

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 7 februari 2017 met nummer RvVb/A/1617/0551  
in de zaak met rolnummer RvVb/1415/0461/A/0438

Verzoekende partij	de nv <b>KUWAIT PETROLEUM (BELGIUM)</b>  vertegenwoordigd door advocaten Willem SLOSSE en Stijn BRUSSELMANS met woonplaatskeuze op het kantoor te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 64
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van <b>LIMBURG</b>  vertegenwoordigd door de heer Tom LOOSE
Tussenkomenende partij	mevrouw <b>Gertrudis VAN LEENDERT</b>  vertegenwoordigd door advocaat Jeroen MINNEKEER met woonplaatskeuze op het kantoor te 3620 Lanaken, Bessemerstraat 14.

---

### I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 26 maart 2015 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 5 februari 2015.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkomenende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lanaken van 11 september 2014 ingewilligd en het beroep van de administrateur-generaal van het Agentschap Wegen en Verkeer onontvankelijk verklaard.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het slopen van een ééngezinswoning, het kappen van bomen en het oprichten van een servicestation op een perceel gelegen te 3620 Lanaken, Maaseikersteenweg 213, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie B, nummer 402H.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomenende partij verzoekt met een aangetekende brief van 2 juni 2015 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomenende partij met een beschikking van 3 juli 2015 toe in de debatten.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkomenende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient geen wederantwoordnota

in. De verwerende partij dient geen laatste nota in. De tussenkomende partij dient geen laatste schriftelijke uiteenzetting in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 17 januari 2017.

Advocaat Stijn BRUSSELMANS voert het woord voor de verzoekende partij. De heer Tom LOOSE voert het woord voor de verwerende partij en advocaat Pieter JONGBLOET *loco* advocaat Jeroen MINNEKEER voert het woord voor de tussenkomende partij.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

### III. FEITEN

De verzoekende partij dient op 10 juni 2014 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lanaken een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor "het slopen van een ééngezinswoning en het oprichten van een servicestation" op een perceel gelegen te 3620 Lanaken, Maaseikersteenweg 213.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Limburgs Maasland', vastgesteld met koninklijk besluit van 1 september 1980, in woongebied en industriegebied.

Er wordt geen openbaar onderzoek georganiseerd.

Het agentschap Wegen en Verkeer – district Maaseik adviseert op 10 juli 2014 ongunstig:

"...

#### BIJZONDERE VOORWAARDEN

1. *Peil van de dorpels dient hoger gesitueerd te zijn dan dat van de kruin van de weg.*
2. *Diepte van de zone van achteruitbouw : 8 m vanaf de grens van het gewestdomein*
3. *Vastlegging ten opzichte van de bestaande as van de gewestweg :*
  - a) *de grens van het openbaar domein ligt op 9 m uit de as van de gewestweg.*
  - b) *de bouwlijn ligt op minimum 9 m + 8 m achteruitbouw = 17 m uit de as van de gewestweg.*
4. *Rechtstreekse toegang tot de gewestweg wordt niet toegestaan. De toegang dient genomen via de gemeenteweg (Bedrijfsweg).*

**BESLUIT : ONGUNSTIG**

#### A. Schending direct werkende normen

*Conform artikel 4.3.3 VCRO moet de vergunning worden geweigerd of moeten er voorwaarden opgelegd worden in de vergunning indien uit het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen de beleidsvelden waarvoor het Agentschap bevoegd is.*

...

*In casu worden door de vergunningsaanvraag volgende direct werkende normen geschonden:*

1. *Schending van KB van 1934 aangaande bouwvrije stroken artikel 1*
2. *Schending van Omzendbrief reglementering benzinstations*

De vergunningsaanvraag is strijdig met de bepalingen van het KB van 1934 artikel 1 gelet op volgende redenen:

Achter de grens van het gewestdomein en in de zone van achteruitbouw zijn reclameborden toegestaan voor zover de totale oppervlakte van het bord maximum 5m<sup>2</sup> is en de totale hoogte van de constructie max 4 meter bedraagt. Detail 1 en 2 op het inplantingsplan zijn 2 reclame-items die hoger zijn dan 4 meter. Ook de totale reclame-oppervlakte bedraagt 13,65 m<sup>2</sup>.

