

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 222.755 van 7 maart 2013
in de zaak A. 202.930/VII-38.338.**

In zake : 1. de NV KUWAIT PETROLEUM BELGIUM
 2. de BVBA J-G TRANS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Willem Slosse
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Brusselstraat 59
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dirk Abbeloos
kantoor houdend te 9200 Dendermonde
Noordlaan 82-84
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 december 2011, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 14 oktober 2011 waarbij het beroep tegen de beslissing van de deputatie van de provincie West-Vlaanderen van 17 maart 2011, houdende de weigering aan de NV Kuwait Petroleum Belgium van de vergunning voor het verder exploiteren en veranderen van een tankstation, gelegen aan de Kerkstraat 373 te Uitkerke (Blankenberge), ongegrond wordt verklaard, de beroepen beslissing wordt bevestigd en de gevraagde milieuvergunning wordt geweigerd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 218.715 van 29 maart 2012 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De eerste verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Auditeur Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 februari 2013.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stijn Brusselmans, die loco advocaat Willem Slosse verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Dirk Abbeloos, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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

3.1. Reeds lange tijd wordt aan de Kerkstraat 373 te Uitkerke (Blankenberge) een tankstation uitgebaat. De eerste verzoekende partij heeft voor de uitbating daarvan een commerciële overeenkomst gesloten met de tweede verzoekende partij.

3.2. Op 16 oktober 2008 werd door de deputatie van de provincie West-Vlaanderen een milieuvergunning verleend voor een termijn van drie jaar.

3.3. De eerste verzoekende partij dient op 17 september 2010 een milieuvergunningsaanvraag in.

3.4. Op 17 maart 2011 weigert de deputatie van de provincie West-Vlaanderen de gevraagde vergunning.

3.5. De eerste verzoekende partij tekent daartegen administratief beroep aan.

3.6. De afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid brengt een gunstig advies uit. De afdeling Milieuvergunningen en de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie adviseren ongunstig.

3.7. Op 14 oktober 2011 verklaart de verwerende partij het ingediende beroep ongegrond, bevestigt zij de beroepen beslissing en weigert zij de gevraagde vergunning.

Dit is het bestreden besluit.

Het is als volgt gemotiveerd :

"Gelet op de ligging van de inrichting in een woongebied, volgens het gewestplan 'Brugge-Oostkust', goedgekeurd bij koninklijk besluit van 7 april 1977;

Gelet op de ligging van de inrichting in een zone voor tank- en servicestation, volgens het bijzonder plan van aanleg 'Dorpskom', vastgelegd bij ministerieel besluit van 4 juni 1987 en in het plannenregister behouden bij besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2001;

(...)

Overwegende dat het tankstation gelegen is in het centrum van Uitkerke, langs de drukke Kerkstraat, zijnde een toegangsweg van Brugge naar Blankenberge; dat het tankstation zich bevindt in de uitloper van een park naast de kerk; dat er zich veel woningen bevinden binnen de straal van 100 meter, dat de dichtste woningen zich direct rond het tankstation bevinden, zijnde aan de overkant van de smalle Zwarte Leeuwstraat (een kasseistraatje zonder voetpaden aan de achterzijde van het tankstation), zijnde op 4 meter van het tankstation; dat er zich ter hoogte van het tankstation, langs de Kerkstraat, diverse handelszaken bevinden;

Overwegende dat het tankstation enkel bereikbaar is via de drukke Kerkstraat dat op de scheiding van het tankstation met de Zwarte Leeuwstraat zich een laag muurtje bevindt en een minimale, lage groenbeplanting (behalve op de hoek); dat gezien de beperkte oppervlakte van het tankstation er niet veel plaats is en de mogelijkheden beperkt zijn om het groenscherm uit te breiden (muur of begroeide draad - beperkte breedte); dat er visuele hinder is voor de woningen van de Zwarte Leeuwstraat;

Overwegende dat tijdens het openbaar onderzoek 35 bezwaren werden ingediend aangaande geluidshinder (gedurende de nacht), geurhinder, onveiligheidsgevoel, verkeershinder,...;

