

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 216.732 van 8 december 2011
in de zaak A. 193.951/VII-37.457.**

In zake : de GEMEENTE ZEDELGEM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Isabelle Larmuseau, Pieter-Jan Defoort en Sofie De
 Maesschalck
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Kasteellaan 141
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
 regering
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Jan Bergé en Justin Simenon
 kantoor houdend te 3000 Leuven
 Naamsestraat 165
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :
 de BVBA GAMES UNITED
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Marc Van Passel en Bart De Becker
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Frankrijklei 146
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 september 2009, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken,
Energie, Leefmilieu en Natuur van 10 juli 2009 waarbij het beroep, ingediend
tegen de beslissing van de deputatie van de provincie West-Vlaanderen van
15 januari 2009, houdende het verlenen van een vergunning aan de NV Kuwait
Petroleum Belgium/BVBA Games United voor het veranderen van een

bevoorradsingsstation voor motorvoertuigen en het uitbreiden ervan met een self-carwash, gelegen aan de Torhoutsesteenweg 199 te Zedelgem, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard, de beroepen beslissing wordt gewijzigd en de gevraagde vergunning wordt verleend mits het opleggen van een aantal bijzondere exploitatievoorwaarden.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 19 november 2009.

Adjunct-auditeur Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 november 2011.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Saartje Spriet, die loco advocaten Isabelle Larmuseau, Pieter-Jan Defoort en Sofie De Maesschalck verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Justin Simenon, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Dieter Decock 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. Feiten

3. De NV Kuwait Petroleum Belgium baat aan de Torhoutsesteenweg 199 te Zedelgem een tankstation uit. Ingevolge een overeenkomst met de tussenkomende partij mag deze laatste op die percelen tevens een self-carwash uitbaten.

4. De tussenkomende partij dient op 9 juli 2008 een milieuvergunningsaanvraag in. Deze strekt tot het veranderen van de thans geldende milieuvergunning voor het uitbaten van het tankstation en het uitbreiden ervan met een self-carwash met bijhorend stofzuigereiland.

5. Uit het bij de aanvraag gevoegde inplantingsplan blijkt dat ten noorden van de inrichting een talud zal worden opgetrokken van 1,25 meter hoog. Na aan de aanvraag de "vereiste publiciteit" te hebben gegeven, wordt een openbaar onderzoek gehouden dat wordt afgesloten met een proces-verbaal van 30 augustus 2008. Uit het daarna door de Provinciale Milieuvergunningscommissie op 3 oktober 2008 afgeleverde negatief advies blijkt dat de geluidsstudie een aantal problemen aan het licht brengt.

6. Op 15 december 2008 laat de tussenkomende partij een nieuwe geluidsstudie opstellen, waarin een aantal saneringsmaatregelen worden voorgesteld. Deze bestaan in het plaatsen van twee wanden van elk drie meter hoog en het verder doortrekken en ophogen van de talud tot tweeënhalve meter met daarboven nog een absorberende wand van twee meter hoog.

7. Op 15 januari 2009 verleent de deputatie van de provincie West-Vlaanderen de gevraagde vergunning.

8. De verzoekende partij dient tegen deze beslissing een administratief beroep in.

9. De afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid adviseert gunstig, de afdeling Milieuvergunningen en de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie verlenen een voorwaardelijk gunstig advies.

10. Op 10 juli 2009 verklaart de verwerende partij het beroep gedeeltelijk gegrond. Zij wijzigt de beslissing van 15 januari 2009 en verleent de milieuvergunning mits het opleggen van een aantal bijzondere exploitatievoorwaarden, waaronder "de plaatsing van 2 glazen wanden van elk 3 m hoogte tussen de boxen en de Torhoutsesteenweg" en "een verder doorgetrokken talud van 2,5 m hoogte ten noorden van de inrichting, met hierop een absorberende wand van 2 m hoogte".

Dit is het bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid

Standpunt van de verwerende partij

11.1 De verwerende partij gedraagt zich, wat de tijdigheid van het annulatieberoep betreft, naar de wijsheid van de Raad van State, "onder voorbehoud dat de verzoekende partij daadwerkelijk het bewijs voorlegt dat de bestreden beslissing (...) door haar ontvangen werd op 15 juli 2009".

Ook "op het vlak van de vereiste van procesbevoegdheid/hoedanigheid" stelt de verwerende partij zich te gedragen naar de wijsheid van de Raad van State, "onder voorbehoud dat de verzoekende partij daadwerkelijk de beslissing van het bevoegde orgaan tot instellen van een annulatieberoep voorlegt".

11.2 De verwerende partij werpt voorts op dat de verzoekende partij het vereiste belang bij haar beroep ontbeert. Zij stelt daarbij dat de verzoekende partij op 14 april 2008 een stedenbouwkundige vergunning heeft verleend voor de bestreden inrichting en dat, gelet op de rechtspraak van de Raad van State "dat een overheid bij de beslissing over een stedenbouwkundige vergunning de impact op het milieu niet zomaar kan marginaliseren" en het feit dat de bestemmingsvoorschriften inzake woongebieden verwijzen naar "de taken van bedrijf", de verzoekende partij moet worden geacht "de stedenbouwkundige aanvaardbaarheid van de exploitatie zelf van de betrokken inrichting beoordeeld te hebben bij het afleveren van de stedenbouwkundige vergunning op 14 april 2008".

