

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. RvVb/A/1516/0114 van 13 oktober 2015  
in de zaak 1314/0291/A/5/0319

*In zake:* de **gemeente HEUSDEN-ZOLDER**, vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Gert GOFFIN  
kantoor houdende te 3582 Beringen, Hospitaalstraat 18  
waar woonplaats wordt gekozen

*verzoekende partij*

*tegen:*

de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Limburg

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Lieve DEHAESE  
kantoor houdende te 3500 Hasselt, Luikersteenweg 187  
waar woonplaats wordt gekozen

*verwerende partij*

*Tussenkommende partij:*

de nv **TOTAL BELGIUM**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaten Dirk LINDEMANS en Filip DE PRETER  
kantoor houdende te 1000 Brussel, Keizerslaan 3  
waar woonplaats wordt gekozen

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 11 januari 2014, strekt tot de vernietiging van het besluit van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Limburg, van 29 november 2013 waarbij aan de tussenkommende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het slopen van een gebouw, het kappen van bomen, het bouwen van een nieuwe dienstzone (servicestation met shop, restaurant en parking) en het aanleggen van de omgeving.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te Autosnelweg E314 (richting Brussel), te 3550 Heusden-Zolder, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie G, nummers 66B, 67, 68, 73B, 75A, 76B, 77A, 78A, 81D, 83C, 87A, 88A en 96E.

## **II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

Met een beschikking van 4 mei 2015 heeft de Raad de behandeling van de vordering tot vernietiging, die aanvankelijk toegewezen was aan de eerste kamer, toegewezen aan de vijfde kamer.

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De tussenkomenende partij heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 26 mei 2015, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Carole M. BILLIET heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Alexandra BEERTEN die loco advocaat Gert GOFFIN verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Hyunchae YU die loco advocaat Lieve DEHAESE verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Bert VAN HERREWEGHE die loco advocaten Dirk LINDEMANS en Filip DE PRETER verschijnt voor de tussenkomenende partij zijn gehoord.

De debatten werden gesloten en de zaak is in beraad genomen.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de VCRO en van het Procedurebesluit hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

## **III. TUSSENKOMST**

De nv TOTAL BELGIUM verzoekt met een aangetekende brief van 19 maart 2014 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de eerste kamer heeft met een beschikking van 8 april 2014 de tussenkomenende partij toegelaten om in de debatten tussen te komen. De tussenkomenende partij is de aanvrager van de vergunning.

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

## **IV. FEITEN**

1.

Op 25 april 2013 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomenende partij bij de verwerende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het slopen van een gebouw, het kappen van bomen, het bouwen van een nieuwe dienstzone (servicestation met shop, restaurant en parking) en het aanleggen van de omgeving”*.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 april 1979 vastgestelde gewestplan 'Hasselt-Genk', deels gelegen in een gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen en deels gelegen in natuurgebied. De percelen zijn niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd in de gemeente Zonhoven van 6 augustus 2013 tot en met 4 september 2013, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd in de gemeente Heusden-Zolder van 29 augustus 2013 tot en met 27 september 2013, worden evenmin bezwaarschriften ingediend.

Het Agentschap voor Natuur en Bos brengt op 26 juli 2013 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het Agentschap Onroerend Erfgoed brengt op 6 augustus 2013 een gunstig advies uit.

Het Agentschap Wegen en Verkeer, afdeling Limburg brengt op 7 augustus 2013 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zonhoven verleent op 24 september 2013 een ongunstig advies.

Het college van burgemeester en schepenen van de verzoekende partij verleent op 14 oktober 2013 het volgende ongunstig advies:

“...

**Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening**

*Overwegende dat de dienstenzone kwaliteitsvol wordt heringericht; dat echter het ongunstig advies van het schepencollege van Heusden-Zolder van 15 juli in het kader van de milieuvergunning kan bijgetreden worden: "Overwegende dat in de aanvraag onder rubriek 15.1.2° vermeld wordt dat slechts 30 parkeerplaatsen voor vrachtwagens voorzien worden. Dat is minder dan de bestaande toestand. Momenteel zijn er al te weinig plaatsen voor vrachtwagens aanwezig waardoor vrachtwagens nu al parkeren buiten de voorziene zones met alle veiligheidsrisico's vandien. Door het verminderen van het aantal parkings zal het veiligheidsrisico en het risico op een calamiteit alleen maar toenemen. Uit een verkeerstelling eind juni 2013 blijkt dat er 80 tot 90 vrachtwagens aanwezig zijn rond middernacht. Er is dus een tekort van minstens 50 parkeerplaatsen voor vrachtwagens." Overwegende dat er zich momenteel 47 parkeerplaatsen voor vrachtwagens en 49 autostaanplaatsen bevinden op het terrein; dat het aantal parkeerplaatsen voor personenwagens wordt vermeerderd tot 64; dat men bijkomend 6 parkeerplaatsen voorziet voor caravans en 13 voor motoren; dat men voor het personenverkeer voldoende parkeerplaatsen voorziet; dat echter het aantal parkeerplaatsen voor vrachtwagens verminderd wordt naar 30 plaatsen; dat er op dit moment reeds een tekort is aan vrachtwagenparkings waardoor de vrachtwagens parkeren buiten de voorziene zones; dat door het verminderen van het aantal parkings de verkeersonveiligheid nog zal verhogen; dat het probleem zal verplaatst worden naar andere locaties in de gemeente nabij de op- en afritten met alle veiligheidsrisico's en overlast van dien;*

### **Algemene conclusie**

*Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag niet bestaanbaar is met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.*

...

De verwerende partij beslist op 29 november 2013 een stedenbouwkundige vergunning te verlenen onder voorwaarden. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

### **BESCHRIJVING VAN DE OMGEVING EN DE AANVRAAG**

#### ***- de bestaande toestand***

*De aanvraag betreft het slopen van een gebouw, het kappen van bomen, het bouwen van een nieuwe dienstzone (servicestation met shop, restaurant en parking) en het aanleggen van de omgeving aan de autosnelweg E314, in Heusden-Zolder (noordzijde — richting Lummen). De bestaande constructie ('kiosk') op het terrein zal worden afgebroken. De bestaande wegenis en verharding (parking) zullen zoveel mogelijk gerecupereerd worden. De verhardingen zullen worden uitgevoerd in een asfaltverharding (wegenis, parkeerplaatsen), in grijze betonklinkers (voetpaden, pleintje) en waterdoorlatende grijze puzzolaanverharding (voetpad rond groenzone en aan parking caravans). Het merendeel van de functies wordt gebundeld in een centrale functionele zone met tankplaatsen, het gebouw met shop en restaurant en parkeerplaatsen met een picknickruimte. Bij het oprijden van de dienstzone worden vracht- en personenvervoer opgesplitst, bij het verlaten van de site worden deze terug samengebracht. Een kruising van de verschillende verkeersstromen (voetgangers, auto's en vrachtwagens) wordt zoveel mogelijk vermeden (apart wandelpad voor voetgangers). De parkeerzone voorbij het gebouw wordt verdeeld door een centrale groenzone waarbij de zone voor vrachtwagens en bussen gelegen is aan de snelwegzijde en de zone voor auto's en caravans aan de andere zijde. De toegang tot de zone voor auto's en caravans wordt als een verhoogd plateau aangelegd. De parkeerplaatsen bestaan uit 64 parkeerplaatsen voor auto's waarvan 4 voor gehandicapten, 6 plaatsen voor caravans, 6 plaatsen voor bussen, 13 plaatsen voor motoren en 30 plaatsen voor vrachtwagens. Tussen de snelweg en de parking voor vrachtwagens wordt een smalle gracht en een begroeid talud met een hoogte van ongeveer 1,8m voorzien.*

