

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 248.721 van 22 oktober 2020
in de zaak A. 223.837/VII-40.141**

In zake : de BVBA DAWLAT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Inke Dedecker
 kantoor houdend te 3500 Hasselt
 Spoorwegstraat 105
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD VAN LIMBURG

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 november 2017, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 20 september 2017 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Maasmechelen van 24 maart 2017, houdende weigering van de milieuvergunning aan de bvba Dawlat voor het veranderen (uitbreiden) van een handcarwash gelegen aan de Rijksweg 201 te Maasmechelen, en tot afwijking van de openingsuren, niet wordt ingewilligd 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.

Eerste auditeur Rita Van Den Eeckhout 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 oktober 2020.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Inke Dedecker, die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Eerste auditeur Rita Van Den Eeckhout 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 18 november 2016 neemt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Maasmechelen akte van de melding van de exploitatie van een handcarwash voor het poetsen van maximaal negen voertuigen per dag als nieuwe inrichting klasse 3. Aan de aktename worden een aantal bijzondere voorwaarden gekoppeld. Het college wijst op artikel 5.15.0.6 van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna: Vlarem II), volgens hetwelk geen rustversturende activiteiten mogen plaatsvinden tussen 19.00 u en 7.00 u en op zon- en feestdagen, hetgeen betekent dat de carwash dan gesloten dient te zijn.

De inrichting is volgens het Gewestplan Limburgs Maasland gelegen in woongebied. Het perceel situeert zich in het deelplan 1 “Afbakingslijn” van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening kleinstedelijk gebied

Maasmechelen” en is niet begrepen in één van de deelgebieden waarvoor voorschriften werden vastgelegd.

3.2 Op 12 december 2016 dient de verzoekende partij een aanvraag in voor het veranderen van de carwash door uitbreiding: “het handmatig poetsen van meer dan 10 personenwagens per dag, zowel de binnen- als buitenkant”. Met een brief van 19 december 2016 verzoekt zij om een afwijking van de openingsuren. Zij wil op zondag openblijven en op dinsdag sluiten. Zij verwijst naar een naburige carwash die eveneens op zondag open is.

3.3. Op 24 maart 2017 weigert het college van burgemeester en schepenen van Maasmechelen de gevraagde verandering, net als de gevraagde afwijking op artikel 5.15.0.6, § 1, van Vlarem II, met betrekking tot de wijziging van de openingsuren.

3.4. De verzoekende partij tekent beroep aan.

3.5. De afdeling Milieuvergunningen, dienst Limburg, verleent een deels gunstig advies. De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar verleent een ongunstig advies. De Provinciale Milieuvergunningscommissie verleent een deels gunstig advies, waarbij de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar zich aansluit: er wordt onder meer geadviseerd het aantal te wassen voertuigen te beperken tot vijftien per dag; de carwash zou tevens enkel geëxploiteerd mogen worden op zon- en feestdagen van 9.00 uur tot 18.00 uur en de overige dagen van 7.00 uur tot 19.00 uur; de bepalingen van hoofdstuk 4.5 blijven onverminderd van toepassing.

3.6. Op 20 september 2017 willigt de deputatie het beroep niet in en bevestigt zij de beslissing van het college van burgemeester en schepenen.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de verzoekende partij

4. In het eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 21, § 2, 2°, 25, 2° en 50, 3° b) van Vlarem I, artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet), en van het materieel motiveringsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Zij betoogt dat de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in de eerste plaats dient te gebeuren in de stedenbouwkundige vergunning, en dat een milieuvergunning niet kan worden geweigerd wegens het niet vervuld zijn van een stedenbouwkundige voorwaarde.

De bestreden beslissing is volgens haar onvoldoende gemotiveerd in het licht van de gunstige adviezen. De adviezen zijn gebaseerd op een onderzoek ter plaatse en een beschikbaar plan. Bovendien zijn de ongunstige adviezen van de politie en de gemeentelijke dienst mobiliteit onvoldoende verantwoord en inherent tegenstrijdig. Er stelt zich geen probleem qua verkeersafwikkeling.

Beoordeling

5. Een beslissing over een milieuvergunningsaanvraag moet overeenkomstig de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet de feitelijke en juridische overwegingen bevatten die eraan ten grondslag liggen en die vermeldingen moeten afdoende zijn. Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met het besluit te maken moet hebben en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om het besluit te dragen.