Overwegende dat de lopende vergunning voor slechts drie jaar werd verleend; dat hiermee een uitdoofscenario beoogd werd gelet op de klachten en de ligging midden in een woonwijk; dat tegen het uitdoofscenario (de vorige vergunning met een beperkte vergunningstermijn van drie jaar) geen verzoekschrift tot schorsing / vernietiging werd ingediend bij de Raad van State;

Overwegende dat het een hernieuwing van een tankstation voor personenwagens met shop betreft, dat naast de hernieuwing van de vergunning er eveneens een productwissel binnen de aanwezige en de vergunde brandstoftanks gevraagd wordt (25.000 liter-tank vergund voor benzine zal gebruikt worden voor diesel); dat de 4 ondergrondse, dubbelwandige houders aanwezig blijven op het terrein (50.000 l benzine en 50.000 liter diesel wordt gevraagd); dat deze voorzien zijn van een lekdetectiesysteem, kathodische bescherming, een overvulbeveiliging en een systeem voor peilmetingen; dat op 27 januari 2010 een algemeen onderzoek werd uitgevoerd en de vier houders een groen kenteken gekregen hebben (was bij vorige vergunningsverlening niet het geval - vloeistofdichte tankpiste is volgens de milieucoördinator deels hiervoor opengebroken);

Overwegende dat de ondergrond vloeistofdicht is, en voorzien van

opvanggoten; dat eventuele morsverliezen worden opgevangen via een koolwaterstofafscheider met coalescentiefilter; dat deze volgens de uitbater jaarlijks gereinigd wordt; dat bij het lossen de tankwagen volledig op het terrein staat op de vloeiستofdichte vloer conform artikel 5.17.1.17 van titel II van het VLAREM (aanduiding op plannen);

Overwegende dat de tankwagens niet op het terrein moeten manoeuvreren; dat de productleveringen gravitair gebeuren; dat de bevoorrading overdag gebeurt; dat dit in de lopende vergunning als bijzondere voorwaarde werd opgelegd (brandstofleveringen niet toegelaten zijn tussen 19h00 en 7h00, en op zon- en feestdagen); dat er bij normale drukte geen auto's op de rijweg moeten wachten voor het oprijden van het tankstation;

Overwegende dat het licht op het tankstation rond 22u gedeeltelijk gedoofd wordt om lichthinder te voorkomen;

Overwegende dat het tankstation overdag bemand is en onbemand daarbuiten (tankstation 7 dagen op 7 en 24u/24u open); dat in tegenstelling tot wat bij de vorige vergunningsaanvraag vermeld werd er 's nachts geen extra beveiliging voorzien is: geen camerabewaking via een alarmcentrale van Kuwait Petroleum en geen mogelijkheid om zich via een intercom te wenden tot de centrale van Kuwait Petroleum in geval van problemen; dat er wel reeds een noodstop voorzien is om in geval van nood de inrichting stil te leggen; dat er zich brandblussers bevinden in de directe nabijheid van de pompeilanden; dat de vereiste pictogrammen met betrekking tot rook- en vuurverbod aanwezig zijn;

Overwegende dat een damprecuperatiesysteem fase I geïnstalleerd werd waardoor de dampen die ontstaan bij het vullen van de tanks via een dampleiding teruggevoerd worden naar de tankwagen; dat om emissies tijdens het tanken te voorkomen de vulpistolen uitgerust werden met een damprecuperatiesysteem fase II, zodat de vrijgekomen dampen naar de ondergrondse tank geleid worden; dat de ontluuchtingsleidingen minimum 3 meter hoog zijn en zich op minstens 3 meter bevinden van elke opening in een lokaal en van de perceelsgrenzen; dat het luchttoevoer- en afvoersysteem afgesloten is met vlamkappen; dat voormelde ontluuchtingsleidingen zich, gezien de beperkte oppervlakte van het tankstation en de korte afstand tot de woningen van de Zwarte Leeuwstraat, onvermijdelijk dicht bij de dichtsbijzijnde woningen bevinden en ernaar gericht zijn; dat deze specifieke situatie samen met startende (draaiende) motoren een reëel risico op geurhinder met zich meebrengt;

Overwegende dat het lawaai van de tankactiviteiten overdag het verkeerslawaai waarschijnlijk niet zal overstijgen; dat de motoren van de verdeelpompen elektrisch zijn en bijna geluidsarm; dat de omgeving vooral klaagt over nachtlawaai (vooral zomer - toeristen - nachtwinkel overzijde); dat, gezien de uiterst korte afstand tot de woningen van de Zwarte Leeuwstraat, het risico op geluidshinder 's nachts reëel blijft;