Volgens de ministriële omzendbrief betreffende de oprichting van benzineverkooppunten de rijkswegen mogen er geen vergunningen meer worden afgegeven voor de oprichting van benzineverkooppunten aan kruispunten die voorzien zijn van verkeersgeleiders over een afstand van 70 m gemeten vanaf het kruispunt, wegens de moeilijkheden bij het in- en uitrijden. Vermits de afstand van het kruispunt van de Maaseikersteenweg en Industrieweg/Keukelbeekstraat tot de grenzen van het perceel kleiner is dan 70 m kunnen we geen benzineverkoop punt op dit perceel toestaan.

...

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op onbekende datum ongunstig :

“...

Toetsing aan de regelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften

- De oprichting van een tankstation op deze locatie is "niet zonevreemd" gezien de ligging van het perceel, deels in woongebied en deels in industriegebied, doch er dient te worden voldaan aan andere normen en wetten;
- Overwegende dat het advies van de verkeerscommissie aangeeft dat het advies van het agentschap wegen en verkeer dient te worden gevolgd op het gebied van de ontsluiting via de Maaseikersteenweg. Deze kan niet, de in- en uitrit dient te worden voorzien aan de bedrijfsweg;
- Overwegende dat het advies van het agentschap wegen en verkeer ongunstig is doch dat dit sinds 01/01/2014 niet meer bindend is;
- Overwegende dat het advies van het agentschap wegen en verkeer ook ongunstig is op het punt van de schending van de direct werkende normen en dat conform artikel 4.3.3 VCRO (Indien uit de verplicht in te winnen adviezen blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, of indien dergelijke strijdigheid manifest reeds uit het aanvraagdossier blijkt, wordt de vergunning geweigerd of worden in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen opgenomen met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving) er niet voorbijgegaan kan worden aan deze direct werkende normen
- Gelet op de omzendbrief betreffende de oprichting van benzineverkooppunten langs de rijkswegen dd. 30.03.1967;

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

- Overwegende dat door de bestaande ruimtelijke configuratie en de reeds aanwezige bebouwing het bestaande straatbeeld niet wordt aangetast door de oprichting van een tankstation op deze locatie;
- Overwegende dat de voorziene werken wat betreft kroonlijsthoogte en dakvorm stedenbouwkundig verantwoord zijn in de huidige straatwand en door de passende materiaalkeuze wordt de integratie van het tankstation in de omgeving maximaal gegarandeerd;
- Overwegende dat het te plaatsen tankstation verenigbaar is met zijn omgeving mits een degelijke landschappelijke integratie wordt voorzien, dat in functie hiervan de beplanting zoals deze ingetekend is op het bij de aanvraag ingediende inplantingsplan

*best wordt gerealiseerd binnen het plantseizoen volgend op de ingebruikname van het tankstation;*

- Overwegende dat door de afbraak van de woning het perceel in aanmerking komt voor een nieuw project;*
- Overwegende dat er niet voorbijgegaan kan worden aan het ongunstig advies van het Agentschap Wegen en verkeer Limburg;*

*...*

#### **BESCHIKKEND GEDEELTE**

##### **Advies**

- De vergunning kan afgeleverd worden voor het slopen van een ééngezinswoning*
- De weigering dient afgeleverd te worden voor het kappen van bomen en oprichten van een servicestation;*

*...*

Het college van burgemeester en schepenen verleent op 11 september 2014 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college beslist:

*“ ...*

*Het college van burgemeester en schepenen motiveert zijn standpunt in zitting van 11/09/2014 als volgt:*

*Gezien het college van burgemeester en schepenen de argumentatie van AWV en de Verkeerscommissie wenst te weerleggen en zich bijgevolg niet volledig aansluit bij hogervermeld advies van de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar:*

- Gelet op het feit dat verwezen wordt naar een omzendbrief inzake de oprichting van benzinestations aan kruispunten op gewestwegen; Dat deze omzendbrief betrekking heeft op een verbod tot oprichting van benzinestations op rijkswegen (gewestwegen) in een strook van 70 meter ten opzichte van kruispunten met verkeersgeleiders; Dat deze verkeersgeleiders zich echter niet situeren op de rijksweg (gewestweg), maar langs de Bedrijfsweg, zijnde een gemeenteweg en de toepasbaarheid van de omzendbrief dan ook wordt betwist; Dat ten gronde dit verbod opgenomen is in een omzendbrief, dewelke enkel een interpretatie is van geldende wetgeving, zonder op zich een bindende norm uit te maken;*
- Gelet op het ontbreken van een bindende norm; Dat derhalve het advies van AWV niet kan worden gevolgd;*
- Gelet op het feit dat de ontsluiting via de Bedrijfsweg tot verkeersonveilige situaties zal leiden, aangezien de ontsluiting aldus zal geschieden langs een straat die tevens dienstig is als uitgang van het bedrijventerrein en het winkelcentrum van Smeermaas, enerzijds en de naastgelegen Carrefour anderzijds; Dat bij een ontsluiting via de Bedrijfsweg, interferentie zal ontstaan met voertuigen die in file aanschuiven om de Bedrijfsweg te verlaten; Dat deze verkeersknoop zich niet voordoet ingeval van ontsluiting via de Maaseikersteenweg, waar ter hoogte van het in te planten benzinestation, sprake is van vlot doorgaand verkeer; Dat derhalve het advies van de verkeerscommissie niet kan worden gevolgd;*
- Gelet op de wenselijkheid om in de toekomst een rotonde te voorzien ter hoogte van dit kruispunt;*