*Afhankelijk van de aard en de bestemming van de verschillende waterafvoerstromen (hemelwater van daken, huishoudelijk afvalwater, afvalwater van de shop en het restaurant, hemelwater van de pompeilanden en van de parkings) wordt er aangepaste opvang- en afvoerinfrastructuur voorzien: gracht, infiltratieveld, e.d. Verder worden ook een geluidswal, wat groenelementen, enkele picknicktafels en een 'natuurspeelplaats' ingericht.*

*Tijdens de uitvoering van de werken zal er een tijdelijke inrichting, bestaande uit een aantal containers, dienst doen als sanitaire voorziening en ruimte om te eten (ongeveer 345m<sup>2</sup>) en ruimte voor de bouwdirectie en de aannemers (ongeveer 120m<sup>2</sup>). Bovendien zullen de werken gefaseerd uitgevoerd worden zodat de dienstzone tijdens de duur van de werken kan blijven functioneren.*

*Voor de dienstzone aan de overzijde van de autosnelweg, op het grondgebied van de gemeente Zonhoven, werd een gelijkaardige aanvraag ingediend.*

#### ***- de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen***

*De zone waarin de nieuwe inrichting wordt gepland is volgens het gewestplan bestemd als zone voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen, gelinkt aan de autosnelweg. De voorgestelde invulling is dus volledig in overeenstemming met de bedoelde ontwikkeling van het gebied.*

## **WATERTOETS**

*Overeenkomstig artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 en latere wijzigingen betreffende het integraal waterbeleid dient de aanvraag onderworpen te worden aan de watertoets. Het Besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2006 (BS 31/10/2006) en latere wijzigingen stelt nadere regels vast voor de toepassing van de watertoets. De aanvraag werd getoetst aan het watersysteem, aan de doelstellingen van artikel 5 van het decreet integraal waterbeleid, en aan de bindende bepalingen van het bekkenbeheerplan. Het voorliggende project creëert een relatief beperkte bijkomende verharde oppervlakte (ten opzichte van de bestaande toestand) en ligt niet in overstromingsgevoelig gebied. De controle door middel van het watertoetsinstrument geeft als resultaat dat er geen bijkomende adviezen moeten gevraagd worden.*

*Er werd door de ontwerper en de betrokken studiebureaus een uitgebreide nota 'Waterhuishouding' aan het dossier toegevoegd, alsook een paragraaf 'Waterinfrastructuur' in de beschrijvende nota. Het doel is om de verschillende waterstromen (mogelijk verontreinigd, niet verontreinigd, afkomstig van dak of parking,...) optimaal te beheren en waar mogelijk te benutten. Een duurzaam waterbeheer met als krachtlijnen het vermijden van verontreiniging aan de bron, hergebruik van schoon hemelwater, infiltratie waar mogelijk en het scheiden en behandelen van de onderscheiden afvalstromen wordt toegepast. Hiertoe worden een aantal infrastructuren voor de zuivering, opvang en afvoer voorzien. Het waterbeheer volgt het principe van 'waterharmonica': het water ondergaat een behandeling vooraleer het de site verlaat. Het hemelwater wordt zoveel mogelijk op het terrein gehouden door hergebruik, buffering en /of infiltratie.*

*Er worden verschillende waterstromen onderscheiden. Het niet vervuilde hemelwater (waterstroom 1) gaat naar een ondergrondse buffer in beton (capaciteit 100m<sup>3</sup>) met een inrichting voor het hergebruiken ervan. De overloop wordt aangesloten op een infiltratieveld (ongeveer 345m<sup>2</sup>). Het huishoudelijk afvalwater van de sanitaire voorzieningen en het schoonmaakwater (waterstroom 2) worden afgevoerd naar een biologische waterzuivering (WZI) gebaseerd op een actief slib-systeem. Ook het afvalwater van het restaurant (waterstroom 3) zal via een vetvanger op deze waterzuiveringsinstallatie aangesloten worden. Van daaruit wordt het water voor verdere (natuurlijke) zuivering gestuurd naar een helofytenfilter, of rietveld, in de centrale groenzone. De oppervlakte van het rietveld bedraagt ongeveer 1100m<sup>2</sup>. Op deze manier verkrijgt het water terug zijn natuurlijk karakter en moeten de lozingsnormen zoals voorgeschreven in de Vlarew-wetgeving gehaald worden. Op deze manier kan gezuiverd water geloosd worden in de achtergelegen waterloop en natuurgebied. Het afvloeiwatervan de vloestofdichte piste (waterstroom 4) gaat naar een koolwaterstofafscheider (KWS) met filter, en het effluent wordt geleid naar een niet-waterdoorlatende open gracht. Dit betreft een eerder beperkt volume. Het afvloeiwatervan de toegangsweg en uitrit van het tankstation zal infiltreren in de bodem en via een langsgoot met infiltrerende werking, met overloop naar een open langsgracht en centraal infiltratieveld. Het afvloeiwatervan de parking voor personenwagens wordt afgevoerd naar het centrale infiltratieveld. Dit infiltratieveld zal ingezaaid worden met een bloemenrijk mengsel, deels verrijkt met spontane beplanting. De parking voor vrachtwagens wordt uitgevoerd in een conventionele verharding geschikt voor zwaar verkeer. Het afvloeiwatervan de parking voor vrachtwagens (waterstroom 6) wordt afgevoerd naar een open langsgracht (ongeveer 440m<sup>3</sup>), deels doorlatend, deels*

ondoordlatend. Aan het einde van de gracht zal een uitstroomconstructie met sifon en afsluiter (verontreiniging tegenhouden bij calamiteiten) worden geïnstalleerd.

Uit de bijgebrachte gegevens blijkt dat er kan geoordeeld worden dat geen schadelijk effect wordt veroorzaakt en dat het project voldoet aan de normen en bepalingen van het decreet Integraal Waterbeleid en de gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten e.a.

Indien nodig, dient voor het aansluiten van lozingspunten op waterlopen een **machtiging** gevraagd worden aan de waterbeheerder (deputatie/provincie of Vlaamse Milieumaatschappij, afdeling Operationeel Waterbeheer). De procedure van de milieuvergunningaanvraag voor dit project is nog lopende.

### **MILIEUEFFECTENBEOORDELING**

Het project komt niet voor op lijsten van bijlage I en II van het project-m.e.r.-besluit van 10/12/2004, maar wel op de lijst van bijlage III van het project-m.e.r.-besluit van 10/12/2004, onder de rubriek 6) Chemische industrie, Opslagruimten voor aardolie, petrochemische en chemische producten, rubriek 10) Infrastructuurwerken, Stadsontwikkelingsprojecten en rubriek 11) Andere projecten, rioolwaterzuiveringsinstallaties.

Dit betekent dat de vergunningverlenende overheid de aanvraag dient te screenen. Er wordt nagegaan of het project, in het licht van zijn concrete kenmerken, de concrete plaatselijke omstandigheden en de concrete kenmerken van zijn potentiële milieueffecten, aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Zo er aanzienlijke milieueffecten kunnen zijn, dan moet een milieueffectrapport worden opgemaakt.

Er werd aan het dossier een uitgebreid document 'Screening project-m.e.r.' toegevoegd. De percelen van de aanvraag grenzen aan een Speciale Beschermingszone in uitvoering van de Habitatrichtlijn (BE2200031: Valleien van de Laambeek, Zonderikbeek, Slangbeek en Roosterbeek met vijvergebieden en heiden), aan een VEN-zone (nr.433: Het Vijvergebied Midden-Limburg) en aan een Speciale Beschermingszone in uitvoering van de Vogelrichtlijn (BE2219312: Het Vijvercomplex van Midden-Limburg). Omwille van deze ligging werd vanwege het Agentschap voor Natuur en Bos een passende beoordeling voor het project gevraagd om o.a. eventuele vervuiling door het afvloeien van potentieel verontreinigd regenwater te kunnen inschatten en de impact van een gewijzigd geluidsniveau en grotere lichthinder (nachtverlichting en lichtreclame) te bepalen. De uitvoerige studie werd aan het dossier toegevoegd. De conclusie hier is dat er geen negatieve effecten te verwachten zijn ten gevolge van het voorliggende inrichtingsplan wanneer de genoemde mitigerende maatregelen worden meegenomen. Ook het Agentschap voor Natuur en Bos stelt vast dat de voorgestelde werken geen betekenisvolle aantasting impliceren voor de instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszones, indien de werken uitgevoerd worden zoals beschreven in de nota (bijgevoegd aan het aanvraagdossier) en indien rekening gehouden met de verschillende maatregelen die werden opgenomen in de passende beoordeling.

