

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 248.722 van 22 oktober 2020
in de zaak A. 222.185/VII-39.985**

In zake : 1. Eddy STEVENS
 2. Veerle COSEMANS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Inke Dedecker
 kantoor houdend te 3500 Hasselt
 Spoorwegstraat 105
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Archimedesstraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij:

de BVBA BRANDSTOFFEN CRIJNS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Chris Schijns
kantoor houdend te 3600 Genk
Grotestraat 122
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 mei 2017, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 10 maart 2017 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 1 september 2016, houdende het deels verlenen van de vergunning aan de bvba Brandstoffen Crijns voor het veranderen van het vergunde bevoorradingstation met LPG-installatie en carwash,

gelegen aan de Maastrichterstraat 51 te Bilzen, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt gewijzigd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De bvba Branstoffen Crijns heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 4 juli 2017. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Rita Van Den Eeckhout heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partijen en de tussenkomende partij hebben 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 partijen, advocaat Sander Kaïret, die *loco* advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Chris Schijns, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn 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. De milieuvergunningsaanvraag van 4 februari 2016 betreft een wijziging en uitbreiding van een vergund brandstofbevoorradingsstation en carwash met vier zelfwasboxen (beide klasse I-inrichtingen) gelegen aan de Maastrichterstraat 51 in Bilzen, kadastraal gekend als Bilzen, 13de afdeling, Sie A, nr. 0024C.

De uitbreiding heeft betrekking op tien bijkomende verdeelslangen en een bijkomende opslaghouder van 1500 liter propaan. De wijziging betreft de interne verplaatsing van enkele vergunde activiteiten (opslag kolen, butaan en propaan, technische ruimte van de zelfwasboxen en de standplaats van de beleverende tankwagen voor LPG), het schrappen van activiteiten (afzakmachines, stallen van voertuigen en garagewerkplaats), en de vermindering van opgeslagen hoeveelheden brandbare vloeistoffen en brandgevaarlijke stoffen.

De inrichting is volgens het Gewestplan Sint-Truiden-Tongeren deels gelegen in woongebied (eerste 50 meter), en deels in agrarisch gebied (wat betreft de ondergrondse LPG-houder en vulpunt voor LPG, en een achterste strook van 5-6 meter breedte, thans in waterdoorlatende klinkers).

3.2. Tijdens het openbaar onderzoek dienen de verzoekende partijen een bezwaar in.

3.3. Op 1 september 2016 verleent de deputatie van de provincie Limburg de gevraagde vergunning, onder drie bijzondere voorwaarden:

- de jaarlijkse doorvoer van propaan/butaangassen in vaste houders wordt beperkt tot maximaal 50 m³ per jaar;
- binnen een termijn van drie maanden na het definitief verkrijgen van de benodigde vergunningen wordt het geluidsschermbord geplaatst;

VII-39.985-3/12

- een erkend milieudeskundige in de discipline geluid en trillingen voert binnen de drie maand na het uitvoeren van het geluidsscherm een controlemeting uit bij de naburige woning; de resultaten van de controlemeting worden overgemaakt aan de vergunningverlenende overheid, de afdeling Milieuvergunningen en de toezichthouder; indien uit deze controlemeting blijkt dat er niet aan de voorwaarden voldaan kan worden, wordt er eveneens een saneringsplan conform bijlage 4.5.3. van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna: Vlarem II) toegevoegd aan dit rapport.

De milieuvergunning wordt geweigerd wat de verplaatsing betreft van de gasopslag in verplaatsbare recipiënten.

3.4. Tegen die beslissing dienen de verzoekende partijen een bestuurlijk beroep in bij de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw.

3.5. De volgende adviezen worden uitgebracht:

- de afdeling Milieuvergunningen van het departement LNE adviseert op 6 december 2016 om het beroep deels gegrond te verklaren en het bestreden besluit te wijzigen door toevoeging van een vierde bijzondere voorwaarde, namelijk het binnen een termijn van drie maand na het definitief verkrijgen van de benodigde vergunningen dichtmaken van de zijkant van de westelijke wasbox;
- de afdeling Gebieden en Projecten van het departement Ruimte Vlaanderen verleent op 8 december 2016 volgend advies:

“[...]