*...”*

Tegen deze beslissing tekent de tussenkomende partij op 27 oktober 2014 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 12 december 2014 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 16 december 2014 verklaart de verwerende partij het beroep op 5 februari 2015 gegrond en weigert een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“... ”

*Overwegende dat de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar de aanvraag voor wat betreft de oprichting van een servicestation ongunstig heeft geadviseerd, hierbij het ongunstig advies van AWV bijtredend;*

*dat het college van burgemeester dit advies niet gevolgd heeft om redenen dat*

- de toepasbaarheid van de omzendbrief wordt betwist. Het verbod is opgenomen in een omzendbrief, dewelke een interpretatie is van geldende wetgeving zonder op zich een bindende norm uit te maken. Derhalve kan het advies van AWV niet worden gevolgd;*
- de ontsluiting via de Bedrijfsweg tot verkeersonveilige situaties zal leiden;*
- het wenselijk is in de toekomst een rotonde te voorzien ter hoogte van dit kruispunt;*

*Overwegende dat de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening in essentie een beoordeling over de aanvaardbaarheid van de voorgestelde bestemming op kwestieus perceel betreft, in het bijzonder vanuit oogpunt verkeersveiligheid;*

*dat de deputatie ter zake het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer, als wegbeheerder van de gewestweg, als uitgangspunt voor deze evaluatie aanneemt;*

*Overwegende dat dit ongunstig advies van het Agentschap Wegen en Verkeer gesteund is op een schending van direct werkende normen, zodat in toepassing van artikel 4.3.3 VCRO de vergunning moet worden geweigerd of in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen moeten worden opgenomen met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving;*

- dat enerzijds het gaat om de reclamevoorzieningen in de achteruitbouwstrook, die niet voldoen aan de bepalingen van het koninklijk besluit van 20 augustus 1934 aangaande de bouwvrije stroken;*

*dat de erfdienstbaarheid non aedificandi op een diepte van 8 meter vanaf de rooilijn, zoals concreet vastgelegd in art. 1, inderdaad een direct werkende norm betreft; dat de voorgestelde reclamevoorzieningen in de achteruitbouwstrook wegens hun strijdigheid met deze norm niet voor vergunning in aanmerking komen;*

- dat anderzijds inzake de voorgestelde bestemming de ministeriële omzendbrief van 10 maart 1967 betreffende de oprichting van benzineverkooppunten langs de rijkswegen wordt ingeroepen;*

*dat rekening houdende met de concrete inhoud ervan deze omzendbrief als een verordenende omzendbrief moet worden aangemerkt, en het geen interpretatieve of indicatieve omzendbrief betreft;*

*dat volgens de rechtsleer een omzendbrief een verordenende omzendbrief is indien*

- hij nieuwe rechtsregels toevoegt aan bestaande regelgevingen,*
- de overheid de rechtsregels bovendien verplichtend wil stellen,*
- de overheid die de omzendbrief uitvaardigt bovendien bevoegd is om degene die de omzendbrief moet naleven te binden,*
- de overheid de handhaving van de bij de omzendbrief uitgevaardigde nieuwe rechtsregels bovendien kan afdwingen;*

*dat specifiek onder 'III. Gemeenschappelijke bepalingen – C. Algemene regelen' bepaald wordt dat er geen vergunningen meer mogen worden afgegeven voor de oprichting van benzineverkooppunten aan kruispunten die voorzien zijn van verkeersgeleiders of verkeerslichten, ..., over een afstand van 70m gemeten vanaf het kruispunt, ... ;*

*dat deze regel duidelijk een reglementaire of beschikkende bepaling betreft die op zichzelf volstaat om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is;*

*dat het servicestation op dit perceel eveneens strijdig is met deze direct werkende norm;*

