

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2015/0248 van 21 april 2015
in de zaak 1314/0339/A/2/0269

In zake: de nv **RECOVER ENERGY**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Peter FLAMEY en Gregory VERHELST
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Jan Van Rijswijcklaan 16
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de **GEDELEGEERDE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het
departement Ruimte Vlaanderen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Michel VAN DIEVOET
kantoor houdende te 1000 Brussel, Wolstraat 56
waar woonplaats wordt gekozen

verwerende partij

*Tussenkomende
partijen:*

1. de **gemeente KAMPENHOUT**, vertegenwoordigd door het college van
burgemeester en schepenen

2. de **gemeente HAACHT**, vertegenwoordigd door het college van
burgemeester en schepenen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Cies GYSEN
kantoor houdende te 2800 Mechelen, Antwerpsesteenweg 16-18
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 24 januari 2014, strekt tot de vernietiging van het besluit van de gedelegeerde stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen van 13 december 2013 waarbij aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor de afbraak van bestaande industriële gebouwen en de bijhorende verhardingen en het bouwen van een afval-energiecentrale voor 150.000 ton niet gevaarlijk, niet recupereerbaar residu op jaarbasis en de hierbij horende terreinaanleg.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te 1910 Kampenhout, Leuvensesteenweg 51 en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummers 145A5, 145A6 en 145Z5.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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 partijen hebben een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 13 januari 2015, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sophie AERTS die loco advocaten Peter FLAMEY en Gregory VERHELST verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Michel VAN DIEVOET die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Jonas DE WIT die loco advocaat Cies GYSEN verschijnt voor de tussenkommende partijen zijn gehoord.

De tussenkommende partijen verzoeken ter zitting dat de Raad ambtshalve een middel van openbare orde zou opwerpen, met name de onbevoegdheid van de steller van de bestreden beslissing. De Kamervoorzitter stelt de behandeling van de vordering tot vernietiging in voortzetting naar de zitting van 24 februari 2015 om de partijen de mogelijkheid te bieden hieromtrent tegenspraak te bieden.

Advocaat Sophie AERTS die loco advocaten Peter FLAMEY en Gregory VERHELST verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Filip VAN DIEVOET die loco advocaat Michel VAN DIEVOET verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Jonas DE WIT die loco advocaat Cies GYSEN verschijnt voor de tussenkommende partijen 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.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en van het Procedurebesluit hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. TUSSENKOMST

De gemeente Kampenhout en de gemeente Haacht, elk vertegenwoordigd door hun college van burgemeester en schepenen verzoeken met een aangetekende brief van 25 maart 2014 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de tweede kamer heeft met een beschikking van 20 juni 2014 de tussenkommende partijen toegelaten om in de debatten tussen te komen.

Uit het dossier blijkt dat de verzoeken tot tussenkomst tijdig en regelmatig zijn ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

IV. FEITEN

Op 6 maart 2012 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij de gedelegeerde stedenbouwkundige ambtenaar een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “*de afbraak van bestaande industriële gebouwen en de bijhorende verhardingen en het bouwen van een afval-energiecentrale voor 150.000 ton niet gevaarlijk, niet recupereerbaar residu op jaarbasis en de hierbij horende terreinaanleg*”. In deze aanvraag bevindt zich tevens een project-MER dat door het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie werd opgesteld op 5 juli 2011.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan ‘Halle-Vilvoorde-Asse’, gelegen in industriegebied.

Lopende de vergunningsprocedure wordt eveneens een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan (PRUB), ‘Bijzonder economisch punt Kampenhout-Sas’, goedgekeurd met een besluit van de Vlaamse Regering van 23 januari 2013. Dit provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan werd door de verzoekende partij voor de Raad van State aangevochten. De percelen zijn volgens de voorschriften van dit uitvoeringsplan gelegen in de een “zone voor gemengd regionaal bedrijventerrein”, waarbij afvalverwerkingsactiviteiten niet zijn toegestaan. Lopende de juridictionele procedure bij de Raad wordt voormeld PRUP door de Raad van State vernietigd bij arrest van 24 oktober 2014 (nr. 228.922).

