

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 222.762 van 7 maart 2013
in de zaak A. 201.519/VII-38.220.**

In zake : 1. de NV DRUWEL INVEST
 2. de NV ANTHE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Luc Depré en tevens door
 advocaat Sven Boullart
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Voskenslaan 419
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIE ANTWERPEN

Tussenkommende partij :
 de NV VLEESHANDEL SALEMBIER
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Stefaan De Rouck
 kantoor houdend te 8900 Ieper
 Nijverheidsstraat 2
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 augustus 2011, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de deputatie van de provincie Antwerpen van 1 juni 2011 waarbij het beroep ingesteld tegen de stilzwijgende weigering door het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen van de vergunning voor het verder exploiteren en veranderen van een vleeshandel, gelegen aan de Slachthuislaan 70 te Antwerpen, gegrond wordt verklaard en aan de NV Vleeshandel Salembier de gevraagde milieuvergunning wordt verleend voor een termijn van tien jaar.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 216.627 van 1 december 2011 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 26 januari 2012. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Eric Lancksweerdts heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 december 2012.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter Delmoitié, die loco advocaat Sven Boullart verschijnt voor de verzoekende partijen, adviseur Mark Michiels, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Thijs Hebben, die loco advocaat Stefaan De Rouck verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Eric Lanckswertdt 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. De tussenkomende partij exploiteert een vleeshandel aan de Slachthuislaan 70 te Antwerpen. De inrichting is gelegen op een perceel dat kadastraal gekend is onder Antwerpen, afdeling 7, sectie G, perceel nr. 333z2.

In 1992 heeft de stad Antwerpen aan de tussenkomende partij gronden in concessie gegeven voor het bouwen van een schapenslachtlijn en voor een parkeerplaats. De verzoekende partijen zijn intussen eigenaar geworden van de aan de tussenkomende partij in concessie gegeven gronden. Tussen genoemde partijen is betwisting ontstaan omtrent de omvang van de concessie. De tweede verzoekende partij heeft de tussenkomende partij gedagvaard voor de justitiële rechter met het oog op de uitdrijving uit en van de onrechtmatig bezette terreinen en gebouwen. Deze zaak is actueel nog hangende.

3.2. Op 14 augustus 2010 dient de tussenkomende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen een aanvraag in tot het verkrijgen van een milieuvergunning voor het verder exploiteren en veranderen van haar inrichting.

3.3. Op 10 december 2010 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen de gevraagde milieuvergunning, maar op 24 december 2010 trekt het college deze beslissing in. De tussenkomende partij heeft tegen dit intrekingsbesluit een annulatieberoep ingesteld (zaak

A. 200.181/VII-38.102). Bij arrest nr. 218.580 van 22 maart 2012 heeft de Raad van State het beroep verworpen.

3.4. Met een aangetekend schrijven van 24 december 2010 deelt de stad Antwerpen aan de tussenkomende partij mee dat het college van burgemeester en schepenen niet tijdig een beslissing heeft genomen over de aanvraag, zodat de vergunningsaanvraag geacht moet worden stilzwijgend te zijn geweigerd.

3.5. Tegen deze stilzwijgende weigering stelt de tussenkomende partij bestuurlijk beroep in bij de verwerende partij.

3.6. In het kader van de beroepsprocedure worden een aantal adviezen uitgebracht.

3.7. Met een besluit van 1 juni 2011 verklaart de verwerende partij het beroep gegrond. Aan de tussenkomende partij wordt voor een termijn van tien jaar vergunning verleend om haar inrichting verder te exploiteren en te veranderen.

Dit is de bestreden beslissing, die luidt als volgt :

"(...)

Gelet op de ligging van de inrichting in een gebied van het gewestplan Antwerpen, waarvoor volgende voorschriften van toepassing zijn : gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut;

Gelet op de ligging van de inrichting in het BPA Slachthuislaan (MB van 26 juni 2001) gelegen in een zone voor groothandelsactiviteiten;

Overwegende dat er een koppeling bestaat tussen de bouw- en milieuvergunning; dat er in het kader van een milieuvergunning steeds een toetsing dient te gebeuren of de inrichting in overeenstemming is (of kan gebracht worden mits het opleggen van de nodige voorwaarden) met de wettelijke bepalingen (geldende plannen van aanleg en verbindende ontwerpplannen), alsook met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving; dat de goede ruimtelijke ordening in het bijzonder betekent dat de ruimtelijke draagkracht van het gebied niet wordt overschreden en dat de voorziene verweving van functies de aanwezige of te realiseren bestemmingen in de onmiddellijke omgeving niet in het gedrang brengt of verstoort; dat ook de functionele inpasbaarheid en mobiliteitsimpact hier een rol spelen; dat in artikel 4.3.1 §2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening

(VCRO) aangegeven staat welke beginselen in acht genomen moeten worden bij de beoordeling van een goede ruimtelijke ordening; dat in het tweede punt wordt vermeld dat ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten in rekening gebracht kunnen worden;

Overwegende dat (...) thans het BPA Slachthuislaan van kracht is; dat deze vergunning planologisch gebonden is aan groothandelactiviteiten met een klein aandeel kleinhandel; dat het slachten van 4,8 ton dieren per dag impliceert dat de hoofdactiviteit inderdaad groothandel is; dat hiernaast de verkoop aan particulieren mogelijk is indien dit af en toe gebeurt;

Overwegende dat gesteld kan worden dat de exploitatie van de inrichting, die het voorwerp van de voormelde milieuvergunningsaanvraag uitmaakt, verenigbaar is met voormelde ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften;

Overwegende dat de Raad van State in haar arrest nr. 210.388 d.d. 13 januari 2011 het volgende stelt: 'De beoordeling van een milieuvergunningsaanvraag in het licht van de toekomstige ordening van een gebied impliceert dat de aanvraag wordt getoetst aan normen die op het ogenblik van de beslissing nog niet rechtskrachtig zijn. De ruime discretionaire bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid bij het bepalen van een milieuvergunning laat evenwel toe in bepaalde gevallen rekening te houden met toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen op voorwaarde dat die ontwikkelingen, zowel in de tijd als naar inhoud, voldoende geconcretiseerd zijn op het ogenblik dat uitspraak wordt gedaan over de milieuvergunningsaanvraag'.

Overwegende dat ter zake een procesnota bestaat voor het opstellen van het RUP 'Slachthuissite' die goedgekeurd werd door het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen op de zitting van 4 maart 2011; dat de opdrachtformulering van deze nota als volgt luidt:

'De huidige bestemming van de Slachthuissite (BPA nummer 16 'Stedelijk Slachthuis en omgeving') is achterhaald, wegens de definitieve sluiting van het Slachthuis. Vandaag ligt de site er grotendeels ongebruikt bij, met uitzondering van een aantal vleesverwerkende bedrijven aan de rand. Het gaat om een erg groot bouwblok met grote volumes dat erg beeldbepalend is in de Damwijk. Een kwalitatieve herontwikkeling van de Slachthuissite zal een enorme impuls zijn voor de gehele Damwijk. De Slachthuissite dient herontwikkeld te worden tot een gemengd kwalitatief en ontsluitbaar project met hoofdbestemming wonen, verweven met diensten, recreatie en bedrijvigheid.'

Overwegende dat in deze procesnota een timing wordt weergegeven voor de opstelling van het RUP; dat het voorontwerp in april 2012 goedgekeurd zou moeten worden zodat de definitieve versie in april - mei van 2013 goedgekeurd kan worden en de publicatie in het staatsblad in augustus 2013 zou plaatsvinden; dat in deze planning geen rekening werd gehouden met het opstellen van een plan-MER; dat indien dit vereist is, er een extra jaar nodig zal zijn om tot een volledig goedgekeurd RUP te komen zodat de uiterste datum volgens de planning augustus 2014 is;

Overwegende dat artikel 102 van het DRO stelt dat de vergunning geweigerd kan worden als de aanvraag onverenigbaar is met een voorlopig vastgesteld ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan; dat deze weigeringsgrond vervalt wanneer dat plan geen bindende kracht heeft gekregen binnen de termijn vastgelegd in de procedure tot definitieve vaststelling van dit plan; dat dit ook

van toepassing is op milieuvergunningen; dat de procesnota zich echter nog maar bevindt in het stadium voorafgaand aan de RUP-procedure; dat hierdoor deze nota nog geen verordende kracht heeft of nog niet als toetsingsinstrument gebruikt kan worden voor vergunningsaanvragen;

Overwegende dat het hiervoor genoemde arrest echter wel zegt dat de ruime discretionaire bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid bij het bepalen van een milieuvergunning toelaat in bepaalde gevallen rekening te houden met toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen op voorwaarde dat die ontwikkelingen, zowel in de tijd als naar inhoud, voldoende geconcretiseerd zijn op het ogenblik dat uitspraak wordt gedaan over de milieuvergunningsaanvraag; dat ook de VCRO stelt dat beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten in rekening gebracht kunnen worden bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening;

Overwegende dat er in casu voor de opmaak van het RUP een duidelijke timing werd opgesteld; dat de RUP-procedure nog niet is opgestart, zoals wordt bevestigd door de provinciale dienst Ruimtelijke planning in haar advies van 26 mei 2011; dat het RUP volledig goedgekeurd zou moeten zijn in 2013 (2014 indien er een plan-MER dient opgesteld te worden), zie supra; dat de hoofdbestemming van het gebied zal wijzigen van groothandelsactiviteiten naar wonen; dat door deze wijziging het niet duidelijk is of een groothandel in vlees nog stedenbouwkundig verenigbaar is met deze mogelijke toekomstige omgeving; dat ook de mobiliteit een belangrijke rol speelt; dat een studie van de mobiliteit in de omgeving immers zal aangeven wat de mogelijkheden zijn voor het gebied dat gelegen is nabij het welgekende BAM-tracé; dat dus niet duidelijk is of de inrichting na het goedkeuren van het nieuwe RUP nog voldoet aan de voorwaarden van de goede ruimtelijke ordening;