*Overwegende dat verder uit het advies van AWW nog op te merken valt dat een rechtstreekse toegang tot de gewestweg niet wordt toegestaan; dat als wegbeheerder AWW instaat voor de inrichting van het openbaar domein ter plaatse;*

*Overwegende dat ook rekening houdende met de huidige toestand ter plaatse, een druk verkeerskruispunt, het fietspad langs de Maaseikersteenweg dat afgebogen wordt richting Bedrijfsweg tot op circa 9m afstand van de rijbaan gewestweg, dat de afstand tussen de rijbaan Bedrijfsweg en de inrit van het servicestation slechts ca. 20-25m bedraagt, dat de uitrit voorzien is ter hoogte van verkeersgeleiders in verlenging van de plaatselijke middenberm Bedrijfsweg ook op circa 20-25m tot dit fietspad/kruispunt, dat aan overzijde van de weg op korte afstand verder (schuin tegenover) zich de uitrit van de Carrefour Market situeert, dat de voorgestelde inrichting met de verscheidene publiciteitsvoorzieningen op deze zichtlocatie een aandachtstrekker beoogt te zijn, kan gesteld worden dat met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid de voorgestelde inrichting aanleiding zal geven tot veelvuldige verkeersonveilige conflictsituaties; dat uit oogpunt van verkeersveiligheid de inplanting van een benzinstation op dit perceel thans niet wenselijk is;*

*dat het aangevraagde niet verenigbaar is met een goede ordening van de plaats;*

*dat ook de in het dossier gesuggereerde inrit en uitrit aan de Bedrijfsweg niet van aard is een bevredigende oplossing te bieden;*

*Overwegende dat in bijkomende orde nog opgemerkt wordt dat de plannen bij de aanvraag een opdeling van het kadastraal perceel voorstellen, waarbij het “algemeen plan” ter zake vermeldt ‘deel A, huurperceel aanvrager’ en ‘deel B, geen deel uitmakend van de vergunningsaanvraag, na sloop van de woning in te richten als groenzone’;*

*dat deze benadering niet kan worden aangenomen; dat deze voorgestelde opdeling dwars door de te slopen woning loopt, wat ook een integrerend onderdeel van de aanvraag uitmaakt; dat het evident is dat, in geval een vergunning zou verleend kunnen worden, de toestand van terreinafwerking na slopen geregeld moet worden in de vergunningsbeslissing (voorwaarden/eventueel waarborgen);*

*Overwegende dat in antwoord op de opmerkingen geformuleerd tijdens de hoorzitting en in de nota neergelegd bij de hoorzitting, buiten voorgaande overwegingen, ook kan gesteld worden dat artikel 159 van de Grondwet, waarop de raadsman zich beroept, enkel geldt voor de met rechtspraak belaste organen, niet voor het actief bestuur; dat elk orgaan van het bestuur dat niet als rechtsprekend college optreedt ertoe gehouden is de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen toe te passen zolang zij niet zijn opgeheven of vernietigd; dat de administratieve overheid enkel kan beslissen tot niet-toepassing van voornoemde besluiten en verordeningen indien de handeling zo grof onwettig is dat ze voor onbestaande moet worden gehouden; dat dit hier echter niet het geval is; dat de deputatie, als orgaan van actief bestuur, gehouden is de verordenende ministeriële omzendbrief van 10 maart 1967 toe te passen, gezien zijn actuele juridische gelding;*

*Overwegende dat vanuit ruimtelijk en stedenbouwkundig oogpunt het voorgestelde ontwerp ter plaatse niet kan worden aangenomen; dat de aanvraag strijdig is met direct werkende normen;*

*dat de voorgestelde inrichting niet verenigbaar is met een goede ordening van de plaats;*

*Overwegende dat het beroep van advocaat Bosmans namens mevrouw Gertrudis Van Leendert kan worden ingewilligd; dat de beslissing van het college van burgemeester en schepenen moet worden vernietigd;  
dat de stedenbouwkundige vergunning moet worden geweigerd;  
...*

Dit is de bestreden beslissing.

#### **IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST**

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

#### **V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

#### **VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – ENIG MIDDEL**

##### *Standpunt van de partijen*

1.