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 24 maart 2012 tot en met 22 mei 2012, worden 26.760 bezwaarschriften ingediend.

Het Agentschap Wegen en Verkeer brengt op 13 maart 2012 een ongunstig advies uit. Naar aanleiding van dit advies wordt het inplantingsplan-wegenis aangepast en opnieuw verzonden naar het Agentschap op 2 juli 2012. Op 9 oktober 2012 brengt het Agentschap Wegen en Verkeer een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Elia nv brengt op 27 april 2012 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Waterwegen en Zeekanaal brengt op 9 mei 2012 een ongunstig advies uit.

De Vlaamse Milieumaatschappij – afdeling operationeel waterbeheer brengt op 23 augustus 2012 een gunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kampenhout verleent op 19 november 2012 een ongunstig advies.

De verwerende partij beslist op 13 december 2013 de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

De aanvraag is volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse (...) gelegen in een industriegebied.

...

Ligging volgens het uitvoeringsplan + bijhorende voorschriften

De aanvraag is gelegen in het Provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan Bijzonder economisch knooppunt Kampenhout-Sas (MB 23/01/2013) in een zone voor gemengd regionaal bedrijventerrein. Het voornaamste relevante stedenbouwkundig voorschrift met betrekking tot deze aanvraag is:

Onder andere volgende activiteit is niet toegelaten: afvalverwerkingsactiviteiten die betrekking hebben op het verwijderen van afvalstoffen, hieronder worden inrichtingen verstaan waarbinnen handelingen gebeuren die leiden tot de vernietiging of definitieve opslag in of op de bodem van afvalstoffen.

(...)

BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Deze beoordeling - als uitvoering van art. 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en met oog voor de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen - houdt rekening met de volgende criteria als uitvoering van art. 4.3.1. van de codex:

functionele inpasbaarheid

Gezien de aanvraag in strijd is met het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan bestaat er geen wettelijke basis voor deze aanvraag.

ALGEMENE CONCLUSIE

Het ingediende bouwaanvraagdossier is volledig en de procedure tot behandeling van deze aanvraag is correct verlopen.

De aanvraag is echter niet in overeenstemming met de wettelijke bepalingen terzake en niet verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening.

...”

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

A. Vernietiging PRUP “Bijzonder Economisch Knooppunt Kampenhout-Sas”

1.

In haar eerste middel heeft de verzoekende partij aangevoerd dat de bestreden beslissing onregelmatig werd verleend omdat ze gegrond is op een onwettig provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan (PRUP) “Bijzonder Economisch Knooppunt Kampenhout-Sas” van de provincie Vlaams-Brabant, definitief vastgesteld en goedgekeurd middels 1) het Ministerieel Besluit van de Vlaamse Minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport d.d. 23 januari 2013 en 2) het Besluit van de Provincieraad van Vlaams-Brabant van 23 oktober 2012 houdende definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Bijzonder Economisch Knooppunt Kampenhout-Sas”.

In dit middel herneemt de verzoekende partij haar middelen die zij heeft aangevoerd binnen de vernietigingsprocedure voor de Raad van State tegen het PRUP “Bijzonder Economisch Knooppunt Kampenhout-Sas”.

De verwerende en tussenkommende partijen herhalen in hun betoog ook de standpunten die zij hebben ingenomen voor de Raad van State.

2.

De verzoekende partij heeft met een aangetekende brief van 7 november 2014 aan de Raad meegedeeld dat de Raad van State met het arrest 228.922 van 24 oktober 2014 het Provinciaal Ruimtelijk Uitvoeringsplan "Bijzonder Economisch Knooppunt Kampenhout-Sas" heeft vernietigd.

Op de openbare terechtzitting van 13 januari 2015 heeft de Kamervoorzitter ambtshalve aan de partijen de vraag gesteld naar de invloed van dit vernietigingsarrest van de Raad van State op de hangende procedure bij de Raad. Partijen hebben in hun mondeling pleidooi hun standpunten uiteen gezet.

3.

De verzoekende partij meent dat de rechtsgrond van de bestreden beslissing verdwenen is en dat de beslissing dient vernietigd te worden.

De tussenkommende partij en verwerende partij gedragen zich terzake naar de wijsheid van de Raad.

Beoordeling door de Raad

1.

Het gebrek aan de wettelijk vereiste rechtsgrond is een onwettigheid die de openbare orde aanbelangt, en door de Raad op grond van artikel 4.8.9 VCRO kan worden ingeroepen, zelfs al zou dit middel niet in het inleidend verzoekschrift zijn opgeworpen.

2.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de weigering van de aanvraag zich uitsluitend steunt op de voorschriften van het Provinciaal Ruimtelijk Uitvoeringsplan "Bijzonder Economisch Knooppunt Kampenhout-Sas". De verwerende partij komt tot de volgende conclusie:

"Gezien de aanvraag in strijd is met het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan bestaat er geen wettelijke basis voor deze aanvraag."

Het PRUP vormt dan ook de determinerende weigeringgrond van de bestreden beslissing.

3.

De Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, heeft met een arrest van 24 oktober 2014 met nummer 228.922 dit PRUP vernietigd, waardoor de rechtsgrond van de bestreden beslissing vervalt.

De bestreden beslissing moet ambtshalve, wegens het ontbreken van een rechtsgeldige rechtsgrond, vernietigd worden.

B. Verzoek tot toepassing artikel 4.8.9 VCRO

Voorafgaand

De tussenkommende partijen verzoeken de Raad, op grond van artikel 4.8.9 VCRO, het legaliteitsonderzoek uit te breiden. Zij stellen dat zij als tussenkommende partijen gebonden zijn door de grenzen zoals deze door de verzoekende partij in het inleidende verzoekschrift werd

getrokken, en geen bijkomende middelen kunnen aanbrengen, zelfs indien het zou gaan om ambtshalve middelen.

De tussenkomenende partijen wijzen er echter op dat de bestreden beslissing met een onwettigheid is behept welke de openbare orde aanbelangt, met name een bevoegdheidsoverschrijding in hoofde van het vergunningverlenend bestuursorgaan. Zij vragen de Raad dan ook het legaliteitsonderzoek in die zin uit te breiden.

De tussenkomenende partijen stellen dat dit verzoek los dient gezien te worden van middelen van openbare orde die door partijen in hun inleidend verzoekschrift dienen te worden ingeroepen. Tevens is de Raad met dit legaliteitsonderzoek niet gebonden door de grenzen van het debat getrokken door de verzoekende partij in haar inleidend verzoekschrift, gelet op het feit dat dit de belangen van de procespartijen overstijgt.

Zij stelt tevens dat het middel inzake de onbevoegdheid van de steller van de bestreden handeling tot de meest ruime vernietiging zal leiden, aangezien dit tot gevolg zal hebben dat de macht van de bevoegde overheid wordt erkend.

Standpunt van de partijen

1.

De tussenkomenende partijen wijzen er vooreerst op dat de bevoegdheidsverdeling tussen de vergunningverlenende bestuursorganen een middel van openbare orde uitmaakt. Zij stellen dat de aanvraag niet kan aanzien worden als een handeling van algemeen belang, en dat de bestreden beslissing dus niet kon genomen worden in het kader van de bijzondere vergunningsprocedure.

