RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 234.101 van 10 maart 2016
in de zaak A. 212.255/VII-39.108.

In zake : de BVBA LECOMTE Karel
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart De Becker
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Loofstraat 39
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIE
WEST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 april 2014, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de deputatie van de provincie West-Vlaanderen van 6 februari 2014 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge van 13 september 2013, houdende de weigering van de milieuvergunning aan de BVBA Lecomte Karel voor het exploiteren van een recuperatiebedrijf van bouwmaterialen, gelegen aan de Daverlostraat 208 te Assebroek (Brugge), wordt afgewezen en de beroepen beslissing wordt bevestigd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 februari 2016.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bart De Becker, die verschijnt voor de verzoekende partij, en adjunct-adviseur Sandy Vanparys, 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. Op 13 mei 2013 dient de verzoekende partij een milieuvergunningsaanvraag in voor de exploitatie van een recuperatiebedrijf van bouwmaterialen, gelegen aan de Daverlostraat 208 in Assebroek (Brugge).

3.2. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge weigert op 13 september 2013 de gevraagde vergunning.

3.3. De verzoekende partij stelt tegen deze weigeringsbeslissing een bestuurlijk beroep in.

3.4. Nadat de nodige adviezen werden ingewonnen, wijst de verwerende partij op 6 februari 2014 het beroep af en bevestigt zij de in eerste aanleg genomen beslissing.

Dit is het bestreden besluit.

De motieven zijn de volgende:

"Gelet op het ongunstig advies ten aanzien van de inrichting dd. 10/01/2014 van de Provinciale Milieuvergunningscommissie

Gelet op de ligging van de inrichting, volgens de ons beschikbare gegevens, deels in een woongebied en deels in een parkgebied van het gewestplan Brugge-Oostkust (d.d. 07/04/1977) waarvoor volgende voorschriften van toepassing zijn :

1. De woongebieden :

1.0. De woongebieden zijn bestemd voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven.

Deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen mogen echter maar worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving.

4.4. De parkgebieden moeten in hun staat bewaard worden of zijn bestemd om zodaning ingericht te worden, dat ze, in de al dan niet verstedelijkte gebieden, hun sociale functie kunnen vervullen.

Gelet op de ligging van de inrichting in het BPA 'Olmendreef Zuid - zone 33' d.d. 21/12/1994, waarvoor volgende voorschriften van toepassing zijn : parkgebied.

Voor de plaats van de aanvraag wordt in het BPA expliciet opgenomen dat de bestaande bedrijvigheid (gasolieopslagplaats, steenbreker, houtstapel) zoals voorzien in de vergunning d.d. 06/05/1976 kan behouden worden tot de vervaldag d.d. 06/05/2006 met uitsluiting van alle andere bedrijvigheid. Na het verstrijken van de exploitatievergunning zijn de voorschriften van zone 33 van toepassing (parkgebied).

Gelet op de ligging van de inrichting in het Gewestelijk RUP 'Afbakening regionaal stedelijk gebied Brugge' d.d. 04/02/2011: de aanvraag ligt niet in een specifiek deelgebied zodat de bestaande bestemmings- en inrichtingsvoorschriften onverminderd van toepassing blijven.

Overwegende dat (motivering vanuit oogpunt van de stedenbouwkundige en ruimtelijke aspecten) gesteld kan worden dat de exploitatie van de inrichting, die het voorwerp van de voormelde milieuvergunningsaanvraag uitmaakt, niet verenigbaar is met voormelde ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften;

Brugge is een ontvoogde gemeente.

Er is een ongunstig advies van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar d.d. 29/11/2013 :

‘de aanvraag voorziet een afwijking van de bestemming wat expliciet uitgesloten is volgens art. 4.4.1. van de vlaamse codex ruimtelijke ordening. Bovendien is het aangevraagde compleet in strijd met de basisvisie van het BPA.

In het beroepschrift wordt aangehaald dat het BPA manifest onwettig is. Evenwel betreft het een goedgekeurd BPA dat niet uit de rechtsorde, ingevolge een vernietiging door de Raad van State, is verdwenen. Het komt de deputatie niet toe om de wettigheid van een BPA in vraag te stellen. De aanvraag moet bijgevolg wel degelijk getoetst worden aan de bepalingen van het BPA.