De in de milieuvergunningsaanvraag weergegeven exploitatie situeert zich echter wel (behoudens vulpunt) volledig in het woongebied met landelijk karakter, de nieuwe carwash inclus. Gezien de op regelmatige wijze verleende vergunningen, ook in 2010 voor de oprichting van de carwash (met gelijkaardige grondafmetingen, ietwat lager volume, op een andere plaats) en voor de realisatie van geluidsschermen staat de conformiteit met de gewestplanbestemming woongebied met landelijk karakter buiten kijf. Het geluidsscherm is in die zin een wezenlijk deel van die vergunning omdat met dat scherm de hinder moet beperkt worden en dan pas verenigbaar is met de bestemming woongebied met landelijk karakter. Dat scherm is er vandaag

echter niet.

Met de eerder bouwvergunde geluidsschermen wordt het gebruik van het vulpunt onmogelijk gemaakt. Dit vulpunt met redelijkerwijs aanliggende verharding is in strijd met de bestemming agrarisch gebied. Het staat immers niet in functie van de landbouw in de ruime zin. Uit de lopende bouwvergunningsprocedure en de luchtfoto van 2016 blijkt dat ook achter de carwash en diep in agrarisch gebied verharding is voorzien. Dit is eveneens manifest strijdig met de agrarische bestemming.

Er kan dus enkel gunstig advies worden gegeven voor een exploitatie integraal gelegen in woongebied met landelijk karakter én voor zover er de nodige geluidsschermen worden uitgevoerd”.

In het daaropvolgende advies van 13 december 2016 maakt de afdeling Ruimte melding van een “strook waterdoorlatende klinkers achteraan de carwash” gesitueerd in agrarisch gebied, maar “zover strekt de milieuvergunningsaanvraag niet”.

Zij adviseert enkel gunstig “voor een exploitatie gelegen in woongebied met landelijk karakter plus de reeds bouwvergunde 5 meter brede klinkerverharding achter de carwash, én voor zover er de nodige geluidsschermen worden uitgevoerd”.

3.6. De exploitant wordt op 13 december 2016 door de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie (hierna: GMVC) gehoord.

3.7. De GMVC brengt op 13 december 2016 een voorwaardelijk gunstig advies uit waarbij als vijfde bijkomende voorwaarde wordt opgelegd dat het vulpunt niet gebruikt mag worden zolang dit gelegen is in agrarisch gebied.

3.8. Op 10 januari 2017 verklaart de minister het beroep gedeeltelijk gegrond. Zij verleent de vergunning onder de vijf eerder genoemde bijzondere voorwaarden.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de tussenkomende partij

4. De tussenkomende partij werpt op dat het beroep onontvankelijk is omdat het ingegeven is door kwade trouw en de verzoekende partijen niet getuigen van een wettig belang.

Zij zouden in het kader van de vergunningsprocedures immers nagelaten hebben om bezwaren te formuleren tegen de carwash op zich, waardoor die niet meer ter discussie kan staan. Volgens de tussenkomende partij is het beroep louter te wijten aan een escalerende burenruzie en dient het enkel om de “burgerlijke procedure” te rekken, in het kader waarvan de eisen van de verzoekende partijen overigens tegengesteld zouden zijn aan die bij het beroep voor de Raad van State.

Beoordeling

5. De verzoekende partijen zijn rechtstreekse buren van de exploitatie waarop de bestreden beslissing betrekking heeft. Zij geven hierdoor alleen al blijk van het rechtens vereiste belang. De tussenkomende partij toont bovendien niet aan dat milieuhinder voor deze aanpalende bewoners volstrekt uitgesloten is. Dat de procesbereidheid van de verzoekende partijen mede zou zijn ingegeven door andere, niet-milieugerelateerde, motieven, doet daaraan geen afbreuk.

De procedure voor de rechtbank van eerste aanleg heeft evenmin invloed op het belang bij het voorliggend beroep, waar de wettigheid van de afgeleverde milieuvergunning in het geding is.

