

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 237.386 van 16 februari 2017
in de zaak A. 219.280/VII-39.742.**

In zake : 1. Wim CLAESSENS
 2. de BVBA CLAESSENS INDUSTRIE SERVICES
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Gino Moerdijk
 kantoor houdend te 2950 Kapellen
 Ertbrandstraat 229
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD VAN
ANTWERPEN

Verzoekende partij in tussenkomst :
 de BVBA BRUYNSEELS PETROLEUM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dirk Van Putten
 kantoor houdend te 2940 Stabroek
 Kerkstraat 39B
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 17 mei 2016, strekt tot de
nietigverklaring van het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen
(hierna: RvVb) nr. RvVb/A/1516/0922 van 5 april 2016 in de zaak
1112/0883/A/9/0816.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 9 juni 2016 verklaart het cassatieberoep
toelaatbaar.

De verzoekende partijen hebben een toelichtende memorie ingediend.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 17 augustus 2016. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 januari 2017.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gino Moerdijk, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Wim Wagemakers, die loco advocaat Dirk Van Putten verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest 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. Met een besluit van 7 juni 2012 verleent de deputatie van de provincieraad van Antwerpen (hierna: deputatie) aan de BVBA Bruynseels

Petroleum een stedenbouwkundige vergunning voor “het regulariseren van een buitenaanleg”.

3.2. Het bestreden arrest verklaart het verzoek tot tussenkomst van de BVBA Bruynseels Petroleum onontvankelijk en het beroep van de verzoekende partijen tot vernietiging van de vergunningsbeslissing van 7 juni 2012 ongegrond.

IV. Verzoek tot tussenkomst

4.1. De verzoekende partijen merken op dat het verzoek tot tussenkomst van de BVBA Bruynseels Petroleum onontvankelijk werd verklaard door de RvVb en dat de BVBA Bruynseels Petroleum geen cassatieberoep heeft ingediend tegen deze beslissing van het bestreden arrest. Zij was derhalve geen partij voor de RvVb en heeft dan ook niet de vereiste hoedanigheid of belang om in de cassatieprocedure tussen te komen.

Beoordeling

4.2. Artikel 26 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatieprocedure bij de Raad van State bepaalt dat de bij de zaak voor het rechtscollege betrokken partijen, met uitzondering van die genoemd in artikel 12, eerste lid, in het geding mogen tussenkomen overeenkomstig artikel 21bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (hierna: RvS-wet).

4.3. Het cassatieberoep van de verzoekende partijen is beperkt tot de ongegrondverklaring door het bestreden arrest van hun beroep tot vernietiging.

4.4. Het bestreden arrest verklaart het verzoek tot tussenkomst van de BVBA Bruynseels Petroleum onontvankelijk om redenen die niet voor de Raad van State worden betwist.

4.5. De BVBA Bruynseels Petroleum is in deze omstandigheden geen bij de zaak voor de RvVb betrokken partij die belang heeft om tussen te komen in de cassatieprocedure.

4.6. De beschikking van 17 augustus 2016 waarbij de BVBA Bruynseels Petroleum voorlopig werd toegestaan om in het debat tussen te komen, doet geen afbreuk aan de vaststelling in randnummer 4.5.

4.7. Het verzoek tot tussenkomst is onontvankelijk.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de verzoekende partijen

5.1. De verzoekende partijen voeren aan dat zij in hun eerste middel bij de RvVb hebben uiteengezet dat de deputatie hun argument dat de regularisatievergunning, die door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kapellen (hierna: CBS Kapellen) werd verleend, niet kon afwijken van de voorwaarden bepaald in de milieuvergunning, niet heeft beantwoord. Volgens de verzoekende partijen heeft de RvVb “een verkeerde motivering aangewend” om de kritiek geformuleerd in het middel te weerleggen. Het bestreden arrest steunt dan ook op verkeerde motieven. Een verkeerde motivering staat gelijk aan een gebrek aan motivering. Bijgevolg heeft de RvVb zijn motiveringsverplichting geschonden.

Zij voeren verder aan dat de deputatie een overweging heeft overgenomen uit de tekst van (de door het college verleende) regularisatievergunning, maar daarmee geenszins heeft geantwoord op de bij de deputatie door hen opgeworpen onbevoegdheid van het CBS Kapellen.