In het beroepschrift wordt gevraagd om toepassing te maken van art. 5.6.7. van de vlaamse codex ruimtelijke ordening. Er wordt echter niet voldaan aan de eerste voorwaarde van art. 5.6.7. het gevraagde schaadt de goede ruimtelijke ordening en brengt de totale realisatie van het parkgebied in het gedrang en zorgt voor een verstoring van het parkgebied. In het BPA staat expliciet dat de bestaande bedrijvigheid (gasolieopslagplaats, steenbreker, houtstapel) zoals voorzien in de vergunning d.d. 06/05/1976, behouden kan worden tot de vervaldag d.d. 06/05/2006 met uitsluiting van alle andere bedrijvigheden en dat na het verstrijken van de exploitatievergunning de voorschriften van zone 33 van toepassing zijn (parkgebied). Het is ruimtelijk onverantwoord om een aanvraag toe te staan die compleet tegenstrijdig is aan de basisvisie van een BPA, waarin de gewenste ontwikkelingen worden weergegeven.

Het is bovendien ruimtelijk niet aangewezen dat het bedrijf slechts gedeeltelijk geherlocaliseerd wordt naar de site in de Kleine Pathoekeweg en dat een deel van het bedrijf blijft behouden op de site in de Daverlostraat.

De aanvraag is vanuit juridisch oogpunt en vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening onaanvaardbaar.’

De exploitant verklaart verder dat hij niet gecontacteerd is bij de opmaak van het BPA en dat het hem ook absoluut niet duidelijk is hoe stad Brugge de in het BPA vooropgestelde bestemming denkt gerealiseerd te zien op zijn terrein. Het BPA is in zijn ogen manifest onwettig en het zou jammer zijn dat hiervoor eerst nog een procedureslag moet gevoerd worden bij de Raad van State vooraleer de exploitant alsnog krijgt waar hij recht op heeft. Hij beklemtoont dat het ontbreken van bezwaren en de afslanking van de bedrijfsactiviteiten (ingevolge de gedeeltelijke herlocalisatie naar industriegebied) maken dat het bedrijf zonder meer verenigbaar is met de omgeving.

opslag van gerecupereerde bouwmaterialen

Het bedrijf wenst het terrein verder te gebruiken als toon- en verkoopzaal voor gerecupereerde bouwmaterialen. Bij afbraakwerken door de firma uitgevoerd zullen de afvalstoffen zoals beton- en mengpuin naar de site van de exploitant langs de Pathoekeweg worden gebracht. De containers met recuperatiematerialen zullen worden afgevoerd naar de site langs de Daverlostraat. In de aanvraag wordt duidelijk gesteld dat elke container visueel wordt gecontroleerd en dat daarna de recuperatiematerialen en de afvalstoffen worden eruit gehaald en per soort worden gegroepeerd. Op het plaatsbezoek dd. 03/12/2013 werd vastgesteld dat op het terrein inderdaad opslag gebeurt van

diverse gerecupereerde bouwmaterialen zoals bakstenen, ramen, deuren, radiatoren, hout, planken, buizen, … Tussen deze gerecupereerde bouwmaterialen bevinden zich ook andere stromen zoals schroot, autobanden, ... Daarnaast werden ook enkele volle containers met nog te sorteren afbraakmateriaal waargenomen op het terrein achteraan. De exploitant deelde nog mee dat de grove sortering van de materialen gebeurt op de afbraaksite waarna mogelijks nog een verdere sortering gebeurt op de site te Assebroek.

De exploitant meldt tijdens de vergadering van de provinciale milieuvergunningscommissie dat het bedrijf momenteel in een overgangsfase zit : momenteel is men de site in de Daverlostraat aan het opruimen en ontruimen en werden een deel van de activiteiten overgebracht naar de recent vergunde site in de Pathoekeweg.

De exploitant wenst op de site in de Daverlostraat enkel de uitgesorteerde containers met recuperatiemateraal op te slaan en zijn vrachtwagens te stallen. Dit maakt duidelijk dat het zeker niet om een klasse 1-inrichting gaat.

bodem en grondwater

Momenteel is een gedeelte van het terrein gebetonneerd uitgevoerd. Een groot gedeelte van de materialen/afvalstoffen zoals schroot, houtafval, rubberbanden, ... wordt op onverharde bodem opgeslagen waardoor de kans op bodemverontreiniging reëel is. De opslagtank voor mazout is geplaatst op 2 poutrelien die zich op onverharde bodem bevinden. Conform art. 5.2.2.4.2.§1-2 van Vlarem II dient de opslag en behandeling van niet inerte afvalstoffen te gebeuren op een vloeistofdichte vloer. Niet nuttig toepasbare afvalstoffen mogen buiten de sorteervloer enkel in containers warden opgeslagen. Het bedrijf voldoet hier momenteel niet aan.

afvalwater

Volgens de aanvraag wordt er geen afvalwater geloosd op de site.