De veranderingen ten opzichte van de bestaande toestand met betrekking tot o.a. licht, zwerfvuil en het geluidsklimaat werden specifiek in kaart gebracht in een licht- en geluidsstudie. Wat het geluid betreft, is het effect van het benzinstation te verwaarlozen in vergelijking met het geluidsniveau afkomstig van de autosnelweg zelf. Om het geluidsniveau bijkomend te milderen zal een geluidswal worden opgericht die een merkbare, positieve invloed zal hebben op het natuurgebied. Een aangepaste verlichting

(LED) zal meer lichtpunten hebben maar toch een veel lagere lichtintensiteit geven dan in de huidige toestand het geval is. De lichtvervuiling wordt beperkt.

Voor de inrichting van het terrein moet er aan ontbossing gedaan worden. Het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos hieromtrent is gunstig onder voorwaarden, aangezien het hier een ecologisch en landschappelijk minder waardevolle bebossing betreft en er niet gekapt wordt in de speciale beschermingszone. Bovendien wordt er deels aan compenserende bebossing gedaan op het terrein. Het compensatievoorstel werd goedgekeurd en de hieraan gekoppelde voorwaarden worden opgenomen in de vergunning.

De nieuwe infrastructuur kan het best worden afgesloten van de omliggende natuurgebieden om verstoring en vervuiling vanuit de parking naar het natuurgebied te vermijden.

De inrichting en organisatie van de dienstzone is voldoende logisch en compact, zodat de beschikbare ruimte zo goed mogelijk ingevuld wordt. Door het scheiden van de verschillende verkeersstromen op het terrein wordt de veiligheid van de bezoekers verhoogd. De bestaande op- en uitritten worden behouden en gebruikt in hun huidige toestand. Het betreft hier een afgezonderd gebied aan de autosnelweg, omgeven door natuurgebied, er is geen sprake van mogelijke conflicten of cumulatie met andere projecten in de omgeving.

Voor het project werd een uitgebreide nota 'Waterhuishouding' aan het dossier toegevoegd, alsook een paragraaf 'Waterinfrastructuur' in de beschrijvende nota. Het doel is om de verschillende waterstromen (mogelijk verontreinigd, niet verontreinigd, afkomstig van dak of parking,...) optimaal te beheren en waar mogelijk te benutten (zie paragraaf 'watertoets' en bijgevoegde documenten). Er worden veel inspanningen gedaan om de impact op het watersysteem te beperken tot een minimum, o.a. door het toepassen van het 'waterharmonica'-beheer zal het water maximaal gezuiverd worden (méér dan de lozingsnorm oplegt), infiltreren en/of gebufferd worden, en slechts in uitzonderlijke gevallen worden.

De procedure van de Milieuvergunningsaanvraag is nog lopende.

Zowat elk project heeft milieueffecten. Enkel voor de projecten met aanzienlijke milieueffecten moet een milieueffectrapport worden opgemaakt. Voor een gedetailleerde bespreking, beoordeling en inschatting van de effecten van het project op mens en omgeving wordt verwezen naar de documenten toegevoegd aan het dossier. Uit de hierboven vermelde kenmerken (samenvatting) en de bijgebrachte gegevens en documenten moet in redelijkheid worden afgeleid dat er geen aanzienlijke milieueffecten te verwachten zijn.

### **NORMEN EN PERCENTAGES BETREFFENDE DE VERWEZENLIJKE VAN EEN SOCIAAL OF BESCHIEDEN WOONANBOD**

Niet van toepassing

### **BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING**

Deze beoordeling — als uitvoering van art. 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en met oog voor de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen - houdt rekening met de criteria als uitvoering van art. 4.3.1. van de codex.

*De aanvraag voorziet de inrichting van een servicestation met shop aan de autosnelweg in de daartoe bestemde zone. Momenteel is er al een deel van de inrichting aanwezig (wegenis, parking) en kan hier verder gebruik gemaakt worden van de bestaande op- en afritinfrastructuur. De verkeersveiligheid op het terrein wordt verhoogd door het maximaal scheiden van de verschillende verkeersstromen en door een duidelijke, goed verlichte en toegankelijke inrichting. De nieuwe inrichting zal het comfort en aangeboden diensten voor de bezoeker aanzienlijk vergroten.*

*De adviezen van het College van Burgemeester en Schepenen van Heusden-Zolder en Zonhoven zijn ongunstig. Er wordt gevreesd dat het voorziene aantal parkeerplaatsen voor vrachtwagens (30) te weinig zal zijn, dat er geparkeerd zal worden buiten de daartoe voorziene zones en dat deze situatie de veiligheid in het gedrang kan brengen. Deze adviezen worden echter weerlegd als volgt: het betreft hier een werk van algemeen belang, uitgevoerd door Total Belgium NV in opdracht van de Vlaamse Overheid. Het project komt voort uit een wedstrijd-procedure en de visie is dus gedragen door verschillende betrokken instanties. De dienstzone is volgens de op het gewestplan aangeduide bestemmingszones volledig omgeven door natuurgebied. Bijgevolg is het uitbreiden van de parking in de huidige wettelijke en planologische context onmogelijk. De beschikbare ruimte op het terrein werd optimaal ingevuld en het project betekent op vele vlakken (milieu, voorzieningen, diensten, toegankelijkheid, waterhuishouding, verlichting, enz.) een duidelijke verbetering van de huidige toestand. Het project is in overeenstemming met de geldende stedenbouwkundige voorschriften en is vergunbaar. Indien de toestand van ongeordend en wild parkeren in de toekomst toch problematisch wordt, zal hiertegen moeten opgetreden worden en zullen de eventuele mogelijkheden voor het inrichten van bijkomende parkeervoorzieningen elders in de omgeving moeten onderzocht worden.*

*Ook in het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer wordt de problematiek van mogelijk tekort aan parkeerplaatsen en de mogelijkheid van eventuele uitbreiding van de parkeervoorzieningen voor vrachtwagens aangehaald. Zoals hierboven beschreven is deze uitbreiding in de huidige omstandigheden onmogelijk. Het departement Mobiliteit en Openbare Werken bracht in het kader van de milieuvergunningsaanvraag een advies uit omtrent de problematiek van het onveilig parkeren van vrachtwagens gedurende de nacht. Hierin wordt geargumenteed dat het Agentschap Wegen en Verkeer de door de Federale politie vooropgestelde 'ontraderende inrichtingen' principieel weerhouden heeft om het stilstaan en parkeren op de in- en uitrijstrook van de dienstzone te beletten. In overleg met de politie werd bovendien een prioriteitenlijst opgesteld van alle dienstzones waar de belemmering van het gebruik van de pechstrook door paaltjes gewenst is. Hiermee wordt beoogd aan te tonen dat al het mogelijke zal gedaan worden om de situatie ter plaatse zo veilig mogelijk te maken.*

*Niet alle opmerkingen in het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer kunnen gevolgd worden: de aanleg van een geluidswal wordt vanuit de milieueffectenstudie en -beoordeling als een mitigerende maatregel aanbevolen en moet uitgevoerd worden. De afwatering sluit, zoals gevraagd, aan op de achterliggende waterloop/gracht. De voorkeur gaat echter uit naar het zoveel mogelijk bundelen van bijkomende infrastructuur met de bestaande (lijn)infrastructuur, waarbij er maximaal afstand gehouden wordt van het achterliggende natuurgebied om dit te vrijwaren. Het voorgestelde plan is vanuit ruimtelijk oogpunt bekeken het meest gunstig en moet aangehouden worden.*



