

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 240.843 van 1 maart 2018
in de zaak A. 216.218/VII-39.425.**

In zake : de STAD LOMMEL
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Stijn Butenaerts
 kantoor houdend te 1080 Brussel
 Leopold II-laan 180
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dirk Abbeloos
 kantoor houdend te 9200 Dendermonde
 Sint-Gillislaan 117
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :
 de BVBA SYKLA
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Wim Mertens
 kantoor houdend te 3580 Beringen
 Paalsesteenweg 81
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 juni 2015, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 21 april 2015 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 23 oktober 2014, houdende het hernieuwen van de milieuvergunning voor het exploiteren van een tankstation, gelegen aan de Molsekiesel 22 te Lommel, voor een termijn van vijf jaar, gegrond

wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt gewijzigd in die zin dat de milieuvergunning wordt verleend voor een termijn van twintig jaar.

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 7 september 2015. De tussenkomende partij heeft een memorie 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 8 februari 2018.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Barbara Speleers, die loco advocaat Stijn Butenaerts verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Dirk Abbeloos, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost 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 baat aan de Molsekiezel 22 te Lommel een tankstation uit. Zij beschikt in dit verband over een milieuvergunning, geldig tot 4 oktober 2015. Met het oog op de verdere exploitatie van haar inrichting, dient de tussenkomende partij op 13 juni 2014 een milieuvergunningsaanvraag in, strekkend tot hernieuwing van haar vergunning.

3.2. Op 23 oktober 2014 verleent de deputatie van de provincieraad van Limburg de vergunning, beperkt tot een termijn van vijf jaar, wegens het in opmaak zijnde gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) “t Hoekske”.

3.3. De tussenkomende partij stelt tegen deze beperkte vergunningstermijn een bestuurlijk beroep in.

3.4. Na het inwinnen van de nodige adviezen verklaart de bevoegde Vlaamse minister op 21 april 2015 het ingediende beroep gegrond en wijzigt zij de beroepen beslissing. De minister is van oordeel dat de aangevraagde exploitatie zich wel degelijk laat inpassen in de bestemmingsvoorschriften van het in opmaak zijnde GRUP en verleent de milieuvergunning voor een termijn van twintig jaar.

Dit is het bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunten van de verwerende en de tussenkomende partij

4. De verwerende partij werpt als exceptie op dat de verzoekende partij louter op algemene wijze verwijst naar “haar hoedanigheid van de stad op wiens grondgebied de [bestreden] inrichting [...] gevestigd is”, zonder te

verduidelijken op welke wijze het bestreden besluit dermate zou interfereren met het gemeentelijk belang dat dit haar een nadeel zou toebrengen. Dit is volgens de verwerende partij niet voldoende, aangezien een stad of gemeente geen automatisch belang heeft om een vernietigingsberoep in te stellen tegen eender welke milieuvergunning die betrekking zou hebben op een inrichting die binnen haar grondgebied is gevestigd.

5. De tussenkomende partij werpt in dezelfde zin een exceptie op en voegt eraan toe dat het bestreden besluit het beleid van de verzoekende partij niet doorkruist, nu de voorschriften van het GRUP “t Hoekske” een verdere uitbating van de inrichting niet uitsluiten, er voor het tankstation geen uitdoofscenario is voorzien en er evenmin een onteigeningsplan voorligt.

De tussenkomende partij werpt eveneens een exceptie op in verband met de procesbevoegdheid van de verzoekende partij. Bij gemis aan voorlegging van een eensluidend verklaard uittreksel uit het notulenboek van de vergadering van het college van burgemeester en schepenen met betrekking tot het instellen van een annulatieberoep, zou het voorliggend beroep onontvankelijk zijn.

Beoordeling

6. Een stad of gemeente heeft een principieel belang bij een annulatieberoep tegen een milieuvergunning die werd verleend voor een hinderlijke inrichting op haar grondgebied, temeer wanneer, zoals te dezen, zij doorheen de administratieve procedure een negatief advies heeft uitgebracht.

Wat de exceptie van de tussenkomende partij nopens de procesbevoegdheid betreft, wordt opgemerkt dat luidens artikel 19, zesde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij artikel 7, 5°, van de wet van 20 januari 2014, met inwerkingtreding op 3 februari 2014, “de advocaat [wordt] verondersteld gemandateerd te zijn door de handelingsbekwame persoon die hij beweert te vertegenwoordigen” en dit “behoudens bewijs van het

tegendeel”. Een dergelijk bewijs wordt door de tussenkomende partij niet geleverd. Waar de aangehaalde bepaling in de meest ruime bewoordingen is gesteld, geldt dat zij ook van toepassing is op publiekrechtelijke rechtspersonen zoals de verzoekende partij, hetgeen overigens ook wordt bevestigd in de parlementaire voorbereiding (Parl.St. Senaat 2012-2013, 5-2277/1, 18).