In de aanvraag wordt aangegeven dat de vloeistofdichte ondergrond waarop de tankpiste is voorzien zal overdekt worden. Op het plaatsbezoek werd vastgesteld dat 1 verdeelzuil overdekt is opgesteld en de andere verdeelslang in open lucht gestald is verbonden met de tank. Momenteel is het hemelwater op de piste als verontreinigd te beschouwen. Voor de verharding en de luifel werd tot op heden nog geen bouwvergunning aangevraagd. Het potentieel verontreinigd hemelwater wordt niet opgevangen of afgevoerd als bedrijfsafvalwater. Gezien de stedenbouwkundige situatie zal hoogst waarschijnlijk ook geen bouwvergunning afgeleverd worden hiervoor.

geluid

De belangrijkste geluidsbronnen op de site zijn de compressor, de lintzaag en het aan- en afrijdend transport. De geluidsimpact naar de omgeving is relatief beperkt gezien het beperkt aantal transporten en gezien de lintzaag zich in de open loods bevindt achteraan het terrein.

luchtemissies

Luchtemissies afkomstig van de exploitatie zijn beperkt. De enige bron voor stofemissies is de aanwezige zaagmachine. De installatie is niet voorzien van een stofafzuiging en bevindt zich in een halfopen lokaal zodat beperkte stofemissies naar de omgeving mogelijk zijn.

opslag gevaarlijke stoffen en gassen in verplaatsbare recipiënten
Volgende opslag van gevaarlijke stoffen gebeurt op de site:

- opslag van 14600 1 P3-producten: 7300 l diesel en 7300 l mazout;
- opslag van 5x 200 l diverse oliën in vaten;
- opslag van 500 1 diverse onderhoudsproducten in kleine verpakkingen.

De 2 dubbelwandige opslagtanks voor 7300 1 diesel en 7300 1 mazout zijn uitgerust met overvulbeveiliging. Conform Vlarem II dienen deze tanks ofwel ingekuipt te zijn ofwel voorzien van een lekdetectie. De exploitant deelde mee dat de tanks dubbelwandig uitgevoerd zijn. Er kan geen geldig keuringsattest worden voorgelegd. Zoals hierboven reeds vermeld is de opslagtank voor mazout geplaatst op 2 poutrellen die zich op onverharde bodem bevinden en dus geenszins als stabiel te beschouwen.

Daarnaast worden ook diverse gassen in verplaatsbare recipiënten opgeslagen:

- 1092 l oxiderende gassen (12x 78 1 zuurstofgas en 2x 78 l zuurstofgas);
- 420 1 ontvlambare gassen (6x 44 1 propaangas en 2x 78 l acetyleengas);
- 312 l inerte gassen (2x 78 l CO^2 en 2x 78 l Ar of Ar/CO^2-mengsel).

De volle gasflessen bevinden zich achteraan op het terrein allemaal samen rond een ketting op onverharde bodem geplaatst. Conform het uitvoeringsplan dienen de flessen zich vooraan het terrein te bevinden. Daar werden verspreid enkele lege gasflessen opgemerkt.

veiligheid

Op de site zijn geen brandblusapparaten aanwezig noch enige vorm van bluswatervoorraad. Gelet op de grote opslag aan afvalhout en te recupereren hout is er wel degelijk enig risico aanwezig op brand. Een recent brandpreventieverslag is niet aanwezig op het bedrijf.

Het is onzeker of de exploitatie als volledig veilig beschouwd worden voor de onmiddellijke omgeving, meerbepaald woongebied.

Conclusie

Gelet op de onverenigbaarheid met de voorschriften van het BPA (en deels ook gewestplan) en de milieutechnische tekortkomingen of onzekerheden, kan de vergunning niet verleend worden. Het komt niet niet toe aan een administratieve overheid om in het kader van een beroepsprocedure zomaar zelf te oordelen over de al dan niet wettigheid van een BPA. Het BPA werd formeel goedgekeurd door de Minister en werd voor zover bekend niet aangevochten bij de Raad van State.

Het komt in de eerste plaats aan stad Brugge toe om bij een eventueel overleg met de exploitant te oordelen of het huidig BPA onverkort moet blijven bestaan, dan wel of een afgeslankte exploitatie onder een aantal randvoorwaarden wel bespreekbaar zou kunnen zijn. De exploitant stelt dat hij vruchteloos aandringt op dergelijk overleg.

Overwegende dat de elementen aangebracht door de aanvrager, gehoord door de Provinciale Milieuvergunningscommissie als volgt kunnen weergegeven worden: de exploitatie is er al 40 jaar en zit eigenlijk achter de woningen; de verenigbaarheid met de omgeving is er wel; de exploitant was niet op de hoogte van het BPA; er is geen overleg geweest bij de opmaak van het BPA; de inrichting ligt nog binnen de afbakening stedelijk gebied; de andere site is vergund; er zullen geen containers met afvalstoffen aangevoerd worden, enkel recuperatiemateriaal; de exploitant wil dit behouden voor vrachtwagens en voor het stallen van containers; de containers met hout, sanitair en ramen

komen toe en worden per soort op de juiste plaats gelegd; er wordt voorgesorteerd op de werf; de andere fracties worden verwerkt op de andere site; de opslag gebeurt hoofdzakelijk binnen;

Overwegende dat deze elementen niets afdoen aan de hierboven vermelde overwegingen en vaststellingen;

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 niet tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt;

Overwegende dat het beroep derhalve ongegrond is".