Beoordeling

12.1 Los van de vraag of de opmerkingen van de verwerende partij wel als excepties moeten worden beschouwd, blijkt uit de stukken van het dossier dat het bestreden besluit op 15 juli 2009 aan de verzoekende partij ter kennis werd gebracht en dat het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zedelgem tijdig heeft beslist om het voorliggend annulatieberoep in te stellen.

Het beroep is tijdig ingesteld, door het daartoe bevoegde orgaan van de verzoekende partij.

12.2 Een gemeente heeft principieel belang bij een annulatieberoep gericht tegen een milieuvergunning voor een hinderlijke inrichting die is gelegen op haar grondgebied. Dit geldt des te meer wanneer zij hieromtrent, in eerste aanleg, een ongunstig advies heeft gegeven.

Het feit dat voorheen door de verzoekende partij wel een stedenbouwkundige vergunning werd uitgereikt voor de thans bestreden inrichting, doet aan dit belang geen afbreuk. De verzoekende partij maakt aannemelijk dat haar gewijzigd standpunt minstens mee het gevolg is van informatie waarover zij niet beschikte ten tijde van de beoordeling van de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag.

De exceptie van het ontbreken van het vereiste belang wordt verworpen.

V. Onderzoek van het enig middel

Standpunten van de verzoekende en de verwerende partij

13. De verzoekende partij voert in haar enig middel de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van artikel 19, derde lid, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna : inrichtingsbesluit), en van het zorgvuldigheids- en het rechtszekerheidsbeginsel.

Zij uit kritiek op de in het bestreden besluit opgelegde bijzondere exploitatievoorwaarden betreffende de plaatsing van twee glazen wanden en het verder doortrekken van een talud met daarop een absorberende wand.

In een eerste onderdeel voert zij aan dat deze voorwaarden niet werden getoetst aan de goede ruimtelijke ordening, en in een tweede onderdeel dat de kwestieuze exploitatievoorwaarden de betrokken vergunning substantieel wijzigen, hetgeen niet toegelaten is. Eén en ander klemmt volgens de verzoekende partij des te meer nu de opgelegde maatregelen op zich tevens onderworpen zijn aan de stedenbouwkundige vergunningsplicht, zodat de uitvoerbaarheid van de afgeleverde vergunning afhangt van toekomstige en onzekere feiten, terwijl deze

geen deel mogen uitmaken van de beoordeling van een vergunningsaanvraag.

14. De verwerende partij "vraagt zich af welk belang de verzoekende partij bij haar enige middel kan doen gelden" en verwijst in dit verband naar haar uiteenzetting ter betwisting van het belang van de verzoekende partij bij het annulatieberoep.

Vervolgens merkt zij op dat artikel 19, derde lid, van het inrichtingsbesluit "geen juridische grondslag kan uitmaken voor het nemen van een beslissing aangaande het verlenen van een milieuvergunning".

Haar verweer met betrekking tot het eerste onderdeel van het enige middel komt er samengevat op neer dat het bestreden besluit op stedenbouwkundig vlak een uitvoerige motivering bevat en dat deze motivering slaat op de inrichting zoals ze in het bestreden besluit wordt vergund, dus met inbegrip van de opgelegde exploitatievoorwaarden. Deze voorwaarden werden opgelegd "na een zorgvuldig onderzoek van de feitelijke gegevens van het dossier en van de bestemmingsvoorschriften die voor het betrokken terrein gelden", waarbij de verwerende partij tot het besluit is gekomen "dat de uitbreiding van een bestaand benzinestation met onder meer een carwash bestaanbaar is met de bestemming 'centrumgebied met mogelijkheid tot bedrijvigheid'". In het bestreden besluit en in het advies van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie, wordt volgens haar tevens uitdrukkelijk onderzocht of de bestreden inrichting al dan niet de ruimtelijke draagkracht van het gebied overschrijdt. De verwerende partij merkt ook op dat de carwashboxen een hoogte hebben van 4,44 meter, dat het aanpalende benzinestation "overspannen (is) door een luifel die het niveau (lees: de hoogte) van de overdekte boxen (...) veruit overschrijdt", dat de geluidsdempende wanden van glas zijn, "zodat zij om evidente reden(en) geen visuele hinder zullen veroorzaken", en dat er in de onmiddellijke omgeving geen woningen, doch voornamelijk handels- en horecazaken en een garage te vinden zijn, zodat de ruimtelijke impact van de opgelegde voorwaarden minimaal is.

