, in aansluiting met wat ook de GECORO deed, heeft verwezen naar de specifieke bedrijfshistoriek. Die bedrijfshistoriek, die overigens aan de basis ligt van de specifieke vorm en ligging van het industriegebied en de configuratie met de omliggende woonomgeving, is wel degelijk relevant bij de beoordeling van de bufferzone. De motivering van de bestreden beslissing is daardoor niet ondeugdelijk, zoals de verzoekende partij poneert.

Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt echter ook dat de overheid op een correcte en zorgvuldige wijze heeft nagegaan of de voorziene buffer, gelet op de plaatselijke stedenbouwkundige constellatie enerzijds en de (geringe) hinderimpact die verbonden is aan het bedrijf anderzijds, zijn esthetische en stedenbouwkundige functie kan vervullen.

In de bestreden beslissing leest men daarover:

(...)

Dit sluit overigens aan bij de motivering van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van Berlare:

(...)

Uit deze uitgebreide motivering blijkt dus wel degelijk dat de vergunnende overheid de concrete buffervoorziening heeft getoetst op zijn esthetische en stedenbouwkundige functie. De verzoekende partij toont niet aan dat de gegeven motivering onjuist of, rekening houdend met de concrete omstandigheden, kennelijk onredelijk is.

De kritiek van de verzoekende partij komt er in essentie op neer dat de bufferbreedte van 25 m die zij voor ogen heeft niet kan worden gerealiseerd omdat de bestreden beslissing

toelaat dat er wordt gebouwd tot dicht bij de randpercelen van het industriegebied. Die kritiek snijdt in het licht van wat eerder werd opgemerkt echter geen hout.

Ook de omzendbrief van 8 juli 1997 sluit immers niet uit dat, in functie van de specifieke kenmerken van het dossier, daarin begrepen de bedrijfshistorische gegevens en de gevolgen daarvan op de vorm/licging van het industriegebied en stedenbouwkundige configuratie ten overstaan van het omliggend woongebied, wordt afgeweken van de louter indicatief aangegeven breedtes in de omzendbrief.

Bovendien blijkt de motivering van de bestreden beslissing, waar wordt gesteld dat de toepassing van de bufferbreedtes van de omzendbrief van 8 juli 1997 niet mogelijk is, gezien de beperkte breedte van het industriegebied in kwestie, juist te zijn.

Meer nog, indien men de (indicatieve) bufferbreedtes rigoureus zou willen toepassen in voorliggend dossier, waarop de verzoekende partij kennelijk aanstuurt, dan is de facto geen enkele industriële bedrijvigheid nog mogelijk. Dit blijkt zonder meer uit het grafische plan dat hieronder is opgenomen. [afbeelding]

Wat de verzoekende partij dus eigenlijk nastreeft met haar meedogenloze verwijzing naar de bufferbreedtes uit de omzendbrief van 8 juli 1997, die zij als een harde verplichting aan het bedrijf wenst gedictieerd te zien, is dus het bedrijf, dat juist wil investeren in innovatie en verbetering, zowel op esthetisch als op milieutechnisch vlak, essentieel te treffen in haar leefbaarheid. Dit is niet redelijk, en heeft nog weinig van doen met de vrijwaring van de goede ruimtelijke ordening en leefomgeving, waarvan zij de bescherming beoogt.

Een en ander geldt des te meer, nu de verzoekende partij er niet in slaagt aannemelijk te maken, laat staan aan te tonen, dat de getroffen voorzieningen onvoldoende zouden zijn met het oog op het bereiken van de doelstelling waartoe ook bufferzones strekken.

De stelling van de verzoekende partij dat de voorziene bufferbreedte (tussen ca. 7 m – 9,5 m) ontoereikend zou zijn, wordt inderdaad niet aannemelijk gemaakt en is speculatief. Dat het gebouw een bepaalde omvang en hoogte heeft, impliceert op zich niet, ipso facto, dat een buffer van minimaal 25 m hoe dan ook noodzakelijk is. In de bestreden beslissing, daarin voorafgegaan door de beslissing van het gemeentebestuur en het eensluidend advies van de PSA, wordt duidelijk aangegeven waarom de bufferbreedte van ca. 7 m – 9,5 m in casu volstaat. Uit de motivering (zie hierboven) blijkt dat de bestreden beslissing zich daarbij niet tevredenstelt met een loutere verwijzing naar de historische bedrijfssituatie.

De kritiek van de verzoekende partij dat de bestreden beslissing niet zou hebben geantwoord op haar argumentatie dat de afstand van de bestaande/huidige bedrijfssituatie breder is dan deze welke wordt voorzien in de nieuwe situatie, is niet relevant en overigens onjuist.

