

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 229.351 van 27 november 2014
in de zaak A. 210.256/VII-38.903.**

In zake : de VZW AKTIEGROEP LEEFMILIEU RUPELSTREEK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philippe Van Wesemael
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 235
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIE ANTWERPEN

Tussenkomen de partij :
de NV FIBOR
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Tom Malfait en Eva De Witte
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 september 2013, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de deputatie van de provincie Antwerpen van 12 juli 2013 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Willebroek van 29 juli 2011, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de NV Fibor voor het verder exploiteren en veranderen door uitbreiding en toevoeging van een discotheek, gelegen aan de Koning Leopoldlaan 2 te Willebroek, ongegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd, mits wijziging van de omschrijving van het voorwerp van de aanvraag.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend 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 8 november 2013. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft 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 23 oktober 2014.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Caroline De Mulder, die loco advocaat Philippe Van Wesemael verschijnt voor de verzoekende partij, adviseur Mark Michiels, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Tom Malfait, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een andersluidend 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. Op 27 mei 2011 dient de tussenkomende partij een milieuvergunningsaanvraag in voor het verder exploiteren en veranderen van een discotheek gelegen aan de Koning Leopoldlaan 2 te Willebroek.

3.2. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Willebroek verleent bij besluit van 29 juli 2011 de gevraagde vergunning voor een termijn van twintig jaar.

3.3. Op 2 september 2011 stelt de verzoekende partij bij de deputatie van de provincie Antwerpen bestuurlijk beroep in tegen voormelde beslissing.

3.4. Met een besluit van 22 december 2011 verwerpt de deputatie van de provincie Antwerpen het beroep en bevestigt zij de beroepen beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Willebroek.

3.5. Tegen voormelde beslissing stelt de verzoekende partij een annulatieberoep in bij de Raad van State. Bij arrest nr. 222.475 van 14 februari 2013 vernietigt de Raad van State het besluit van 22 december 2011, op grond van het motief dat een discotheek geen agrarisch of para-agrarisch bedrijf is in de zin van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna : inrichtingsbesluit).

3.6. In het kader van de herneming van de beroepsprocedure na voormeld vernietigingsarrest, worden de volgende adviezen uitgebracht :

a) het departement Ruimte Vlaanderen verleent op 14 maart 2013 een principieel gunstig advies, mits "de aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning voor de parking";

- b) de afdeling Milieuvergunningen stelt op 27 maart 2013 voor het ingediende beroep ongegrond te verklaren voor wat betreft de milieutechnische aspecten en gegrond voor wat betreft de planologische onverenigbaarheid van de inrichting;
- c) na de verlenging van de behandelingstermijn van het beroep, brengt het departement Ruimte Vlaanderen op 20 juni 2013 een aanvullend advies uit dat gunstig is voor de verdere exploitatie van de discotheek, overwegende dat "aangezien de parking niet milieuvergunningsplichtig is, wordt er geen uitspraak gedaan over de parking";
- d) de afdeling Milieuvergunningen brengt op 1 juli 2013 een gunstig advies uit over de vergunningsaanvraag, mits aanpassing van de rubricering en omschrijving van de activiteiten met betrekking tot het lozen van huishoudelijk afvalwater en de exploitatie van een feestzaal met dansgelegenheid;
- e) de Provinciale Milieuvergunningscommissie, ten slotte, adviseert op 2 juli 2013 om de in eerste aanleg verleende vergunning te bevestigen "mits aanpassing van het voorwerp van het besluit, zoals voorgesteld door de AMV in haar aanvullend advies".

3.7. Met een besluit van 12 juli 2013 verklaart de deputatie van de provincie Antwerpen het bestuurlijk beroep opnieuw ongegrond en bevestigt zij de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Willebroek van 29 juli 2011 "mits wijziging van de omschrijving van het voorwerp (van de aanvraag)".