Het aangevraagde betreft de bouw van een afvalenergiecentrale, zonder daarbij in nieuwe elektrische leidingen te voorzien. De GECORO van de eerste tussenkomenende partij stelt in haar advies dat er geen leidingen worden voorzien waaruit zou blijken dat er energie zou worden opgewekt en afgeleverd aan het bestaande (elektriciteits)netwerk.

De tussenkomenende partijen stellen dat het hoofddoel van het aangevraagde de verbranding van afval is, waarbij het aanvraagdossier enkel in een persoonlijke energierecuperatie voorziet. Nu er geen sprake is van een openbaar karakter, kan de bijzondere procedure niet gevolgd worden. Dit is immers een uitzonderingsprocedure die restrictief dient te worden toegepast. Gelet hierop dient, indien de Raad zou besluiten tot het vernietigen van de bestreden beslissing, de aanvraag behandeld te worden door de eerste tussenkomenende partij in het kader van de reguliere vergunningsprocedure.

2.

De verzoekende partij wijst op het feit dat het vermeende bevoegdheidsincident een kwestie betreft die vandaag niet aan de orde is. De bevoegdheid van de Raad is immers beperkt tot de grenzen van het debat zoals door de verzoekende partij uiteengezet in het inleidend verzoekschrift. Evenwel stellen de tussenkomenende partijen dat een ambtshalve middel dient te worden ingeroepen met betrekking tot een vermeend bevoegdheidsincident, hoewel dit geenszins het voorwerp uitmaakt van het geschil dat op heden aanhangig is, noch onderdeel uitmaakt van het gevoerde debat.

De verzoekende partij stelt voorts, indien geoordeeld wordt dat het ambtshalve middel dient behandeld te worden, dat de gedelegeerde stedenbouwkundig ambtenaar wel degelijk bevoegd is voor de aanvraag. De geplande afvalenergiecentrale betreft immers een verbrandingsinstallatie voor niet-gevaarlijk, niet-recupereerbaar restafval met een capaciteit van 150.000 ton per jaar. De installatie laat toe om deze afvalstoffen nuttig te hergebruiken voor opwekking van elektriciteit of thermische energie. De verzoekende partij stelt dat in een eerste fase elektriciteit kan worden gegenereerd en geleverd aan het elektriciteitsnet. In een tweede fase kan de vrijgekomen

energie deels aangewend worden voor productie van thermische energie voor derden. In de eerste fase zal de technische installatie gebouwd, geplaatst en opgestart worden, ook is de opstart van de turbine voorzien die op jaarbasis 125.000 MWh aan het elektriciteitsnet zal leveren en wordt al de stoom gebruikt voor de opwekking van energie. In de tweede fase wordt voorzien in de levering van warmte aan derden via een ondergronds leidingennet. De verzoekende partij verwijst ter ondersteuning naar het project-MER.

Zij meent dan ook dat de activiteiten van de verzoekende partij wel degelijk onder de bepalingen vallen van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de handelingen in de zin van de artt. 4.1.1, 5°, 4.4.7, §2, tweede lid VCRO en tot regeling van het vooroverleg met de Vlaamse Bouwmeester en dus handelingen van algemeen belang zijn. De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij dan ook terecht de aanvraag heeft beoordeeld en dat het verzoek om toepassing te maken van artikel 4.8.9 VCRO dient te worden afgewezen.

3.

De verwerende partij stelt vooreerst dat de argumentatie van de tussenkommende partijen laattijdig is en dat deze reeds kon worden uitgewerkt in het verzoek tot tussenkomst.

Voorts stelt de verwerende partij dat zowel uit het aanvraagdossier als uit de milieueffectrapportage blijkt dat de door de verbrandingsinstallatie opgewekte elektriciteit in het hoogspanningsnet zal worden gebracht en zal worden afgeleverd aan derden. Derhalve is zij correct tot de conclusie gekomen dat de litigieuze installatie kan worden ingepast in artikel 2,4° van het voormelde besluit van 5 mei 2000, meer in het bijzonder als een installatie voor de productie van elektriciteit die hoort bij de openbare elektrische leidingen.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 4.8.9 VCRO bepaalt het volgende:

“De Raad kan ambtshalve middelen inroepen die niet in het verzoekschrift worden aangevoerd, voor zover die middelen de openbare orde aanbelangen.