De exceptie wordt verworpen

V. Onderzoek van het eerste middel, tweede onderdeel

Standpunten van de partijen

6. In het eerste middel roepen de verzoekende partijen de schending in van artikel 4.3.1, § 1, 1°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), artikel 2, § 1, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, artikel 15.4.6.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het materieel-motiveringsbeginsel.

In de bestreden beslissing wordt de plaatsing van een strook waterdoorlatende klinkers van 5 à 6 meter vergund in het agrarisch gebied achter de carwash, in functie van de exploitatie van het tankstation / de carwash (met het oog op de afwikkeling van het verkeer van de gebruikers van de carwash). In agrarisch gebied mogen geen verhardingen -te dezen waterdoorlatende klinkers-aangebracht worden, behalve in functie van een (para-)agrarische activiteit, hetgeen hier niet het geval is.

Op dat vlak heeft de vergunningverlenende overheid volgens de verzoekende partijen geen enkele appreciatiemogelijkheid: indien het gevraagde niet verenigbaar is met de bestemming of niet in aanmerking komt voor vergunning op basis van de bepalingen inzake de restrictief te interpreteren afwijkingen van de stedenbouwkundige voorschriften van VCRO, moet de vergunning worden geweigerd. De verwerende partij minimaliseert volgens hen het probleem.

7. In de memorie van antwoord repliceert de verwerende partij dat het tweede onderdeel van het middel op een verkeerde lezing van het besluit steunt: nergens wordt volgens haar met het bestreden besluit enige activiteit in agrarisch gebied vergund.

8. De tussenkomende partij argumenteert in de eerste plaats dat het middel in zijn geheel onontvankelijk is aangezien de toelaatbaarheid van de self-carwash zelf niet aan de orde is en geen deel uitmaakt van de bestreden beslissing. De verzoekende partijen kunnen volgens haar geen middel puren uit elementen die geen voorwerp uitmaken van de bestreden beslissing.

Bovendien steunt het tweede onderdeel van het middel volgens haar op een verkeerde lezing van het bestreden besluit: nergens wordt met het bestreden besluit enige activiteit vergund in het achterliggende agrarisch gebied, zodat het tweede onderdeel niet ontvankelijk zou zijn.

9. In haar laatste memorie voegt de verwerende partij toe:

“Het loutere gegeven dat, naast het voormelde vulpunt, ook een strook van 5 tot 6 m klinkers in het achterliggende agrarisch gebied aanwezig is, waarop geen enkele activiteit wordt vergund, impliceert niet dat met het bestreden besluit geen milieuvergunning kon worden verleend voor de exploitatie in de mate dat deze gelegen is in het woongebied met landelijk karakter (m.a.w. met uitzondering van het vulpunt)”.

10. De tussenkomende partij werpt in haar laatste memorie op dat het tweede middelonderdeel “volledig achterhaald” is ingevolge arrest RvVb-A-1920-0459 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 21 januari 2020, waarbij de stedenbouwkundige vergunning van 19 juli 2018 werd vernietigd. Deze stedenbouwkundige vergunning, aangevuld met het erratum van 8 november 2018, was verleend:

“[...] onder voorwaarden voor een verharding tot op een afstand van 6 m achter de carwash, voor de regularisatie van de self-carwash, voor de nieuwe totempaal met bijgaande reclamevoorziening en voor de reclameaanduiding op de luifel, voor de uitrusting van/aanleg bij het tankstation aan de voorzijde van het gebouw meer bepaald de inrichting van het tankstation met pompeilanden, de tankverluchtingen, LPG-pomp en vulpunten in inox-bak en voor de luifel, voor de omheiningen, en voor de akoestische wanden. De vergunning wordt geweigerd voor de regularisatie van vulmond LPG, een nieuw aan te leggen infiltratiebekken en de plaatsing van een akoestische wand in achterliggend agrarisch gebied, voor de regularisatie van 6 vlaggenmasten en van 2 aankondigingsborden, voor de bijkomende opslag van gasflessen aan de linkerzijde (tussen het gebouw en de zijdelingse

perceelsgrens) op een perceel gelegen te 3740 Bilzen, Maastrichterstraat 51, met als kadastrale omschrijving afdeling 13, sectie A, nummer 24C”.