Niet relevant omdat het al dan niet voldoende zijn van de buffer moet worden beoordeeld in het licht van de aanvraag, dus de nieuwe toestand, niet in functie van een bestaande toestand. De bestreden beslissing doet dat ook. De verwijzing in de bestreden beslissing naar de historische bedrijfssituatie heeft overigens geen betrekking op de bestaande bouwtoestand, maar wel op een planologische bestemming die is ontstaan als gevolg van de historische aanwezigheid van het bedrijf in die omgeving. Het middel van de verzoekende partij, dat op dit punt haar argumentatie niet werd beantwoord in de bestreden beslissing, kan dan ook niet tot vernietiging van de beslissing aanleiding geven, en is in die mate dan ook onontvankelijk.

Maar ook onjuist, omdat blijkt dat de nieuwe gebouwen niet dicht bij de randpercelen ligt dan in de bestaande toestand (zie grafische voorstelling bestaande – nieuwe toestand hierboven).

Het eerste en enige middel is kennelijk ongegrond.

...”

4.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog:

“ ...

Zowel verwerende partij als tussenkomende partij blijven voorbijgaan aan de verordende kracht van de aangehaalde bepalingen van het KB van 28 december 1972 zoals verder toegelicht in de omzendbrief van 8 juli 1997, meer bepaald dat een industriegebied bedrijven betreft die door middel van een bufferzone moeten worden gescheiden van andere bestemmingen.

Dit is een algemeen principe ingevolge de niet-acceptabiliteit ervan in andere bestemmingsgebieden. Ten tijde van het vaststellen van het gewestplan (1978) was de bedrijvenconfiguratie reeds van die aard dat hier geen sprake kon zijn van “woongebied” en derhalve afzondering in een industriegebied planologisch noodzakelijk was.

Anderzijds betwisten noch verwerende partij, noch tussenkomende partij dat het bedrijf in kwestie thuishoort in een industriegebied. Evenmin argumenteren ze of tonen ze aan dat het bedrijf tot de normale uitrusting van het omliggende woongebied zou behoren. Ze weerleggen evenmin dat het industrieel karakter van het bedrijf met de voorliggende aanvraag zou toenemen, vnl. ingevolge de bouw van een 20 meter hoge distillatiekolom, noch dat in de situatie van 1978 en in de huidige situatie (de veel meer ambachtelijke melkerijactiviteiten zijn al enkele jaren gestopt) het bedrijf van tussenkomende partij veel beter gebufferd is t.o.v. de woonomgeving.

Verzoekende partij herhaalt daarenboven de in haar verzoekschrift aangehaalde bepalingen uit het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (waaraan ze geen eigen strekking wenst te geven) meer bepaald:

- *dat het bedrijf in kwestie omwille van het regionaal karakter niet binnen de gemeente kan worden geherlocaliseerd en dus thuishoort op een regionaal industrieterrein, cf. pag. 92 het informatief gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan;*
(...)
- *om de industriezone in kwestie op termijn om te vormen naar een ambachtelijke zone, cf. pag. 47 van het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.*
(...)

Die bepalingen hebben alles te maken met de onmogelijkheid om de betreffende industriezone en het bedrijf in kwestie voldoende te integreren in het omgevende en aanpalende woongebied.

Niettegenstaande herhalen verwerende partij en tussenkomende partij dat het bedrijf zoveel mogelijk in de woonomgeving werd geïntegreerd.

Tussenkomende partij vergist zich ook dat het hier over een bufferzone met een breedte van 25 m zou gaan. In concreet geval waarbij het industriegebied paalt aan een woonzone

moet volgens de bepalingen van de omzendbrief de breedte van de bufferzone immers worden verdubbeld tot een breedte van 50 m. Dit zijn uiteraard richtinggevende getallen maar ze bevestigen des te meer dat de in de nieuwe configuratie voorziene breedte van de bufferzone kennelijk ontoereikend is.

De conclusie van tussenkomende partij dat bij het rigoreus toepassen van de bufferbreedtes er in concreet geval geen enkele industriële bedrijvigheid meer mogelijk is, overlapt volledig met de voormelde conclusie in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, die blijkbaar door het bedrijf volledig wordt genegeerd.

De houding van verzoekende partij heeft dan ook niets te maken met een 'meedogenloze' verwijzing naar de omzendbrief. Verzoekende partij wenst zich integendeel te confirmeren met deze vorm van "beslist beleid" en de vaste rechtspraak van de Raad van State dienaangaande.
..."