De kennelijke onredelijkheid of onzorgvuldigheid van de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening door de overheid wordt altijd geacht een middel uit te maken dat de openbare orde aanbelangt.”

De tussenkommende partijen stellen dat een verkeerd overheidsorgaan over de vergunningsaanvraag heeft geoordeeld. Niet de bijzondere procedure, maar de reguliere procedure had moeten gevolgd worden, en wel omdat, aldus de tussenkommende partijen, het aanvraagdossier voor de afvalcentrale enkel in een persoonlijke energierecuperatie zou voorzien.

Indien de onbevoegdheid van de steller van de bestreden beslissing dient te worden vastgesteld, betreft dit inderdaad een middel dat de openbare orde aanbelangt, de bestreden beslissing zal hierdoor immers met een onwettigheid behept zijn.

2.

De Raad kan evenwel geen onbevoegdheid in hoofde van de gedelegeerde stedenbouwkundige ambtenaar vaststellen.

De tussenkommende partijen kunnen immers niet gevolgd worden in hun argumentatie wanneer zij stellen dat uit het aanvraagdossier niet zou blijken dat er sprake is van een aansluiting op het openbare net. Uit lezing van het project-MER, deel van het administratief dossier, blijkt het volgende:

“De door Recover Energy N.V. opgewekte elektrische energie wordt gekoppeld op het middenspanningsnet (10,6 kV) via een ondergrondse kabel. Een vermogen van 15,6 MWe/u (i.e. 17,6 – 2MWe) moet worden geïnjecteerd in koppelpunten die deze injectie aankunnen.”

Enkel al gebaseerd op deze vaststellingen blijkt dat de verzoekende partij op correcte wijze haar aanvraag heeft ingediend binnen het kader van de bijzondere vergunningsprocedure.

De activiteiten en handelingen die in de afvalcentrale zouden ontplooid worden vallen immers onder de handelingen van algemeen belang, zoals bepaald in artikel 2, 4° van het besluit van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artt. 4.1.1 5°, 4.4.7, §2, tweede lid VCRO en tot regeling van het vooroverleg met de Vlaamse Bouwmeester:

“Art. 2.

Als handelingen van algemeen belang, zoals bedoeld in artikel 4.1.1, 5°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening worden de werken, handelingen en wijzigingen beschouwd die betrekking hebben op:

(...)

4° de openbare elektrische leidingen, met inbegrip van de bijbehorende infrastructuur, zoals transformatorstations, installaties voor de productie van electriciteit, dienstgebouwen en andere;”

Er bestaat dan ook geen noodzaak om een ambtshalve middel in te roepen met betrekking tot een beweerde bevoegdheidsoverschrijding in hoofde van het vergunningverlenend bestuursorgaan.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de gemeente Kampenhout en de gemeente Haacht, elk vertegenwoordigd door hun college van burgemeester en schepenen is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 13 december 2013, waarbij aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor de afbraak van bestaande industriële gebouwen en de bijhorende verhardingen en het bouwen van een afval-energiecentrale voor 150.000 ton niet gevaarlijk, niet recupereerbaar residu op jaarbasis en de hierbij horende terreinaanleg op een perceel gelegen te 1910 Kampenhout, Leuvensesteenweg 51 en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummers 145A5, 145A6 en 145Z5.
4. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
5. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.
6. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro voor elk van de tussenkomende partijen, ten laste van de tussenkomende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 21 april 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tweede kamer, samengesteld uit:

Hilde LIEVENS, voorzitter van de tweede kamer,

met bijstand van

Ingrid VAN AKEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Ingrid VAN AKEN

Hilde LIEVENS