Door het niet vergunnen van de verharding in het agrarisch gebied zelfs niet aan te vechten voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, heeft de tussenkomende partij zich naar eigen zeggen neergelegd bij deze visie, zodat “actueel en voor de toekomst geen rekening meer dient te worden gehouden met enige exploitatie in agrarisch gebied”.

Beoordeling

11. De verwerende en de tussenkomende partij repliceren vruchteloos dat met de bestreden beslissing geen activiteit wordt vergund in het achterliggend agrarisch gebied.

Het tweede onderdeel van het middel, waarin de planologische verenigbaarheid van de vergunde exploitatie aan bod komt, is ontvankelijk.

12. De vergunningverlenende overheid heeft de waterdoorlatende verharding bij de planologische beoordeling van de milieuvergunningsaanvraag wel degelijk betrokken. De minister overweegt immers:

“dat de in de milieuvergunningsaanvraag weergegeven exploitatie zich echter wel (behoudens de genoemde 5 tot 6 m brede strook klinkers en het vulpunt) volledig in het woongebied met landelijk karakter, de nieuwe carwash inclus, bevindt”.

De inrichting waarop de aanvraag betrekking heeft en waarvan de verharding integraal deel uitmaakt, is dus deels gelegen in woongebied met landelijk karakter en deels in agrarisch gebied.

Een vergunningsaanvraag voor de verandering van een bestaande vergunde inrichting vereist een nieuwe concrete beoordeling aan de hand van actuele inzichten en regelgeving en rekening houdend met eventuele ontwikkelingen in de bedrijfsvoering en in de relevante nabije omgeving.

Ook moet de overeenstemming van de exploitatie met het planologische bestemmingsgebied waarin zij gelegen is opnieuw worden nagegaan.

De bestreden beslissing stelt:

“Overwegende dat de exploitatie volgens het gewestplan Sint-Truiden - Tongeren voor het overgrote deel in een 50 m diep woongebied met landelijk karakter, palend aan gewoon agrarisch gebied, ligt; dat alleen een strook waterdoorlatende klinkers achteraan de carwash en het vulpunt voor de vooraan gelegen ondergrondse LPG-tank gelegen zijn in agrarisch gebied;

(...)

Overwegende dat de in de milieuvergunningsaanvraag weergegeven exploitatie zich echter wel (behoudens de genoemde 5 tot 6 m brede strook klinkers en het vulpunt) volledig in het woongebied met landelijk karakter, de nieuwe carwash incluis, bevindt; dat gezien er op regelmatige wijze vergunningen werden verleend, ook in 2010 voor de oprichting van de carwash (met gelijkaardige grondafmetingen, ietwat lager volume, op een andere plaats, waarin de kwestieuze klinkerverharding is begrepen) en voor de realisatie van geluidsschermen, de conformiteit met de gewestplanbestemming woongebied met landelijk karakter buiten kijf staat; dat een geluidsscherm de hinder beperkt en de inrichting dan verenigbaar is met de bestemming woongebied met landelijk karakter en verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening”.

De exploitatie van een carwash, voor zover gelegen in agrarisch gebied, betreft geen agrarische of para-agrarische activiteit. De waterdoorlatende verharding behoort tot de gevraagde exploitatie. De minister kan geen milieuvergunning verlenen voor een aanvraag die de bestemmingsvoorschriften van de geldende plannen van aanleg schendt.

Door de milieuvergunning toe te kennen miskent de minister de planologische voorschriften aangezien een deel van de exploitatie plaats heeft in agrarisch gebied.

De bewering in de laatste memorie van de tussenkomende partij dat zij zich neerlegt bij de vernietiging van de stedenbouwkundige vergunning van 19 juli 2018 bij arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen RvVb-A-1920-0459 van 21 januari 2020, doet hieraan niets af.

Het tweede onderdeel van het eerste middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 10 maart 2017 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 1 september 2016, houdende het deels verlenen van de vergunning aan de bvba Brandstoffen Crijns voor het veranderen van het vergunde bevoorradingsstation met LPG-installatie en carwash, gelegen aan de Maastrichterstraat 51 te Bilzen, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt gewijzigd.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen.

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 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