Beoordeling

5.2. De bij artikel 149 van de Grondwet opgelegde verplichting aan de rechter om zijn rechterlijke uitspraak te motiveren heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak is gemotiveerd wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redengeving uiteenzet - al ware die redengeving verkeerd of onwettig - die hem ertoe brengt de beslissing te nemen. Alleen een gemis aan motivering maakt een schending uit van artikel 149 van de Grondwet.

5.3. Het bestreden arrest verwerpt het eerste en tweede middel samengenomen op grond van volgende overwegingen:

“1. De verwerende partij overweegt in de bestreden beslissing:

‘Het voorzien van een infiltratiebed verhindert de aanleg van de groenzone niet. Deze aanleg dient te geschieden conform de bepalingen van het collegebesluit d.d. 12/03/2012.’

Anders dan de verzoekende partijen beweren, heeft de verwerende partij hun bezwaar wel degelijk bij haar beoordeling betrokken. De verwerende partij motiveert dat de verplaatsing van het bufferbekken de aanleg van de groenstrook niet verhindert. De in eerste administratieve aanleg opgelegde voorwaarde om aan de perceelgrenzen een groenstrook van minimum drie meter breed aan te leggen, wordt in de bestreden beslissing ook effectief opnieuw opgelegd. De verzoekende partijen tonen niet aan dat door de verplaatsing van het bufferbekken de aanleg van de groenstrook onmogelijk zou worden gemaakt.

2. Waar de verzoekende partijen aanvoeren dat het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kapellen zich aan machtsoverschrijding schuldig heeft gemaakt door een afwijking toe te staan van een milieuvergunning die het zelf niet heeft afgegeven, verliezen zij uit het oog dat de vergunningsbeslissing van het college niet meer ter zake doet. Als gevolg van het door hen ingestelde administratief beroep is de beslissingsbevoegdheid over de aanvraag aan de verwerende partij overgedragen. De verwerende partij treedt daarbij niet op als administratief rechtscollege dat zich tot een wettigheidsonderzoek van de beslissing van het college beperkt. Zij onderzoekt de aanvraag in haar volledigheid, zowel uit het oogpunt van de wettigheid als van de opportuniteit. Haar beslissing komt in de plaats van die van het college. Het is van de in laatste administratieve aanleg genomen beslissing dat in het geding bij de Raad het proces moet worden gemaakt, niet van de beslissing van het college.

De verzoekende partijen stellen dat enkel de ‘bevoegde overheid’ een afwijking van de milieuvergunning van 10 november 2004 zou kunnen toestaan. Daargelaten dus de vraag of het college van burgemeester en schepenen bevoegd is voor het verlenen van een afwijking, is het de verwerende partij die de afwijking heeft verleend. Uit het gezichtspunt van de verzoekende partijen zelf is de verwerende partij alleszins wel ‘de bevoegde overheid’ om een afwijking toe te staan. Het is de verwerende partij die de milieuvergunning heeft afgegeven. De verzoekende partijen argumenteren niet waarom de verwerende partij een onwettigheid zou hebben begaan door de plaatsing van het bufferbekken in de groenstrook te vergunnen.

Daar wordt, ten overvloede, aan toegevoegd dat de verzoekende partijen niet eens sluitend bewijzen dat de milieuvergunning van 10 november 2004 de aanleg van het bufferbekken in de groenstrook verbiedt. Zij leggen maar een zeer fragmentaire kopie van die milieuvergunning neer waaruit wel blijkt dat de gewestelijke administratie voor ruimtelijke ordening in haar advies het bufferbekken niet in de groenstrook aangelegd wil zien, maar niet dat het advies op dat punt heeft overgenomen”.

5.4. Het arrest is aldus met redenen omkleed.

5.5. Het middel nodigt voor het overige de Raad van State als cassatierechter uit tot het in de beoordeling van de zaak zelf te treden dat luidens artikel 14, § 2, van de RvS-wet niet wordt toegestaan.

5.6. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partijen

5.7. De verzoekende partijen voeren machtsoverschrijding aan en een schending van artikel 8bis van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna: milieuvergunningsdecreet).

Zij betogen dat zij in hun tweede middel voor de RvVb hebben aangevoerd dat de deputatie de beslissing van het CBS Kapellen om een regularisatievergunning te verlenen had moeten vernietigen. Zij argumenteerden

dat het CBS Kapellen niet bevoegd was om een regularisatievergunning af te leveren, aangezien de plaatsing van het bufferbekken in een strook bestemd voor het aanplanten van een groenscherm verboden was op grond van de milieuvergunning die de deputatie destijds op 10 november 2004 had afgeleverd. Het CBS Kapellen heeft zich een bevoegdheid toegemeten die het niet heeft.

