

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 202.767 van 2 april 2010
in de zaak A. 195.024/X-14.492.**

In zake: Etienne VAN GOEYE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim De Cuyper
kantoor houdend te 9100 SINT-NIKLAAS
Vijfstraten 57
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

1. de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN
2. de gemeente KRUIBEKE

Tussenkommende partij:

de n.v. CHOCOLATERIE DUC d'O - CHOCOLATERIE
H. VERHELST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Hilde Beernaert
kantoor houdend te 2000 ANTWERPEN
Amerikalei 191
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 24 december 2009, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van 24 september 2009 van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen houdende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Chocolaterie Duc d'O" van de gemeente Kruibeke met uitsluiting van de bepaling in de stedenbouwkundige voorschriften onder artikel 2 "Specifieke voorschriften", punt 2.1 "Zone voor ambachtelijke bedrijvigheid": "Algemeen: alle nodige maatregelen treffen om geluidshinder te voorkomen en/of te beperken tot een minimum".

II. Verloop van de rechtspleging

2. De eerste verwerende partij heeft een nota ingediend.

Auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 maart 2010.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tom Huygens, die loco advocaat Wim De Cuyper verschijnt voor de verzoekende partij, Kaat Van Keymeulen, jurist, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Wim Smet, die loco advocaat Hilde Beernaert verschijnt voor de tussenkommende partij, zijn gehoord.

Auditeur Tom De Waele heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Tussenkommst

3. Met een op 3 februari 2010 ter post aangetekend verzoekschrift vraagt de n.v. Chocolaterie Duc d'O - Chocolaterie H. Verhelst om in het geding te mogen tussenkomen.

Er is grond om dat verzoek in te willigen, wat betreft het administratief kort geding.

IV. Feiten

4.1. De verzoeker woont aan de Bazelstraat 206 te Kruibeke.

De n.v. Chocolaterie Duc d'O - Chocolaterie H. Verhelst, die zich vooral specialiseert in pralines, is in de onmiddellijke nabijheid, aan de Bazelstraat 250 gevestigd.

4.2. Het betrokken bedrijf is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan

Sint-Niklaas-Lokeren gelegen in gebied voor ambachtelijke bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen, gebied dat het volledig inneemt.

Het ligt tussen enerzijds het woonlint (woongebied, deels met landelijk karakter) langs de Bazelstraat waar ook de verzoeker woont en anderzijds de Schelde met bijbehorende ringdijk en gecontroleerd overstromingsgebied.

De gronden tussen de vestigingsplaats van het bedrijf en de Schelde worden beheerst door de voorschriften van het bij besluit van de Vlaamse regering van 16 januari 2004 definitief vastgestelde gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “gecontroleerd overstromingsgebied met natuurverwevingsgebied Kruibeke-Bazel-Rupelmonde”, dat bestemmingen als gebied voor waterbeheersing en gecontroleerd overstromings- en natuurgebied vastlegt.

Ten slotte wordt de bedrijfssite ook omgeven door het vogelrichtlijngebied “Durme en de Middenloop van de Schelde” en bevindt zich in de onmiddellijke nabijheid het habitatrictlijngebied “Schelde- en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent”.

4.3. De n.v. Chocolaterie Duc d’O - Chocolaterie H. Verhelst wenst uit te breiden qua activiteiten en productiecapaciteit en zoekt daartoe ruimte in noordelijke richting tot pal achter het eigendom van de verzoeker, op terreinen met een oppervlakte van ongeveer 1 hectare, die volgens de bestemmingsvoorschriften van het voormelde gewestplan Sint-Niklaas-Lokeren bestemd zijn tot agrarisch gebied met overdruk gecontroleerd overstromingsgebied.

4.4. De gemeente Kruibeke maakt een sectoraal bijzonder plan van aanleg “zonevreemde bedrijven fase 3-Chocolaterie Duc d’O” (hierna: BPA) op om de voornoemde uitbreiding mogelijk te maken.

Dit BPA wordt grotendeels goedgekeurd bij besluit van 30 mei 2006 van de bevoegde Vlaamse minister, maar op vraag van de verzoeker schorst de Raad van State de tenuitvoerlegging van dit besluit bij arrest nr. 169.261 van 21 maart 2007.

Het BPA wordt door de Raad van State vernietigd bij arrest nr. 174.104 van 23 augustus 2007.

4.5. De gemeente Kruibeke, die inmiddels beschikt over een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, start vervolgens de procedure op voor de opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Chocolaterie Duc d’O”, met herneming van de planopties van het eerdere BPA, evenwel met

toevoeging van een passende beoordeling in het licht van de aanwezigheid van de speciale beschermingszones.

4.6. Na de plenaire vergadering gaat de gemeenteraad van de gemeente Kruibeke in vergadering van 13 oktober 2008 over tot het voorlopig aannemen van het ontwerp-uitvoeringsplan en vervolgens op 22 december 2008 tot het voorlopig vaststellen ervan.