Overwegende dat bij de vorige vergunningsverlening een uitdoofscenario werd opgelegd gezien de zeer dichte ligging van de bewoning en de hinder voor de omgeving; dat met huidige vergunningsaanvraag alleen een productwissel wordt doorgevoerd; dat reeds bij de vorige vergunningsverlening gesteld werd de draagkracht van de Zwarte Leeuwstraat overschreden wordt; dat deze

situatie niet gewijzigd is;

Overwegende dat de inrichting niet verenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordening;

Overwegende dat de hinder voor mens en milieu en de risico's voor de externe veiligheid, veroorzaakt door de gevraagde inrichting zelfs mits naleving van de milieuvergunningsvoorwaarden niet tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt;

Overwegende dat er bijgevolg aanleiding toe bestaat het beroep ongegrond te verklaren en het bestreden besluit te bevestigen".

IV. Afstand van het geding in hoofde van de tweede verzoekende partij

4.1. Krachtens artikel 17, § 4ter, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, en artikel 15ter van het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State, geldt ten aanzien van een verzoekende partij een vermoeden van afstand van geding wanneer zij, nadat de vordering tot schorsing van een akte of een reglement is afgewezen, geen verzoek tot voortzetting van de rechtspleging indient binnen een termijn van dertig dagen die ingaat met de kennisgeving van het arrest.

4.2. In zijn arrest nr. 218.715 van 29 maart 2012 heeft de Raad van State de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit verworpen. De tweede verzoekende partij heeft geen verzoek tot voortzetting van de rechtspleging ingediend binnen de termijn van dertig dagen na kennisgeving van het arrest. Te haren aanzien geldt bijgevolg een vermoeden van afstand van het geding.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunten van de partijen

5. De eerste verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna : motiveringswet), artikel 8octies, § 2, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de

milieuvergunning, het gewestplan Brugge Oostkust, het Bijzonder Plan van Aanleg (hierna : BPA) Dorpskom, het zorgvuldigheids-, het redelijkheids- en het motiveringsbeginsel.

Zij stelt in essentie dat het bestreden besluit geen "pertinente en schragende weigeringsmotieven" bevat, nu de verwerende partij louter "de bezwaren (aanvaardt) die werden ingediend tijdens het openbaar onderzoek" en "uit(gaat) van foutieve feitelijke premissen".

In het eerste onderdeel zet de eerste verzoekende partij kort samengevat onder meer uiteen dat de inplanting van het tankstation in de "zone voor tank- en servicestation", overeenkomstig het van toepassing zijnde BPA Dorpskom, vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar is.

In het tweede onderdeel gaat de eerste verzoekende partij in op de in het bestreden besluit aangehaalde visuele hinder. Zij betwist onder meer dat er geen ruimte meer zou zijn voor een uitbreiding van het groenscherm. Dit had volgens haar, door middel van een bijzondere exploitatievoorwaarde, kunnen worden opgelegd.

Het zesde middelonderdeel heeft betrekking op de beweerde geurhinder. De eerste verzoekende partij stelt onder meer dat de verwerende partij op geen enkele manier aantoont dat de omwonenden ook daadwerkelijk geurhinder ondervinden. De verzoekende partij stelt te voldoen aan alle geldende afstandsregels, zodat de verwerende partij niet kan volstaan met een verwijzing naar "een 'reëel risico' (...) voor geurhinder", temeer nu het dampreductiesysteem net de bedoeling heeft geurhinder te voorkomen en het veeleer uitzonderlijk is dat langs deze ontluchtingsleidingen effectief dampen worden uitgestoten.

In het zevende onderdeel poogt de eerste verzoekende partij het verwijt aangaande geluidshinder te weerleggen. Zij wijst er onder meer op dat de verwerende partij, met betrekking tot het beweerde door toeristen tijdens het

zomerseizoen veroorzaakte nachtlawaai, enkel voortgaat op de verklaringen van de buurtbewoners, zonder deze hinder ook effectief aan te tonen. Zij stelt dat met een bijzondere voorwaarde zou kunnen worden voorzien in een verplichte nachtelijke sluiting van het tankstation. Eén en ander klemmt volgens haar des te meer, gelet op het dienaangaande gunstige verslag van de Provinciale Milieuvergunningscommissie.