In een enig middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 4.3.3 en 4.3.1 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet), van het koninklijk besluit van 20 augustus 1934 aangaande de bouwvrije stroken langs rijkswegen, van de ministeriële omzendbrief van 10 maart 1967 betreffende de oprichting van benzineverkooppunten langs rijkswegen en van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In een eerste onderdeel zet de verzoekende partij uiteen dat volgens artikel 4.3.3 VCRO een stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd indien uit een verplicht in te winnen advies blijkt dat de aanvraag strijdig is met direct werkende normen. De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij in de bestreden beslissing verwijst naar het negatief advies van het Agentschap Wegen en Verkeer en stelt dat aangezien de omzendbrief van 1967 en het koninklijk besluit van 1934 direct werkende normen zijn, de aanvraag moet geweigerd worden. De verzoekende partij betwist de vaststelling dat de omzendbrief van 1967 betreffende de oprichting van benzineverkooppunten langs rijkswegen een direct werkende norm is en merkt op dat aangezien de omzendbrief niet volgens artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973 ter advies aan de Afdeling Wetgeving werd voorgelegd, de omzendbrief geen verordenend karakter heeft. Hieruit blijkt volgens de verzoekende partij immers duidelijk dat de bevoegde minister geen reglementair karakter aan de omzendbrief heeft willen geven. De verwerende partij kon de vergunning bijgevolg niet weigeren door te besluiten dat de aanvraag in strijd is met direct werkende normen.

De verzoekende partij merkt verder op dat de administrateur-generaal van het Agentschap Wegen en Verkeer wel dienstorders kan uitvaardigen, die veel weg hebben van bijvoorbeeld de omzendbrief van 1967 maar dat die geen reglementair karakter hebben. Zelfs indien het de

bedoeling geweest zou zijn om aan de omzendbrief van 1967 een verordenend karakter te geven, meent de verzoekende partij dat de vaste rechtspraak van de Raad van State stelt dat een omzendbrief die niet volgens de geldende wetgeving tot stand is gekomen in toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten.

Ondergeschikt zet de verzoekende partij nog uiteen dat indien de omzendbrief toch een verordenend karakter zou hebben, zij enkel bindend is voor het college van burgemeester en schepenen. Verder licht zij toe dat de omzendbrief werd uitgevaardigd op het ogenblik dat de stedenbouwwet van 1962 nog van kracht was waarin reeds een administratieve beroepsprocedure openstond bij de deputatie. Niettemin heeft de bevoegde minister er uitdrukkelijk voor gekozen om de omzendbrief te richten aan “de schepencolleges”.

Met betrekking tot het koninklijk besluit van 1934 aangaande de bouwvrije stroken langs rijkswegen stelt de verzoekende partij dat zij in een bijkomende nota heeft opgemerkt dat de verwerende partij eventueel als voorwaarde kon opleggen dat de publiciteitsconstructies moesten worden opgericht zoals aangegeven op het bijkomende plan. De verwerende partij kon dan ook in toepassing van artikel 4.3.1, §1 VCRO voorwaarden opleggen. Dit heeft zij niet gedaan. De verzoekende partij acht het kennelijk onredelijk dat de verwerende partij louter de vergunning weigert zonder te motiveren waarom zij geen voorwaarden oplegt of waarom zij de publiciteitsconstructies niet uit de vergunning schrapt.

In een tweede onderdeel inzake de beoordeling van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening licht de verzoekende partij toe dat zij reeds had aangegeven dat er geen bijkomend verkeer zou worden aangetrokken door het tankstation en het de bedoeling is om enkel de gebruikers van het achterliggende industriegebied te voorzien. De verwerende partij schuift die argumentatie in de bestreden beslissing ongemotiveerd terzijde. De verzoekende partij ziet bovendien niet in hoe de afstand tussen de Bedrijfsweg en de inrit van het servicestation automatisch een verkeersonveilige situatie met zich brengt. Uit de bouwplannen blijkt dat de inplanting zelfs toelaat dat een tankwagen in beide richtingen het terrein kan verlaten. De verzoekende partij benadrukt nog dat aan de overzijde van de uitrit een supermarkt gevestigd is met parkeerplaatsen pal op het kruispunt zodat de door de verwerende partij aangehaalde redenen voor verkeersonveiligheid niet volstaan. Tot slot verwijst de verzoekende partij naar de publiciteit die enkele grote handelszaken in de omgeving voeren en meent dat de aanwezigheid van die handelszaken tot op heden nog geen verkeersonveiligheid met zich heeft gebracht. In ieder geval kon de verwerende partij de publiciteitsvoorziening uit de vergunning schrappen.