Inzake het tweede onderdeel werpt de verwerende partij op dat de betwiste exploitatievoorwaarden geen substantiële wijzigingen aanbrengen aan de milieuvergunningsaanvraag, vermits het bij deze aanvraag gevoegde plan reeds voorzag in "een talud met een hoogte van 1,25 m ten oosten van de inrichting" en er zich, op de plaats waar thans de talud zou moeten worden doorgetrokken, "reeds een muur en een afsluiting tot een hoogte van 1,54 m" bevindt, die zouden moeten worden verhoogd. De verwerende partij onderstreept dat de exploitant met deze voorwaarden akkoord is gegaan. Tot slot is zij van mening dat "het verlenen van een milieuvergunning onder bepaalde voorwaarden, ook al zouden deze een bijkomende stedenbouwkundige vergunning impliceren, (...) geen afbreuk (doet) aan de mogelijkheid van de rechtsonderhorige om zijn rechten en plichten met de vereiste precisie te kennen", zodat de rechtszekerheid "op geen enkele wijze op de helling (komt) te staan".

15. In haar laatste memorie betoogt de verwerende partij dat de genoemde bijzondere exploitatievoorwaarden geen substantiële wijziging van de milieuvergunningsaanvraag uitmaken en dat de stelling dat de in die voorwaarden opgelegde constructies een bijkomende stedenbouwkundige vergunning behoeven op zich niets zegt over de concrete ruimtelijke impact, gelet op de reeds bestaande en vergunde constructies. Zij stelt dat de bedoelde wijzigingen hoe dan ook niet tot andersluidende adviezen zouden leiden, vermits zij reeds door de afdeling Milieuvergunningen en de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie als bijzondere exploitatievoorwaarden werden voorgesteld.

Beoordeling

16.1 Een verzoeker heeft belang bij een middel als een vernietiging op basis van dit middel zou kunnen bijdragen tot het voordeel dat de verzoeker beoogt of wanneer, anders gezegd, dit middel het door de verzoeker geschetste nadeel zou kunnen weren. De verwerende partij maakt niet aannemelijk waarom dit te dezen niet het geval zou zijn.

Bij de beoordeling van een milieuvergunningsaanvraag moet de vergunningverlenende overheid, rekening houdend met alle concrete gegevens van de zaak en de erbij betrokken uiteenlopende belangen, de hinder en de risico's voor de mens en het leefmilieu onderzoeken en uit dit onderzoek de passende eindconclusies trekken. Bij het uitoefenen van haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid terzake beschikt zij, overeenkomstig artikel 20, vierde lid, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en artikel 30bis, § 1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I), over de mogelijkheid om al dan niet bijzondere exploitatievoorwaarden op te leggen. Het opleggen daarvan is echter in wezen niet ingesteld om tegemoet te komen aan de onzekerheden die een vergunningsdossier oproept, noch om de leemten van een onvolledige of vage vergunningsaanvraag in extremis op te vullen, noch om substantiële wijzigingen aan de vergunningsaanvraag door te voeren.

Het staat vast dat de te dezen opgelegde exploitatievoorwaarden substantiële wijzigingen aanbrengen aan de milieuvergunningsaanvraag zoals ze initieel voorlag en zoals ze ook aan het openbaar onderzoek werd onderworpen. Zelfs indien in de aanvraag reeds sprake was van een talud van 1,25 meter hoog en er zich, op de plaats waar thans de talud zou moeten worden doorgetrokken, reeds een muur en een afsluiting met een hoogte van 1,54 meter zouden bevinden, dan nog stelt de verzoekende partij terecht dat de opgelegde vergunningsvoorwaarden een verdrievoudiging van deze hoogte inhouden. Ook zijn zowel deze constructie als de plaatsing van twee glazen wanden van elk drie meter hoog, ingrepen die onderworpen zijn aan de stedenbouwkundige vergunningsplicht. Hun impact kan dan ook niet als bijkomstig worden bestempeld. Het doet hierbij niet terzake dat, zoals de verwerende partij betoogt, de exploitant zijn uitdrukkelijk akkoord met de opgelegde regeling zou hebben betuigd.

De bewering van de verwerende partij dat er geen andersluidende adviezen mogelijk zijn is louter hypothetisch en heeft betrekking

op het feitelijk onderzoek van de aanvraag zelf, wat niet tot de beoordelingsbevoegdheid van de Raad van State behoort.

Het enige middel is in die mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 10 juli 2009 waarbij het beroep, ingediend tegen de beslissing van de deputatie van de provincie West-Vlaanderen van 15 januari 2009, houdende het verlenen van een vergunning aan de NV Kuwait Petroleum Belgium/BVBA Games United voor het veranderen van een bevoorradingsstation voor motorvoertuigen en het uitbreiden ervan met een self-carwash, gelegen aan de Torhoutsesteenweg 199 te Zedelgem, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard, de beroepen beslissing wordt gewijzigd en de gevraagde vergunning wordt verleend mits het opleggen van een aantal bijzondere exploitatievoorwaarden.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van acht december tweeduizend en elf, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Luc Hellin