De excepties worden verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunten van de partijen

7. De verzoekende partij voert in het eerste middel de schending aan van de artikelen 5.6.7, § 2, en 4.3.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel. Zij betwist de visie van de verwerende partij als zou te dezen geen toepassing kunnen worden gemaakt van de geschonden geachte bepalingen uit de VCRO nu het GRUP “t Hoekske” in artikel 17 de inplanting van het benzinestation voortaan mogelijk zou maken. De verwerende partij zou zich daarbij op een beperkte lezing van voormeld artikel 17 steunen en voorbijgaan aan de bepalingen inzake de nieuwe voorschriften betreffende de locatie van het tankstation en waarbij er op die plaats in de toekomst in de ontwikkeling van een strategisch project wordt voorzien. Dit project moet dan de ruimtelijke schakel vormen tussen het Hertog Janplein en het Adelbergpark. De verzoekende partij verwijst in dit verband naar de in de toelichtingsnota opgenomen hoofdstukken inzake “knelpunten en potenties”, “gewenste ruimtelijke structuur” en “toelichting strategische plek”. Tevens verwijst zij naar artikel 3 van de stedenbouwkundige voorschriften en naar de toelichting bij artikel 17.

8. De verwerende partij repliceert dat de verzoekende partij er ten onrechte van uitgaat dat de realisatie van een “strategische plek” op de plaats van het tankstation planmatig op gebiedende wijze zou zijn opgelegd. Voor de desbetreffende locatie voorziet het GRUP volgens haar louter in een bestemming voor wonen en centrumfuncties zoals handel, horeca, openbare nutsvoorzieningen en diensten. Waar in het GRUP wordt verwezen naar een strategische plek, wordt zulks enkel als een mogelijkheid geformuleerd, en niet als een verplichting. De verwerende partij merkt daarbij ook op dat het in het geding zijnde perceel niet wordt weerhouden in het bij het GRUP corresponderende onteigeningsplan. Bijgevolg bestaat er volgens haar geen onverenigbaarheid tussen de aanvraag en het GRUP.

Nog volgens de verwerende partij beschikt zij, overeenkomstig artikel 4.3.2 VCRO, wel over een mogelijkheid om een aanvraag te weigeren wegens de onverenigbaarheid ervan met een voorlopig vastgesteld GRUP, maar heeft zij daartoe geen verplichting.

9. De tussenkomende partij hanteert een in wezen gelijkkluidend verweer. Bijkomend merkt zij nog op dat de verwerende partij met haar beslissing het advies van Ruimte Vlaanderen volgt. Tevens betoogt zij dat het om een bestaande inrichting gaat en dat de verzoekende partij niet aanvoert dat de aanvraag tot hernieuwing strijdig zou zijn met de planologische bestemming, aangeduid in het GRUP. De tussenkomende partij geeft toe dat, indien de exploitatie van het tankstation nog onbestaande zou zijn, op basis van het GRUP inderdaad geen stedenbouwkundige vergunning meer zou kunnen worden verleend voor het bouwen van een tankstation, vermits een strategisch woonproject met specifieke bouwvoorschriften wordt voorzien. De bouwvoorschriften dienen volgens haar evenwel enkel te worden onderzocht in het kader van een bouwaanvraag, en niet in het kader van een milieuvergunningsaanvraag. De tussenkomende partij stelt ten slotte nog dat geen uitdoofscenario is voorzien en dat op basis van artikel 3 van het GRUP verbouwingen aan het tankstation zelfs nog mogelijk zijn.

10. De verzoekende partij voegt in de memorie van wederantwoord toe dat ook in het kader van de verordenende bepalingen van het GRUP wordt voorzien in het strategisch project op de in het geding zijnde locatie. Minstens acht zij de motiveringsplicht op dit punt geschonden. Dat het tankstation nog niet is opgenomen in een onteigeningsplan, doet daaraan volgens haar geen afbreuk.

Waar de tussenkommende partij oppert dat zij over een geldige stedenbouwkundige vergunning beschikt en dat bij de beoordeling van de milieuvergunning aldus geen rekening mag worden gehouden met de nieuwe stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP, komt dit er volgens de verzoekende partij op neer dat de bepalingen van de artikelen 4.3.2 en 5.6.7, § 2, VCRO zinledig worden.