IV. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de verzoekende partij

4. In een enig middel voert de verzoekende partij de schending aan 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, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, artikel 5.1.0 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, het algemeen motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en artikel 5.6.7 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

Het middel houdt in essentie in dat het bestreden besluit de milieuvergunning weigert op grond van de onverenigbaarheid ervan met het Bijzonder Plan van Aanleg (hierna: BPA) Olmendreef Zuid, terwijl dit BPA op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten, zodat de aanvraag moet worden getoetst aan de gewestplanbestemming woongebied waarmee hij verenigbaar is.

De verzoekende partij verduidelijkt dat het BPA de gewestplanbestemming als woongebied wijzigt in parkgebied en daarvoor steunt op artikel 16, vierde lid, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw (hierna: stedenbouwwet). Volgens de

verzoekende partij was de gewestplanbestemming evenwel helemaal niet achterhaald en kan ze overigens thans nog steeds gerealiseerd worden. Het tegendeel wordt in de toelichtende nota bij het BPA ook niet gemotiveerd. Daarnaast wordt evenmin aangetoond dat de bestemmingswijziging dermate dringend was dat er geen tijd was om deze te verwezenlijken door de wijziging van het gewestplan. Bijgevolg zijn de eerste en derde voorwaarde van artikel 16, vierde lid, van de stedenbouwwet niet vervuld. Het BPA is dan ook manifest onwettig en moet volgens de verzoekende partij zelfs door het bestuur, overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet, buiten toepassing worden gelaten.

Waar een beperkt gedeelte van haar activiteiten zich situeren in parkgebied en dus zonevreemd zijn, stelt de verzoekende partij dat zij de vergunningverlenende overheid heeft gevraagd om toepassing te maken van artikel 5.6.7 VCRO. In dit verband duidt het bestreden besluit op het advies van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar, die met verwijzing naar de visie op de plaatselijke ruimtelijke ordening van het BPA Olmendreef Zuid, oordeelt dat niet is voldaan aan de eerste voorwaarde van dat artikel. Met het BPA kan volgens de verzoekende partij evenwel geen rekening worden gehouden.

Zij besluit dat alleen de gewestplanbestemming als woongebied te dezen van toepassing is en dat de door haar gevraagde activiteiten hiermee in overeenstemming zijn. Minstens bevat het bestreden besluit volgens haar daarvoor geen pertinente en afdoende motivering.

5. In de laatste memorie voegt de verzoekende partij toe dat de overheid bij de vraag of de hinder die door de exploitatie van de inrichting tot een aanvaardbaar niveau wordt beperkt steunt op overtollige motieven “vermits verwerende partij (weliswaar ten onrechte) heeft vastgesteld dat er sprake is van een ‘onverenigbaarheid met de voorschriften van het BPA’”. Eens die strijdigheid is vastgesteld, beschikt de vergunningverlenende overheid volgens de verzoekende partij slechts over een gebonden bevoegdheid, en kan zij alleen de aanvraag weigeren.

Beoordeling

6. De verzoekende partij beperkt zich in haar enig middel tot een kritiek op de motieven van stedenbouwkundige aard die in het bestreden besluit zijn opgenomen. De bestreden weigering stoelt echter eveneens op overwegingen van milieuhygiënische aard. Zo wordt in het bestreden besluit geconcludeerd dat, "gelet op de onverenigbaarheid met de voorschriften van het BPA (en deels ook gewestplan) en de milieutechnische tekortkomingen of onzekerheden, (...) de vergunning niet verleend (kan) worden". Daarbij wordt in het bijzonder gewezen op de problematiek inzake de bodem en het grondwater, het afvalwater, de opslag van gevaarlijke stoffen en gassen in verplaatsbare recipiënten en de brandveiligheid.

Deze motieven kunnen op zich de bestreden weigeringsbeslissing dragen, nu een milieuvergunningverlenende overheid er in hoofdorde dient over te waken dat de hinder en de risico's voor de mens en het leefmilieu tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt. De verzoekende partij toont niet aan dat deze motieven overtollig zijn.

Het enig middel kan bijgevolg, zelfs indien het gegrond zou zijn, niet leiden tot de nietigverklaring van het bestreden besluit.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien maart tweeduizend zestien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Bart Tettelin,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Bart Tettelin	**Eric Brewaeys**