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij zet in essentie uiteen dat de aanvraag gelegen is in industriegebied en dat artikel 7.2.0 van het inrichtingsbesluit bepaalt dat in een dergelijk gebied een bufferzone aanwezig moet zijn. Verwijzend naar de omzendbrief onderstreept de verzoekende partij dat in het huidige geval tenminste een bufferzone van 50 m voorzien dient te worden. Zij meent dan ook dat de voorziene bufferstrook van 7 m kennelijk ontoereikend is om te voldoen aan de voormelde bepaling. Verder stelt zij dat de bufferzone zoals voorzien in de omzendbrief een wettelijke verplichting uitmaakt en dat de verwerende partij dus niet kan besluiten dat een bufferzone niet mogelijk is.

2.1

Het wordt niet betwist dat de vergunde vetraffinaderij volgens het gewestplan 'Dendermonde' vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 november 1978, gelegen is in industriegebied. Artikel 7.2.0 van het inrichtingsbesluit heeft betrekking op industriegebieden en bepaalt dat die gebieden een bufferzone omvatten, de bepaling legt niet op hoe breed de bufferzone moet zijn. De omzendbrief licht toe dat deze bufferzone onafhankelijk is van de bufferzone die op het gewestplan is aangeduid en geeft een aantal indicaties omtrent de functies en de realisatie van de bufferzones.

De verzoekende partij verwijst naar de toelichting in de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, om te stellen dat een buffer van 50 m breed verplicht is, maar deze omzendbrief heeft enkel de waarde van een toelichting. De vergunningverlenende overheid kan de toelichtingen uit de omzendbrief bij de beoordeling van de aanvraag gebruiken als richtsnoer, doch deze hebben geen bindend of verordenend karakter. Zoals de verwerende en de tussenkomende partij terecht opmerken kan een mogelijke schending van de inrichtingsomzendbrief dan ook niet tot enige onwettigheid van de bestreden beslissing leiden.

2.2

Voor zover er in de bestreden beslissing een motivering is over het voorzien van een buffer, meent de verzoekende partij dat die niet deugdelijk is. De verzoekende partij stelt dat haar argumenten die zij tijdens de beroepsprocedure liet gelden, in de bestreden beslissing niet worden vermeld, laat staan weerlegd.

Om te voldoen aan de formele motiveringsplicht moet een vergunningverlenend bestuursorgaan de redenen vermelden waarop zij haar beslissing steunt, zodat een belanghebbende met kennis

van zaken de beslissing kan aanvechten. De in de bestreden beslissing te vermelden motieven moeten bovendien afdoende zijn. Er kan slechts rekening gehouden worden met de in de bestreden beslissing vermelde motieven.

Wanneer het vergunningverlenend bestuursorgaan afwijkt van doorheen de administratieve procedure uitgebrachte adviezen, of, indien tijdens deze procedure bezwaren en opmerkingen zijn geformuleerd aangaande een relevant en te beoordelen aspect, geldt in principe dat zij haar beslissing op dat punt des te zorgvuldiger dient te motiveren. Het gegeven dat de betrokken adviezen, opmerkingen of bezwaren niet punt voor punt moeten weerlegd worden, doet aan het bovenstaande geen afbreuk. De vergunningverlenende overheid moet aangeven of afdoende laten blijken waarom zij de argumentatie in het advies, hetzij in de bezwaren en opmerkingen niet volgt. Het louter tegenspreken van die argumentatie volstaat derhalve niet. Uit de bestreden beslissing moet blijken waarom in tegengestelde zin wordt beslist.

2.3

De bestreden beslissing vermeldt hierover het volgende:

“ ...

Achter het perceel is een braakliggend perceel gelegen, eveneens in het industriegebied; links op het terrein blijven de gebouwen behouden zodat er zowel naar de achterliggende als naar de links gelegen percelen een ruime buffering is. Aan de rechterkant, ter hoogte van het Kloosterstraatje, is de bebouwing ingeplant op 6,91 m tot 9,68 m van de perceelsgrens, waarvan 4 m verharding voor vrachtvervoer en 2,92 m tot 5,68 m groenbuffer, onder meer met een haagmassief van 2 m hoog. Rechts daarvan bevindt zich de 4m brede voetweg Kloosterstraatje, zodat de nieuwbouw op een afstand van minstens 10,92m van de rechts aanpalende meergezinswoning is gelegen. Een bufferzone zoals voorzien in de omzendbrief is hier niet mogelijk, gelet op de beperkte breedte van het industriegebied, dat bovendien ontstaan is als gevolg van een op die plaats historisch gegroeid bedrijf. Gelet op de historisch gegroeide bedrijfssite, het feit dat het bedrijf in het verleden nooit hinder heeft veroorzaakt naar de omwonenden toe en de vaststelling dat heden elk groenscherm ontbreekt, kan worden geoordeeld dat een bufferzone in de zin van de omzendbrief in deze specifieke situatie weinig meerwaarde heeft. Er wordt voorzien in een beperkte buffering, hetgeen op heden niet het geval is, welke bijdraagt aan een betere integratie van het geheel in de omgeving. Ook de activiteiten op het terrein zijn niet van die aard dat er grote hinder wordt gevormd voor het aanpalende woongebied.

Er werd veel aandacht besteed aan de integratie van de werken in de context en er kan worden gesteld dat het evenwicht met de woonomgeving behouden blijft.

...”

Verwijzend naar deze overwegingen meent de verzoekende partij dat de verwerende partij verkeerdelijk besluit dat er geen buffer mogelijk is en dat die buffer niet moet voorzien worden. De Raad stelt vast dat de verzoekende partij uitgaat van een verkeerde premisse en zij haar betoog steunt op een foutieve lezing van de bestreden beslissing. Immers stelt de Raad vast dat de verwerende partij in de bestreden beslissing oordeelt dat een bufferzone zoals voorzien in de omzendbrief niet mogelijk is. De verwerende partij merkt in de bestreden beslissing onder andere op dat het industriegebied een beperkte breedte heeft, dat het bedrijf op die plek “historisch is gegroeid”, “dat het bedrijf in het verleden nooit hinder heeft veroorzaakt naar de omwonenden toe” en dat “heden elk groenscherm ontbreekt”. De verwerende partij besluit daarom dat “een bufferzone in de zin van de omzendbrief in deze specifieke situatie weinig meerwaarde heeft.”

Volledig ten onrechte gaat de verzoekende partij ervan uit dat de verwerende partij in de bestreden beslissing oordeelt dat een bufferzone niet voorzien is. Met de zinsnede “Een bufferzone zoals

voorzien in de omzendbrief is hier niet mogelijk, gelet op ... kan worden geoordeeld dat een bufferzone in de zin van de omzendbrief in deze specifieke situatie weinig meerwaarde heeft" geeft de verwerende partij enkel te kennen dat een bufferzone zoals voorzien in de omzendbrief niet mogelijk is. Hieruit kan volgens de verwerende partij en hierin bijgetreden door de Raad niet worden afgeleid dat een bufferzone als zodanig in zijn geheel niet voorzien wordt. Naar het oordeel van de Raad kan er in het huidige geval niet redelijk worden betwist dat er in een bufferzone wordt voorzien.

Bijkomend merkt de Raad op dat de verzoekende partij zich in haar verzoekschrift verschillende keren lijkt tegen te spreken nu zij enerzijds stelt dat "er geen bufferzone is voorzien" maar tegelijkertijd bekritiseert dat "een amper 7 m brede bufferstrook kennelijk ontoereikend is om te voldoen aan de bepalingen van artikel 7.2.0" van het inrichtingsbesluit. De verzoekende partij lijkt dan ook op het ene moment het bestaan van de bufferzone te erkennen, terwijl ze op een ander moment dat zelfde gegeven lijkt te betwisten. Voor zover de verzoekende partij aanvoert dat er niet in een bufferzone wordt voorzien en de bestreden beslissing daarom artikel 7.2.0 en de formele motiveringsplicht schendt, mist haar argumentatie feitelijke grondslag.

2.4

Voormelde vaststellingen staan evenwel los van de vraag of de verwerende partij in het huidige geval op een redelijke wijze tot het besluit is gekomen dat de voorziene bufferzone voldoende is.

De Raad stelt vast dat de bestreden beslissing, weliswaar onder de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, vermeldt dat er *"achter het perceel een braakliggend perceel gelegen [is]"* en dat *"links op het terrein de gebouwen behouden [blijven] zodat er zowel naar de achterliggende als naar de links gelegen percelen een ruime buffering is."* Verder verwijst de verwerende partij naar de rechterkant van het perceel en stelt dat: *"Aan de rechterkant, ter hoogte van het Kloosterstraatje, [...] de bebouwing ingeplant [is] op 6,91 m tot 9,68 m van de perceelsgrens, waarvan 4 m verharding voor vrachtovervoer en 2,92 m tot 5,68 m groenbuffer, onder meer met een haagmassief van 2 m hoog. Rechts daarvan bevindt zich de 4m brede voetweg Kloosterstraatje, zodat de nieuwbouw op een afstand van minstens 10,92m van de rechts aanpalende meergezinswoning is gelegen."*