*In het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos wordt aangegeven dat het te kappen bos een geringe ecologische en landschappelijke waarde bezit. De ontbossing is toegestaan, onder de gestelde voorwaarden (zie advies en compensatieformulier). Zoals hierboven beschreven werd ook de passende beoordeling gunstig geadviseerd. Hierin wordt gesteld dat er, mits het toepassen van de mitigerende maatregelen, geen aanzienlijke effecten op het milieu te verwachten zijn. Dit advies wordt bijgetreden en de voorwaarden worden opgenomen in de stedenbouwkundige vergunning.*

*Uit de bijgevoegde, uitgebreide nota 'integrale toegankelijkheid' blijkt dat de aanvrager/ontwerper rekening gehouden heeft met de geldende bepalingen inzake toegankelijkheid met o.a. voorbehouden en aangepaste parkeerplaatsen, een minimale breedte van de wandelpaden, hellingen om de niveauverschillen weg te werken, drempelloze looproutes, duidelijke signalisatie, en zo meer. Er werden veel inspanningen geleverd om alle functies en inrichtingen in de dienstzone zo toegankelijk mogelijk te maken voor iedereen, zowel voor gehandicapten als ouders met kindwagens, enz. Het ontwerp voldoet aan de gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake toegankelijkheid en moet ook effectief zo uitgevoerd worden.*

*Het groen dat voor de uitvoering moet verwijderd worden, zal worden gecompenseerd door nieuwe groenaanleg. Om de omgeving voor de bezoekers zo aangenaam mogelijk in te richten worden ook enkele picknicktafels en een speelruimte voorzien. Verder worden er allerlei maatregelen genomen om de hinder naar het natuurgebied en omgeving te beperken tot een minimum (geluidswal, waterbeheer volgens 'waterharmonica'-systeem, e.d.).*

*Voor het wijzigen aan of aansluiten van lozingspunten voor gezuiverd water en/of hemelwater op bestaande waterlopen dient een aparte machtiging of vergunning gevraagd te worden aan de waterbeheerder. Deze stedenbouwkundige vergunning impliceert niet de vergunning of machtiging. Bij niet-geklasseerde waterlopen of waterlopen van tweede of derde categorie dient de machtiging gevraagd te worden aan de deputatie (provincie). Bij onbevaarbare waterlopen van eerste categorie wordt de vergunning verleend door de Vlaamse Milieumaatschappij, afdeling Operationeel Waterbeheer.*

*Het project integreert zich voldoende in de omgeving en voldoet aan de geldende stedenbouwkundige voorschriften en bepalingen. De aanvraag is vanuit ruimtelijk oogpunt aanvaardbaar en kan vergund worden.*

### **ALGEMENE CONCLUSIE**

*Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag in overeenstemming kan gebracht worden mits het opleggen van de nodige voorwaarden met de wettelijke bepalingen inzake ruimtelijke ordening, alsook dat het voorgestelde ontwerp bestaandbaar is met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.*

*...*

Dit is de bestreden beslissing.

2.

De verzoekende partij heeft met een aangetekende brief van 11 januari 2014 eveneens een beroep ingesteld tot vernietiging van het besluit van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Limburg, van 29 november 2013 waarbij aan de tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor

het slopen van een gebouw, het kappen van een beperkte bomenzone, het bouwen van een nieuwe dienstzone (servicestation met shop, restaurant en parking voor vrachtwagens en personenwagens) alsook de aanleg van de omgeving. Deze beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen aan de overzijde van de Autosnelweg E314 (richting Genk – Aken), te 3520 Zonhoven, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummers 64A, 80A, 81C, 89A, 90F, 91A, 92C, 92D, 93, 94, 95B en 96D. Dit tweede beroep is bij de Raad geregistreerd onder het rolnummer 1314/0294/A/5/0317.

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

### **A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep**

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

### **B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang en de hoedanigheid van de verzoekende partij**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij beroept zich op artikel 4.8.11, §1, 3° en 6° VCRO om haar belang te duiden. Zij stelt voorts dat zij er in haar advies bij de vergunningsaanvraag op heeft gewezen *“dat de vermindering van het aantal parkeerplaatsen voor vrachtwagens zal leiden tot te weinig parkeerplaatsen en tot parkeren buiten de voorziene zones en dat deze situatie de veiligheid in het gedrang zal brengen”*.

2.

De verwerende partij stelt vooreerst dat het college van burgemeester en schepenen zich niet kan beroepen op artikel 4.8.11, §1, 6° VCRO. Immers, zij *“behoort niet tot een departement of agentschap en beschikt niet over een leidend ambtenaar”*. Voorts stelt zij dat de gemeente zich wel op artikel 4.8.11, §1, 3° VCRO kan beroepen maar in dat geval moet aantonen dat zij rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de bestreden beslissing. Volgens de verwerende partij heeft de verzoekende partij nagelaten dit te doen.

3.

Zoals de verwerende partij stelt ook de tussenkomende partij dat de verzoekende partij zich niet kan beroepen op artikel 4.8.11 §1, 6° VCRO. Tevens werpt de tussenkomende partij op dat de verzoekende partij zich niet kan beroepen op artikel 4.8.11, §1, 3° VCRO, nu het college van burgemeester en schepenen *“geen natuurlijk persoon en evenmin een rechtspersoon”* is. Daarenboven verduidelijkt de verzoekende partij niet waaruit haar rechtstreekse, of onrechtstreekse hinder en nadelen bestaan. *“Zo valt”*, aldus de tussenkomende partij, *“niet in te zien hoe de bestreden beslissing in casu het beleid van de gemeente zou doorkruisen”*.

4.

In haar wederantwoordnota gaat de verzoekende partij nader in op haar belang in het licht van artikel 4.8.11, §1, 3° VCRO. Zo betoogt zij dat de rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen ingevolge de bestreden vergunningsbeslissing hierin kunnen bestaan dat de bestreden vergunningsbeslissing het beleid van de gemeente doorkruist, *“wat kan blijken uit het feit dat het college van burgemeester en schepenen, als adviserende instantie in de bijzondere procedure, een ongunstig advies heeft verleend of voorwaarden heeft geformuleerd die niet in de vergunning werden opgenomen, zoals in casu thans het geval is”*. Onder verwijzing naar artikel 57, §3, 9°, en

artikel 193 van het Gemeentedecreet, stelt de verzoekende partij voorts dat het beroep is ingesteld namens de gemeente, waarbij het college van burgemeester en schepenen optreedt als vertegenwoordiger van de gemeente. Tot slot verwijst zij naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, met name het arrest nr. 32/2014 van 27 februari 2014, en naar de daaropvolgende wijziging van artikel 4.8.11, §1 VCRO door toevoeging van een punt 7° dat het college van burgemeester en schepenen de bevoegdheid verleent een beroep in te stellen tegen vergunningen, afgegeven binnen de bijzondere procedure, wanneer het tijdig een advies heeft verstrekt in het kader van die procedure.

Uit dit alles vloeit voort, aldus de verzoekende partij, dat het ingediende verzoekschrift ontvankelijk is.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

De verzoekende partij baseert zich in haar verzoekschrift op artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° en 6° VCRO om haar belang aan te tonen. Hiermee schept zij verwarring ten aanzien van de Raad en de betrokken partijen en is niet duidelijk door wie de vordering wordt ingeleid, het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Heusden-Zolder, dan wel de gemeente zelf, vertegenwoordigd door haar college.

De verzoekende partij hanteert volgende hoofding in haar verzoekschrift:

*“Het College van Burgemeester en Schepenen  
Gemeente Heusden-Zolder*

*...  
Hierna genoemd “verzoekende partij”*

In de akte tot in rechte treding, opgesteld op 23 december 2013, kan uit de overwegende gedeelten niet onmiddellijk afgeleid worden of het beroep wordt ingediend door de gemeente, dan wel door het college van burgemeester en schepenen.