De belangrijkste bestaansreden van de formelemotiveringsplicht bestaat erin dat de betrokkene in het hem aanbelangende besluit zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan het werd genomen, derwijze dat blijkt, of minstens kan worden nagegaan, of de overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is gekomen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is het besluit met een annulatieberoep te bestrijden.

De redengeving moet des te concreter en preciezer zijn wanneer de beslissing afwijkt van een voorafgaand advies, ook al is dit niet bindend, dat op duidelijke en concrete elementen is gesteund.

6. Te dezen weigert de deputatie de aanvraag tot uitbreiding van de exploitatie tot een carwash met meer dan tien voertuigen wegens strijdigheid met de goede ruimtelijke ordening, bekeken vanuit mobiliteitsoogpunt en verkeersveiligheid. Gelet op de ligging aan een drukke gewestweg acht de deputatie het noodzakelijk dat de verkeersafwikkeling volledig op het eigen terrein van de exploitant zou gebeuren om de verkeersveiligheid optimaal te garanderen. Zij stelt dat het perceel, waarop ook een beperkte parkeerruimte aanwezig is, evenwel te klein is om een vlotte afwikkeling van wachtende auto's te garanderen, zeker indien de door het Agentschap Wegen en Verkeer opgelegde bijzondere voorwaarde uit 2016 in verband met de afsluitbare hindernis is uitgevoerd. Hierbij betreft zij ook de adviezen die in eerste aanleg werden verleend.

Het motief met betrekking tot de goede ruimtelijke ordening in relatie tot de mobiliteitsproblematiek is op zich determinerend voor de weigering van de vergunning. Hiermee motiveert de deputatie haar afwijking van het standpunt van de adviesinstanties in beroep, die voorwaardelijk gunstig adviseerden door een uitbreiding van negen naar vijftien voertuigen per dag toelaatbaar te achten.

De aanvraag betreft een “uitbreiding” naar een inrichting klasse 2 voor het wassen van “meer dan 10 voertuigen per dag” zonder dat de aanvrager

zelf een maximaal aantal opgaf. De adviesinstanties zijn hier niet zonder meer op ingegaan maar hebben zelf als bijzondere voorwaarde opgelegd dat het aantal te wassen voertuigen per dag hoe dan ook moest beperkt blijven tot vijftien. Die voorwaarde heeft precies te maken met de ligging aan een drukke weg en met de beperkte grootte van het terrein waardoor een risico ontstaat op verkeersproblemen indien er een wachtrij ontstaat. De adviezen en de bestreden beslissing liggen wat de aanwezige mobiliteitsproblematiek betreft dus eigenlijk in dezelfde lijn.

De adviesinstanties menen evenwel dat mits inachtneming van een goede organisatie op het terrein een uitbreiding tot vijftien wagens kan worden toegestaan omdat met dergelijke beperkende voorwaarde het risico op wachtende auto's op de openbare weg zou afnemen. De deputatie vindt het opleggen van die bijzondere voorwaarde niet opportuun aangezien zij de verkeersveiligheid "optimaal" wil gewaarborgd zien en meent dat het niet vaststaat dat een uitbreiding naar meer dan negen voertuigen, zelfs met een beperking tot vijftien, aan die doelstelling tegemoet komt - althans toont de exploitant volgens haar niet aan dat de verkeersafwikkeling op de "drukke Rijksweg" ook dan niet in het gedrang kan komen. Zij gaat hierbij uit van de feitelijke vaststellingen van twee instanties "in eerste aanleg". Hierbij komt dat de deputatie de bijzondere voorwaarde die het agentschap Wegen en Verkeer had opgelegd, namelijk het plaatsen van een niet overrijdbare hindernis om de maximale verkeerveiligheid te verhogen, in haar weigeringsbeslissing als een factor beschouwt, die een bijkomende impact heeft op de ruimtelijke (manoeuvrer)mogelijkheden.

De deputatie beperkt zich op die manier niet tot het louter tegenspreken van de adviezen maar zet wel degelijk concreet uiteen waarom zij de adviesinstanties die een beperkte uitbreiding voorstaan, op dat punt niet wil volgen. Een schending van de formelemotiveringsplicht wordt niet aannemelijk gemaakt.

De verzoekende partij betwist niet dat zij de voorwaarde van het agentschap Wegen en Verkeer tot het plaatsen van een niet overrijdbare hindernis moest uitvoeren. De adviezen in eerste aanleg stemmen wel degelijk met elkaar

overeen waar zij stellen dat een vlotte en veilige verkeersafwikkeling in het gedrang kan komen bij uitbreiding van de vergunning. De adviezen in beroep ontkennen de plaatselijke verkeersproblematiek evenmin.

