

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 237.591 van 9 maart 2017
in de zaak A. 212.068/VII-39.086.**

In zake : de STAD BRUGGE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Antoon Lust en Gilles Dewulf
 kantoor houdend te 8310 Assebroek - Brugge
 Baron Ruzettelaan 27
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD VAN
WEST-VLAANDEREN

Tussenkomen de partij :
 de NV WHOLESale REAL ESTATE BELGIUM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Jan Bouckaert, Pieter Vandenheede
 en Stefanie François
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Loksumstraat 25
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 31 maart 2014, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 23 januari 2014 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge van 19 juli 2013, houdende weigering van de milieuvergunning aan de NV Wholesale Real Estate Belgium voor het exploiteren van een groothandel voor horeca- en food-professionals gelegen aan de Dirk Martensstraat 4 te Sint-Andries, wordt

ingewilligd, de beroepen beslissing wordt opgeheven en de milieuvergunning wordt verleend.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord 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 19 juni 2014. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 februari 2017.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bert Van Weerd, die loco advocaat Gilles Dewulf verschijnt voor de verzoekende partij, adjunct-adviseur Sandy Vanparys, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Stefanie François, die verschijnt voor de tussenkomende 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. De bestreden milieuvergunning heeft betrekking op een inrichting gelegen aan de Dirk Martensstraat te Brugge in het bedrijventerrein Waggelwater. Luidens het gewestplan Brugge-Oostkust is het terrein gelegen in een industriegebied voor milieubelastende industrie. Ten gevolge van de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) “Afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge”, waarbij het betrokken bedrijventerrein werd opgenomen onder deelgebied 15 “Waggelwater - lus Bevrijdingslaan”, wordt het betrokken terrein aangeduid als “Gemengd regionaal bedrijventerrein”, waarop artikel 15 van toepassing is.

3.2. In het verleden werd getracht, op naam van de NV Metro, een vergelijkbare vergunning te verkrijgen. Nadat zowel de stedenbouwkundige vergunning als de milieuvergunning werden verleend, werden deze evenwel nietig verklaard door de Raad van State.

3.3. Op 8 april 2013 dient de huidige tussenkomende partij een milieuvergunningsaanvraag in tot het verkrijgen van een vergunning voor het exploiteren van een groothandel voor horeca- en food-professionals. Daarbij wordt gesteld dat niet aan particulieren, consumenten en eindverbruikers zal worden verkocht. Er werd voorafgaand aan deze aanvraag een ontheffing van de project-MER-plicht gevraagd. Deze ontheffing werd evenwel op 26 januari 2012 geweigerd, waarna een project-MER werd opgesteld en, na goedkeuring ervan, bij de aanvraag werd gevoegd.

3.4. Tijdens het openbaar onderzoek werden vier bezwaarschriften ingediend. De bezwaren hadden betrekking op de stedenbouwkundige situatie, de

mobiliteit, het gebrek aan parkeerplaatsen en fietsenstallingen, het laden en lossen, de uitbreiding van het spoor en infrastructuurwerken. Op 19 juli 2013 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge de gevraagde vergunning.

3.5. De tussenkomende partij gaat tegen deze beslissing in beroep bij de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen.

In graad van beroep worden de volgende adviezen verstrekt:

- de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar (30 september 2013): gunstig, waarbij tevens rekening wordt gehouden met de tussengekomen vernietiging van het geldende gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, wat drie deelgebieden ervan betreft, doch niet het deelgebied waarin de aanvraag zich situeert; op 20 januari 2014 werd een bijkomende nota verstrekt door de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar die eveneens gunstig was ten aanzien van de aanvraag;
- de afdeling Milieuvergunningen West-Vlaanderen (5 november 2013): voorwaardelijk gunstig mits naleving van aangepaste milieuvergunningsvoorwaarden;
- de Provinciale Milieuvergunningscommissie (8 november 2013): gunstig.

3.6. Nadat de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen de beslissingstermijn had verlengd, wordt op 23 januari 2014 het door de tussenkomende partij ingediende beroep gegrond bevonden en wordt de gevraagde vergunning verleend.

Dit is de bestreden beslissing.

3.7. Een aanvraag om stedenbouwkundige vergunning werd ontvangen door de stad Brugge op 11 april 2013. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge weigerde deze vergunning op 23 augustus 2013. Het beroep tegen deze beslissing werd door de deputatie van de provincieraad van

West-Vlaanderen op 12 december 2013 onontvankelijk bevonden wegens laattijdigheid.