In het beschikkend gedeelte van deze akte is evenwel het volgende te lezen: *“Het college duidt (...) aan (...) om de gemeente Heusden-Zolder te vertegenwoordigen in het beroep (...)”*. De verzoekende partij benadrukt eveneens in haar wederantwoordnota dat het verzoekschrift wel degelijk is ingediend door de gemeente Heusden-Zolder, vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen. Deze zienswijze kan, gelet op het voorgaande, aangenomen worden.

Gelet op het feit dat het verzoekschrift is ingediend door de gemeente Heusden-Zolder, kan artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO weerhouden worden als bepaling waarop de gemeente zich baseert om een beroep in te stellen voor deze Raad, met uitsluiting van artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 6° VCRO.

2.

Artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO bepaalt het volgende:

*“§1. De beroepen bij de Raad kunnen door de volgende belanghebbenden worden  
ingesteld:  
(...)”*

*3° elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden als gevolg van de vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing;*

De verzoekende partij betoogt dat zij, in haar advies bij de vergunningsaanvraag die tot de bestreden beslissing leidde, stelde op haar grondgebied veiligheidsproblemen te voorzien indien de bestreden beslissing ten uitvoer wordt gebracht. Zij liet er meer bepaald gelden dat *“de vermindering van het aantal parkeerplaatsen voor vrachtwagens zal leiden tot te weinig parkeerplaatsen en tot parkeren buiten de voorziene zones en dat deze situatie de veiligheid in het gedrang zal brengen”*.

Anders dan de verwerende en tussenkomende partij voorhouden, heeft de verzoekende partij hiermee aangetoond dat de uitvoering van de bestreden beslissing haar (veiligheids)beleid zal doorkruisen zodat zij over het rechtens vereiste belang beschikt.

3.

In zoverre de opgeworpen excepties aanvoeren dat de verzoekende partij zich ten onrechte beroept op artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 6° VCRO, zijn zij gegrond.

In zoverre de excepties ertoe strekken te stellen dat de verzoekende partij zich ten onrechte beroept op artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO, minstens niet verduidelijkt welke de rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen zijn die zij kan ondervinden als gevolg van de bestreden vergunningsbeslissing, zijn zij niet gegrond.

Het verzoekschrift is ontvankelijk.

## **VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

### **Enig middel**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij roept de schending in van *“het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen”* (hierna Motiveringswet) *“en de artikelen 1.1.4 en 4.3.1 VCRO”*.

De verzoekende partij betoogt dat de verwerende partij *“geen afdoende motivering verstrekt”* over de redenen waarom haar ongunstig advies niet wordt gevolgd. Zij stelt dat de verwerende partij haar ongunstig advies en dit van de gemeente Zonhoven alsook de opmerkingen van Wegen en Verkeer Limburg verwerpt *“louter stellende dat de geplande werken (...) een werk van algemeen belang betreft in opdracht van de Vlaamse Overheid”*, wat uiteraard *“geen afdoende motivering [is] om zonder meer voorbij te gaan aan het probleem van verkeersveiligheid en het vastgestelde tekort aan parkeerplaatsen voor vrachtwagens”*. Zij vervolgt: *“Nog minder kan verwerende partij de reeds vastgestelde problemen zomaar wegwuiven door te stellen dat uitbreiding niet mogelijk is, de beschikbare ruimte optimaal wordt ingevuld, op vele vlakken een verbetering vormt, in overeenstemming is met de geldende stedenbouwkundige voorschriften en vergunbaar is. Uiteraard zijn deze argumenten niet van een hogere orde om het probleem van verkeersveiligheid, wildparkeren (...) van de hand te wijzen.”* Zij beklemtoont dat het probleem geen toekomstig probleem is maar *“zich thans reeds stelt (bestaande toestand)”*, zoals ook blijkt uit het advies van Wegen en Verkeer Limburg, en dat het *“alleen maar erger wordt indien het*

*aantal parkeerplaatsen voor vrachtwagens nog eens wordt verminderd*". Zij verwijst hierbij naar artikel 4.3.1, §2 VCRO, waar blijkt dat veiligheid en de reeds bestaande toestand twee criteria zijn die in acht te nemen zijn bij de beoordeling van de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening. Zij herhaalt tenslotte dat de verwerende partij *"op geen enkele deftige wijze"* motiveert *"waarom deze criteria terzijde worden geschoven"* en verwijst dienaangaande ook naar artikel 1.1.4 VCRO, dat zij integraal citeert.

Bijkomend voert de verzoekende partij de volgende twee overwegingen aan.

- De redenering van de verwerende partij, als zou de uitbreiding niet mogelijk zijn *"omwille van de grotere impact op het natuurgebied"*, klopt niet: *"Door het niet voorzien van voldoende parkeerplaatsen wordt net een grotere overlast afgewenteld op de omgeving. Vrachtwagens gaan elders in de omgeving oplossingen zoeken. Behalve het bijkomend ruimtebeslag door die versnippering zijn buiten de reglementaire en georganiseerde parkeerplaatsen bovendien geen voorzieningen voorhanden om de invloed op het milieu en de omgeving tot een minimum te beperken."*
- In zoverre de bestreden beslissing stelt dat de afdeling Wegen en Verkeer *"ontradende inrichtingen"* zal voorzien om *"wild parkeren tijdens de nacht te voorkomen"*, met name *"stilstaan en parkeren op de in- en uitrit principieel te beletten"*, gaat het om bijkomende maatregelen die niet zijn opgenomen in de vergunningsvoorwaarden, zodat er *"geen juridische basis bestaat"* om deze ook uit te voeren. Daarenboven betreffen deze maatregelen *"een essentiële wijziging aan het dossier"* die is aangebracht na het openbaar onderzoek en na de adviesperiode, hetgeen niet kan.

2.

De verwerende partij herinnert er aan dat de beoordeling van de goede plaatselijke ordening tot de appreciatiebevoegdheid van de overheid behoort, zodat de toetsing door deze Raad *"marginaal dient te zijn"*. Zij repliceert voorts dat de *"aangehaalde problematiek van mogelijk tekort aan parkeerplaatsen voor vrachtwagens en de mogelijkheid van eventuele uitbreiding van de parkeervoorzieningen voor vrachtwagens"* wel *"op afdoende wijze"* is onderzocht en weerlegd in de bestreden beslissing, waaruit zij citeert. Zij stelt tevens dat de door de verzoekende partij aangehaalde problematieken hypothetisch zijn. Tenslotte verwijst zij naar een passage uit het bestreden besluit, die zij citeert, waar het standpunt van het departement Mobiliteit en Openbare Werken wordt aangehaald *"omtrent de problematiek van het onveilig parkeren van vrachtwagens"*, geformuleerd in het kader van de milieuvergunningsaanvraag. Hier blijkt dat het Agentschap Wegen en Verkeer op voorstel van de Federale politie *"ontradende inrichtingen"* weerhouden heeft *"om het stilstaan en parkeren op de in- en uitrijstrook van de dienstzone te beletten"* en dat in overleg met de politie bovendien *"een prioriteitenlijst [is] opgesteld van alle dienstzones waar de belemmering van het gebruik van de pechstrook door paaltjes gewenst is. Hiermee wordt beoogd aan te tonen dat al het nodige zal gedaan worden om de situatie ter plaatse zo veilig mogelijk te maken."* Zij acht het enig middel ongegrond in al zijn onderdelen.

3.

De tussenkomende partij weerlegt uitvoerig het enig middel.

3.1.

Vooreerst werpt zij op dat het middel, in zoverre het de schending aanvoert van het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, niet wordt ontwikkeld in het verzoekschrift en dan ook in die mate onontvankelijk is.

3.2.