Overwegende dat wanneer de toekomst van een plan nog niet zeker is, een vergunning voor een korte periode kan verleend worden (arrest van de Raad van State nr 150.852 van 27 oktober 2005); dat overeenkomstig artikel 18, § 2, van het milieuvergunningsdecreet van 28 juni 1985 de vergunning wordt verleend voor een bepaalde duur van ten hoogste twintig jaar, dat de vergunningverlenende overheid de mogelijkheid heeft om een vergunning te verlenen voor een kortere periode bij aanvaardbare redenen; dat door het niet toekennen van de vergunning de rechten van de exploitant duidelijk zouden worden geschonden vermits het RUP slachthuissite, Antwerpen slechts in de fase van een richtnota is en nog geen verordende kracht heeft; dat het op het ogenblik nog niet zeker is dat er een daadwerkelijke bestemmingswijziging zal volgen, die tot gevolg zou hebben dat voorliggende exploitatie voortaan in een zone zou komen te liggen met een hiermee onbestaanbare bestemming; dat het in dergelijke omstandigheden daarentegen wel zou getuigen van onbehoorlijk bestuur, mocht een milieuvergunning worden verleend voor een langere periode dan tien jaar omdat dat de overheid al te zeer zou beperken in haar mogelijkheden voor ruimtelijke planning; dat de exploitant de mogelijkheid heeft om vóór het verstrijken van de tienjarige periode een aanvraag te doen om haar vergunning te 'verlengen', hetgeen zou worden toegestaan indien zou blijken dat er als dan geen stedenbouwkundige of milieuhygiënische elementen zouden zijn die de uitbating van de vleeshandel zouden verhinderen; dat echter indien in de periode van tien jaar de bestemming van de percelen waarop de

inrichting is gevestigd, wel gewijzigd zou zijn en die bestemming niet bestaanbaar zou zijn met de uitbating van een vleeshandel het nadeel dat de overheid zou lijden, mocht de vergunning voor een duur van twintig jaar zijn verleend, veel groter zou zijn, omdat het haar mogelijkheden om in te grijpen in de ruimtelijke ordening sterk zou beknotten en het toch om het algemeen belang gaat';

Overwegende dat het bedrijf vrijstelling vraagt van artikel 5.53.2.2 van Vlarem II om geen peilbuis te moeten aanleggen en dit motiveert door te stellen dat het grondwaterpeil gemeten kan worden zonder gevaar voor beschadiging van de peilmeetapparatuur zonder dat de aanleg van een peilbuis vereist is; dat deze afwijking in principe kan worden toegestaan aangezien de vraag betrekking heeft op een bestaande put; dat volgende bijzondere voorwaarde dan wel van toepassing is: 'In toepassing van artikel 5.53.2.2 van titel II van het VLAREM wordt er vrijstelling van de aanleg van een peilbuis verleend op voorwaarde dat de exploitant een meetlint ter beschikking heeft voor de toezichthoudende ambtenaren';

Overwegende dat de gunstige adviezen van de AMV, ToVo en de PMVC in aanmerking worden genomen;

Overwegende dat uit de toepassing van de in artikel 3 §1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2006 vermelde beoordelingsschema's blijkt dat de gevraagde activiteiten van die aard zijn dat ze niet relevant zijn voor wat betreft invloed op het watersysteem; dat derhalve de aanvraag voldoet aan de in artikel 5 opgesomde doelstellingen van het decreet integraal waterbeleid van 18 juli 2003;

Overwegende dat gesteld kan worden dat de risico's voor de externe veiligheid, de hinder, de effecten op het leefmilieu, op de wateren, op de natuur en op de mens buiten de inrichting veroorzaakt door de gevraagde exploitatie mits naleving van de in onderhavig besluit opgelegde milieuvergunningsvoorwaarden tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt;

Overwegende dat er bijgevolg aanleiding toe bestaat het beroep gegrond te verklaren en de vergunning te verlenen voor een termijn van 10 jaar vanaf datum van beslissing;

(...)"

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Exceptie met betrekking tot de tijdigheid van het beroep

4. De verwerende partij doet ter terechtzitting afstand van deze exceptie.

B. Exceptie nopens het in rechte vereiste belang

Standpunt van de partijen

5. De tussenkomenende partij werpt vooreerst op dat de bestreden beslissing niet griefhoudend is voor de verzoekende partijen. Zij zet uiteen dat de verzoekende partijen beogen de in concessie of erfpacht gegeven gronden zelf te kunnen aanwenden voor de geplande herontwikkeling van de slachthuissite in het kader van het zogenaamde "brownfieldconvenant" en dat het annulatieberoep er dan ook niet op gericht is de gevolgen te bestrijden van de bestreden milieuvergunning maar wel deze die voortvloeien uit de concessieovereenkomst die de herontwikkelingsplannen in de weg staan. De tussenkomenende partij merkt hierbij op dat de bestreden beslissing geen direct verband houdt met het ontwerp van brownfieldconvenant en dat teneinde de in concessie gegeven gronden te kunnen aanwenden, de verzoekende partijen haar moeten uitzetten, hetgeen het voorwerp is van een procedure bij de vrederechter. Voorts stelt de tussenkomenende partij dat de verzoekende partijen niet aangeven door welke milieuhinder zij zullen worden geschaad. Ook is de tussenkomenende partij van mening dat de verzoekende partijen niet de vereiste hoedanigheid hebben om de bestreden beslissing aan te vechten aangezien zij daardoor de contractuele verplichtingen van de concessieovereenkomst schenden. De tussenkomenende partij merkt bovendien op dat de verzoekende partijen de milieuvergunning enkel bestrijden wat het verkooppunt betreft, zodat het voorwerp van het annulatieberoep tot dit verkooppunt beperkt moet blijven. Ten slotte herinnert de tussenkomenende partij aan de beoordeling van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel in het kader van de schorsingsprocedure, die volgens haar ook geldt voor de beoordeling van het belang.

6. De verzoekende partijen repliceren in hun memorie van wederantwoord dat geen enkele bepaling voorschrijft dat het belang in het verzoekschrift moet worden toegelicht, dat het moeilijk te herstellen ernstig nadeel als schorsingsvoorwaarde onderscheiden moet worden van het belang bij het

annulatieberoep, dat op de vraag om het voorwerp van het annulatieberoep te beperken tot het verkooppunt niet moet worden ingegaan omdat de Raad van State zich alsdan in de plaats van het bestuur zou stellen, dat zij wel degelijk nadeel en hinder zullen ondervinden van de uitbating, aangezien zij eigenaar en gebruiker zijn van onroerende goederen palend aan het perceel dat het voorwerp uitmaakt van de milieuvergunning, maar bovenal eigenaar zijn van een deel van dat perceel, dat de vrees bestaat dat de site niet correct uitgebaat zal worden en inzonderheid dat de ruimtelijke draagkracht van het gebied overschreden zal worden doordat derden het verkooppunt zullen bezoeken en dat tengevolge van de bestreden beslissing hun terreinen gedurende tien jaar niet zullen kunnen worden aangewend en derhalve het brownfieldproject, zoals geconcipieerd samen met de Vlaamse regering, met het Autonoom Gemeentebedrijf voor Vastgoed en Stadsprojecten Antwerpen, met de stad Antwerpen en met nog twee andere partijen, niet gerealiseerd zal kunnen worden.

7. In haar laatste memorie benadrukt de tussenkomende partij dat de risico's die hinderlijke inrichtingen in abstracto kunnen veroorzaken of een louter theoretisch of hypothetisch belang, niet volstaan.

Beoordeling

8. Artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereist weliswaar dat de verzoekende partij doet blijken van een benadeling of van een belang om een beslissing aan te vechten, maar deze bepaling schrijft niet voor dat de verzoekende partij in haar verzoekschrift uitdrukkelijk aangeeft waarin haar belang bestaat. Zij kan dat doen in antwoord op een door de verwerende partij of de tussenkomende partij opgeworpen exceptie.

Te dezen zetten de verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord uiteen dat zij als eigenaars en gebruikers van onroerende goederen die palen aan het perceel van de vergunde inrichting, hinder en nadeel zullen ondervinden door de exploitatie. Het door de verzoekende partijen bijgebrachte

plan bevestigt dat hun eigendommen zich in de onmiddellijke nabijheid bevinden. Gelet op de hinder en de risico's die een hinderlijke inrichting per definitie meebrengt, wordt het belang van de verzoekende partijen in de gegeven concrete omstandigheden aangenomen.

Vermits de verzoekende partijen om voormelde redenen doen blijken van een voldoende belang, is het niet nodig te onderzoeken of zij ook nog vanuit een ander oogpunt een voldoende belang hebben. Te dezen is het dus irrelevant te weten of het belang van de verzoekende partijen al dan niet kan steunen op de beweerde onmogelijkheid tot herontwikkeling van de brownfieldsite.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

9. In een eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 30, § 1, 6°, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna : motiveringswet) en van de beginselen van behoorlijk bestuur, meer in het bijzonder de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij betogen dat de bestreden beslissing onder meer vergunning verleent voor de exploitatie van een winkelverkooppunt, terwijl het gedeelte van het perceel waarop dit verkooppunt gevestigd is niet in concessie is gegeven aan de tussenkomende partij. Nochtans, zo stellen zij, komt het aan de verwerende partij

toe om na te gaan of de aanvrager een zakelijk recht heeft op het perceel dat voorwerp uitmaakt van de vergunningsaanvraag.

10. De verwerende partij antwoordt dat de exploitant geen eigenaar dient te zijn van het perceel en dat een gebruiksrecht of een zakelijk recht volstaat om een milieuvergunningsaanvraag te kunnen indienen. Volgens de verwerende partij betreft het hier een betwisting van burgerrechtelijke aard waarover zij zich niet kan uitspreken in het raam van een milieuvergunningsaanvraag. Zij merkt op dat de verzoekende partijen de tussenkomende partij reeds gedagvaard hebben met betrekking tot de omvang van de concessieovereenkomst en dat zijzelf niet kan interveniëren in het geschil bij de vrederechter. De verwerende partij wijst op rechtspraak van de Raad van State waaruit zou blijken dat de vergunningverlenende overheid zich hoe dan ook dient uit te spreken over de milieuvergunningsaanvraag en daarbij abstractie dient te maken van de eigendomsbetwisting die van burgerrechtelijke aard is.

11. De tussenkomende partij werpt vooreerst op dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij het middel. Met name merkt zij op dat vergunningen door de bevoegde overheid worden verleend onder voorbehoud van alle burgerlijke rechten. Volgens de tussenkomende partij beperkt het belang zich hoogstens tot het verkooppunt. Zij wijst op rechtspraak van de Raad van State waaruit zou blijken dat het niet relevant is of de aanvrager een zakelijk recht heeft op de grond of het gebouw waarop de vergunningsaanvraag betrekking heeft.

12. De verzoekende partijen dupliceren in hun memorie van wederantwoord dat het middel het feit aanklaagt dat de bij de aanvraag gevoegde plannen misleidend zijn. Zij wijzen erop dat de Raad van State meermaals heeft geoordeeld dat de plannen en aanvraagdocumenten de juiste gegevens moeten vermelden opdat de vergunningverlenende overheid correct wordt geïnformeerd en zodoende in de mogelijkheid is om met kennis van zaken te oordelen. De vergunningsaanvraag vermeldt het volledige kadastrale perceel terwijl op het deel dat de tussenkomende partij niet mag gebruiken, een ander gebruik plaatsvindt,

zodat, zo stellen de verzoekende partijen, de vergunningverlenende overheid niet met kennis van zaken kon oordelen over de milieuvergunningsaanvraag.

13. In hun laatste memorie benadrukken de verzoekende partijen, op grond van recente rechtspraak van de Raad van State, dat de vergunningverlenende overheid vooraleer de vergunning te verlenen, zich moet verzekeren van de uitvoerbaarheid van wat wordt vergund en dat wanneer daarover een burgerrechtelijke betwisting bestaat, de vergunningverlenende overheid geen andere keuze heeft dan de vergunning te weigeren zolang die betwisting bestaat.

Beoordeling

14. In de milieuvergunningsaanvraag heeft de tussenkomende partij aangegeven dat zij geen eigenaar is van alle percelen waarop de exploitatie plaatsvindt. Als bijlage bij de aanvraag heeft zij, ten bewijze van de gebruikstitel, een concessieovereenkomst van 5 juli 1993 gevoegd. Uit die overeenkomst blijkt dat de stad Antwerpen aan de tussenkomende partij 975 m² grond in concessie heeft gegeven voor het bouwen van een schapenslachtlijn en 500 m² open grond als parkeerplaats, gelegen binnen de muren van het slachthuis van Antwerpen, Slachthuislaan 70 te 2060 Antwerpen, zoals in het rood aangeduid op een plan dat aan de overeenkomst wordt gehecht. De concessie is verleend voor een termijn van 99 jaar.

Uit de procedurestukken blijkt dat tussen de verzoekende partijen en de tussenkomende partij een betwisting is gerezen omtrent de omvang van de concessieovereenkomst. Meer bepaald wordt de tussenkomende partij verweten percelen in gebruik te hebben genomen die niet onder de concessieovereenkomst vallen. Omtrent die betwisting is een geding aanhangig bij de vrederechter van het vierde kanton te Antwerpen.

In het kader van de behandeling van een milieuvergunningsaanvraag volstaat het dat het bestuur beschikt over een

aanvraagdossier waaruit blijkt dat de aanvrager beschikt over een gebruiksrecht van de percelen waarop de beoogde exploitatie zal plaatsvinden. De vergunningverlenende overheid mist de bevoegdheid om zich uit te spreken over eventuele geschillen die daaromtrent bij de burgerlijke rechter aanhangig zijn. Bovendien blijkt de burgerrechtelijke betwisting in voorliggend geval beperkt te zijn tot het gebruik van een gedeelte van het perceel, waardoor de uitvoerbaarheid van de verleende milieuvergunning hoe dan ook niet volledig in het gedrang lijkt te komen.

Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

15. In een tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 3.1 van het Bijzonder Plan van Aanleg (hierna : BPA) "Stedelijk slachthuis en omgeving", van artikel 30, § 1, 6°, van Vlarem I, van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet en van de beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het materiële motiverings- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij zetten uiteen dat het winkelverkooppunt voor particuliere handel, ingedeeld onder rubriek 45.4, d), van de Vlarem-indelingslijst, opgenomen is in de vergunningsaanvraag en dat de verwerende partij heeft geoordeeld dat dit verkooppunt voor vlees aan particulieren verenigbaar is met het BPA "Stedelijk slachthuis en omgeving", wanneer die verkoop aan particulieren slechts "af en toe" gebeurt. Nochtans, zo stellen de verzoekende partijen, heeft de verwerende partij in een vorige milieuvergunning van 12 mei 2010 dit winkelverkooppunt niet willen vergunnen, omdat detailhandel niet is voorzien in de opsomming van de mogelijke nevenbestemmingen in artikel 3.1 van voormeld BPA. Zij wijzen erop dat de bestreden beslissing niet aangeeft waarom de verwerende partij thans van houding verandert. Daarenboven merken zij op dat geen enkele exploitant in een

winkelverkooppunt voorziet waar hij slechts "af en toe" aan particulieren kan verkopen en dat de voorschriften van artikel 3.1 van voormeld BPA duidelijk zijn en geen enkele vorm van detailhandel toelaten.

16. De verwerende partij antwoordt dat zij zowel in de milieuvergunning van 12 mei 2010 als in de bestreden vergunning gesteld heeft dat verkoop aan particulieren verenigbaar is met de geldende planologische voorschriften indien die verkoop af en toe gebeurt. De verwerende partij verduidelijkt dat zij hiermee bedoelt dat de nadruk dient te liggen op groothandel en dat de verkoop aan particulieren niet de bovenhand mag krijgen.

17. De tussenkomenende partij stelt dat artikel 3.1.1 van het BPA "Stedelijk slachthuis en omgeving" in een zone voor groothandelsactiviteiten het "verhandelen van etenswaren" toelaat en dat het te dezen vergunde verkooppunt van etenswaren aldus verenigbaar is met dit BPA. De tussenkomenende partij merkt op dat het in de praktijk niet ongewoon is dat een beperkte particuliere verkoop in een groothandelszone wordt toegestaan en wijst in dat verband op punt 2.14 van de bijlage van het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen. Voorts betoogt de tussenkomenende partij dat er geen sprake is van een gewijzigde houding ter zake van de verwerende partij in vergelijking met de milieuvergunning van 12 mei 2010.

18. De verzoekende partijen dupliceren dat het feit dat particuliere verkoop ook in ruimtelijke uitvoeringsplannen kan worden toegelaten, geen afbreuk doet aan de verordenende kracht van het BPA "Stedelijk slachthuis en omgeving".

19. In haar laatste memorie doet de tussenkomenende partij nog gelden dat het winkelverkooppunt op zich vergunbaar is en dat de discussie over het mogelijke gebruik van de milieuvergunning in het kader van een groothandel dan wel kleinhandel die vergunbaarheid niet aantast. In ondergeschikte orde benadrukt

zij dat in geval van twijfel bestemmingsvoorschriften in gemeentelijke plannen van aanleg zoveel mogelijk in hun gewone taalkundige betekenis moeten worden uitgelegd, zodat de zinsnede "verhandelen van etenswaren" uit artikel 3.1.1 van het BPA "Stedelijk slachthuis en omgeving" zowel op groothandel als kleinhandel kan slaan. De tussenkomen de partij besluit dat de particuliere verkoop van vlees, beperkt in omvang in vergelijking met de groothandelsactiviteit, verenigbaar is met voormeld BPA.

20. De verzoekende partijen beklemtonen in hun laatste memorie dat uit de historiek en de feiten van de voorgaande vergunningsdocumenten duidelijk blijkt dat het de bedoeling was om met de betrokken vergunningsaanvraag de kleinhandel in het verkooppunt vergund te krijgen. De verzoekende partijen merken op dat daarop ook gealludeerd wordt in het overwegende gedeelte van de bestreden beslissing en dat het feit dat dit niet met zoveel woorden wordt gesteld in het beschikkende gedeelte van diezelfde beslissing, daaraan geen afbreuk doet, aangezien beide gedeelten onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. De verzoekende partijen achten het onaanvaardbaar dat de verwerende partij, die de problematiek kende tengevolge van de vorige milieuvergunningsaanvraag, eerst stelt dat kleinhandel indruist tegen de voorschriften van het BPA "Stedelijk slachthuis en omgeving" en vervolgens, goed wetende dat de aanvraag kleinhandel betreft, alsnog de vergunning verleent.

Beoordeling

21. Artikel 3.1.1 van het BPA "Stedelijk slachthuis en omgeving" bepaalt wat volgt :

"Op de hele site zijn alle groothandelsactiviteiten toegelaten welke te maken hebben met toelevering aan horeca en detailhandel (hier voornamelijk vlees, vis en gevogelte). Concreet betekent dit: bewerken en verwerken van etenswaren (bvb. uitsnijzen en slachtactiviteiten), verhandelen van etenswaren (bvb. groothandelscentrum voor de horeca), bereiden van etenswaren (bvb. grootkeuken voor catering), serveren van etenswaren (bvb. diners voor groepen) en het presenteren van etenswaren (bvb. internationale proeverijbeurs).

Zelfstandig kleinschalige horeca op de slachthuissite is uitgesloten".

Uit die bepaling blijkt dat groothandelsactiviteiten die te maken hebben met toelevering aan horeca en detailhandel (zoals verkoop van vlees) conform zijn aan de vooropgestelde bestemming. A contrario wordt hieruit afgeleid dat kleinhandelsactiviteiten - in de zin van rechtstreekse verkoop aan particulieren - op grond van het BPA niet toegelaten zijn. Ook in de toegelaten nevenbestemmingen, die opgesomd worden in artikel 3.1.3 van het BPA, is geen sprake van de rechtstreekse verkoop aan particulieren.

22. Met het bestreden besluit wordt een vergunning verleend voor een "verkooppunt van vlees", hetgeen onder rubriek 45.4, d), van de indelingslijst van bijlage 1 bij Vlarem I ressorteert, aldaar omschreven als : "Verkooppunten van producten van dierlijke oorsprong (vlees, vis en gevogelte) alsook de aan die verkooppunten verbonden uitsnijderijen" (klasse 3). In deze indelingsrubriek wordt niet gespecificeerd of deze verkooppunten de groothandel, kleinhandel of allebei betreffen. Ook in de bestreden beslissing wordt niet aangegeven of een vergunning wordt verleend voor een verkooppunt dat betrekking heeft op groothandel en/of kleinhandel.

Het loutere feit dat een vergunning wordt verleend voor een "verkooppunt van vlees" is op zich niet in strijd met artikel 3.1.1 van het BPA. Uit de bestreden beslissing blijkt immers niet dat de vergunning uitsluitend betrekking heeft op kleinhandel. Indien de tussenkomende partij zich tijdens de exploitatie beperkt tot groothandelsactiviteiten, handelt zij in overeenstemming met de bestemmingsvoorschriften neergelegd in artikel 3.1.1 van het BPA. Slechts wanneer zij de vergunning aanwendt op een manier die indruist tegen de voorschriften van dat BPA - te dezen door aan kleinhandel te doen - begaat zij een onwettigheid. Die onwettigheid vloeit echter niet rechtstreeks voort uit de bestreden beslissing als zodanig, die helemaal niet verplicht tot kleinhandel, maar door het gebruik dat de tussenkomende partij van die vergunning maakt. Alsdan komt het aan de toezichthoudende overheden toe om erop toe te zien dat de

tussenkomen de partij tijdens de exploitatie nauwgezet de voorschriften van het BPA naleeft.

23. Wat betreft de vermeende tegenstrijdigheid tussen de thans bestreden beslissing en het deputatiebesluit van 12 mei 2010 waarin wordt overwogen "dat er onduidelijkheid bestaat over de aanvraag; dat immers uit de aanvraag kan afgeleid worden dat het de bedoeling is om een winkelgedeelte uit te baten, terwijl rubriek 45.4.d voor 'verkooppunten van producten van dierlijke oorsprong alsook de aan de verkooppunten verbonden uitsnijderijen' niet wordt aangevraagd", geldt de vaststelling dat de deputatie van oordeel was dat rubriek 45.4, d), van de indelingslijst geen voorwerp uitmaakte van de aanvraag. Deze rubriek werd uiteindelijk ook niet vergund. Bijgevolg heeft de deputatie zich niet uitgesproken over de vraag of een verkooppunt van vlees (rubriek 45.4, d), van de indelingslijst) al dan niet indruist tegen de stedenbouwkundige voorschriften. Derhalve kan men niet gewagen van een tegenstrijdigheid tussen het deputatiebesluit van 12 mei 2010 en de thans bestreden beslissing, zodat ook niet kan worden vereist dat de verwerende partij een niet bestaande wijziging in de gedragslijn motiveert.

Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

24. In een derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 18, § 2, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna : milieuvergunningsdecreet), van artikel 30, § 2, van Vlarem I, van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet en van de beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het materiële motiverings- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij zetten uiteen dat wat de termijn van de bestreden vergunning betreft, de verwerende partij in de bestreden beslissing letterlijk de overwegingen van het arrest van de Raad van State nr. 150.852 van 27 oktober 2005 overneemt en met die motivering aangeeft dat een looptijd van twintig jaar te lang zou zijn, omdat de overheid daardoor te sterk in haar mogelijkheden zou worden beknót om in te grijpen in de ruimtelijke ordening. Volgens de verzoekende partijen motiveert de verwerende partij echter niet waarom precies voor een looptijd van tien jaar wordt gekozen en evenmin waarom dergelijke termijn de planoverheid niet zou beknóten in haar mogelijkheden om in te grijpen in de ruimtelijke ordening. De verzoekende partijen merken hierbij op dat te dezen een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan op stapel staat, maar nergens wordt gemotiveerd waarom de vaststelling van zo een plan tot tien jaar zou moeten duren en dat dit des te meer klemt nu gelet op de ter zake vigerende bepalingen de vaststellingsprocedure van dergelijk plan geen tien jaar kan beslaan.

25. De verwerende partij antwoordt dat de vergunningverlenende overheid over een zekere appreciatiebevoegdheid beschikt om een kortere vergunningstermijn op te leggen wanneer de toekomst van een plan nog niet zeker is. Zij wijst erop dat te dezen het ruimtelijk uitvoeringsplan "slachthuissite" zich slechts in de fase van de richtnota bevindt, zodat het niet zeker is dat een daadwerkelijke bestemmingswijziging zal volgen die meebrengt dat de exploitatie onverenigbaar zal worden met de planologische bestemming. De verwerende partij acht het in dergelijke omstandigheden, zoals volgens haar ook terecht blijkt uit de motivering van de bestreden beslissing, getuigen van onbehoorlijk bestuur om een vergunning te verlenen voor de maximumtermijn van twintig jaar. Zij stelt te hebben geopteerd voor een termijn van tien jaar, aangezien dit geen al te grote beperking inhoudt, noch voor de overheid om haar plannen aangaande de ruimtelijke ordening te kunnen uitvoeren, noch voor de exploitant die de mogelijkheid heeft om vóór het verstrijken van die termijn een aanvraag te doen tot verlenging van de vergunning. De verwerende partij verwijst naar de motivering ter zake in de bestreden beslissing die duidelijk aangeeft waarom voor een kortere termijn wordt gekozen.

26. De tussenkomende partij voert aan dat een vergunningsaanvraag in de eerste plaats in overeenstemming moet zijn met de bestaande bestemmingsvoorschriften en dat een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan dat zich slechts in de fase van een richtnota bevindt geen voldoende grond vormt om een vergunning te weigeren. De tussenkomende partij betoogt dat de motivering van de bestreden beslissing rekening houdt met de huidige bestemming en de toekomstpotentie van de site en dat er nog een lange weg af te leggen is om het herontwikkelingsproject dat de verzoekende partijen beogen, uit te voeren. De tussenkomende partij is dan ook van mening dat de vergunningstermijn van tien jaar redelijk is en afdoende gemotiveerd wordt in de bestreden beslissing.

Beoordeling

27. De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren bewezen is en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking genomen kunnen worden. Bij beslissingen met individuele strekking, zoals de bestreden beslissing, geldt bovendien, op grond van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, een formele motiveringsplicht. Die plicht houdt in dat in de betrokken akte zelf een afdoende motivering moet worden vermeld.

28. Overeenkomstig artikel 18, § 2, van het milieuvergunningsdecreet wordt de vergunning verleend voor een bepaalde duur van ten hoogste twintig jaar, de eventuele proeftijd inbegrepen. Bij het bepalen van de duurtijd van een milieuvergunning beschikt de vergunningverlenende overheid over een ruime discretionaire beoordelingsbevoegdheid.

Uit artikel 4 van het bestreden besluit blijkt dat een vergunning werd verleend voor een termijn van tien jaar. Die vergunningstermijn wordt in het bestreden besluit uitdrukkelijk gemotiveerd en uit die motivering blijkt dat de

verwerende partij een evenwicht heeft gezocht tussen enerzijds, de belangen van de exploitant die baat heeft bij een vergunning voor de maximale duur van twintig jaar, en anderzijds, de belangen van de overheid die bepaalde toekomstige opties inzake de ruimtelijke ordening van het gebied wenst te vrijwaren. Die redengeving getuigt niet van een kennelijk onredelijke uitoefening van de aan de verwerende partij opgedragen beoordelingsbevoegdheid.

Het derde middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 700 euro, elk voor de helft.

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 zeven maart tweeduizend dertien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Luc Hellin