3.8. Er wordt een nieuwe bouw- en milieuvergunningsaanvraag ingediend op 18 december 2014, waarbij wordt gekozen voor een kleinschaliger invulling van de bedrijfssite. De milieuvergunning wordt in graad van beroep geweigerd bij besluit van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 17 september 2015. Tegen deze weigeringsbeslissing wordt een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State ingediend. De zaak is gekend onder nr. A 217.653/VII-39.544. Bij arrest nr. 236.768 van 14 december 2016 heeft de Raad van State dat beroep bij toepassing van artikel 14quater van de gecoördineerde wetten op de Raad van State verworpen.

IV. Verval

4. De verzoekende partij deelt mee dat de verwerende partij op 17 september 2015 “een stedenbouwkundige vergunning heeft geweigerd voor de functiewijziging van het bestaande pand op de bouwplaats naar een winkel”. De verzoekende partij meent dat daardoor de thans bestreden milieuvergunning is vervallen.

Beoordeling

5. Hoewel artikel 5, § 2, vijfde lid, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna: milieuvergunningsdecreet) inderdaad voorziet in een verval van de milieuvergunning als de stedenbouwkundige vergunning definitief wordt geweigerd, is de bedoelde weigeringsbeslissing te dezen niet de “corresponderende” stedenbouwkundige vergunningsbeslissing. De weigeringsbeslissing van 17 september 2015, genomen ten opzichte van een andere aanvrager, betreft de bouw- en milieuvergunningsaanvraag van 18 december 2014, met een meer kleinschaligere invulling van de bedrijfssite.

Er is bijgevolg geen verval van de thans bestreden milieuvergunning.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunten van de partijen

6. De verzoekende partij voert in het eerste middel de schending aan van de artikelen 2.2.2, § 1, laatste lid, en 7.4.4, § 1, eerste zinsdeel, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), artikel 7.2 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, het gewestplan Brugge-Oostkust, artikel 20, zevende lid, van het milieuvergunningsdecreet, artikel 21, § 2, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaamse reglement betreffende de milieuvergunning, artikel 3.3.0.1, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en artikel 15.1.1 van het GRUP “Afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge”.

Zij wijst vooreerst op de plicht voor de milieuvergunningverlenende overheid om bij haar beoordeling van een milieuvergunningsaanvraag over te gaan tot een stedenbouwkundige toets die de verenigbaarheid met zowel de bestemmingsvoorschriften als de goede ruimtelijke ordening omvat. In een eerste middelonderdeel zet de verzoekende partij uiteen dat de inrichting deels is gelegen in een gebied dat krachtens deelgebied 15 van het GRUP “Afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge” wordt bestemd tot gemengd regionaal bedrijventerrein, maar tevens deels in een gebied dat krachtens het gewestplan Brugge-Oostkust wordt bestemd tot milieubelastende industrie. Een noordoostelijke strook van ongeveer 6,5 meter van het perceel waarop de milieuvergunningsaanvraag betrekking heeft, valt volgens haar buiten de contouren van het GRUP zodat dit deel van het perceel nog steeds de bestemming milieubelastende industrie heeft.

Waar uit de plannen bij de milieuvergunningsaanvraag blijkt dat het gehele perceel zal worden benut voor de inrichting en het kwestieuze deel met name zal worden gebruikt voor de parkeerplaatsen en ook als weg rondom het bedrijf, is de aldaar voorziene handelsfunctie volgens de verzoekende partij niet verenigbaar met het gewestplanvoorschrift.

7. De verwerende partij merkt vooreerst op dat, waar de verzoekende partij het heeft over “ongeveer 6,5 meter”, het op het officiële plan met schaal 1/5000 gaat om 1,3 millimeter, en dat enkel het originele schriftelijke plan als officieel kan worden beschouwd. Daarnaast stelt zij dat uit de toelichtingsnota bij het GRUP blijkt dat de grens aan de oostelijke zijde wordt gevormd door de spoorweg Blankenberge-Brugge, zodat het duidelijk de bedoeling van het GRUP is om het volledige perceel van de tussenkomende partij op te nemen in het gemengd regionaal bedrijventerrein.

8. De tussenkomende partij wijst erop dat uit artikel 2.2.2, § 1, VCRO volgt dat het grafisch plan in samenhang met de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften dient te worden beoordeeld. In de desbetreffende stedenbouwkundige voorschriften wordt steeds op algemene en absolute wijze verwezen naar “het bedrijventerrein (Waggelwater)”, dat op heden al bestaat en is aangelegd en waarvan nergens wordt bepaald dat het wordt ingekrompen, zodat het zeker de bedoeling was om het volledige bedrijventerrein te herbestemmen. Ook zij verwijst voorts naar de toelichtingsnota. Waar de stelling van de verzoekende partij er op zou neerkomen dat slechts een smalle strook langs de spoorlijn als zone voor milieubelastende industrie zou zijn voorbehouden, zou deze nooit kunnen worden gerealiseerd. De tussenkomende partij merkt hierbij nog op dat de verzoekende partij, optredend als vergunningverlenende overheid in eerste aanleg, zelf aanvankelijk de mening was toegedaan dat haar inrichting slechts moest worden getoetst aan de bestemmingsvoorschriften uit het GRUP.