Dit is de bestreden beslissing. Volgende motieven liggen er aan ten grondslag :

"Gelet op de ligging van de inrichting in een agrarisch gebied van het gewestplan Mechelen;

Overwegende dat volgens het kadaster het gebouw werd opgericht in 1959; dat in 1992 bouwvergunningen werden verleend voor het oprichten van een bergplaats (regularisatie) en het oprichten van een inkomsas (regularisatie); dat in 2011 een stedenbouwkundige vergunning werd verleend voor instandhoudingswerken aan de voor- en zijgevels; dat gelet op het feit dat de bestaande bebouwing geen deel uitmaakt van een landbouwbedrijf, maar als zonevreemd moet worden beschouwd (toepassing van de zonevreemde

bepalingen in artikel 4.4.10, 4.4.12 en 4.4.16 VCRO), kan toepassing gemaakt worden van de afwijkmogelijkheid in artikel 5.6.7 VCRO; dat een milieuvergunningsaanvraag gunstig kan geadviseerd worden en vergund worden in afwijking op de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift op voorwaarde dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad en de inrichting stedenbouwkundig vergunbaar is, of voor zover het gaat om een bestaande inrichting, hoofdzakelijk is vergund; dat deze milieuvergunningsaanvraag voldoet aan deze voorwaarden; dat de exploitatie gebeurt binnen stedenbouwkundig vergund geachte gebouwen en constructies; dat ook kan gesteld worden dat de functie vergund is; de functie 'dancing' dateert reeds van 1959; de goede ruimtelijke ordening wordt niet geschaad door de verdere exploitatie; dat er reeds vanaf de jaren 1959 een dancing in werd ondergebracht; dat de verdere exploitatie geen bijkomende ruimtelijke impact heeft; dat de aanvraag gelegen is langs de gewestweg A12; dat aan de overzijde van de straat zich een gebied voor milieubelastende industrie en een KMO-gebied bevindt; dat het agrarisch gebied ter plaatse van de aanvraag reeds structureel is aangetast; dat door de verweving van de reeds aanwezige functies en bestemmingen in de omgeving de aanvraag de goede ruimtelijke ordening niet in het gedrang zal brengen;

Overwegende dat derhalve de locatie van deze inrichting een goede locatie is voor dat soort activiteiten (discotheek langs A12) inzake ontsluiting en overlast; dat de inrichting als hoofdzakelijk vergund beschouwd kan worden;

Overwegende dat de parking niet is ingedeeld, doch nog stedenbouwkundig vergund dient te worden; dat in de zitting van de PMVC van 2 juli 2013 door exploitant de stukken van de stedenbouwkundige aanvraag die op 2 juli 2013 bij de gemeente werd ingediend (ontvangstbewijs, dossier en plannen) werden overhandigd; dat het gaat om een aanvraag (regularisatie) voor het aanleggen van een parking met 864 parkeerplaatsen; dat ter zake kan verwezen worden naar de regeling inzake de koppeling tussen milieuvergunning en stedenbouwkundige vergunning;

Overwegende dat ter zake de adviezen van de DRV en de PMVC, zoals hierboven weergegeven, in aanmerking worden genomen;

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 op milieutechnisch vlak de adviezen van de AMV en de PMVC, zoals hierboven weergegeven, kunnen worden gevolgd; dat uit deze adviezen blijkt dat de inrichting milieutechnisch aanvaardbaar is;

Overwegende dat voor de evaluatie van de elementen aangebracht door de beroeper, gehoord door de PMVC, verwezen wordt naar het advies van de PMVC, zoals hierboven weergegeven;

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 de aanvraag bijgevolg 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, tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt;

Overwegende dat er bijgevolg aanleiding toe bestaat het ingediende beroep ongegrond te verklaren en het bestreden collegebesluit te bevestigen, mits aanpassing van de omschrijving, zoals omschreven door de PMVC".

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In het eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 1.1.4, 4.3.1, § 2, en 5.6.7 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO), van artikel 50, 3°, b), van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I), van artikel 2 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, van de artikelen 11.4.1 en 19, derde lid, van het inrichtingsbesluit, van het gewestplan Mechelen, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partij betoogt dat de deputatie van de provincie Antwerpen een milieuvergunning heeft verleend voor een zonevreemde inrichting die niet hoofdzakelijk vergund is, noch verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening, terwijl artikel 5.6.7 VCRO het vervuld zijn van deze voorwaarden uitdrukkelijk oplegt, dat de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening conform artikel 4.3.1, § 2, VCRO dient te gebeuren, dat de oorspronkelijke inrichting sinds haar ontstaan meerdere keren zonder de vereiste stedenbouwkundige vergunning werd verbouwd en van bestemming wijzigde en

dat er wordt erkend dat geen stedenbouwkundige vergunning voorhanden is voor de verharde parkings.