De schending van artikel 2 Motiveringswet, dat een uitdrukkelijke motivering vergt, wijst zij af door erop te wijzen dat de bestreden beslissing wel degelijk uitdrukkelijk is gemotiveerd.

### 3.3.

Vervolgens gaat zij uitgebreid in op de motiveringsvereisten ingevolge artikel 3 Motiveringswet, inzonderheid de vereiste van een *“afdoende motivering”*, waarbij zij beklemtoont dat de motivering *“rechtens en in feite aanvaardbaar”* en *“draagkrachtig”* behoort te zijn. Naar haar mening is de bestreden beslissing wel degelijk *“afdoende”* gemotiveerd.

Zij citeert uit de bestreden beslissing en merkt aansluitend op dat *“de argumenten die de verzoekende partij heeft doen gelden in haar negatief advies wel degelijk in overweging werden genomen door het bestuur”*, waarbij de overwegingen die het bestuur ertoe hebben gebracht om het advies niet te volgen *“duidelijk en omstandig”* blijken.

Zij verwijst nadrukkelijk naar de wedstrijdprocedure, inzonderheid het bestek voor de gunningsprocedure van de concessie voor openbare werken (stuk 6 van haar stukkenbundel), en de daar gestelde eisen, onder meer aangaande afzonderlijke plaatsen voor bussen en mobilhomes en aangaande een passende beoordeling zoals bepaald in artikel 36<sup>ter</sup> van het Natuurbehoudsdecreet met screening van die beoordeling door een deskundige. Zij merkt op dat de gemeenten kennis hebben kunnen nemen van dit bestek *“naar aanleiding van de vergadering van 20 februari 2013”*. Zij merkt eveneens op dat de bestreden beslissing de conclusie overneemt uit die passende beoordeling aangaande de onmogelijkheid tot een uitbreiding van het aantal parkeerplaatsen voor vrachtwagens omdat de dienstzone volledig omgeven is door natuurgebied. Voorts gaat zij gedetailleerd in op de advisering door de Afdeling Wegen en Verkeer. Fundamenteel belangrijk acht zij dat het advies van 7 augustus 2013 over de voorliggende stedenbouwkundige vergunningsaanvraag voorwaardelijk gunstig is. Zij citeert tevens het advies van de secretaris-generaal van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken van dezelfde dag in het milieuvergunningsdossier, waar onder meer wordt opgemerkt dat er met de vernieuwde infrastructuur *“meer veiligheid tot stand komt zowel voor de vrachtwagenbestuurders als voor de andere gebruikers ervan”*. Zij merkt op dat dit advies ook geciteerd wordt in de bestreden beslissing.

Verder stelt zij dat het bestaan van het parkeerprobleem onvoldoende wordt aangetoond door de verzoekende partij. Zo merkt zij op dat het mobiliteitsplan en het structuurplan van de verzoekende partij (d.d. juni 2011 resp. april 2005) geen melding maken van een parkeerprobleem ter hoogte van de dienstzone, evenmin overigens als het mobiliteitsplan en het structuurplan van de gemeente Zonhoven (d.d. april 2011 resp. november 2008). Zij stelt vragen over de correctheid en objectiviteit van de verkeerstelling van juni 2013 waar de verzoekende partij naar verwijst: kan *“één enkele niet te verifiëren telling”* volstaan? Zij somt tevens mogelijks bijkomende parkeervoorzieningen op die in de nabijheid (ca. 8 km à ca. 30 km) bestaan, zodat er voldoende uitwijkmogelijkheden zijn.

In het licht van de voor handen zijnde gegevens en adviezen, besluit zij, kon de verwerende partij de aanvraag vergunnen. De bezwaren van de verwerende partij werden daarbij in aanmerking genomen. Het besluit is op dat punt *“weliswaar beknopt, maar afdoende gemotiveerd”*.

In het licht hiervan, stelt zij, *“is er dan ook van een schending van art. 4.3.1 § 2 VCRO en art. 1.1.4 VCRO geen sprake”*.

### 3.4.

Wat beide bijkomende overwegingen van de verzoekende partij betreft, stelt de tussenkomende partij dat zij niet overtuigen. De stelling dat een concentratie van het parkeren op de dienstzone, voor zover al mogelijk, *“een versnippering zou tegengaan, en de impact op het milieu zou beperken”*, wordt op geen enkele manier onderbouwd. En zelfs al wordt ze gevolgd, valt aan te nemen dat een grote vrachtwagenparking elders, *“op een plaats waar het milieu minder prominent aanwezig is”*, een betere oplossing zou zijn. Daarnaast is er geen sprake van een *“essentiële wijziging”* van de vergunningsaanvraag vermits de plannen ongewijzigd bleven. Zoals uit die plannen blijkt, valt het op- en afrittencomplex trouwens buiten de grenzen van de concessievergunning zodat daar vooropgestelde ‘ontradende inrichtingen’ noodzakelijkerwijs

buiten de aanvraag vallen. Daarnaast zijn er al ontradende maatregelen genomen: op het oorspronkelijke plan is een vernauwing van de rijwegen voorzien tot een maximale breedte van vier meter zodat parkeren aan de rand van de weg niet mogelijk is en reeds in 2011 werden paaltjes aangebracht op de op- en afritten. De desbetreffende kritiek van de verzoekende partij is door de feiten achterhaald.

4.

In haar wederantwoordnota bevestigt de verzoekende partij haar eerdere betoog.

Zij spreekt tegen dat de overtreden rechtsregels en de wijze waarop zij door de bestreden beslissing worden geschonden niet voldoende duidelijk zouden zijn uiteengezet in het inleidende verzoekschrift. Zij verwijst dienaangaande naar de omschrijving van het middel die zij er gaf, die zij integraal herhaalt. Zij beklemtoont dat de motivering van de bestreden beslissing *“des te zorgvuldiger”* moest zijn gezien *“de andersluidende adviezen”* die voorlagen. Zij voegt een stuk toe, houdende vaststellingen d.d. 8 juli 2014 van gerechtsdeurwaarder Leo DAENEN, ten einde te staven dat de *“toestand van ongeordend en wild parkeren (...) geen probleem [is] van de toekomst, doch wel een reeds bestaand en gekend probleem”*. Zij merkt op dat de ontradende maatregelen sedert 2011 (paaltjes) *“duidelijk geen soelaas”* bieden.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Het enig middel voert de schending aan van *“het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, de artikelen 2 en 3 [Motiveringswet] en de artikelen 1.1.4 en 4.3.1 VCRO”*.

1.1.

Het zorgvuldigheidsbeginsel impliceert onder meer 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 en beoordeeld.

Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat een recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn zodat de rechtsonderhorige in staat is zijn rechtshandeling op voorhand in te schatten en waarbij die rechtsonderhorige moeten kunnen vertrouwen op een zekere standvastigheid bij het bestuur.

1.2.

De beslissing die de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar met toepassing van artikel 4.7.26 VCRO neemt, valt onder toepassing van de Motiveringswet. Op grond van artikel 2 Motiveringswet moet deze beslissing *“uitdrukkelijk worden gemotiveerd”*. De omvang van deze uitdrukkelijke motivering wordt bepaald door artikel 3 Motiveringswet: *“De (...) motivering moet in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. / Zij moet afdoende zijn.”* Deze motiveringsplicht impliceert niet dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, als vergunningverlenend bestuursorgaan in eerste en enige bestuurlijke aanleg, alle onderdelen van andersluidende adviezen rechtstreeks en punt na punt moet beantwoorden. De motivering voldoet indien zij *“afdoende”*, dit is op draagkrachtige wijze, de beslissing schraagt. Een draagkrachtige motivering dient uiteraard te berusten op een zorgvuldige feitenvinding, met concrete en juiste feiten die pertinent zijn t.a.v. de door te voeren beoordeling. Andersluidende adviezen scherpen deze draagkrachtvereiste aan. Het loutere tegenspreken van een andersluidend advies volstaat niet. Uit de bestreden beslissing moet duidelijk blijken op welke overwegingen de verwerende partij zich heeft gesteund om de stedenbouwkundige vergunning al dan niet te verlenen, zodat de Raad, bij de uitoefening van zijn opgedragen legaliteitstoezicht, kan nagaan of het vergunningverlenend bestuursorgaan de ter

zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend en met name of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het die correct heeft beoordeeld en op grond daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

1.3.