De RvVb heeft de argumentatie van de verzoekende partijen verworpen omdat de deputatie, als bevoegde overheid om de milieuvergunning te verlenen, ook als beroepsinstantie die oordeelt over stedenbouwkundige aanvragen, bevoegd is om voorwaarden opgelegd in een milieuvergunning te wijzigen. De verzoekende partijen voeren tegen deze zienswijze aan dat er enkel een regularisatievergunning werd aangevraagd, en geen milieuvergunning noch een wijziging van de voorwaarden van een bestaande milieuvergunning. De verzoekende partijen stellen dat een milieuvergunning en een stedenbouwkundige vergunning twee van elkaar te onderscheiden administratieve procedures kennen en dat een samenvoeging van een stedenbouwkundige vergunnings- en een milieuvergunningsaanvraag slechts uitzonderlijk mogelijk is indien daartoe de in artikel 8bis van het milieuvergunningsdecreet bedoelde cumulatieve voorwaarden vervuld zijn en waaraan te dezen geenszins is voldaan. Doordat de deputatie de door het CBS Kapellen verleende regularisatievergunning heeft goedgekeurd, heeft de deputatie zich schuldig gemaakt aan machtsoverschrijding. Doordat vervolgens de RvVb heeft geoordeeld dat de deputatie wel degelijk bevoegd was zulks te doen, heeft ook de RvVb zich schuldig gemaakt aan machtsoverschrijding.

Voorts heeft de RvVb het door de verzoekende partijen neergelegde stuk 3 miskend, doordat de RvVb oordeelt dat niet sluitend werd bewezen dat de plaatsing van het bufferbekken in de groenzone verboden was.

Beoordeling

5.8. De rechter pleegt machtsoverschrijding wanneer hij uitspraak doet over een geschilpunt dat bij hem niet langer aanhangig is omdat hij reeds

vroeger in dezelfde zaak en tussen dezelfde partijen erover uitspraak heeft gedaan, waardoor hij zijn rechtsmacht derhalve op dat punt ten volle heeft uitgeoefend.

Dit houdt geen verband met de kritiek van de verzoekende partijen dat het bestreden arrest de bevoegdheid van de deputatie heeft aangenomen.

Het middelonderdeel kan niet tot cassatie leiden.

5.9. In zover het middel dat de schending aanvoert van artikel 8bis van het milieuvergunningsdecreet noopt tot een beoordeling van de zaak zelf, is de Raad van State als cassatierechter overeenkomstig artikel 14, § 2, van de RvS-wet niet bevoegd.

5.10. De verzoekende partijen laten na uiteen te zetten op welke wijze het bestreden arrest artikel 8 van het milieuvergunningsdecreet schendt.

Het middelonderdeel is onontvankelijk.

5.11. Gelet op het zelfstandig karakter van de aangehaalde (randnummer 5.3) redenen van verworping van het tweede middel van de verzoekende partijen kan de “ten overvloede” gegeven redenen van het niet sluitend bewijs van de verzoekende partijen niet tot cassatie leiden.

5.12. Het tweede middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Standpunt van de verzoekende partijen

5.13. De verzoekende partijen voeren de schending aan van “het principe der verschillende aanleggen in het kader van de administratiefrechtelijke

procedures”. Zij argumenteren dat zij hun bezwaren met betrekking tot de wijziging aan de voorwaarden opgelegd in de bestaande milieuvergunning in de administratieve procedure voor het CBS Kapellen niet hebben kunnen laten gelden en dat “de vereiste onderzoeken en adviezen in het kader van deze procedure niet werden uitgevoerd of ingewonnen”. Hierdoor werden zij “van een aanleg [...] beroofd”. De verzoekende partijen stellen dat de deputatie als beroepsinstantie de door het CBS Kapellen genomen vergunningsbeslissing daarom had moeten vernietigen.

Beoordeling

5.14. Het middel heeft geen betrekking op het bestreden arrest en kan dan ook niet tot de cassatie ervan leiden.

D. Vierde middel

Standpunt van de verzoekende partijen

5.15. De verzoekende partijen voeren de schending aan van de motiveringsverplichting, de substantiële vormvoorwaarde met betrekking tot een wettelijk voorgeschreven adviesplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel, het voorzichtigheidsbeginsel en de hoorplicht.