De deputatie kan de aanvraag tot uitbreiding afwijzen, indien zij van oordeel is dat de goede ruimtelijke ordening vanuit mobiliteitsoogpunt wordt geschaad. De verzoekende partij toont niet aan dat de overheid een in rechte en feite onaanvaardbare beslissing heeft genomen, noch dat zij gelet op haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid, de grenzen van de redelijkheid heeft overschreden.

De verwijzing door de verzoekende partij naar de vergunning van een andere carwash doet hieraan geen afbreuk.

Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partij

7. De verzoekende partij leidt een tweede middel af uit de schending van artikel 5.15.0.6, § 1, van Vlarem II, artikel 50, 3° b), van Vlarem I, artikel 3 van de motiveringswet, en van het materieel motiveringsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Zij wijst op de bijzondere voorwaarden verbonden aan de aktenaam van 18 november 2016 en op het verder verloop van de procedure terzake. Zij leidt uit de geschonden geachte bepaling van Vlarem II af dat de toegelaten openingsuren afhangen van het al dan niet rustversturend karakter van de werkzaamheden. Volgens haar is de carwash geen rustverstorende activiteit en diende de overheid op zijn minst te motiveren waarom er te dezen sprake is van een “rustverstorende activiteit”.

8. In haar memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij toe dat de vraag om afwijking was ingegeven door de vraag in een brief van het college van burgemeester en schepenen van 6 december 2016 om de openingsuren aan te passen. Zij stelt tevens dat de verwerende partij, door toe te geven dat het rustversturend karakter geen uitvoerige motivering behoeft aangezien dit voor de hand ligt, bevestigt dat dit aspect niet uitvoerig gemotiveerd is.

De verwerende partij zou niet dienstig kunnen verwijzen naar het advies van de afdeling Milieuvergunningen, omdat zij het advies niet bijtreedt. Bovendien heeft de afdeling Milieuvergunningen als bijzondere voorwaarde toegevoegd dat het wassen van voertuigen gebeurt in het gebouw op de daarvoor voorziene wasplaats, in welk geval het wassen niet meer rustversturend is.

9. In haar laatste memorie betoogt de verzoekende partij dat het standpunt dat niet-huishoudelijke inrichtingen voor het wassen van voertuigen inherent rustversturend zijn niet kan worden bijgetreden, aangezien de geschonden geachte bepaling van Vlarem II bepaalt dat, onverminderd de bepalingen van hoofdstuk 4.5, “werkzaamheden” verboden zijn op werkdagen tussen 19 uur en 7 uur alsmede op zon- en feestdagen, in plaats van dat “rustversturende activiteiten” verboden zijn. Het woord “rustversturende” zou dan immers geen betekenis hebben.

Beoordeling

10. De vergunningverlenende overheid beschikt over een ruime appreciatiebevoegdheid wat betreft het opleggen van bijzondere vergunningsvoorwaarden. Als algemene beperking geldt dat deze voorwaarden gericht moeten zijn op de bescherming van de mens en het leefmilieu of althans, wat betreft afwijkingen op de milieuvoorwaarden van Vlarem II, dat de exploitant maatregelen neemt die gelijkaardige waarborgen bieden indien een individuele afwijking wordt toegestaan van de normen van Vlarem II.

Uit artikel 5.15.0.1 van Vlarem II blijkt dat de bepalingen van hoofdstuk 5.15. “Garages, parkeerplaatsen en herstellingswerkplaatsen voor motorvoertuigen” van toepassing zijn op de inrichtingen bedoeld in rubriek 15 van de indelingslijst. Onder rubriek 15.4. wordt als dergelijke inrichting vermeld: “niet-huishoudelijke inrichtingen voor het wassen van motorvoertuigen en hun aanhangwagens, (...) 2° volledig of gedeeltelijk gelegen in een ander gebied dan het industriegebied, (...) waarin (...) b) 10 en meer motorvoertuigen en hun aanhangwagens per dag worden gewassen”.