Artikel 1.1.4 VCRO bepaalt: *“De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.”*

De verwerende partij dient, gelet op artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1° VCRO, de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening te onderzoeken. Artikel 4.3.1, §2 VCRO preciseert in dat verband:

*“De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen:*

*1° het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4;*

*2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in 1°, in rekening brengen”.*

De Raad kan zijn beoordeling omtrent de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van het vergunningverlenend bestuursorgaan. De Raad is enkel bevoegd om na te gaan of het vergunningverlenend bestuursorgaan de hem ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend en met name of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het die correct heeft beoordeeld en op grond daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk tot haar beslissing is kunnen komen. Daarbij kan enkel rekening gehouden worden met de in de bestreden beslissing opgenomen motieven.

2.

Artikel 11, tweede lid, 7° Procedurebesluit bepaalt dat een verzoekschrift een omschrijving van de geschonden geachte regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften of beginselen van behoorlijk bestuur moet bevatten, alsook een omschrijving van de wijze waarop de desbetreffende regelgeving, voorschriften of beginselen naar het oordeel van de verzoeker geschonden worden.

De tussenkomende partij voert aan dat het enig middel onontvankelijk is in zoverre het zich beroept op een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel nu er niet wordt verduidelijkt hoe de bestreden beslissing die beginselen schendt.

Samen met de verzoekende partij oordeelt de Raad dat de uiteenzetting van het enig middel een uiteenzetting omvat van de wijze waarop het zorgvuldigheidsbeginsel is geschonden, gezien onzorgvuldigheid inherent is aan het er gevoerde betoog aangaande het gebrek aan draagkracht van de formele motivering van de bestreden beslissing.



Samen met de tussenkomende partij stelt de Raad evenwel vast dat nergens in het verzoekschrift blijkt hoe de bestreden beslissing het rechtszekerheidsbeginsel schendt. Derhalve dient het enig middel onontvankelijk te worden verklaard in zoverre het de schending van dit beginsel aanvoert.

3.

Voor zover het enig middel een schending aanvoert van artikel 2 Motiveringswet, is het manifest ongegrond. De bestreden beslissing bevat een omstandige formele motivering, zoals hierboven sub IV.1 blijkt.

4.

In zoverre het enig middel een schending aanvoert van artikel 3 Motiveringswet, het zorgvuldigheidsbeginsel, artikel 1.1.4 VCRO en artikel 4.3.1 VCRO, oordeelt de Raad als volgt.

4.1.

In essentie stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij niet op een afdoende wijze het ongunstige advies van haar college van burgemeester en schepenen heeft weerlegd. Een specifiek verwijt betreft het feit dat het probleem van verkeersveiligheid ingevolge het tekort aan parkeerplaatsen voor vrachtwagens *“een reeds bestaand en gekend probleem is”, “geen probleem (...) van de toekomst”*. Dienaangaande wordt er op gewezen dat veiligheid en de reeds bestaande toestand twee van de criteria zijn die luidens artikel 4.3.1, §2 VCRO in acht te nemen zijn bij de beoordeling van de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

Aangaande de vermindering van het aantal parkeerplaatsen voor vrachtwagens kan het volgende worden gelezen in de bestreden beslissing:

*“De adviezen van het College van Burgemeester en Schepenen van Heusden-Zolder en Zonhoven zijn ongunstig. Er wordt gevreesd dat het voorziene aantal parkeerplaatsen voor vrachtwagens (30) te weinig zal zijn, dat er geparkeerd zal worden buiten de daartoe voorziene zones en dat deze situatie de veiligheid in het gedrang kan brengen. Deze adviezen worden echter weerlegd als volgt: het betreft hier een werk van algemeen belang, uitgevoerd door Total Belgium NV in opdracht van de Vlaamse Overheid. Het project komt voort uit een wedstrijd-procedure en de visie is dus gedragen door verschillende betrokken instanties. De dienstzone is volgens de op het gewestplan aangeduide bestemmingszones volledig omgeven door natuurgebied. Bijgevolg is het uitbreiden van de parking in de huidige wettelijke en planologische context onmogelijk. De beschikbare ruimte op het terrein werd optimaal ingevuld en het project betekent op vele vlakken (milieu, voorzieningen, diensten, toegankelijkheid, waterhuishouding, verlichting, enz.) een duidelijke verbetering van de huidige toestand. Het project is in overeenstemming met de geldende stedenbouwkundige voorschriften en is vergunbaar. Indien de toestand van ongeordend en wild parkeren in de toekomst toch problematisch wordt, zal hiertegen moeten opgetreden worden en zullen de eventuele mogelijkheden voor het inrichten van bijkomende parkeervoorzieningen elders in de omgeving moeten onderzocht worden.*

*Ook in het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer wordt de problematiek van mogelijk tekort aan parkeerplaatsen en de mogelijkheid van eventuele uitbreiding van de parkeervoorzieningen voor vrachtwagens aangehaald. Zoals hierboven beschreven is deze uitbreiding in de huidige omstandigheden onmogelijk. Het departement Mobiliteit en Openbare Werken bracht in het kader van de milieuvergunningaanvraag een advies uit omtrent de problematiek van het onveilig parkeren van vrachtwagens gedurende de nacht. Hierin wordt geargumenteed dat het Agentschap Wegen en Verkeer de door de*

*Federale politie vooropgestelde 'ontraderende inrichtingen' principieel weerhouden heeft om het stilstaan en parkeren op de in- en uitrijstrook van de dienstzone te beletten. In overleg met de politie werd bovendien een prioriteitenlijst opgesteld van alle dienstzones waar de belemmering van het gebruik van de pechstrook door paaltjes gewenst is. Hiermee wordt beoogd aan te tonen dat al het mogelijke zal gedaan worden om de situatie ter plaatse zo veilig mogelijk te maken."*

Deze motivering bevat twee feitelijke gegevens waarvan de juistheid niet wordt betwist, overigens onbetwistbaar vaststaat, die pertinent zijn voor de beoordeling van de vergunningsaanvraag en beide andersluidende adviezen, en die de verzoekende partij bovendien welbekend zijn. Eén, de dienstzone waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, is omgeven door natuurgebied zodat een uitbreiding ervan in de bestaande planologische en wettelijke context onmogelijk is. Twee, voorafgaand aan het aangevraagde gebeurde een wedstrijdprocedure ter gunning van dit werk van algemeen belang, gebaseerd op een visie voor de dienstzone die ontwikkeld is door verschillende betrokken instanties. Naar blijkt uit het bestek voor deze openbare werken, waarnaar de tussenkomende partij verwijst, omvatte de visie over de in de dienstzone te leveren basisdiensten en -producten naast het eigenlijke tankstation met shop, het bijkomende restaurant en uitgebreide sanitaire voorzieningen, tevens onder meer *"het aanbieden van rustplaatsen voor alle soorten weggebruikers, bestaande uit een parkeerplaats met rustbanken, picknickmogelijkheden en ontspanningsmogelijkheden (speelruimte) voor kinderen"* (bestek, p. 2, punt 1.2). Het ligt voor de hand dat in de strak begrensde oppervlakte van de dienstzone de realisatie van de aldus vastgestelde visie grenzen stelt aan het aantal parkeerplaatsen dat ten behoeve van vrachtwagens kan worden voorzien. Beide overwegingen uit de bestreden beslissing zijn feitelijk correct, pertinent, en met redelijkheid en zorgvuldigheid beoordeeld. Samen genomen, zijn zij, ook beknopt geformuleerd, draagkrachtig ter weerlegging van het ongunstige advies van het college van burgemeester en schepenen van de verzoekende partij. Dit te meer nu de verzoekende partij, naar de tussenkomende partij aanvoert en zijzelf niet tegensprekt, op de hoogte was van de gunningsprocedure en het bijbehorende bestek waarvan zij kennis nam ter gelegenheid van een vergadering op 20 februari 2013.