4.7. Er wordt een openbaar onderzoek georganiseerd, tijdens hetwelk vijf bezwaarschriften worden ingediend, waarvan drie door de verzoeker.

4.8. De deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen en de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseren gunstig, waarna de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: GECORO) van Kruibeke het dossier behandelt in vergadering van 25 mei 2009 en oordeelt dat de overlast die gepaard zal gaan met de geplande uitbreiding gecompenseerd moet worden door een reeks maatregelen om de leefkwaliteit van de omwonenden te verzekeren, in het bijzonder wat de geluidshinder betreft.

4.9. Op 6 juli 2009 stelt de gemeenteraad van de gemeente Kruibeke het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Chocolaterie Duc d’O” definitief vast.

In artikel 1 van het beschikkend gedeelte van het gemeenteraadsbesluit wordt beslist dat de bijkomende maatregelen waaraan het gunstig advies van GECORO wordt gekoppeld “worden opgenomen in de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP”.

In de stedenbouwkundige voorschriften wordt dit concreet vertaald in een algemeen voorschrift onder punt 2.1 betreffende de zone voor ambachtelijke bedrijvigheid, waar wordt gesteld: “alle nodige maatregelen treffen om geluidshinder te voorkomen en/of te beperken tot een minimum”.

4.10. Bij het bestreden besluit keurt de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Chocolaterie Duc d’O” goed, met uitsluiting van het voornoemde voorschrift met betrekking tot de geluidshinder, dat als “te algemeen en te vaag” wordt bestempeld “om de toets van de rechtszekerheid te doorstaan” en waaromtrent nog wordt gesteld dat “bij een meer gedetailleerd onderzoek van de hinder naar aanleiding van de milieuvergunningsaanvraag kan blijken dat bijkomende maatregelen moeten

opgelegd worden” waarvoor evenwel “een afzonderlijke rechtsgrond in het RUP (...) niet nodig is”.

V. Onderzoek van de vordering

5. Overeenkomstig artikel 17, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

A. Ernst van de middelen

Het tweede onderdeel van het eerste middel

Uiteenzetting

6.1. In het eerste middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 49 en 50 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening “gewijzigd in” de artikelen 2.2.14 en 2.2.15 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, alsook van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de formele motiveringsplicht, de materiële motiveringsplicht, het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

In het verzoekschrift wordt het middel onder meer als volgt toegelicht:

“2° onderdeel
(...)”

De GECORO heeft in haar advies van 25.05.2009 uitdrukkelijk gewezen op de belangrijke ruimtelijke impact van de voorziene uitbreiding. De GECORO kwam tot de conclusie dat het behoud van het bedrijf op deze locatie en de voorziene uitbreiding enkel aanvaardbaar zijn, mits een aantal dwingende maatregelen genomen worden. Zoniet komt de woonkwaliteit van de omgeving in het gedrang en wordt de draagkracht van het gebied overschreden.

De gemeenteraad heeft zich uitdrukkelijk aangesloten bij dit standpunt van de GECORO.

De deputatie kon zich derhalve onmogelijk beperken tot het schrappen van deze bijkomende maatregelen. Voor de GECORO en de gemeenteraad waren deze maatregelen immers essentieel om het RUP te kunnen aanvaarden.

Indien de deputatie van oordeel was dat de aanvullende maatregelen terwille van de rechtszekerheid dienden geschrapt te worden uit de stedenbouwkundige voorschriften, diende de deputatie het RUP in haar geheel af te keuren en terug

over te maken aan de gemeente om al dan niet duidelijkere bepalingen op te nemen in de stedenbouwkundige voorschriften of bijkomend onderzoek uit te voeren naar de aanwezige hinder en mogelijke oplossing ervan.

Uit het advies van de GECORO en het besluit van de gemeenteraad blijkt immers dat deze maatregelen een onlosmakelijk en essentieel deel vormen van het RUP. Door deze maatregelen te schrappen en de rest van het RUP toch goed te keuren, wijzigt de deputatie (het evenwicht van) de beslissing van de gemeenteraad en het RUP. Als toezichthoudende overheid is de deputatie hier echter niet toe bevoegd. (...)

De deputatie overschrijft derhalve de haar door art. 2.2.15. VCRO (tevorens art. 50 DRO) toegekende bevoegdheid”.

Beoordeling

6.2. De eerste verwerende partij en de tussenkomen partij ontleen een exceptie aan het feit dat de verzoeker niet de schorsing en de nietigverklaring vordert van het gemeenteraadsbesluit van 6 juli 2009 tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, waaruit zij afleiden dat de verzoeker ook geen middelen kan invoeren die betrekking hebben op dit besluit.

Uit de aard van de zaak heeft deze exceptie enkel betrekking op middelonderdelen die worden aangevoerd tegen het gemeenteraadsbesluit van 6 juli 2009. Aangezien het hierna onderzochte middelonderdeel wordt aangevoerd tegen het besluit van 24 september 2009 van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen, dient in de huidige stand van de rechtspleging de aangevoerde exceptie niet te worden onderzocht.