6. De verwerende partij repliceert in essentie dat het BPA Dorpskom te dezen niet kan worden geacht de criteria van de goede ruimtelijke ordening weer te geven, nu hierin geen aandacht wordt besteed aan de mobiliteitsimpact, de hinderaspecten en de veiligheid, zodat zij terecht aandacht heeft gehad voor het mobiliteitsvraagstuk en de aanwezigheid van de woningen in de onmiddellijke omgeving. Dit geldt volgens de verwerende partij des te meer nu het BPA reeds dateert van 1987. De afstand tussen de inrichting en de woningen bedraagt volgens haar vier meter en is hoe dan ook miniem, zelfs indien men uitgaat van de door de eerste verzoekende partij aangehaalde afstand van dertien meter.

Wat de mogelijkheid tot beperking van de visuele hinder betreft, meent de verwerende partij dat het aan de exploitant toekomt dit in zijn vergunningsaanvraag voor te stellen.

Inzake het zesde onderdeel betoogt de verwerende partij dat het voldoen aan de sectorale voorwaarden uit het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna : Vlarem II) niet impliceert dat de betrokken inrichting geen hinder zou kunnen veroorzaken. Volgens de verwerende partij kan het niet ernstig worden betwist dat de ontluchtingsleidingen op korte afstand zijn gelegen van de woningen, en dat zulks een reëel risico op geurhinder met zich brengt. Hetzelfde geldt voor de geur van de draaiende motoren, temeer nu de eerste verzoekende partij voor de Provinciale Milieuvergunningscommissie zelf heeft verklaard dat de meeste geurhinder hieraan te wijten is.

Beoordeling

7. Het bestreden besluit steunt in essentie op de motivering dat de te vergunnen inrichting strijdig is met de goede ruimtelijke ordening, dat zij visuele hinder veroorzaakt en dat zij een reëel risico op geur- en geluidshinder in zich draagt.

De in de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet vervatte uitdrukkelijke motiveringsplicht heeft in de eerste plaats tot doel de betrokkene in kennis te stellen van de redenen waarom de administratieve overheid een beslissing heeft genomen, zodat hij kan oordelen of het nuttig is zich hiertegen te verweren met de middelen die het recht hem verschaft. De administratieve overheid moet in de akte de juridische en feitelijke overwegingen opnemen die aan de beslissing ten grondslag liggen en dit op een afdoende wijze. Het begrip afdoende impliceert enerzijds dat de opgelegde motivering in rechte en in feite evenredig moet zijn met het belang van de genomen beslissing en anderzijds dat zij draagkrachtig moet zijn. De motieven moeten met andere woorden de beslissing kunnen dragen en de bestreden beslissing dient concreet de redenen te vermelden waarop de beslissende overheid haar beslissing steunt. Wanneer de overheid, zoals te dezen, afwijkt van een BPA, dient zij haar motieven daartoe duidelijk en afdoende uiteen te zetten.

Luidens artikel 2, § 1, derde lid, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, hebben de plannen van aanleg verordenende kracht en blijven zij gelden totdat zij door andere plannen worden vervangen. De milieuvergunningverlenende overheid is er toe gehouden de voorschriften van de geldende plannen van aanleg in acht te nemen.

Te dezen bestemt het BPA Dorpskom de site waar de betrokken inrichting is gelegen tot een "zone voor tank- en servicestation".

Bijgevolg kan de overheid niet louter de inplanting van de betrokken inrichting op zich, noch het feit dat de inrichting ingevolge de beperkte afmetingen van het perceel slechts beperkt visueel kan worden afgeschermd, aangrijpen om de gevraagde milieuvergunning te weigeren. Op die wijze negeert de overheid, onder het mom van de beoordeling van de plaatselijke aanleg, de voorschriften van het BPA en miskent zij de bindende en verordenende kracht ervan.