In zoverre de schending wordt aangevoerd van artikel 1.1.4 VCRO, dat wezenlijk de onderlinge afweging behelst van de verschillende aanspraken op schaarse ruimte, moet worden vastgesteld dat de bestreden beslissing, in het licht van de onmogelijkheid tot uitbreiding van de dienstzone en in het verlengde van de visie waarop de wedstrijdprocedure ter gunning van de werken voor de dienstzone stoelde, zeer precies een dergelijke afweging heeft doorgevoerd. De beoordeling die in de bestreden beslissing is gemaakt aangaande de verdeling van de beschikbare ruimte, mede op het punt van het aantal parkeerplaatsen voor vrachtwagens, is niet kennelijk onredelijk. Artikel 1.1.4 VCRO is niet geschonden.

Eenzelfde vaststelling geldt voor de beweerde schending van artikel 4.3.1 VCRO, inzonderheid artikel 4.3.1, §2, 1° en 2° VCRO. Daar gelaten de vaststelling dat *"de in de omgeving bestaande toestand"* waarvan sprake in artikel 4.3.1, §2, 2° VCRO, niet refereert aan een feitelijkheid zoals aan- en afrijdende vrachtwagens en een tekort aan parkeerplaatsen dat deze trafiek 's nachts kent, blijkt duidelijk uit de formele motivering van de bestreden beslissing dat zij de specifieke veiligheidsaspecten van dit tekort aan parkeerplaatsen heeft meegewogen in haar besluitvorming, binnen het geheel aan functies van de dienstzone en de bijbehorende gebruikers daarvan. Aldus overweegt de bestreden beslissing ook *"De verkeersveiligheid op het terrein wordt verhoogd door het maximaal scheiden van de verschillende verkeersstromen en door een duidelijke, goed verlichte en toegankelijke inrichting. De nieuwe inrichting zal het comfort en de aangeboden diensten voor de bezoeker aanzienlijk vergroten."* en *"De beschikbare ruimte op het terrein werd optimaal ingevuld en het project betekent op vele vlakken (milieu, voorzieningen, diensten, toegankelijkheid, waterhuishouding, verlichting, enz.) een duidelijke*

*verbetering van de bestaande toestand*". Het veiligheidsaspect dat centraal staat in het ongunstige advies van het college van burgemeester en schepenen van de verzoekende partij is er slechts één naast andere veiligheidsaspecten. En de som van deze veiligheidsaspecten is slechts één criterium tot beoordeling van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening naast andere criteria vermeld in artikel 4.3.1, §2 VCRO en relevant in dit dossier. Er is in de bestreden beslissing een beoordeling van het geheel gebeurd, die niet kennelijk onzorgvuldig noch kennelijk onredelijk is. Artikel 4.3.1 VCRO is niet geschonden.

De verzoekende partij komt in haar kritiek dan ook niet verder dan het poneren van een andersluidende visie op de (veiligheids)beoordeling in de bestreden beslissing.

#### 4.2.

De bijkomende overwegingen die de verzoekende partij aanvoert, vormen bijkomende argumenten in het kader van de aangevoerde schending van artikel 3 Motiveringswet, het zorgvuldigheidsbeginsel, artikel 1.1.4 VCRO en artikel 4.3.1 VCRO.

##### 4.2.1.

De verzoekende partij betwist dat een bijkomende uitbreiding van de parkeerplaatsen voor vrachtwagens niet vergund kan worden omwille van de grotere impact op natuurgebied. Zij stelt dat deze redenering niet klopt vermits het bijkomende ruimtebeslag bij versnippering van de parkeerplaatsen net een grotere overlast afwentelt op de omgeving.

De Raad stelt vast dat de keuze die de verwerende partij op dit punt maakte niet kennelijk onzorgvuldig en onredelijk is in het licht van de specifieke dossiergegevens, zoals uiteengezet net hogerop.

##### 4.2.2.

De verzoekende partij gaat tenslotte in op het advies van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken, uitgebracht in het kader van de milieuvergunningsaanvraag, waarin sprake is van 'ontradende inrichtingen' om het stilstaan en parkeren op de in- en uitrijstrook van de dienstzone te beletten. Zij betoogt dat de nood aan bijkomende maatregelen die aldus blijkt, uitwijst dat het ongunstige advies van haar college van burgemeester en schepenen gegrond was. Zij voert ook aan dat de 'ontradende inrichtingen' niet in de vergunningsvoorwaarden zijn opgenomen zodat er geen juridische basis bestaat om ze uit te voeren. Tevens vormen deze 'ontradende inrichtingen' naar haar mening een essentiële wijziging van het dossier, aangebracht na het openbaar onderzoek en de adviesperiode, waarbij zij verwijst naar "*courante rechtspraak bij de Raad van State*" om vergunningen te vernietigen waar een essentiële wijziging is aangebracht in de loop van de procedure.

De Raad stelt vast dat de verwerende partij oordeelt dat niet vaststaat hoe de parkeerproblematiek zich in de toekomst zal ontwikkelen. Zij overweegt immers "*Indien de toestand van ongeordend en wild parkeren in de toekomst toch problematisch wordt, zal hiertegen moeten opgetreden worden (...)*". Deze inschatting is niet kennelijk onzorgvuldig of onredelijk. De nieuwe aanleg van de dienstzone waartoe de bestreden beslissing strekt, brengt immers een volkomen vernieuwde ordening van de beschikbare ruimte in deze zone mee -- met, naar uit de plannen blijkt, onder meer verkeersdrempels, trilzones en wegen van 4 meter breed -- die een invloed kan hebben op het parkeergedrag binnen de gegunde concessie, de percelen waarop de bestreden beslissing betrekking heeft.

Daarnaast verwijst de verwerende partij naar het advies van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken, uitgebracht in het kader van de milieuvergunningsaanvraag, met vermelding van het overleg waaraan de federale politie en politie deelnemen en waarin onder meer sprake is van de 'ontradende inrichtingen' op de in- en uitrijstroken van de dienstzone. Hiermee beoogt zij, naar de bestreden beslissing vermeld, "*aan te tonen dat al het mogelijke zal gedaan worden*

*om de situatie te plaatse zo veilig mogelijk te maken*". In zoverre deze veiligheidsvoorzieningen de in- en uitritten betreffen, vallen zij evenwel buiten het voorwerp van de stedenbouwkundige vergunning zodat zij geenszins als een "essentiële wijziging" daarvan kunnen worden beschouwd. De Raad stelt overigens vast dat de verzoekende partij, waar zij betoogt dat de 'bijkomende maatregelen' een "essentiële wijziging" betreffen aan het dossier die onrechtmatig zou zijn, niet aangeeft op welke bepalingen zij zich baseert om deze onregelmatigheden aan te kaarten. In zoverre de verzoekende partij stelt dat haar rechten in deze geschonden zijn, dient het middelonderdeel als onontvankelijk te worden afgewezen.

De verzoekende partij slaagt er niet in aan te tonen dat de verwerende partij op een kennelijk onzorgvuldige en onredelijke wijze tot haar beslissing is gekomen en hierbij de artikelen 1.1.4 en 4.3.1 schond.

5.

Het enig middel is deels onontvankelijk, deels ongegrond.

#### **OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het verzoek tot tussenkomst van de nv TOTAL BELGIUM is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk maar ongegrond.
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 terechtzitting op 13 oktober 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vijfde kamer, samengesteld uit:

Carole M. BILLIET,                voorzitter van de vijfde kamer,  
met bijstand van

Sofie VAN NOTEN,                toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Sofie VAN NOTEN

Carole M. BILLIET