Beoordeling

11. Artikel 17 van het GRUP “’t Hoeksken” voorziet voor de kwestieuze locatie in de volgende bestemming:

“De zone behoort tot de 1° categorie van gebiedsaanduiding, wonen, en is bestemd voor wonen en centrumfuncties zoals handel, horeca, openbaar nutsvoorzieningen en diensten.

De onbebouwde delen van de zone zijn bestemd voor ondersteuning, representatie en toegangverlening aan de hoofdbestemming”.

De overige bepalingen uit artikel 17 voorzien louter in specifieke bouwvoorschriften voor een nieuw te bouwen strategisch woonproject. Deze bepalingen kunnen uit hun aard niet van toepassing zijn op de in het geding zijnde aanvraag voor de hernieuwing van de milieuvergunning van een bestaand tankstation.

De verwerende partij overweegt in het bestreden besluit terecht dat de thans voorliggende exploitatie in overeenstemming is met de algemene bepalingen van de stedenbouwkundige voorschriften, namelijk de bestemming

‡ABDSJAEAG-BDCIGAQ‡

voor wonen en centrumfuncties zoals handel, horeca, openbare nutsvoorzieningen en diensten, als bepaald in artikel 17 van het genoemd GRUP, en “dat in de overgemaakte documenten niets vermeld staat over een uitdoofscenario met betrekking tot bestaande constructies”.

De verwijzing, door de verzoekende partij, naar de toelichtingsnota, laat niet toe er anders over te oordelen, nu deze nota een niet-verordenend karakter heeft, en geen afbreuk vermag te doen aan de duidelijke bewoordingen van het in het bestreden besluit aangehaalde verordenend voorschrift.

Het eerste middel is ongegrond.

Tweede middel

Standpunten van de partijen

12. Het tweede middel wordt genomen uit de schending van het gewestplan Neerpelt-Bree, artikel 5 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: inrichtingsbesluit), artikel 5.6.7, § 2, (lees: 5.6.7, § 1) VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet), en het motiverings- en het zorgvuldigheidsbeginsel, doordat het bestreden besluit slechts poneert dat de inplanting van een tankstation sowieso ruimtelijk verenigbaar is met de bestemming woongebied in het gewestplan en met de bestemmingen wonen en centrumfuncties zoals handel, horeca, openbare nutsvoorzieningen en diensten in het voorlopig aangenomen GRUP, terwijl bij het beoordelen van de verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving dient te worden uitgegaan van de specifieke kenmerken van de onmiddellijke omgeving die voornamelijk afhankelijk zijn van de aard, het gebruik of de bestemming van de in die omgeving bestaande gebouwen of open ruimten, of van de bijzondere

bestemming die het bijzonder plan van aanleg van het gebied aan die omgeving heeft gegeven.

Aldus wordt volgens de verzoekende partij op geen enkele wijze een afweging gemaakt of het tankstation bestaanbaar en verenigbaar is met de geldende en toekomstige stedenbouwkundige voorschriften.

13. De verwerende partij repliceert dat te dezen geen stedenbouwkundige vergunningsaanvraag voor een nieuw tankstation voorligt, maar wel de milieuvergunningsaanvraag voor een hernieuwing van een reeds bestaand tankstation. Naar ruimtelijke inpasbaarheid toe heeft de aanvraag aldus betrekking op een bouwvergund tankstation. Daarbij komt volgens haar dat hetgeen qua inrichting in het bestreden besluit wordt vergund strikt genomen niet eens betrekking heeft op de bouwvergunde bovengrondse constructie, in die zin dat de milieuvergunningsaanvraag quasi volledig slaat op ondergrondse installaties die geen ruimtelijke impact kunnen hebben. Desalniettemin wordt in het bestreden besluit wel degelijk afdoende aandacht besteed aan de ruimtelijke inpasbaarheid van de bovengrondse constructies waar met name wordt vastgesteld dat het tankstation behalve een kleinschalige ook een grotendeels transparante inrichting betreft die geïntegreerd is in de omgeving. Het tankstation bestaat volgens de verwerende partij in wezen louter uit een klassieke luifel, en de verzoekende partij toont volgens haar niet aan in hoeverre een dergelijke beoordeling niet afdoende zou zijn.

Voorts wijst zij erop dat de motivering die het bestreden besluit besteedt aan de afstandsregels voor ondergrondse houders, de brandveiligheid en de mobiliteitsimpact, eveneens de verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving betreft.