## 2.

De verwerende partij verwijst integraal naar de motieven die zij in de bestreden beslissing heeft opgenomen en antwoordt dat daaruit duidelijk blijkt dat de vergunning werd geweigerd op grond van twee op zich staande determinerende weigeringsmotieven. Met name de strijdigheid van de aanvraag met direct werkende normen en de onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening. Wat betreft het weigeringsmotief van de goede ruimtelijke ordening merkt de verwerende partij op dat de verzoekende partij louter opportunistiek kritiek uit en haar eigen standpunt in de plaats stelt van dat van de verwerende partij. De beweringen van de verzoekende partij dat er geen bijkomend verkeer zou gegenereerd worden, dat het fietspad ook doorloopt voor andere handelszaken langs de Maaseikerbaan, dat een tankwagen het terrein in beide richtingen kan verlaten en dat de publiciteitsconstructies niet meer aandacht trekken dan dat bij de andere handelszaken zou gebeuren, tonen geenszins de kennelijke onredelijkheid aan van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening.

De verwerende partij stelt dat zij op basis van de concrete omstandigheden (o.a. het verkeersintensief karakter van het kruispunt, de zeer dichte nabijheid van het fietspad, de korte



afstand tussen de rijbaan en de inrit, de inplanting van de uitrit ter hoogte van verkeersgeleiders in verlengde van de middenberm, de zeer dichte nabijheid van de uitrit van een supermarkt, de vele aandachtstrekkenende publiciteitsvoorzieningen) in alle redelijkheid heeft geoordeeld dat de aanvraag niet kan worden vergund vanuit het oogpunt van de verkeersveiligheid en dan ook onverenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening.

Ook het eerste onderdeel is volgens de verwerende partij ongegrond. Zij beklemtoont dat de omzendbrief van 1967 wel degelijk een verordenende omzendbrief is die verbiedt om tankstations op te richten binnen 70 m van een kruispunt. Het loutere feit dat de omzendbrief niet voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State werd voorgelegd doet daar geen afbreuk aan, immers is dit geen vereiste die door de rechtspraak wordt vooropgesteld. Als orgaan van actief bestuur is de verwerende partij evenmin in de mogelijkheid om rechtsnormen op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te laten. Verder stelt de verwerende partij dat de mogelijkheid tot een planaanpassing of het opleggen van voorwaarden geen verplichting inhoudt voor haar.

3.

De tussenkomende partij verduidelijkt dat de hinder die zij en de omwonenden zullen ondervinden buitenproportioneel zullen zijn indien het tankstation alsnog vergund wordt. De inrit van het tankstation zal volgens de plannen op enkele meters van haar perceel liggen zodat zij hinder zal ondervinden van het af- en aanrijden van wagens, benzinegeur, afval en geluidsoverlast. De tussenkomende partij stelt nog dat de geplande inrit ontegensprekelijk tot bijzonder gevaarlijke verkeerssituaties zal leiden, gelet op het feit dat het een hoekperceel betreft met ingang naar een druk industriegebied. Zij sluit zich voornamelijk aan bij de beoordeling van de verwerende partij en stelt zich nog de vraag in hoeverre een tankstation op een afstand van 50 m van een reeds bestaand tankstation noodzakelijk is. De tussenkomende partij merkt nog op dat het bouwperceel in woongebied ligt.

4.

De verzoekende partij voert geen bijkomend verweer.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

De verzoekende partij betwist in het eerste onderdeel van het enig middel de vaststelling van de verwerende partij dat de aanvraag in strijd is met direct werkende normen en zet in essentie uiteen dat de ministeriële omzendbrief van 10 maart 1967 betreffende de oprichting van benzineverkoop punten langs rijkswegen geen verordenend karakter heeft. In het tweede onderdeel bekritiseert de verzoekende partij de deugdelijkheid van de in de betreden beslissing opgenomen formele motieven met betrekking tot de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening.

2.

Uit artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, b VCRO volgt dat een vergunning moet worden geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. Dit zelfstandige motief kan een weigering van de vergunning verantwoorden ongeacht of het aangevraagde verenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften bedoeld in artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, a VCRO.

Het behoort tot de taak en de bevoegdheid van het vergunningverlenende bestuursorgaan om op concrete wijze te onderzoeken of een aanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede

ruimtelijke ordening, waarbij zij de noodzakelijke of relevante aspecten van de goede ruimtelijke ordening bij haar beoordeling dient te betrekken.