Het argument dat de lopende vergunning voor slechts drie jaar werd verleend en dat hiermee reeds een uitdoofscenario werd beoogd, doet hieraan geen afbreuk. Indien gewijzigde opvattingen het bestuur ertoe zouden leiden dat de kwestieuze site zich toch niet zo goed leent voor een tankstation als toentertijd opgevat of indien de plaatselijke overheid het ruimtelijk gebruik aldaar wil herordenen, dan dient zij een wijziging van de bestemmingsplannen tot stand te brengen. Zolang zulks niet is geschied, dient zij de thans geldende plannen te respecteren.

Het motief inzake het "reëel risico op geurhinder" is ingegeven door de overweging dat de ontluuchtingsleidingen zich dicht bij de woningen bevinden en er naar gericht zijn, en door een verwijzing naar startende en draaiende motoren.

De eerste verzoekende partij doet in dit verband terecht gelden dat haar inrichting is uitgerust met damprecuperatiesystemen, die net gericht zijn op de terugwinning van benzinedamp die wordt uitgestoten tijdens de opslag van benzine en tijdens de distributie van benzine tussen terminal en benzinestation en die bijgevolg tevens zorgen voor een reductie van de geurhinder.

In het bestreden besluit wordt uitdrukkelijk erkend dat de ontluuchtingsleidingen zich, overeenkomstig hetgeen wordt vereist in artikel 5.17.2.3, § 1, eerste lid, van Vlarem II, bevinden op minimum drie meter hoogte en op minstens drie meter van elke opening in een lokaal en van de

perceelsgrenzen. Hoewel het voldoen aan de Vlare-normen geen subjectief recht op een milieuvergunning creëert, ontslaat zulks de vergunningverlenende overheid er niet van haar oordeel, als zou er te dezen sprake zijn van onaanvaardbare geurhinder, in concreto te motiveren. Dergelijke specifieke argumenten zijn in de bestreden beslissing evenwel niet voorhanden. Een loutere verwijzing naar de nabijheid van woningen ten opzichte van de ontluchtingsleidingen volstaat te dezen niet. Evenmin biedt de verwijzing - zonder meer - naar startende en draaiende motoren een afdoende verantwoording voor de conclusie van ontoelaatbare geurhinder, nu enerzijds geen enkel objectiveerbaar gegeven de ernst hiervan verduidelijkt en anderzijds uit het dossier blijkt dat pictogrammen de bezoekers van het tankstation aanzetten tot het afzetten van de motoren. Overigens gebiedt ook artikel 5.17.5.4 van Vlare II dat "het bevoorraden van eender welk voertuig (slechts) geschiedt (...) na het stilleggen van de motoren van dit voertuig".

De weigeringsbeslissing bevat voorts geen concrete en eenduidige aanwijzingen over het "reëel risico op geluidshinder". Enerzijds wordt expliciet gesteld "dat het lawaai van de tankactiviteiten overdag het verkeerslawaai waarschijnlijk niet zal overstijgen" en dat "de motoren van de verdeelpompen elektrisch zijn en bijna geluidsarm". Anderzijds wordt gewezen op de klachten van de omwonenden betreffende nachtlawaai, maar is het niet duidelijk op welke tastbare gegevens de verwerende partij steunt om deze klachten bij te vallen, nu louter wordt gewezen op de begrippen "zomer", "toeristen" en "nachtwinkel overzijde". De toelaatbaarheid van een inrichting kan in beginsel niet worden beoordeeld aan de hand van de hinder die een andere inrichting of anderen desgevallend zouden veroorzaken.

Het bestreden besluit bevat bijgevolg geen afdoende motieven in de zin van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet. De verwerende partij negeert te dezen zonder afdoende motivering de bindende voorschriften van dit BPA.

Het eerste middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State stelt de afstand van het geding vast in hoofde van de tweede verzoekende partij.

2. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 14 oktober 2011 waarbij het beroep tegen de beslissing van de deputatie van de provincie West-Vlaanderen van 17 maart 2011, houdende de weigering aan de NV Kuwait Petroleum Belgium van de vergunning voor het verder exploiteren en veranderen van een tankstation, gelegen aan de Kerkstraat 373 te Uitkerke (Blankenberge), ongegrond wordt verklaard, de beroepen beslissing wordt bevestigd en de gevraagde milieuvergunning wordt geweigerd.

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

4. De tweede verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing, begroot op 175 euro.

De verwerende partij wordt verwezen in de overige kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeven maart tweeduizend dertien, 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