9. In haar memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij toe dat zuiver visueel uit het bestemmingsplan kan worden afgeleid dat een deel van de huidige bedrijfssite door het GRUP niet werd herbestemd. De verwijzing naar de toelichtingsnota bij het GRUP, zegt volgens haar niets over de concrete site van de tussenkomenende partij, nu het een loutere, zeer algemene beschrijving van het gehele deelgebied 15 betreft. Daarenboven meent de verzoekende partij dat enkel het bestemmingsplan en de daarbij horende stedenbouwkundige voorschriften verordenende kracht hebben, en dat een toelichtingsnota niets aan de inhoud daarvan kan veranderen. Ten overvloede wijst de verzoekende partij er daarbij nog op dat uit contactname met de opstellers van het GRUP blijkt dat het niet opnemen van de gehele site in het GRUP is gebeurd op vraag van de spoorwegbeheerder en dus een bewust overwogen keuze uitmaakt.

Beoordeling

10. Uit de stukken die de verzoekende partij overlegt blijkt dat een deel van het perceel waarop de milieuvergunningsaanvraag betrekking heeft, buiten de contouren valt van het voor het overige toepasselijke GRUP “afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge”. Dat de verzoekende partij dit zelf tijdens het administratief besluitvormingsproces niet eerder zou hebben had opgemerkt, belet niet dat zij dit, na zulks achteraf te hebben vastgesteld, aanvoert in een procedure voor de Raad van State. De suggestie van de verwerende en tussenkomenende partijen dat het een lacune in het grafisch plan betreft en dat het niet de bedoeling van de opstellers van het plan kan zijn geweest om een deel van het perceel uit te sluiten van de met het GRUP beoogde bestemmingswijziging, kan niet worden aangenomen. De afbakening van het deelgebied langs de oostelijke zijde kent immers een eerder grillig verloop over de gehele lengte ervan, en niet alleen over het perceel van de tussenkomenende partij. Van quasi elk perceel valt er een in grootte variërend deel buiten de afbakeningsgrens van het GRUP. Er kan niet in redelijkheid worden aangenomen dat zulks niet de bedoeling van de stellers van het plan zou zijn geweest.

De verwijzing, door de verwerende en tussenkomende partijen, naar de toelichtingsnota, doet aan het bovenstaande geen afbreuk, nu deze geen verordenende kracht heeft. Overeenkomstig artikel 2.2.2, § 1, eerste lid, VCRO, bevat een ruimtelijk uitvoeringsplan immers “een grafisch plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is” en “de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer (...)”. Luidens het vierde lid van § 1 hebben (slechts) “het grafische plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften (...) verordenende kracht”. Ook het feit dat de voor milieubelastende industrie voorbehouden smalle strook in de praktijk van weinig nut zou kunnen zijn, doet geen afbreuk aan de verordenende kracht van het duidelijke grafisch plan.

Dat voorts in de stedenbouwkundige voorschriften stevast sprake is van “het bedrijventerrein”, is evenmin een dienstig argument, nu met die term uiteraard wordt verwezen naar het gemengd regionaal bedrijventerrein zoals dit door het GRUP wordt afgebakend.

De milieuvergunningsaanvraag is niet getoetst aan de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Brugge-Oostkust die terzake voorzien in een bestemming als milieubelastende industrie. Bij arresten nrs. 187.866 van 13 november 2008 en 191.451 van 16 maart 2009 heeft de Raad van State reeds geoordeeld dat de geplande vestiging met deze bestemming onverenigbaar is.

Het eerste onderdeel van het eerste middel is bijgevolg gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 23 januari 2014 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge van 19 juli 2013, houdende weigering van de

milieuvergunning aan de NV Wholesale Real Estate Belgium voor het exploiteren van een groothandel voor horeca- en food-professionals gelegen aan de Dirk Martensstraat 4 te Sint-Andries, wordt ingewilligd, de beroepen beslissing wordt opgeheven en de milieuvergunning wordt verleend.

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 200 euro, en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, verschuldigd aan de verzoekende partij.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negen maart 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