De Raad kan zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de bevoegde overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is hij enkel bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

De artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet bepalen dat elke eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur, in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat deze overwegingen afdoende moeten zijn.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat een vergunningverlenend bestuursorgaan, zoals de verwerende partij, haar beslissing op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden en derhalve dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De zorgvuldigheid verplicht de verwerende partij onder meer om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de bestreden beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht worden, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen.

3.

De verwerende partij acht de aanvraag niet verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening en stelt:

“... ”

*Overwegende dat ook rekening houdende met de huidige toestand ter plaatse, een druk verkeerskruispunt, het fietspad langs de Maaseikersteenweg dat afgebogen wordt richting Bedrijfsweg tot op circa 9m afstand van de rijbaan gewestweg, dat de afstand tussen de rijbaan Bedrijfsweg en de inrit van het servicestation slechts ca. 20-25m bedraagt, dat de uitrit voorzien is ter hoogte van verkeersgeleiders in verlenging van de plaatselijke middenberm Bedrijfsweg ook op circa 20-25m tot dit fietspad/kruispunt, dat aan overzijde van de weg op korte afstand verder (schuin tegenover) zich de uitrit van de Carrefour Market situeert, dat de voorgestelde inrichting met de verscheidene publiciteitsvoorzieningen op deze zichtlocatie een aandachtstrekker beoogt te zijn, kan gesteld worden dat met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid de voorgestelde inrichting aanleiding zal geven tot veelvuldige verkeersonveilige conflictsituaties; dat uit oogpunt van verkeersveiligheid de inplanting van een benzinestation op dit perceel thans niet wenselijk is;*

*dat het aangevraagde niet verenigbaar is met een goede ordening van de plaats;*

*dat ook de in het dossier gesuggereerde inrit en uitrit aan de Bedrijfsweg niet van aard is een bevredigende oplossing te bieden;*

“... ”

Uit deze overwegingen blijkt dat de bestreden beslissing steunt op weigeringsmotieven die verband houden met de onverenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening. Meer bepaald stelt de verwerende partij vast dat de aanvraag gelegen is nabij een druk verkeerskruispunt met fietspad, dat de uitrit voorzien is ter hoogte van verkeersgeleiders tot op ongeveer 20 à 25m van het kruispunt, dat er zich reeds een uitrit van een Carrefour situeert aan de overkant en dat het servicestation met verschillende publiciteitsvoorzieningen op de

voorgestelde zichtlocatie een aandachtstrekker beoogt te zijn. De verwerende partij oordeelt vervolgens dat de voorgestelde inrichting aanleiding zal geven tot veelvuldige verkeersonveilige conflictsituaties en dat omwille van de verkeersveiligheid de inplanting van een benzinestation op het gevraagde perceel niet wenselijk is.

Deze weigeringsmotieven zijn determinerend en elk van deze motieven volstaat, afzonderlijk beschouwd, om de weigeringsbeslissing in zijn geheel te verantwoorden. Wanneer de bestreden beslissing steunt op verschillende motieven, die elk op zich de beslissing kunnen verantwoorden, moeten alle motieven onwettig zijn om een vernietiging omwille van een gebrek aan degelijke motivering te verantwoorden.

Anders dan de verzoekende partij aanvoert, blijkt uit de bestreden beslissing afdoende waarom de verwerende partij de verzoekende partij niet volgt. De verwerende partij toont in de bestreden beslissing aan de hand van verschillende overwegingen afdoende en concreet aan waarom het aangevraagde tankstation volgens haar niet past op de voorziene locatie en omwille van de verkeersonveiligheid niet verenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening.

Tegen deze overwegingen staan de andersluidende argumenten van de verzoekende partij dat er geen bijkomend verkeer zal worden aangetrokken door het tankstation, het de bedoeling is om enkel de gebruikers van het achterliggende industriegebied te voorzien, dat de afstand tussen de Bedrijfsweg en de inrit van het servicestation niet automatisch een verkeersonveilige situatie met zich brengt en dat uit de bouwplannen blijkt dat de inplanting zelfs toelaat dat een tankwagen in beide richtingen het terrein kan verlaten. De verzoekende partij uit hiermee evenwel enkel een andere mening en haar kritiek beslaat in essentie loutere opportunistiekritiek. De verzoekende partij toont niet aan dat de overwegingen in de bestreden beslissing met betrekking tot het aspect van de verkeersonveiligheid kennelijk onjuist of onredelijk zijn.