Op dergelijke inrichtingen is artikel 5.15.0.6, §1, van Vlarem II van toepassing: onverminderd de bepalingen van hoofdstuk 4.5. zijn rustversturende werkzaamheden verboden op werkdagen tussen 19 uur en 7 uur alsmede op zon- en feestdagen, tenzij anders vermeld in de milieuvergunning. Dat verbod op rustversturende werkzaamheden tijdens bepaalde uren en op zon- en feestdagen wordt door Vlarem II noodzakelijk geacht wat betreft de inrichtingen die onder de betrokken rubriek vallen. Dit houdt ook in dat de regelgever zelf heeft geoordeeld dat de exploitatie van dergelijke inrichting inherent “rustversturend” is, zodat hij van een “exploitatieverbod” op bepaalde tijdstippen het algemeen uitgangspunt heeft gemaakt. Indien de exploitant wil afwijken van die bepaling, zal hij minstens moeten aantonen dat hij “gelijkaardige waarborgen” kan bieden ter bescherming van mens en milieu in de nabijheid van de exploitatie, zoals blijkt uit art.1.2.2.1, samengelezen met artikel 1.2.2.1bis van Vlarem II).

Bij het beoordelen van een gevraagde afwijking zoals in de voorliggende omstandigheden moet de vergunningverlenende overheid steeds de bescherming van mens en leefmilieu voor ogen houden.

De formele motivering van de bestreden beslissing stelt omtrent de geweigerde afwijking: “Dat de exploitatie van een carwash een rustversturende werkzaamheid is; dat teneinde de woonkwaliteit in de onmiddellijke omgeving te vrijwaren, ons college van mening is dat een afwijking op de in Vlarem opgelegde exploitatie-uren grondig gemotiveerd dient te zijn; dat de exploitant geen argumenten bijbrengt dat hij de rust op zon- en feestdagen voor de buurt kan

respecteren en aldus niet verstoort; dat de gevraagde afwijking niet wordt verleend”.

De Raad van State oefent terzake een marginale toetsingsbevoegdheid uit. Hij gaat na of de beslissing in rechte en in feite aanvaardbaar is en vernietigt slechts een beslissing indien de overheid bij het uitoefenen van haar discretionaire bevoegdheid de grenzen van de redelijkheid is te buiten gegaan. Te dezen weerlegt de verzoekende partij de feitelijke grondslag van de beslissing niet. Zij heeft geen gegevens aangebracht waaruit blijkt dat zij de rust in de buurt op zon- en feestdagen kan garanderen. Het komt wel degelijk aan de verzoekende partij toe om aan te tonen dat zij voldoende waarborgen kan bieden inzake het vermijden van rustversturende activiteiten op die momenten, die overigens niet beperkt zijn tot het “wassen van de auto’s” op zich, gelet op wat artikel 5.15.0.6, §1, Vlarem II vooropstelt.

De redenering die de verzoekende partij in haar laatste memorie maakt met betrekking tot het onderscheid tussen “werkzaamheden” en “rustversturende activiteiten”, als zou het woord “rustversturende” geen betekenis hebben in de hypothese dat inrichtingen voor het wassen van voertuigen inherent rustversturend zijn, overtuigt niet.

Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de verzoekende partij

11. In het derde middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, aangezien een “minder gunstig gelegen” carwash één kilometer verderop wel mag worden geëxploiteerd op zon- en feestdagen.

12. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij toe dat de Grondwet niet bepaalt dat het dezelfde (vergunningverlenende) overheid moet

betreffen, zodat het enkele feit dat de vergunningen niet uitgaan van eenzelfde overheid, niet volstaat om de opgeworpen schending van het gelijkheidsbeginsel te verwerpen.

Beoordeling

13. Er is slechts sprake van een schending van de beginselen inzake gelijkheid en niet-discriminatie wanneer in feite en in rechte gelijke gevallen ongelijk worden behandeld, zonder dat daarvoor een objectieve verantwoording bestaat. Wie deze schending aanvoert moet met concrete en precieze gegevens aantonen waarin die schending precies gelegen is. De verzoekende partij moet dus te dezen duidelijke en concrete gegevens aanbrengen die aannemelijk maken dat de overheid bij inrichtingen die zich in dezelfde of vergelijkbare feitelijke omstandigheden bevinden als zij, minder strenge eisen stelt, en zo een onderscheid creëert dat niet objectief en redelijk te verantwoorden is.

Het middel mist feitelijke grondslag waar de verzoekende partij stelt dat de exploitatie zou toegelaten zijn op zon- en feestdagen. Uit de vergunning voor de betrokken carwash blijkt dat de exploitatie enkel op zondag is toegelaten van 9 uur tot 12.00 u, zoals gevraagd. De exploitatie is verboden “op dinsdag, op wettelijke feestdagen en op zondag van 12u00 tot 9u00.”

Het derde 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.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tweeëntwintig oktober tweeduizend twintig, 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