Zij lichten toe dat de RvVb ten onrechte heeft gesteld dat de verzoekende partijen, in hun uiteenzetting van het hem voorgelegde derde middel, geen rechtsregel hebben aangeduid op basis waarvan een advies vanwege de Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Milieu (hierna: AROHM) diende te worden ingewonnen. Zij hebben immers voor de RvVb aangevoerd dat de beginselen van behoorlijk bestuur vereisen dat AROHM diende te adviseren dan wel diende te worden gehoord, dat dit “wettelijk was voorgeschreven door de bepalingen van Vlarem I in het kader van de procedure voor het verlenen van de kwestieuze milieuvergunning” en dat het nalaten hiervan een schending van een

substantiële vormvereiste is die de openbare orde raakt. Het dient dan ook ambtshalve door zowel de RvVb als door de Raad van State te worden opgeworpen.

Het bestreden arrest dat stelt “dat verzoekers geen rechtsregel zouden hebben aangehaald om te stellen dat het advies van AROHM diende ingewonnen te worden”, schendt de motiveringsverplichting omdat het foutief is. De RvVb heeft niet “geargumenteerd waarom de ingeroepen rechtsregel diende te worden verworpen”.

Beoordeling

5.16. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn toepasselijk op bestuurshandelingen van administratieve overheden als bedoeld in artikel 14, § 1, van de RvS-wet. De RvVb is een administratief rechtscollege als bedoeld in artikel 14, § 2, van de RvS-wet. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn niet van toepassing op arresten van de RvVb.

Het middelonderdeel is onontvankelijk.

5.17. De verzoekende partijen laten na met betrekking tot de geschonden geachte “substantiële vormvoorwaarde met betrekking tot een wettelijk voorgeschreven adviesplicht” te bepalen welke in artikel 14, § 2, van de RvS-wet bedoelde wet of substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vorm geschonden wordt door de RvVb.

Het middelonderdeel is onontvankelijk.

5.18. Uit de gegevens van het dossier waarop de Raad van State acht kan slaan blijkt dat de verzoekende partijen in hun derde middel omtrent het verzuim van de vergunningverlenende overheid om advies van “in casu AROHM” in te winnen, hebben nagelaten de wijze te omschrijven waarop de volgens de

verzoekende partijen aangevoerde regelgeving of het beginsel van behoorlijk bestuur naar hun oordeel geschonden wordt.

Door het derde middel te verwerpen omdat de verzoekende partijen “niet uit[leggen] op grond van welke rechtsregel het advies [...] had moeten worden ingewonnen, evenmin welk ‘beginsel van behoorlijk bestuur’ zou zijn geschonden”, is het bestreden arrest met redenen omkleed.

Een verkeerde motivering omtrent de rechtens vereiste omschrijving van de geschonden geachte regelgeving of algemeen beginsel van behoorlijk bestuur maakt geen schending uit van de rechterlijke motiveringsverplichting.

5.19. Het middel wordt verworpen.

E. Vijfde middel

Standpunt van de verzoekende partijen

5.20. De verzoekende partijen voeren de schending aan van “de stedenbouwkundige voorschriften, wetgeving en regelgeving met [betrekking tot] de advisering [in verband met] brandveiligheid, de beginselen van behoorlijk bestuur van adviseringsplicht, voorzichtigheid en zorgvuldigheids” en de motiveringsverplichting.

De verzoekende partijen stellen vast dat de RvVb heeft geoordeeld dat zij in het vijfde middel hebben nagelaten om concreet de geschonden rechtsregels aan te duiden op grond waarvan het advies van de brandweer had dienen te worden ingewonnen. De ontwikkelde kritiek dat het ontbreken van een advies van de brandweer een schending van de beginselen van behoorlijk bestuur vormt, doet de RvVb af als een “blote” kritiek.