Het is aan de verzoekende partij die de goede ruimtelijke ordening van het project betwist om aan te tonen dat het verlenend bestuursorgaan hetzij foutief, hetzij op kennelijk onredelijk wijze tot het besluit kwam dat het aangevraagde project niet verenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening. Een verzoekende partij kan zich derhalve niet beperken tot vage kritiek en beweringen of tot het formuleren van een tegengesteld standpunt, maar moet integendeel op gefundeerde wijze aantonen dat de verwerende partij haar appreciatiebevoegdheid onjuist dan wel kennelijk onredelijk heeft uitgeoefend. De Raad kan zich niet in de plaats stellen van het vergunningverlenend bestuursorgaan en is niet bevoegd om de beoordeling van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening van het aangevraagde over te doen.

Nu de strijdigheid met de goede ruimtelijke ordening een determinerend motief is van de bestreden beslissing, zijn de overige overwegingen in de bestreden beslissing, dat de aanvraag in strijd is met direct werkende normen, overtollige motieven. Los van de vraag of aan de omzendbrief van 10 maart 1967 betreffende de oprichting van benzineverkooppunten langs rijkswegen wel een verordenend karakter kan worden toegeschreven, beperkt de verzoekende partij zich in dit middelenonderdeel tot het uiten van kritiek op dit overtollig motief, waarvan een eventuele onregelmatigheid zonder invloed is op het afdoend karakter van de andere weigeringsmotieven. De eventuele gegrondheid van kritiek op een overtollig motief kan niet tot de onwettigheid van de bestreden beslissing leiden.

#### 4.

De verzoekende partij zet ondergeschikt nog uiteen dat de verwerende partij op geen enkele wijze motiveert waarom zij de vergunning niet verleent door het opleggen van voorwaarden zoals voorgesteld door de verzoekende partij, dan wel door het uitsluiten van de publiciteitsvoorzieningen.

Op de verwerende partij rust geen verplichting om uitdrukkelijk te motiveren waarom zij de aanvraag, die zij principieel niet met de goede ruimtelijke ordening te verenigen acht, niet alsnog wenst te vergunnen door het opleggen van aangepaste voorwaarden.

Overeenkomstig artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO kan het vergunningverlenend bestuursorgaan een vergunning, die het onverenigbaar acht met de goede ruimtelijke ordening, toch afleveren wanneer het van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de goede ruimtelijke ordening gewaarborgd kan worden door het opleggen van voorwaarden.

Ook artikel 4.2.19, §1 VCRO schrijft voor dat het vergunningverlenend bestuursorgaan voorwaarden kan verbinden aan een vergunning.

De Raad kan enkel vaststellen dat artikel 4.2.19, §1 VCRO, alsook artikel 4.3.1, §1 VCRO geen verplichting inhoudt tot het opleggen van voorwaarden.

Als uitzonderingsregeling moet artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO, zoals van toepassing op het ogenblik van de aanvraag, restrictief worden geïnterpreteerd en toegepast. Dit blijkt ook uit de memorie van toelichting van het ontwerp van aanpassings- en aanvullingsdecreet. De mogelijkheid tot het opleggen van voorwaarden wordt hierin bestempeld als een uitzonderingsregeling: “(...) *uitzonderlijk toch een vergunning (kan) worden verleend indien de regelmatigheid of de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening kan worden gewaarborgd door middel van het opleggen van een voorwaarde (...).*” (Vlaams Parlement, Parlementaire Stukken, 2008-09, 2011/1, 128). Dit geldt *mutatis mutandis* ook voor artikel 4.2.19, §1 VCRO.

De beslissing om al dan niet voorwaarden op te leggen teneinde een aanvraag, die zoals zij is ingediend niet vergunbaar is, toch in overeenstemming te brengen met het recht en de goede ruimtelijke ordening, behoort tot het wezen van de discretionaire bevoegdheid van het vergunningverlenend bestuursorgaan. De motiveringsplicht van de verwerende partij gaat niet zover dat zij zich dient te verantwoorden waarom zij een vergunningsaanvraag toch niet vergunt door het opleggen van voorwaarden.

De Raad stelt ten slotte vast dat de verzoekende partij niet argumenteert hoe de gestelde voorwaarden hadden kunnen tegemoet komen aan het eerder vastgestelde niet kennelijk onredelijke weigeringsmotief van de te verwachten verkeersonveiligheid in de omgeving door de inplanting van het tankstation.

Het middel wordt verworpen

#### **BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het verzoek tot tussenkomst van mevrouw Geertrudis VAN LEENDERT is ontvankelijk.
2. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.
4. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 7 februari 2017 door de zesde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zesde kamer,

Nina HERRERIA-PASSAGE

Karin DE ROO