14. De tussenkommende partij stelt op haar beurt dat de verzoekende partij niet aantoont dat de aanvraag onverenigbaar is met de geldende en toekomstige voorschriften. Daar tegenover acht de tussenkommende partij het

dermate evident dat een tankstation in principe verenigbaar is met de bestemmingen wonen en centrumfuncties zoals handel, horeca, openbare nutsvoorzieningen en diensten, dat zij niet inziet waarom de verzoekende partij dit nog met concrete elementen wenst gestaafd te zien. Eén en ander is volgens haar overigens in lijn met het advies van Ruimte Vlaanderen. Aldus meent de tussenkomende partij dat het tankstation wel degelijk werd beoordeeld aan de hand van haar verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving. De tussenkomende partij wijst er ten slotte nog op dat haar tankstation stedenbouwkundig vergund is, zodat de huidige constructies reeds zijn beoordeeld op hun verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening.

15. In de memorie van wederantwoord betoogt de verzoekende partij nog dat, wanneer in het kader van de beoordeling van een milieuvergunningsaanvraag komt vast te staan dat deze aanvraag niet meer in overeenstemming is met de geldende stedenbouwkundige voorschriften, zoals te dezen het geval is op basis van nieuwe voorschriften van het GRUP, er slechts kan worden overgegaan tot een gunstige beslissing indien aan de voorwaarden van artikel 5.6.7, § 2, VCRO voldaan is. Een dergelijke afweging ontbreekt evenwel in het bestreden besluit. Aangaande het verweer van de tussenkomende partij, stelt de verzoekende partij voorts nog dat het bestreden besluit niet diende uit te gaan van principiële beoordeling, maar de concrete situatie diende te toetsen aan de nieuwe stedenbouwkundige voorschriften, hetgeen niet is gebeurd.

In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij in essentie toe dat uit het feit dat zij zich kon verzoenen met een milieuvergunning voor een periode van vijf jaar niet kan worden afgeleid dat zij geen enkel middel meer zou kunnen aanvoeren omtrent de overeenstemming van de bestreden beslissing met de goede ruimtelijke ordening.

Beoordeling

16. Wanneer een exploitant zich geconfronteerd ziet met een deels gunstige en deels ongunstige beslissing in eerste aanleg over zijn milieuvergunningsaanvraag, mag hij zijn administratief beroep beperken tot dat gedeelte van de beslissing dat hij nadelig acht. Zo de devolutieve werking van het administratief beroep in beginsel meebrengt dat de verwerende partij de milieuvergunningsaanvraag aan een geheel nieuw en eigen onderzoek onderwerpt, dient rekening te worden gehouden met de aldus door de beroepsindiener aangebrachte beperking van de omvang van het administratief beroep. Over het gedeelte van de aanvraag waaromtrent zij niet gevat wordt kan de beroepsinstantie immers geen uitspraak doen.

Te dezen heeft de tussenkomenende partij tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 23 oktober 2014 slechts een administratief beroep ingesteld in de mate deze beslissing de vergunningstermijn beperkt tot vijf jaar. De beperking van de vergunningstermijn in eerste aanleg houdt geen enkel verband met enige milieutechnische reden en steunt evenmin op een onverenigbaarheid met de geldende stedenbouwkundige voorschriften en de bestaande goede ruimtelijke ordening. Zij wordt slechts gemotiveerd in het licht van een potentieel toekomstig ruimtelijk beleid. De verwerende partij kon zich in beroep over de voornoemde aspecten bijgevolg niet meer uitspreken en de opmerking van de verzoekende partij in haar laatste memorie doet hieraan niets af. De overwegingen die hieraan in het bestreden besluit desalniettemin zouden zijn besteed, zijn in wezen overtoollig.

In zoverre de verzoekende partij in het tweede middel bijgevolg de motivering van de verenigbaarheid van de inrichting met het van toepassing zijnde gewestplan Neerpelt-Bree en de goede ruimtelijke ordening bekritiseert, kan deze kritiek niet leiden tot de nietigverklaring van het bestreden besluit.

In zoverre de verzoekende partij voorts kritiek formuleert op de motivering van de verenigbaarheid van de inrichting met de toekomstige stedenbouwkundige voorschriften, kan worden volstaan met een verwijzing naar de beoordeling van het eerste middel.

De in de memorie van wederantwoord ten slotte geuite kritiek als zou de milieuvergunningsaanvraag tegen het licht moeten worden gehouden van hetgeen is gestipuleerd in artikel 5.6.7, § 1, VCRO, mist juridische grondslag.

Het tweede middel is niet gegrond.

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 een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende 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 een maart tweeduizend achttien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Pierre Lefranc,	waarnemend kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Pierre Lefranc