Zoals reeds in punt 2.2 vastgesteld vervolgt de verwerende partij dat een bufferzone zoals voorgeschreven in de omzendbrief niet mogelijk is en gelet op de concrete situatie geen meerwaarde biedt. De verzoekende partij meent echter dat het bestaande bedrijf op een veel grotere afstand ten aanzien van woongebied is gelegen dan de vergunde uitbreiding, dat de gebouwen van de melkerij een behoorlijke buffer vormden en dat de bedrijfsgebouwen "veel dichter" bij het woongebied worden voorzien. De mogelijke hinder wordt volgens de verzoekende partij nog meer precair dan wat nu het geval is.

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij hiermee niet verder komt dan het stellen van haar eigen standpunten tegenover deze van de verwerende partij, maar daarmee niet aantoonde dat de planologische beoordeling door de verwerende partij onjuist of kennelijk onredelijk zou zijn. Daarbij beperkt de verzoekende partij zich tot de loutere stelling dat de mogelijke hinder "nog meer precair wordt dan wat nu het geval is", zonder daarbij uiteen te zetten wat die hinderaspecten dan wel zijn.

Het komt evenwel aan de verzoekende partij toe om dit aan te tonen of minstens aannemelijk te maken. Bijkomend merkt de Raad op dat tijdens het openbaar onderzoek hierover geen bezwaarschriften werden ingediend. Waar de verzoekende partij benadrukt dat de huidige raffinaderij "op een veel grotere afstand" is gelegen dan het bestaande bedrijfsgebouw, merkt de Raad op dat uit de voormelde overwegingen van de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij terdege rekening heeft gehouden met de afstand van het bedrijfsgebouw ten aanzien van het

aanpalende woongebied. De bestreden beslissing vermeldt hierover dat de bebouwing wordt ingeplant “op 6,91 m tot 9,68 m van de perceelsgrens, waarvan 4 m verharding voor vrachtvervoer en 2,92 m tot 5,68 m groenbuffer, onder meer met een haagmassief van 2 m hoog. Rechts daarvan bevindt zich de 4m brede voetweg Kloosterstraatje”. De verwerende partij besluit vervolgens dat “de nieuwbouw op een afstand van minstens 10,92 m van de rechts aanpalende meergezinswoning is gelegen.”

Uit de bestreden beslissing blijkt voldoende duidelijk op grond van welke overwegingen de verwerende partij tot het oordeel komt dat het aangevraagde in aanmerking komt voor vergunning. De verwerende partij is, in het kader van de op haar rustende motiveringsplicht, er niet toe gehouden om te antwoorden op elk argument uit het beroepsschrift van de verzoekende partij. Uit de bestreden beslissing blijkt afdoende waarom de verwerende partij de argumentatie in het beroepsschrift niet volgt. De vaststelling dat de overwegingen van de bestreden beslissing eensluidend zijn met het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar doet hieraan geen afbreuk. De verwijzing van de verzoekende partij naar het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan is evenmin dienstig. Uit artikel 2.1.2, §7 VCRO volgt immers dat ruimtelijke structuurplannen op zich geen beoordelingsgrond vormen voor vergunningsaanvragen.

3.

Verder stelt de Raad vast dat de verzoekende partij niet op goede gronden een schending van artikel 8.2.1 inrichtingsbesluit aanvoert nu het niet wordt betwist dat de vergunde verkeeraderij volgens het gewestplan ‘Dendermonde’ vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 november 1978, gelegen is in industriegebied, zonder de nadere aanwijzing als gebied voor milieubelastende industrieën. Artikel 8.2.1 inrichtingsbesluit vindt in het huidige geval dan ook geen toepassing.

Tot slot merkt de Raad op dat de verzoekende partij nalaat uiteen te zetten hoe, dan wel waarom de bestreden beslissing het rechtszekerheidsbeginsel schendt.

Het enige middel wordt verworpen

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de nv BAETEN & CO is ontvankelijk.
2. Het beroep wordt verworpen.
3. De kosten van het beroep, bepaald op 275 euro, worden ten laste van de verzoekende partij gelegd.
4. De kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 28 juni 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, derde kamer, samengesteld uit:

Filip VAN ACKER, voorzitter van de derde kamer,

met bijstand van

Lieselotte JOPPEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Lieselotte JOPPEN

Filip VAN ACKER