6.3. Het tweede onderdeel van het eerste middel komt er op neer dat de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen haar goedkeuringsbevoegdheid te buiten is gegaan door het plan goed te keuren en tegelijk de goedkeuring te onthouden aan het stedenbouwkundig voorschrift om “alle nodige maatregelen (te) treffen om geluidshinder te voorkomen en/of te beperken tot een minimum”, voorschrift dat nochtans door de gemeenteraad bij de definitieve vaststelling van het plan werd ingevoegd teneinde het advies op te volgen van GECORO, die van oordeel was dat bijkomende maatregelen en voorwaarden noodzakelijk waren om het uitvoeringsplan te kunnen vaststellen.

6.4. Overeenkomstig artikel 2.2.15 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan de deputatie een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan dat definitief is vastgesteld door de gemeenteraad goedkeuren, in voorkomend geval gedeeltelijk, of de goedkeuring onthouden. In het laatste geval moet het besluit met redenen omkleed worden.

Door de goedkeuring aanvaardt de toezichhoudende overheid de motieven onderliggend aan het goed te keuren besluit waarbij het plan definitief is vastgesteld. Als maatregel van bijzonder bestuurlijk toezicht, kan een goedkeuring zelf evenwel geen inhoudelijke wijzigingen aan een plan aanbrengen. De procedure tot vaststelling van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan behoort immers tot de bevoegdheid van de gemeenteraad.

6.5. In casu keurt de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan goed, doch onthoudt zij haar goedkeuring aan het stedenbouwkundig voorschrift om “alle nodige maatregelen (te) treffen om geluidshinder te voorkomen en/of te beperken tot een minimum”.

Op het eerste gezicht was het opleggen van het geciteerde voorschrift voor de gemeenteraad essentieel om het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan vast te stellen.

Door een op het eerste gezicht essentieel voorschrift van goedkeuring uit te sluiten, lijkt de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen een inhoudelijke wijziging aan het plan te hebben aangebracht en zodoende haar bevoegdheid te hebben overschreden. Prima facie kon de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen indien ze meende dat het voorschrift “te algemeen en te vaag” was “om de toets van de rechtszekerheid te doorstaan” enkel het uitvoeringsplan afkeuren als geheel.

Aan deze vaststelling wordt op het eerste gezicht geen afbreuk gedaan door de elementen waarop de eerste verwerende partij en de tussenkomende partij wijzen, met name dat uit het goedkeuringsbesluit blijkt dat de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen wel degelijk zelf de hinderaspecten die verbonden zijn aan de uitbreiding geëvalueerd heeft, dat in de stedenbouwkundige voorschriften van het uitvoeringsplan regels terug te vinden zijn in verband met groene zichtschermen, lichtvervuiling en verhardingen in waterdoorlatende materialen en dat de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen geoordeeld heeft dat verdere maatregelen nog mogelijk zijn naar aanleiding van de milieuvergunningsaanvraag voor de verwezenlijking van de uitbreiding.

6.6. Het middelonderdeel is ernstig.

B. Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

7.1. Als moeilijk te herstellen ernstig nadeel voert de verzoeker onder meer aan dat het buiten discussie staat dat de aanneming van het uitvoeringsplan met

zich zal meebrengen dat de geplande uitbreiding zal worden vergund, wat voor de verzoeker schending van het uitzicht, lawaai-, geur- en lichthinder zal veroorzaken.

7.2. De eerste verwerende partij stelt dat uit haar weerlegging van het derde middel blijkt dat het bedrijf geen bovenmatige hinder veroorzaakt. De tussenkommende partij stelt dat uit het dossier blijkt dat de betrokken overheden zich hebben geëngageerd om maatregelen op te leggen eens vergunningsaanvragen moeten worden behandeld.

7.3. Het al dan niet vervuld zijn van de voorwaarde van de ernstige middelen, enerzijds, en de voorwaarde van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel, anderzijds, moet afzonderlijk worden beoordeeld. De aangevoerde nadelen kunnen niet worden verworpen omdat ze zouden worden opgevangen door hypothetische nog te nemen maatregelen waartoe de betrokken overheden zich zouden hebben geëngageerd.

7.4. De conclusie is dat in het verzoekschrift voldoende concrete gegevens worden aangevoerd die aantonen dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen zoals dit is bedoeld door artikel 17, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

BESLISSING

1. Het verzoek van de n.v. Chocolaterie Duc d'O - Chocolaterie H. Verhelst tot tussenkomst in het administratief kort geding wordt ingewilligd.

2. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van 24 september 2009 van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen houdende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Chocolaterie Duc d'O" van de gemeente Kruibeke met uitsluiting van de bepaling in de stedenbouwkundige voorschriften onder artikel 2 "Specifieke voorschriften", punt 2.1 "Zone voor ambachtelijke bedrijvigheid": "Algemeen: alle nodige maatregelen treffen om geluidshinder te voorkomen en/of te beperken tot een minimum".

3. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het geschorste besluit.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twee april 2010,
door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Jan Clement