In de toelichting bij het middel beklemt de verzoekende partij, met betrekking tot het hoofdzakelijk vergund karakter van de inrichting, dat de bestaande parking kennelijk noodzakelijk is voor de normale bedrijfsvoering van de litigieuze discotheek. Nu er voor die parking geen stedenbouwkundige vergunning werd verleend, kan de inrichting volgens de verzoekende partij niet worden beschouwd als hoofdzakelijk vergund.

5. Met betrekking tot het punt van het hoofdzakelijk vergund karakter, antwoordt de verwerende partij dat volgens het kadaster het gebouw werd opgericht in 1959, dus vóór de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (hierna : stedenbouwwet). Op 22 oktober 1958 werd er immers een vergunning verleend voor het bouwen van een woning met drankgelegenheid. In 1992 werden bouwvergunningen verleend voor het oprichten van een bergplaats en het oprichten van een inkomsas (telkens regularisatie). In 2011 werd een stedenbouwkundige vergunning verleend voor instandhoudingswerken aan de voor- en zijgevels. De exploitatie gebeurt binnen stedenbouwkundig vergund geachte gebouwen en constructies. Ook kan er gesteld worden dat de functie vergund is; de functie "dancing" dateert immers van 1959.

Voorts erkent de verwerende partij dat voor de parking nog een stedenbouwkundige vergunning vereist is; de parking is slechts deels aangeduid op een goedgekeurd bouwplan, maar het aantal parkeerplaatsen is niet stedenbouwkundig vergund. Zij stelt echter dat alleen auto's en/of aanhangwagens andere dan personenwagens onder indelingsrubriek 15.1 van Vlarem I vallen en dat, aangezien de parking op zich geen milieuvergunningsplichtige activiteit is, er geen sprake kan zijn van een niet-vergunde inrichting.

6. In haar memorie van wederantwoord benadrukt de verzoekende partij dat een groot gedeelte van de parking onvergund is en dat de verwijzing naar

de decretale koppelingsregeling tussen de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning te dezen niet relevant is omdat het de hernieuwing van een milieuvergunning betreft.

7. De tussenkomende partij stelt dat alle gebouwen voor de exploitatie van de dancing zijn vergund, of minstens geacht vergund te zijn, wegens hun oprichting vóór de stedenbouwwet. Ook de functie ervan zou vergund zijn. De opmerking van de verzoekende partij dat er geen stedenbouwkundige vergunning voorhanden is voor de volledige parking en dat deze parking noodzakelijk is voor de uitbating van de discotheek, noemt de tussenkomende partij ongenueanceerd, nu voor een deel geparkeerd wordt in de directe omgeving en minstens een deel van de parking wel vergund is of minstens geacht wordt vergund te zijn. Een deel van de parking werd immers aangeduid op een goedgekeurd bouwplan.

Met verwijzing naar de motivering van de bestreden beslissing, merkt de tussenkomende partij voorts op dat het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Willebroek op 18 november 2011 een stedenbouwkundige vergunning heeft verleend voor de voor- en zijgevels, dat het volledige bouwvolume stedenbouwkundig vergund is, en dat de parking niet ingetekend staat op het plan bij deze vergunning, maar wel op het plan bij een andere bouwvergunning. Zij betoogt tevens dat artikel 5.6.7 VCRO expliciet bepaalt dat de inrichting hoofdzakelijk vergund of vergunbaar moet zijn, zodat het niet vergund zijn van een deel van de parking niet doorslaggevend is.

Ten slotte voegt de tussenkomende partij toe dat een parking geen ingedeelde inrichting is in de zin van de milieuvergunningsreglementering en bijgevolg op zich geen deel uitmaakt van de aanvraag die tot de bestreden beslissing heeft geleid.

8. De verzoekende partij verwijst in haar laatste memorie naar arrest van de Raad van State nr. 225.624 van 28 november 2013 om aan te tonen

dat een inrichting één en ondeelbaar is. Zij besluit dat noch het feit dat de parking niet milieuvergunningsplichtig is, noch het feit dat de stedenbouwkundige regularisatie ervan mogelijk is, afbreuk doet aan de vaststelling dat de inrichting niet hoofdzakelijk vergund is.