Nochtans blijkt volgens de verzoekende partijen uit de oorspronkelijke stedenbouwkundige vergunning en ook uit de destijds afgeleverde milieuvergunning dat de brandweer een advies diende te geven, en op basis van welke wetgeving dit diende te gebeuren. In hun middel hebben zij uitdrukkelijk verwezen naar artikel 52 van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming (hierna: ARAB). Ook hebben zij aangevoerd dat het inwinnen van een verplicht voorafgaand advies een substantiële vormvereiste is. Een schending daarvan moet ambtshalve worden gesanctioneerd met een nietigverklaring. De verzoekende partijen besluiten dat de RvVb ten onrechte heeft gemotiveerd dat zij niet op een afdoende wijze de schending van de regelen met betrekking tot de adviesplicht van de brandweer zouden hebben aangetoond. De verzoekende partijen menen dat er sprake is van een “verkeerde motivering” die gelijk staat met een schending van de motiveringsplicht, en dat een dergelijke motivering voorbijgaat aan het feit dat zij uitdrukkelijk artikel 52 van het ARAB hebben ingeroepen. Het is overigens “niet vereist [...] de geschonden artikelen concreet aan te geven, het volstaat aan te geven welke wetten s.l. Werden geschonden, en dat het in deze wetten s.l/ ingeroepen bepaalde of voorgeschrevene, niet werd nageleefd en/of geschonden”. Aangezien het bedrijf van de aanvragers een tankstation is, en een opslagplaats van petroleum en gasproducten, diende de nodige omzichtigheid en voorzichtigheid in acht te worden genomen.

Beoordeling

5.21. Het middelonderdeel dat de schending van algemene beginselen van behoorlijk bestuur aanvoert, is om de reden vermeld in randnummer 5.16 onontvankelijk.

5.22. De verzoekende partijen laten na met betrekking tot de geschonden geachte “stedenbouwkundige voorschriften, wetgeving en regelgeving met [betrekking tot] de advisering [in verband met] brandveiligheid” te bepalen

welke in artikel 14, § 2, van de RvS-wet bedoelde wet of substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vorm geschonden wordt door de RvVb.

Het middelonderdeel is onontvankelijk.

5.23. Een gemis aan motivering leidt tot de schending van de rechterlijke motiveringsverplichting.

Gelet op de draagwijdte van de rechterlijke motiveringsverplichting (randnummer 5.2) kan een verkeerde motivering niet gelijkgesteld worden met een gemis aan motivering.

5.24. Het bestreden arrest verklaart het vijfde middel van de verzoekende partijen onontvankelijk op grond van volgende overwegingen:

“Onder ‘middel’ moet volgens artikel 4.8.16, §3, tweede lid, 5° VCRO worden verstaan, een omschrijving van de geschonden geachte regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften of beginselen van behoorlijk bestuur, en van de wijze waarop die regelgeving, voorschriften of beginselen door de bestreden vergunningsbeslissing worden geschonden.

De verzoekende partijen laten na concreet aan te duiden op grond van welke rechtsregels het advies van de brandweer had moeten worden ingewonnen. Die adviesplicht leiden zij af uit onder meer ‘de wet van 30/07/79, het KB van 7/07/94, art. 52 ARAB, het KB van 19/12/97, en het decreet van 8/05/09’. Een loutere opsomming van niet eens nader geïdentificeerde wetteksten voldoet niet aan de verplichting van de verzoekende partijen om de geschonden geachte rechtsregels voldoende nauwkeurig te omschrijven. Het is niet aan de Raad om uit te zoeken welke wetten of besluiten worden bedoeld, of die van toepassing zijn en daarin op zoek te gaan naar regels waaruit een adviesplicht zou kunnen worden afgeleid. Dat behoort tot de stelplicht van de verzoekende partijen. Dat de beginselen van behoorlijk bestuur wegens het ontbreken van een advies van de brandweer zouden zijn geschonden, is een blote kritiek.

De adviesplicht kan ook niet worden gesteund op de feitelijke appreciatie van de verzoekende partijen dat de plaatsing van de mazouttank onder de brandweg en de uitvoering van die brandweg een verhoogd risico voor brand inhoudt”.

5.25. Het arrest is aldus met redenen omkleed.

5.26. Het middelonderdeel betreffende de aard van het bedrijf van de vergunningsaanvrager noopt tot een beoordeling van de zaak zelf, waartoe de Raad van State als cassatierechter overeenkomstig artikel 14, § 2, van de RvS-wet niet bevoegd is.

5.27. Het vijfde middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep, begroot op 400 euro, elk voor de helft.

De verzoekende partij in tussenkomst wordt verwezen in de kosten van het verzoek tot tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zestien februari tweeduizend zeventien, 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