Beoordeling

9. Blijkens de motivering van het bestreden besluit werd de bestreden milieuvergunning verleend met toepassing van artikel 5.6.7, § 1, VCRO.

Artikel 5.6.7, § 1, VCRO bepaalt :

"§ 1. Een milieuvergunningsaanvraag kan gunstig geadviseerd worden en vergund worden in afwijking op de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift, voor zover voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden:

1° de goede ruimtelijke ordening wordt niet geschaad, hetgeen 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;

2° de inrichting is stedenbouwkundig vergunbaar in afwijking van de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift of, voor zover het gaat om een bestaande inrichting, is hoofdzakelijk vergund.

(...)"

10. Wanneer zij de afwijkingsregeling van artikel 5.6.7, § 1, VCRO wenst toe te passen, dient de vergunningverlenende overheid onder meer te onderzoeken of de inrichting op stedenbouwkundig vlak hoofdzakelijk vergund is. Het vervuld zijn van die decretale voorwaarde, moet uitdrukkelijk blijken uit de beslissing over de vergunningsaanvraag. De opgegeven motivering dient afdoende te zijn, hetgeen betekent dat ze pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

11. Artikel 4.1.1, 7°, VCRO omschrijft het begrip "hoofdzakelijk vergund" als "een stedenbouwkundige vergunningstoestand, waarbij geldt dat :

- a) bedrijven en hun constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn, ook wat de functie betreft,
- b) overige constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien ten minste negentig procent van het bruto-bouwvolume van de constructie, gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering onder het maaiveld en van de fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, vergund of vergund geacht is, ook wat de functie betreft".

12. Het bestreden besluit erkent dat de bestaande parking "nog stedenbouwkundig vergund dient te worden".

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat bij de vergunde discotheek 864 parkeerplaatsen zijn voorzien. De deels verharde, deels onverharde parkeergelegenheden, zijn weergegeven op het bij de milieuvergunningsaanvraag gevoegde situeringsplan (aanvraag, bijlage H2). Bij de omschrijving van het voorwerp van de aanvraag wordt uitdrukkelijk vermeld dat de beoogde verandering onder andere betrekking heeft op de toevoeging van de percelen 60/C en 90 K2 die gebruikt worden als "parking voor de klanten" (aanvraag, bijlage C4). Tevens blijkt uit het aanvraagdossier dat de exploitant met betrekking tot voornoemde percelen een huurovereenkomst heeft afgesloten, dan wel een tijdelijk gebruiksrecht heeft verkregen, om ze aan te wenden als parking voor het cliënteel van de dancing (aanvraag, bijlage A9).

Derhalve blijkt uit de vergunningsaanvraag zelf dat de parking noodzakelijk is voor de normale bedrijfsvoering van de dancing, hetgeen trouwens ook in redelijkheid moet worden aangenomen.

13. De omstandigheid dat de parking in kwestie "niet is ingedeeld", zoals in het bestreden besluit wordt gesteld, doet niet terzake. Bij de

stedenbouwkundige toetsing van een milieuvergunningsaanvraag dient in principe uitgegaan te worden van de volledige inrichting, met inbegrip van de onderdelen die op zich beschouwd niet-milieuvergunningsplichtig zijn. In de regel zijn de samenstellende onderdelen van een inrichting immers onlosmakelijk met elkaar verbonden om de activiteit waarvoor een milieuvergunning wordt aangevraagd te kunnen uitoefenen.

14. Derhalve is de verwerende partij ten onrechte tot het besluit gekomen dat alle voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund zijn of geacht moeten worden vergund te zijn. De afwijkingsregeling van artikel 5.6.7, § 1, VCRO is alleen al om deze reden niet correct toegepast.

Het eerste middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de deputatie van de provincie Antwerpen van 12 juli 2013 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Willebroek van 29 juli 2011, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de NV Fibor voor het verder exploiteren en veranderen door uitbreiding en toevoeging van een discotheek, gelegen aan de Koning Leopoldlaan 2 te Willebroek, ongegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd, mits wijziging van de omschrijving van het voorwerp van de aanvraag.

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

3. Het Vlaamse Gewest 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 zevenentwintig november tweeduizend veertien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys