

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 9 januari 2018 met nummer RvVb/A/1718/0432
in de zaak met rolnummer 1516/RvVb/0131/A

| | |
|-------------------------|---|
| Verzoekende partij | de nv WHOLESALE REAL ESTATE BELGIUM vertegenwoordigd door advocaten Jan BOUCKAERT, Pieter VANDENHEEDE en Stefanie FRANÇOIS, met woonplaatskeuze op het kantoor te 1000 Brussel, Loksumstraat 25 |
| Verwerende partij | de deputatie van de provincieraad van WEST-VLAANDEREN |
| Tussenkommende partijen | <ol style="list-style-type: none">1. mevrouw Annie HEYTENS2. de heer Frank CARLIER3. de heer Marc BODDEZ4. de bvba HORECA TOTAAL BRUGGE5. de heer Steven CLEMMENS vertegenwoordigd door advocaat Gregory VERHELST, met woonplaatskeuze op het kantoor te 2600 Antwerpen, Uitbreidingstraat 2 6. het college van burgemeester en schepenen van de stad BRUGGE vertegenwoordigd door advocaten Antoon LUST en Jelle SNAUWAERT, met woonplaatskeuze op het kantoor te 8310 Brugge, Baron Ruzettelaan 27 |

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 5 november 2015 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 17 september 2015.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge van 4 mei 2015 ontvankelijk maar ongegrond verklaard.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het verbouwen van een leegstaand pand tot gespecialiseerde groothandel voor horeca- en food-professionals met bijhorende parking op het perceel gelegen te 8200 Brugge, Dirk Martenstraat 4, met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie B, nummer 0764G.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De eerste tot en met de vijfde tussenkommende partij verzoeken met een aangetekende brief van 13 januari 2016 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomende partijen met een beschikking van 15 februari 2016 toe in de debatten.

De zesde tussenkomende partij verzoekt met een aangetekende brief van 15 januari 2016 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomende partijen met een beschikking van 15 februari 2016 toe in de debatten.

De verwerende partij dient geen antwoordnota maar wel het administratief dossier in. De eerste tot en met de vijfde tussenkomende partij dienen een schriftelijke uiteenzetting in. De zesde tussenkomende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een toelichtende nota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in. De eerste tot en met de vijfde tussenkomende partij dienen een laatste schriftelijke uiteenzetting in. De zesde tussenkomende partij dient een laatste schriftelijke uiteenzetting in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 21 februari 2017.

De verzoekende partij en de tussenkomende partijen verschijnen schriftelijk.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

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

1.

De verzoekende partij dient zich aan als eigenaar van het terrein dat aan de Dirk Martensstraat 4 te Brugge gelegen is. Zij beoogt op het perceel, dat deel uitmaakt van het bedrijventerrein "Waggelwater", een groothandelszaak voor horeca- en food-professionals te realiseren.

In het verleden is er getracht, op naam van de nv MAKRO ZELFBEDIENINGSGROOTHANDEL, de nodige stedenbouwkundige vergunningen en milieuvergunningen voor een gelijkaardige groothandelsvestiging op het betrokken terrein te verkrijgen.

2.

Op 21 oktober 2002 verleent de Vlaamse minister bevoegd voor ruimtelijke ordening in administratief beroep aan de nv MAKRO ZELFBEDIENINGSGROOTHANDEL een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaand bedrijfsgebouw met het oog op de inrichting van een groothandelszaak.

Op 17 maart 2005 verleent de verwerende partij in administratief beroep aan de nv MAKRO ZELFBEDIENINGSGROOTHANDEL een milieuvergunning voor de exploitatie van een groothandel voor horeca.

Op het tijdstip van de afgifte van beide vergunningen is het terrein volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Brugge-Oostkust', vastgesteld met een koninklijk besluit van 7 april 1977, in gebied voor milieubelastende industrieën gelegen.

Met het arrest nummer 187.866 van 13 november 2008 vernietigt de Raad van State op beroep van onder meer de eerste en vierde tussenkomende partij het milieuvergunningsbesluit van 17 maart 2005 van de verwerende partij wegens strijdigheid met de gewestplanbestemming als industriegebied.

Met het arrest nummer 191.451 van 16 maart 2009 vernietigt de Raad van State op beroep van onder meer de vierde tussenkomende partij de ministeriële vergunningsbeslissing van 21 oktober 2002 wegens strijdigheid met de gewestplanbestemming als industriegebied.

3.

Bij besluit van de Vlaamse regering van 4 februari 2011 wordt het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge" (vervolgens: het GRUP) definitief vastgesteld.

Als gevolg van de vaststelling van het GRUP wordt het bedrijventerrein in deelgebied 15 "Waggelwater – lus Bevrijdingslaan" opgenomen, met als bestemming "gemengd regionaal bedrijventerrein" waarop artikel 15 van de stedenbouwkundige voorschriften van toepassing is. Artikel 15.1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften laat onder meer regionale bedrijven met groothandel als hoofdactiviteit toe.

Volgens het grafisch plan valt een gedeelte van het perceel van de verzoekende partij buiten de contouren van het GRUP.

4.

Op 8 april 2013 dient de verzoekende partij bij de zesde tussenkomende partij een nieuwe aanvraag in voor het verkrijgen van een milieuvergunning voor het exploiteren van een groothandel voor horeca- en food-professionals. Voorafgaand aan die aanvraag heeft de verzoekende partij bij de dienst MER een ontheffing van de project-MER-plicht gevraagd. De ontheffing werd op 26 januari 2012 geweigerd, waarna een project-MER opgesteld werd en, na goedkeuring ervan op 18 december 2012, bij de aanvraag gevoegd werd.

Nadat de aanvraag op 19 juli 2013 in eerste administratieve aanleg niet vergund werd, verleent de verwerende partij op 23 januari 2014 in beroep een milieuvergunning aan de verzoekende partij.

5.

Parallel met de op 23 januari 2014 vergunde milieuvergunningsaanvraag dient de verzoekende partij op 8 april 2013 bij de zesde tussenkomende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaand leegstaand pand met het oog op een groothandelszaak voor horeca- en food-professionals.

Op 23 augustus 2013 beslist de zesde tussenkomende partij om een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij te weigeren. De verwerende partij verklaart het administratief beroep tegen die beslissing op 12 december 2013 onontvankelijk.

6.

De verzoekende partij dient op 22 december 2014 bij de zesde tussenkomende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaand leegstaand pand tot gespecialiseerde groothandel voor horeca- en food-professionals met bijhorende parking.

In vergelijking met de vorige stedenbouwkundige vergunningsaanvragen beoogt de aanvraag een kleinschaliger invulling van de bedrijfssite.

Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 26 februari 2016 tot en met 27 maart 2016 gehouden wordt, dienen de eerste tot en met de vijfde tussenkomende partij een bezwaarschrift in.

Na een ongunstig advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar weigert de zesde tussenkomende partij op 4 mei 2015 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. De motivering luidt:

“ ...

Toetsing aan de regelgeving:

Stedenbouwkundige voorschriften

Bouwplaats ligt binnen het gewestplan Brugge-Oostkust (koninklijk besluit van 7 april 1977) in gebied voor milieubelastende industrie.

De voorschriften van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Afbakening regionaal stedelijk gebied Brugge' vervangen de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan voor het grootste deel van het perceel. Evenwel valt een aanzienlijke strook van de site niet onder het Gewestelijk Ruimtelijk Uitvoeringsplan (GRUP), zodat voor die zone nog steeds de gewestplanbestemming geldt. Hoewel de aanvrager dit in zijn beschrijvende nota betwist, wordt dit ook zo aangeduid op het "inplantingsplan nieuw" bij de aanvraag.

Evenmin kan het standpunt van de aanvrager worden bijgetreden waar hij stelt dat het niet opnemen van de gehele bedrijfssite niet de bedoeling van de opstellers van het GRUP zou zijn, zodat het zou gaan om een materiële vergissing. Het bestemmingsplan bij het GRUP is immers zeer duidelijk. Op dat plan is zelfs duidelijk het perceel van de aanvrager getekend, waarbij een duidelijke witte strook is te zien, die dus niet wordt herbestemd. Evenmin blijkt uit het feit dat de ingekleurde zone een klein hoekje vertoont, vlak naast de hoek van het bestaande gebouw, dat het de bedoeling was om de gehele site te herbestemmen. Immers, zelfs al zou het de bedoeling zijn geweest om het bestaande gebouw wel volledig op te nemen, dan zou dit nog steeds betekenen dat een deel van de circulatiezone en de voorziene parkeerplaatsen alsnog in het gebied voor milieubelastende industrie zijn gelegen. Ook het bestaande gebouw werd immers niet tot tegen de perceelsgrens gebouwd.

Er kan aldus niet aan getwijfeld worden dat een deel van de verharde zone die enerzijds zal worden gebruikt voor de parkeerplaatsen en anderzijds ook als weg rondom het bedrijf, in ieder geval in de zone voor milieubelastende industrie zal liggen. De circulatieweg en de parkeerplaatsen hebben uiteraard dezelfde kleinhandelsbestemming als de overige constructies (...). De aanvraag is dus in ieder geval in strijd met de gewestplanbestemming, zoals overigens ook reeds door de Raad van State werd vastgesteld in het arrest nr. 191.451 (...).

Het overige deel van het perceel ligt binnen het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Afbakening regionaal stedelijk gebied Brugge" (besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2011). Voorliggende aanvraag ligt in het specifiek deelgebied 15: Waggelwater - lus Bevrjdingslaan.

(...)

De aanvrager houdt voor dat de vestiging die hij wil realiseren, onder de noemer "groothandel" zou vallen. Hij verwijst daarvoor naar de omstandigheid dat enkel horeca-professionals toegang zouden krijgen tot de winkel - hetgeen door de bezwaarindieners trouwens op ernstige gronden betwist wordt.

Het is echter duidelijk dat, waar het GRUP over "groothandel" spreekt, het gaat om de koop en verkoop in grote partijen of aantallen. Dit blijkt vooreerst duidelijk uit artikel 15.1.1. van het GRUP, dat volgende categorie van hoofdactiviteiten mogelijk maakt: "Op- en overslag, voorraadbeheer, groepage, fysieke distributie en groothandel." Het is dus zeer duidelijk dat het bedrijventerrein slechts bestemd is voor grote regionale bedrijven die op grote schaal en in grote hoeveelheden beheren, distribueren, overslaan of verhandelen. Ook de toelichtingsnota bij het GRUP bevestigt dit: het verbod op grootschalige kleinhandel werd in artikel 15.1 van het GRUP ingeschreven (p. 169) "omwille van het goed functioneren van de bestaande toestand op het terrein Waggelwater". Daarbij wordt onomstotelijk verwezen naar het verbod op verkoop in kleine hoeveelheden, hetgeen een geheel andere ruimtelijke dynamiek genereert dan een groothandel, waar de aanwezige goederen enkel in grote hoeveelheden worden verhandeld, zodat het aantal bewegingen van en naar de handel veel lager is.

Of de afnemers die, zoals de aanvrager in zijn beschrijvende nota zelf stelt, "zich op regelmatige tijdstippen komen bevoorraden" nu professionelen zijn in plaats van particulieren, maakt ruimtelijk geen enkel verschil. De Metro-winkel is overigens niets meer of minder dan een grootschalige kleinhandel, die zich (zoals ook andere detailhandels overigens) tot een bepaalde doelgroep richt. Uit de tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaren en stukken, blijkt immers duidelijk dat er binnen het Metroconcept zelfs losse, individuele artikelen worden verkocht (en dat hier ook reclame voor wordt gemaakt). Dit alles is overigens ook reeds duidelijk gebleken uit de eerdere vergunningsprocedures met betrekking tot deze nieuwe vestiging. Ook het - niet bewezen, zie verder - argument van de aanvrager dat de vestiging niet zo veel verkeersbewegingen zou genereren als een klassieke supermarkt (gericht op particulieren), is naast de kwestie. Detailhandel is immers heel wat meer dan alleen maar supermarkten. Er zijn ook andere soorten grootschalige kleinhandelszaken zoals papierhandels, elektrozaken, detailhandels voor tuin en dier, ... Niet al deze vormen van kleinhandel genereren evenveel verkeer als een supermarkt (maar wel steeds een andere vorm van verkeer dan een groothandel). Het GRUP heeft er evenwel uitdrukkelijk voor gekozen om generiek alle nieuwe kleinhandelszaken te verbieden. De vergunning moet dan ook overeenkomstig artikel 4.3.1, § 1, lid 1, 1° VCRO worden geweigerd.

(...)

Project-MER-screening

Het project heeft de voorbije jaren reeds 2 MER- procedures doorlopen:

Een verzoek tot ontheffing van de project-m.e.r.-plicht voor een eerste ontwerp werd geweigerd op 26 januari 2012.

Het daarop volgend project-MER werd goedgekeurd op 18 december 2012;

Voorliggende aanvraag betreft evenwel een andere uitvoeringswijze. De aanvrager houdt voor dat, omwille van de beweerde afname van de oppervlakte van de winkel zelf (publiek toegankelijk gedeelte) van 5823m² naar 2907m², plots een project-m.e.r.-screening zou volstaan. Hoewel dit niet eenduidig uit het aanvraagdossier blijkt, lijkt de aanvrager te insinueren dat de grote opslagruimte die nu naast de winkel wordt voorzien, niet zou worden gebruikt om de goederen van de winkel in op te slaan. Uit de nadere evaluatie van het aanvraagdossier én de tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaren, blijkt dat het standpunt van de aanvrager niet juist is en het project in ieder geval project-MER-plichtig is.

De bijlage II bij het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage, vermeld als project-mer-plichtig:

b) Stadsontwikkelingsprojecten, met inbegrip van de bouw van winkelcentra en parkeerterreinen,

- met betrekking tot de bouw van 1000 of meer woongelegenheden, of*
- met een brutovloeroppervlakte van 5000 m² handelsruimte of meer, of*
- met een verkeersgenererende werking van pieken van 1000 of meer personenauto-equivalenten per tijdsblok van 2 uur.*

Deze categorie van stadsontwikkelingsprojecten moet ruim worden geïnterpreteerd (...).

Zoals ook uit de "Handleiding stadsontwikkelingsprojecten" van het departement LNE (p. 7) blijkt, moet voor het bepalen van de brutovloeroppervlakte van een handelsruimte niet enkel gekeken worden naar de ruimte waar men het cliënteel ontvangt, maar ook naar alle andere ruimtes die met het functioneren van de handelsruimte zijn verbonden. Als voorbeelden worden daar onder meer gegeven: liftkokers, lokalen met verwarmingsinstallatie,... De handleiding wijst er overigens ook nog op dat, wanneer de handelsruimten binnen één project verdeeld zijn over een aantal deelprojecten, die brutovloeroppervlakten van de handelsruimten moeten worden samengeteld.

Het gebouw heeft een oppervlakte van meer dan 5.000 m². De aanvrager poogt dit te omzeilen door voor te houden dat slechts een deel van de bestaande gebouwen zou omgevormd worden tot daadwerkelijk toegankelijke winkelruimte.

De opdeling in een deel (publiek toegankelijke) winkel en een opslagruimte, heeft zoals aangetoond dus geen enkele impact op de screeningsplicht. Uit de aanvraag blijkt daarenboven ondubbelzinnig dat deze geveinsd is, minstens onvolledig. Er wordt immers voor de aanpalende opslagplaats geen enkele toegangspoort voorzien. Meer nog, de bestaande toegangspoorten zullen volgens de aanvraag worden dicht gemetst. Ofwel is het dus de bedoeling van de aanvrager om de opslagruimte later toch aan de winkel te koppelen, al dan niet middels vergunningsplichtige werken (hetgeen hoogst waarschijnlijk is). Ofwel is het de bedoeling om de opslagruimte afzonderlijk te laten functioneren. Evenwel wordt op heden geen enkele duidelijkheid geschept over het lot van dit deel van het gebouw, zodat de milieu-effecten onmogelijk kunnen worden ingeschat.

Daarenboven omvatte de vorige aanvraag heel wat lokalen die als magazijn konden functioneren voor de verschillende verkoopafdelingen binnen het warenhuis. De huidige aanvraag voorziet - als men de aanpalende, niet toegankelijk loods dus niet zou meerekenen - nauwelijks enig magazijn dat rechtstreeks toegankelijk is vanuit de winkel. Dit lijkt in de praktijk niet werkbaar.

Daar kan aan worden toegevoegd dat die geschetste uitvoeringswijze alleen maar de te verwachten milieueffecten van de inrichting kan verhogen. Uit de mobiliteitsstudie die de aanvrager bij het dossier voegt, blijkt immers dat men er van uit gaat dat de vestiging, ook met de verkleinde publiek toegankelijke vloeroppervlakte, evenveel cliënteel zal aantrekken. Dit terwijl er dus nauwelijks nog enige opslagruimte wordt voorzien bij die winkel zelf. Logischerwijs zal dus het aantal bewegingen en verplaatsingen op de site zelf moeten toenemen, nu er nauwelijks enige voorraadruimte is die toegankelijk is vanuit de winkel. De vraag rijst overigens waarvoor die grote loods in de toekomst nog zal gebruikt worden. Dit blijkt alvast niet uit de aanvraag. Voor zover er ook goederen van derden of

voor andere Metro-vestigingen zouden worden opgeslagen, kunnen de milieu-effecten uiteraard alleen maar toenemen.

Bijkomend blijkt uit het advies van de mobiliteitscel dat er (ingevolge de winkel alleen al) aanzienlijke mobiliteitseffecten zullen zijn én dat er nog onvoldoende informatie ter zake beschikbaar is, onder meer ook in verband met de verhouding tussen de aanleg van een derde spoor en de verkeerscirculatie op de site zelf. Uit het advies van de dienst leefmilieu blijkt dan weer dat er zelfs overschrijdingen van de Vlarengeluidsnormen verwacht worden, waardoor bijkomende maatregelen nodig zijn om deze milieueffecten te beperken. Zelfs in de hypothese dat het project slechts screeningsplichtig zou zijn, quod non, dan kan men, eens vast staat dat milderende maatregelen nodig zijn om bijkomende milieu-effecten te beperken, onmogelijk nog voorhouden dat er geen aanzienlijke milieu-effecten zouden zijn. Het is immers net het project-MER dat de vergunningverlenende overheid kan voorlichten over de milieu-effecten en de wijze waarop daarmee moet worden omgegaan (...).

Een project-MER is dan ook absoluut noodzakelijk, zodat ook om die reden de vergunning moet worden geweigerd.

(...)

Conclusie

Er zijn meerdere legaliteitsbelemmeringen die het verlenen van de vergunning in de weg staan. De aanvraag is in strijd met alle geldende bestemmingsvoorschriften, alsook met diverse - hierboven niet limitatief weergegeven - verordenende bepalingen, onder meer uit de gemeentelijke verordening. Daarnaast ontbreekt een project-mer, terwijl de milieueffecten die van het project uitgaan niet alleen aanzienlijk zijn, maar zelfs problematisch. Meer algemeen dient te worden vastgesteld dat een dergelijk project, op die concrete site, volstrekt onverenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. Tot slot is duidelijk dat de aanvrager het dossier op kunstmatige wijze probeert op te splitsen, zodat een totaalbeoordeling van het dossier niet mogelijk is".

...

Tegen die beslissing tekent de verzoekende partij op 15 juni 2015 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 31 juli 2015 om dit beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 4 augustus 2015 beslist de verwerende partij op 17 september 2015 om het beroep ongegrond te verklaren en een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij te weigeren. De verwerende partij motiveert:

"...

MER-SCREENING

Het project heeft de voorbije jaren reeds 2 MER- procedures doorlopen. Een verzoek tot ontheffing van de project-m.e.r.-plicht voor een eerste ontwerp werd geweigerd op 26 januari 2012. Het daarop volgend project-MER werd goedgekeurd op 18 december 2012, het betrof wel een grotere winkel dan wat nu voorligt.

Aanvrager voegde bij afgifte van voorliggende aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning in eerste aanleg een project-mer-screening dd 17.12.14 toe. Op 22.12.14 gaf de dienst bouwvergunningen van Brugge een ontvangstbewijs af, waarbij als

dossierstukken het aanvraagformulier, de nota van de aanvrager (met in bijlage de mer-screeningsnota en MOBER), de tekeningen, foto's en het statistisch formulier aangegeven.

Niettegenstaande geen resultaat van ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek werd verzonden, heeft stad Brugge het aanvraagdossier wel in ontvangst genomen en inhoudelijk behandeld.

Aanvullend dient opgemerkt dat door bezwaarindiener Horeca-totaal een technische nota dd 26.3.15, die de inplanting van de METRO-vestiging en de effecten op de omgeving onderzoekt, aan het dossier toegevoegd werd. Op 23.07.15 bezorgde hij bovendien via mail een nota ter weerlegging van het bouwberoep, ook in CC naar de raadsleden van aanvrager verzonden.

In de inhoudelijke weigeringsbeslissing van het schepencollege d.d. 04/05/2015 werd ondermeer opgeworpen dat een project-mer ontbreekt.

In de beroepsfase, als bijlage bij het beroepschrift en beschreven als van secundaire orde, wordt nu door aanvrager het MER van in 2012 gevoegd, waarbij in het beroepschrift in essentie gesteld wordt dat een MER niet vereist is. Het aanvraagdossier was initieel wel vergezeld van een projectmerscreeningsformulier. In ondergeschikte orde en als bijlage van het beroepschrift werd het MER van 2012 toegevoegd.

Concluderend dient vastgesteld dat er drie jaar terug een MER werd opgemaakt, dat voorliggende aanvraag (m.i.v. een projectmerscreeningsnota) door stad Brugge werd ontvangen en inhoudelijk behandeld en dat stad Brugge vervolgens een inhoudelijke weigeringsbeslissing heeft genomen waartegen op een ontvankelijke manier beroep moet kunnen worden ingesteld bij deputatie.

(...)

BESCHRIJVING VAN DE AANVRAAG

(...)

Het ontwerp voorziet in het omvormen van een deel van een bestaand gebouw met een oppervlakte van meer dan 5.000 m² tot een groothandel voor horeca en food-professionals (Metro), met bijhorende parking. Slechts een deel van de bestaande gebouwen, met name 2907m², zou omgevormd worden tot daadwerkelijk toegankelijke winkelruimte.

Het linkse deel van het bestaande depot wordt aangegeven op plan als 'loods 2' en is 2701m² groot. Er wordt voor dit deel op het plan geen enkele toegangspoort voorzien. De PSA merkt op dat de huidige aanvraag geen berging rechtstreeks toegankelijk vanuit de winkel voorziet.

Op de hoorzitting verklaart de architect dat de toegankelijkheid bij dit gedeelte wel degelijk wordt verzekerd via toegangsdeuren aan de buitenzijde van het gebouw. De binnenverbindingen worden wel dichtgemetst. De loods zal dienst doen als archiefruimte. Hoe dan ook blijft de aanvraag en de bijhorende plannen op dit punt een aantal vragen oproepen. Op de hoorzitting wijzen zowel de raadsman van stad Brugge als die van de bezwaarindieners op het omgerijmde van de bestemming archiefruimte. In dit digitale tijdperk kunnen inderdaad vragen worden gesteld bij die bestemming en zeker bij de omvang hiervan. Bovendien doet het meteen de vraag rijzen of het resterend winkelgedeelte dan wel uberhaupt nog op een realistische manier kan geëxploiteerd worden, gelet op het gegeven dat er dan amper nog mogelijkheden lijken te resten naar stockage van goederen.

(...)

TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN

(...)

Het ontwerp voldoet niet aan de bepalingen van de gewestelijke verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater.

De meeste nieuwe constructies zullen over een infiltratievoorziening moeten beschikken, enkel voor percelen kleiner dan 250 m² is geen infiltratie verplicht. In deze worden bijkomende verhardingen en overdekte constructies voorzien, zoals ook aangegeven door aanvrager zelf.

Bij voorliggende aanvraag wordt niet voldaan aan de verordening. Een infiltratievoorziening ontbreekt (er wordt wel buffering voorzien), overigens wordt op het bijhorende formulier in punt 16 door aanvrager zelf besloten dat deze vereist is. Hieromtrent heeft de aanvrager naar aanleiding van de milieuvergunningsaanvraag nog bijkomende informatie bezorgd. De vergunningverlenende overheid kan desgevallend een afwijking van de gewestelijke verordening toestaan als zij dit nodig of nuttig acht. Gelet op het hierna besproken dwingend weigeringsmotief is het niet langer relevant om hierop dieper in te gaan.

Het regionaalstedelijk gebied Brugge werd op 04.02.11 definitief vastgesteld en afgebakend door middel van een gewestelijk RUP. Hierdoor worden een aantal deelgebieden, ook inzake bestemming, bijgestuurd. Voorliggende aanvraag is gesitueerd binnen het deelgebied 15 'Waggelwater-Lus Bevrijdingslaan'. Dit gebied wordt volledig ingekleurd als een gemengd regionaal bedrijventerrein, waar wel nieuwe groothandel mogelijk is, maar geen nieuwe kleinhandel.

Deelgebied 15, genaamd 'Waggelwater-Lus Bevrijdingslaan', waarbinnen huidige aanvraag gesitueerd is, blijft evenwel behouden. Ook dit gegeven wordt aangevochten door bezwaarindiener Horeca Total. Doordat deelgebied 15 niet geschrapt werd blijft een nieuwe groothandel mogelijk, zoals bepaald in het gewestelijk RUP in 2011. Overigens wordt in de beslissing van het schepencollege niets van een mogelijke nietigverklaring gezegd, en voert aanvrager trouwens zelf als argument aan dat een deel van de aanvraag buiten de contour van het gRUP gelegen zou zijn.

(...)

In de negatieve adviezen van de gemeentelijke dienst locale economie en de dienst mobiliteit wordt de vraag gesteld of het geen (grootschalige) kleinhandel betreft. De dienst economie stelde in eerste instantie onterecht dat groothandel niet als standaard type-bepaling thuishoort in het regionaal bedrijventerrein, bovenstaand artikel geeft duidelijk groothandel aan.

In het beroepschrift voert aanvrager een aantal argumenten aan om aan te tonen dat het werkelijk om een groothandel gaat.

- concept Metro, bedoeld voor horeca- en foodprofessionals om hun zaak uit te baten*
- klanten moeten hun activiteit in de horeca of kleinhandel hebben*
- er gebeurt een screening van de klanten voor ze een kaart krijgen*
- raadpleging CFM-database en KBO-site*
- geen inschrijvingen aan de klantenreceptie van een Makro*
- opvolging na klantenkaart*
- Makro deels open voor particulieren, Metro echter niet*

Besloten kan worden dat een degelijk systeem ontwikkeld werd om zowel de klantenkaarten gericht toe te kennen als de follow-up nadien te verzekeren. Het is natuurlijk zo dat garanties moeilijk kunnen gegeven worden, het beperkt aantal parkeerplaatsen wijst evenwel eerder op een groothandel dan een kleinhandel. Het perceel is in feite minder geschikt voor een grootschalige kleinhandel vanwege zijn beperkte afmetingen.

Een vergelijking met het aanbod van Makro leert dat Metro wel degelijk gericht is op een professioneel cliënteel. De non-food is beperkter, en meer gericht op horeca. Wel terrasverwarmers en professionele toestellen, geen video's of goedkope thuisoplossingen. De gemeentelijke dienst suggereert dat sprake kan zijn van een gespecialiseerde en grootschalige kleinhandel. Het valt echter te verwachten dat de professionelen, voornamelijk uitbaters, op een eerder grootschalige wijze producten zullen inslaan, zeker waar het voedingswaren betreft. Het betreft op de eerste plaats een horeca-aangelegenheid, waarbij grote hoeveelheden producten verwerkt worden en verkocht met een toegevoegde waarde. Essentieel is dat verkocht wordt aan andere ondernemers, en dat eerder in grote hoeveelheden, en niet aan particulieren.

Na een plaatsbezoek in het kader van de milieuvergunning en afgaande op het beperkte aantal bestelwagens op zaterdag zou kunnen besloten worden dat het niet de grote horecazaken zijn die hier hun inkopen doen. Anderzijds komen gedurende de week meer bestelwagens voor, en zullen vele horeca-uitbaters ook met een gewone wagen inkopen doen. Dit aspect geeft geen uitsluitel.

De aangeboden producten worden niet systematisch per stuk verkocht, al worden ook geen grote hoeveelheden verhandeld.

Besloten kan worden, uit de door aanvrager aangevoerde argumenten, dat het wel degelijk een groothandel betreft.

Niettemin moet zoals aangehaald door de PSA worden vastgesteld dat het bouwperceel deels buiten de contour van het regionaal gemengd bedrijventerrein gelegen is. Het betrokken terrein was, en is nog steeds volgens het gewestplan Brugge - Oostkust, vastgesteld bij KB van 7 april 1977, gelegen in een industriegebied voor milieubelastende industrie.

Deze bestemming werd gedeeltelijk vervangen middels het Gewestelijk RUP afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge, definitief vastgesteld door de Vlaamse regering op 4 februari 2011. Het bedrijventerrein is binnen dit plan opgenomen in deelgebied nr. 15 "Waggelwater - Lus Bevrijdingslaan". De bestemming van het gebied wordt bepaald door art. 15.1. 'Gemengd regionaal bedrijventerrein', zoals boven beschreven. Die nieuwe bestemming heeft echter slechts betrekking op een deel van het terrein. Uit het grafisch plan blijkt duidelijk dat de grens van het GRUP samenvalt met de contouren van het bedrijfsgebouw van de aanvrager. Er blijft naast de bestaande spoorlijn dus nog een strook die buiten het GRUP valt, en waarvan de bestemming nog steeds bepaald wordt door het gewestplan.

Aanvrager argumenteert dat het een materiële vergissing betreft, en poogt aannemelijk te maken dat het de bedoeling van de stellers van het RUP zou geweest zijn om het volledige perceel onder te brengen in het GRUP.

Zoals gesteld blijkt uit het grafisch plan echter dat de grens van het GRUP samenvalt met de contouren van het bedrijfsgebouw van de aanvrager en dat er dus een strook buiten het GRUP valt.

De betreffende strook wordt volgens de aanvraag ingevuld met verhardingen, bestemd voor de circulatie van voertuigen van personeel, cliënteel en leveranciers. De strook blijkt overigens (meer dan) noodzakelijk te zijn voor de bedrijfsvoering, het is bijgevolg niet mogelijk dit deel van de aanvraag uit te sluiten.

In de aanvullende nota dd. 04.08.15 wijst de aanvrager dat de bewuste strook enkel een bestaande geasfalteerde zone betreft waarop een aantal parkeerplaatsen worden geschilderd, en dat een circulatie voor vrachtwagens wordt voorzien. Aanvrager concludeert dan ook dat voor deze strook asfalt geen stedenbouwkundige vergunning is vereist, aangezien het functiewijzigingsbesluit enkel slaat op onroerende bebouwde goederen en een verharding niet als bebouwd kan worden aanzien. Dit standpunt wordt niet bijgetreden. Los van het feit dat enkel parkeerplaatsen zouden moeten worden geschilderd, is - zoals hoger reeds aangehaald - de strook in kwestie meer dan noodzakelijk voor de bedrijfsvoering. Bovendien kan een verharding wel degelijk worden aanzien als een onroerend bebouwd goed.

Zowel op de hoorzitting als in de aanvullende nota wijst de aanvrager dat men voor de bewuste strook toepassing wenst te maken van de zonevreemde regelgeving en meer in het bijzonder artikel 4.4.19 VCRO (aanpassingswerken bij zonevreemde constructies) Evenwel moet worden gewezen dat de zonevreemde regelgeving enkel slaat op zonevreemde bedrijven, niet om zone-eigen bedrijven uit te breiden buiten de ge-eigende bestemmingszone. Dit klemmt des te meer aangezien precies recentelijk door middel van een gewestelijk RUP een herbestemming heeft plaats gevonden die zich uitdrukkelijk heeft beperkt tot het bestaande bedrijfsgebouw.

Vastgesteld kan worden dat een deel van het perceel gesitueerd is buiten de contour van het gewestelijk RUP. Het betreft een nieuw gegeven, dat bij de voorgaande beoordeling niet opgemerkt werd, en pas recent op tafel gelegd werd door bezwaarindieners. Dit feit vormt een legaliteitsbelemmering.

Artikel 4.4.1 VCRO voorziet de mogelijkheid beperkte afwijkingen toe te staan van de voorschriften van een verordening, RUP, BPA of verkavelingsvergunning, enkel wat de perceelsafmetingen, de dakvorm, de afmetingen en de plaatsing van de bouwwerken, alsmede de voorschriften in verband met hun uiterlijk betreft. Dit artikel voorziet echter niet in de mogelijkheid om af te wijken van een bestemmingsvoorschrift. Het gegeven dat de aanvraag deels buiten de contouren van het GRUP gelegen is, vormt een legaliteitsbelemmering.

De aanvraag ligt in het GRUP Afbakening Regionaal Stedelijk Gebied Brugge dd. 04.02.11 maar ook deels in een gewone zone voor milieubelastende industrie volgens het gewestplan. Met deze laatste bestemming is de aanvraag strijdig.

Bijgevolg bestaat er een legaliteitsbelemmering om de stedenbouwkundige vergunning te kunnen verlenen.

BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Overeenkomstig artikel 4.3.1 §2, 1° VCRO wordt de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening beoordeeld voor zover noodzakelijk of relevant, aan de hand van volgende 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 VCRO.

Aanvrager stelt nu, in tegenstelling tot vorige aanvragen, dat slechts een deel van de bestaande gebouwen zou omgevormd worden tot daadwerkelijk toegankelijke winkelruimte. Hierboven zijn reeds een aantal bedenkingen hieromtrent naar voor gebracht.

Wat betreft het aspect mobiliteit kan het volgende worden gesteld : vooreerst wordt verwezen naar een aantal uitspraken die reeds gebeurd zijn n.a.v. bovenvermelde beslissing dd. 23/1/2014. Gelet op bovenvermelde legaliteitsbelemmering hoeft nu niet uitgebreid en gedetailleerd op dit aspect te worden ingegaan. Volledigheidshalve wordt gewezen op volgende aspecten.

De aanvraag voldoet aan de gemeentelijke verordening voor wat betreft het aantal parkeerplaatsen, zelfs bij de vorige aanvraag was dit het geval. Het parkeren voor klanten met iets grotere voertuigen dan gebruikelijk kan desgevallend diepgaander worden toegelicht in een later dossier.

Het nieuwe plan geeft een grote fietsstalling aan met 43 overdekte plaatsen, en een tweede eveneens overdekt met 65 plaatsen. Dit is voldoende. De stallingen werden goed gesitueerd.

Of de aanleg van het derde spoor het functioneren van de winkel zal hinderen is mogelijk, maar van tijdelijke aard. Alle veiligheidsnormen dienen hoe dan ook, zelfs tijdens werken, gerespecteerd. Nu ontstaat overigens een tussenstrook zoals boven toegelicht. De exploitant stelt het project zeker compatibel is met de voorziene uitbreiding van het derde spoor; hij verwijst hierbij naar het hierover gevoerde overleg (en bijhorende correspondentie) met Tuc Rail.

Inzake ontsluiting deed de Deputatie reeds een uitspraak in het kader van de verleende milieuvergunning:

(...)

De stedelijke mobiliteitscel merkt op dat de verkeerssituatie niet vooraf bestudeerd werd. Anderzijds is het wel zo dat een particulier of onderneming moeilijk kan ingrijpen op een verkeersorganisatie, tenzij het werkelijk een project betreft van buitengewone omvang.

In het MOBER dd 17.12.14 wordt overigens op een geargumenteerde wijze besloten dat de zich vandaag stellende problemen binnen het lokale verkeersnetwerk in het gebied Waggelwater (cfr. kwalitatieve beperkingen van de infrastructuur, periodieke afwikkelingsproblemen, sluipverkeer...) los gezien moet worden van het voorliggende projectinitiatief, dat zoals boven gesteld binnen de mogelijkheden van het GRUP past. Uit de mobiliteitsanalyse blijkt dat het extra te verwachten verkeersvolume geenzins determinerend zal zijn voor de kwantitatieve en kwalitatieve evolutie van het lokale verkeersnetwerk.

De deputatie mag er van uitgaan dat het deelgebied 15 'Waggelwater' als onderdeel van het GRUP 'afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge', dat voor dit deelgebied stand heeft gehouden bij de Raad van State, op een correcte manier tot stand is gekomen. Er is hiervoor een plan-MER gemaakt, waarbij de globale mobiliteitsimpact van de herbestemming van dit deelgebied werd bestudeerd.

De Vlaamse overheid investeerde de voorbije jaren in een betere ontsluiting en doorstroming van de nabijgelegen Expressweg, het binnenrijden van de stad via de nabijgelegen Bevrijdingslaan ligt voor de hand. Overigens dient herhaald dat een groothandel minder bezoekers zal genereren dan een vergelijkbare kleinhandel, alsook minder vervoer, dat deze bezoekers bovendien een andere verkeersroute zullen kiezen, en dat op andere tijdstippen dan particuliere klanten.

Een aantal koelinstallaties worden voorzien. Dit maakt voorwerp uit van een milieutechnische studie, waarbij de nodige maatregelen kunnen voorzien worden zodat de geluidsoverlast, vooral naar omwonenden toe, beperkt blijft tot een aanvaardbaar niveau,

eventueel ook afhankelijk van het tijdstip van de dag. Aanvrager heeft, via DLV, op 30.05.13 per mail bevestigd dat alle maatregelen volledig worden uitgevoerd, los van het Infrabel-verhaal.
...

Dat is de bestreden beslissing.

7.

Op 17 september 2015 beslist de verwerende partij in administratief beroep om de milieuvergunningsaanvraag die parallel met de door de bestreden beslissing geweigerde stedenbouwkundige aanvraag ingediend werd, niet te vergunnen. Het tegen die weigeringsbeslissing ingestelde beroep tot vernietiging wordt beslecht met het arrest nummer 236.768 van 14 december 2016 van de Raad van State, dat afstand van het geding vaststelt.

8.

Met het arrest nummer 237.591 van 9 maart 2017 vernietigt de Raad van State op beroep van de stad Brugge het milieuvergunningsbesluit van 23 januari 2014 van de verwerende partij wegens strijdigheid van de aanvraag met de gewestplanbestemming als industriegebied waarin een deel van het perceel gelegen is.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

Uit het dossier blijkt dat de verzoeken tot tussenkomst tijdig en regelmatig ingesteld zijn. Er worden geen excepties opgeworpen.

V. ONTVANKELIJKHEID WAT HET BELANG VAN DE VERZOEKENDE PARTIJ BETREFT

Standpunt van de partijen

1.

De eerste tot en met de vijfde tussenkomende partij betwisten het belang van de verzoekende partij.

De exceptie luidt:

“ ...

Immers dient vastgesteld dat verwerende partij zich ambtshalve onbevoegd had moeten verklaren om kennis te nemen van het administratief beroep van de aanvrager.

Door de aanvrager werd bij de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning een project-MER-screeningsnota voorgelegd. Het is het standpunt van de aanvrager dat de handelsruimte verkleind zou zijn ten opzichte van een eerdere aanvraag, omdat een aanzienlijk deel van het gebouw nu wordt aangeduid als "archiefruimte" van de Metro groep, waardoor de aanvraag onder de drempel van de brutovloeroppervlakte van 5.000 m² handelsruimte zou blijven (categorie 10b van bijlage II van het Besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage).

Het College van Burgemeester en Schepenen van de Stad Brugge oordeelt in de beslissing van 4 mei 2015 dat, om meerdere redenen, een project-M ER dient opgemaakt te worden.

Vooreerst wordt geoordeeld dat de beweerde opsplitsing van het gebouw in een handelsruimte en een "archief" totaal ongeloofwaardig is, en dat rekening moet gehouden worden met het werkelijk voorwerp van de aanvraag (kritiek die overigens min of meer terugkomt op p. 7 van de bestreden beslissing). Aangezien de oppervlakte van het handelsgebouw ruim boven de 5.000m² zit, betreft het een principieel MER-plichtig project. Bij gebrek aan ontheffing van de MER-plicht (die bij een vorige aanvraag geweigerd werd), dient de aanvraag dus van rechtswege als onvolledig en onontvankelijk afgewezen te worden.

Verder oordeelt het College van Burgemeester en Schepenen van de Stad Brugge eveneens dat het project in elk geval gepaard zal gaan met zeer aanzienlijke milieueffecten, inzonderheid op het vlak van de verkeersafwikkeling, waarvoor een onderzoek naar milderende maatregelen noodzakelijk is (...).

De aanvraag wordt dus onvolledig en onontvankelijk bevonden.

Daarnaast gaat het College van Burgemeester en Schepenen ook in op een aantal bezwaren die uit het openbaar onderzoek en uit de adviezen naar voor komen, en ook daar worden - telkens met herneming van de vaststelling dat verder onderzoek in het kader van een project-MER noodzakelijk is - een aantal weigeringsgronden blootgelegd. Er is dus een beperkt onderzoek ten gronde gebeurd, voor zover dit mogelijk was op grond van een onvolledig aanvraagdossier zonder afdoende studie van de milieueffecten. Zulks neemt evenwel niet weg dat de aanvraag wel degelijk onvolledig werd bevonden, en de weigering van de aanvraag in eerste administratieve aanleg steunt dus in de eerste plaats op deze vastgestelde onvolledigheid. Bemerkt overigens dat de aanvraag ook bij het initieel onderzoek door de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar niet "ontvankelijk en volledig" werd verklaard (zie de aanhef van de beslissing: "Het resultaat van het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek werd niet verzonden.").

Het administratief beroep van de aanvrager diende door de verwerende partij dus als onontvankelijk afgewezen te worden, aangezien de deputatie niet bevoegd is om kennis te nemen van beroepen tegen beslissingen van het college van burgemeester en schepenen waarbij een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag onontvankelijk wordt bevonden.

De beslissing omtrent de volledigheid en de ontvankelijkheid van een aanvraagdossier ligt bij de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar of zijn gemachtigde (art. 4.7.14 VCRO), met dien verstande dat het college van burgemeester en schepenen daarin de finale beslissing kan nemen. De beslissing van de gemeentelijke ambtenaren is slechts een voorlopige beslissing, die toelaat de procedure voort te zetten, en die in geen enkel opzicht het College van Burgemeester en Schepenen bindt. Het College van Burgemeester en Schepenen is immers als enig orgaan bevoegd om over een ingediende aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning een uitspraak te doen (art. 4.7.12. VCRO). Zelfs bij uitdrukkelijke bevestiging van de volledigheid van het dossier ter gelegenheid van de ontvangst van de aanvraag (die er in casu dus niet geweest is), staat niets er aan in de weg dat het College van Burgemeester en Schepenen, na onderzoek ten gronde, vaststelt dat het dossier onvolledig is en, desgevallend, dat die onvolledigheid van die aard is dat zij het CBS niet toelaat de aanvraag met afdoende kennis van zaken te beoordelen en ze mitsdien dient te verwerpen (...).

In het kader van het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek moet onder meer nagegaan worden of een project-MER noodzakelijk is (procedure voorzien in art. 4.7.14/1 VCRO). De beslissing dat een milieueffectrapport over het project moet worden opgesteld,

heeft van rechtswege de onvolledigheid van de vergunningsaanvraag tot gevolg. De aanvrager kan in dat geval een gemotiveerd verzoek tot ontheffing indienen bij de Dienst MER (art. 4.7.14/1, §3 VCRO).

In casu heeft de aanvrager blijkbaar nagelaten dergelijk verzoek tot ontheffing in te dienen, maar werd integendeel gekozen voor een administratief beroep bij de deputatie.

Art. 4.7.14, §3 van de VCRO bepaalt dat "[...] het verdere verloop van de procedure in eerste aanleg en de beroepsprocedure alleen gelden ten aanzien van ontvankelijke en volledige aanvragen."

Een beslissing tot de onontvankelijkheid en/of onvolledigheidsverklaring van een stedenbouwkundige aanvraag is immers een in laatste aanleg genomen beslissing en kan alleen bestreden worden met een jurisdictioneel beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (...).

Immers is de Raad conform art. 4.8.2, 1° VCRO bevoegd om kennis te nemen van vergunningsbeslissingen in laatste aanleg.

In de memorie van toelichting wijst de decreetgever er in dit verband bijkomend op dat het begrip 'vergunningsbeslissingen' betrekking heeft op de krachtens de VCRO genomen beslissingen in de vergunningsprocedure. Hieronder wordt niet enkel de toekenning of de weigering van een vergunning begrepen, maar ook bijvoorbeeld een beslissing tot onontvankelijk verklaring (...).

Ook rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen bevestigt dat een beslissing tot onontvankelijkheid en/of onvolledigheidsverklaring beschouwd dient te worden als een uitdrukkelijke bestuurlijke beslissing, genomen in laatste aanleg betreffende het weigeren van een vergunning (...). Hiertegen staat dan ook geen administratief beroep bij verwerende partij open (...).

Uw Raad zal dan ook op zicht van de stukken van het dossier, in het bijzonder het besluit van 4 mei 2015 van het College Van Burgemeester en Schepenen van de Stad Brugge, vaststellen dat de verwerende partij zich ten onrechte bevoegd heeft verklaard om kennis te nemen van het beroep van de aanvrager. De aanvrager kon enkel een rechtstreeks beroep bij Uw Raad instellen tegen de vaststelling van de onontvankelijkheid en onvolledigheid van de aanvraag. Voor zoveel als nodig moet dan ambtshalve overgegaan worden tot de vernietiging van de bestreden beslissing, aangezien de onbevoegdheid van de steller van de akte steeds de openbare orde raakt. In het kader van dergelijke "ambtshalve" vernietiging op grond van een middel van openbare orde, stelt de vraag naar het belang van de verzoekende partij zich niet. Het gevolg van dat arrest van Uw Raad zal dan zijn dat de aanvraagprocedure definitief afgelopen is.

...

2.

De verzoekende partij antwoordt als volgt op de exceptie:

"...

Ten onrechte poneren eerste tussenkomende partijen dat de deputatie niet bevoegd zou zijn geweest om kennis te nemen van het administratief beroep tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen in eerste aanleg omdat het college in haar

beslissing zou hebben geoordeeld dat de aanvraag onvolledig was bij gebrek aan project-MER.

Met de beslissing in eerste aanleg lag er wel degelijk een bij de verwerende partij aanvechtbare weigeringsbeslissing voor en geen onontvankelijkheids- dan wel onvolledigheidsverklaring die beroepsindiener ertoe zou nopen zijn aanvraagdossier aan te vullen en te vervolledigen. In het besluit van het college van burgemeester en schepenen wordt inderdaad als volgt overwogen:

(...)

Aldus vond een beoordeling van de aanvraag ten gronde plaats en werd niet besloten tot de onvolledigheid dan wel onontvankelijkheid van de aanvraag.

Bovendien is te wijzen op artikel 4.7.14./1, §2 van de VCRO. Overeenkomstig artikel 4.7.14/1 van de VCRO moet geen milieueffectrapport over het project worden opgesteld "als de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar, zijn gemachtigde of de gemeentelijke administratie oordeelt dat: 1) een toetsing aan de criteria van bijlage II van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, uitwijst dat het voorgenomen project geen aanzienlijke gevolgen kan hebben voor het milieu en een project-MER redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens over aanzienlijke milieueffecten kan bevatten; of 2) vroeger al een plan-MER werd goedgekeurd betreffende een plan of programma waarin een project met vergelijkbare effecten beoordeeld werd of een project-MER werd goedgekeurd betreffende een project waarvan het voorgenomen initiatief een herhaling, voortzetting of alternatief is, en een nieuw project-MER redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens over aanzienlijke milieueffecten kan bevatten" (...).

In het verslag van de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar (hierna: "GSA") (stuk 11) wordt betreffende de vermeende project-MER-plicht als volgt overwogen:

(...)

De GSA oordeelt aldus dat het project geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieueffecten. Daaruit vloeit reeds voort dat de opmaak van een project-MER zich in casu niet opdringt. Bijkomend is te wijzen op de ongegrondverklaring door de GSA van een bezwaarschrift waarin wordt geponeerd dat de project-m.e.r.-screening niet zou volstaan en er een project-MER zou moeten worden opgemaakt:

(...)

De GSA stelt aldus vast dat er, ingevolge het project, geen aanzienlijke milieueffecten te verwachten zijn en een project-MER geen nieuwe of bijkomende gegevens ter zake kan bevatten. Te dezen verwijst de GSA terecht naar het project-MER dat werd uitgevoerd voor het in 2013 aangevraagde project dat qua oppervlakte het dubbel is van hetgeen in casu werd aangevraagd. Dit project-MER besloot dat er geen aanzienlijke milieueffecten ingevolge het project te verwachten zijn. Deze vaststelling geldt, gelet op de gereduceerde omvang van de groothandelsoppervlakte, a fortiori ook in casu.

Met toepassing van artikel 4.7.14./1, §2 van de VCRO is dan ook te besluiten dat de opmaak van een project-MER zich in casu niet opdringt. Gelet op het standpunt van de GSA, kon de aanvraag hoe dan ook niet onontvankelijk of onvolledig worden verklaard louter omwille van het ontbreken van een project-MER. Zulks volgt uitdrukkelijk uit artikel 4.7.14./1, §2 van de VCRO.

In tegenstelling tot hetgeen eerste tussenkomende partijen voorhouden is de beslissing van de gemeentelijke ambtenaar ter zake geenszins een voorlopige beslissing. Artikel 4.7.14/1, § 2 van de VCRO is op dit punt duidelijk: er is geen project-MER vereist indien de

gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar in die zin oordeelt. Nergens wordt voorzien dat het louter om een voorlopige beslissing zou gaan. Mocht het slechts om een voorlopige beslissing gaan, zou niet de noodzaak hebben bestaan om deze bepaling uitdrukkelijk in de VCRO te schrijven. De VCRO voorziet immers reeds dat het college van burgemeester en schepenen, in het kader van de reguliere vergunningsprocedure, in eerste aanleg beslist over een vergunningsaanvraag.

Voor zoveel als nodig merkt verzoekende partij op dat ook het bestreden besluit bevestigt dat het aanvraagdossier in eerste aanleg inhoudelijk werd behandeld zodat op ontvankelijke wijze een administratief beroep en, dienvolgens, een vordering tot nietigverklaring kon worden ingesteld.

...

Beoordeling door de Raad

1.1.

Artikel 4.7.12 VCRO bepaalt dat “binnen de reguliere procedure (een vergunning) afgeleverd (wordt) door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waarin het voorwerp van de vergunning gelegen is”.

Artikel 4.7.14, §1, eerste lid VCRO draagt in ontvoogde gemeenten aan de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar of zijn gemachtigde op te onderzoeken of de vergunningsaanvraag ontvankelijk en volledig is.

Luidens artikel 4.7.14, §3 VCRO gelden het verdere verloop van de procedure in eerste aanleg en de beroepsprocedure enkel voor ontvankelijke en volledige aanvragen.

Uit die bepalingen volgt dat een aanvrager tegen een beslissing waarbij een aanvraag onontvankelijk en onvolledig verklaard wordt, geen administratief beroep bij de deputatie kan instellen. Het betreft aldus een in laatste administratieve aanleg genomen beslissing betreffende het weigeren van een vergunning in de zin van artikel 4.8.2, 1° VCRO, die bij de Raad bestreden kan worden.

Wanneer de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar of zijn gemachtigde het aanvraagdossier ontvankelijk en volledig verklaart, vermag dat niet te beletten dat het college van burgemeester en schepenen de onvolledigheid van een aanvraag vaststelt en andersluidend beslist.

1.2.

Artikel 4.7.14/1 VCRO bepaalt:

“ ...

§ 1. Als de vergunningsaanvraag een project-m.e.r.-screeningsnota als vermeld in artikel 4.3.3, § 2, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, omvat, onderzoekt de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, zijn gemachtigde of de gemeentelijke administratie, die nota en neemt een beslissing of er een milieueffectrapport over het project moet worden opgesteld.

§ 2. Er hoeft geen milieueffectrapport over het project te worden opgesteld als de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, zijn gemachtigde of de gemeentelijke administratie oordeelt dat : 1) een toetsing aan de criteria van bijlage II van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, uitwijst dat het

voorgenomen project geen aanzienlijke gevolgen kan hebben voor het milieu en een project-MER redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens over aanzienlijke milieueffecten kan bevatten; of 2) vroeger al een plan-MER werd goedgekeurd betreffende een plan of programma waarin een project met vergelijkbare effecten beoordeeld werd of een project-MER werd goedgekeurd betreffende een project waarvan het voorgenomen initiatief een herhaling, voortzetting of alternatief is, en een nieuw project-MER redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens over aanzienlijke milieueffecten kan bevatten.

§ 3. De beslissing dat een milieueffectrapport over het project moet worden opgesteld, heeft van rechtswege de onvolledigheid van de vergunningsaanvraag tot gevolg.

De aanvrager kan in dat geval een gemotiveerd verzoek tot ontheffing van de rapportageverplichting indienen bij de afdeling, bevoegd voor milieueffectrapportage overeenkomstig de procedure vermeld in artikel 4.3.3, § 3 tot en met § 9, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. De beslissing van de afdeling, bevoegd voor milieueffectrapportage, vermeld in artikel 4.3.3, § 6, van hetzelfde decreet, betreft een bindende beslissing voor de overheid, vermeld in paragraaf 1.

...

Op grond van artikel 4.7.14/1, §3, eerste lid VCRO geldt de beslissing van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, zijn gemachtigde of het college van burgemeester en schepenen dat de aanvrager een project-MER moet opstellen, van rechtswege als een beslissing tot onvolledigheidsverklaring van de aanvraag. Geplaatst voor een dergelijke beslissing, kan de aanvrager daartegen beroep bij de Raad instellen, de aanvraag met een project-MER vervolledigen of een gemotiveerd verzoek tot ontheffing bij het bestuur bevoegd voor milieueffectrapportage indienen. Het georganiseerd administratief beroep bij de deputatie kan niet worden aangewend.

2.

Anders dan de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, heeft de zesde tussenkomende partij de conclusie van de bij de aanvraag gevoegde project-MER-screeningsnota niet aanvaard en beslist dat er een project-MER opgesteld moet worden. De zesde tussenkomende partij rondt haar beoordeling van de project-MER-screening af met het besluit dat “een project-MER absoluut noodzakelijk (is)”. Waar zij de bezwaarschriften evalueert, treedt de zesde tussenkomende partij het bezwaar bij dat de aanvraag aan de verplichting tot opmaak van een project-MER onderworpen is. In de conclusie van haar beslissing herhaalt de zesde tussenkomende partij dat “een project-MER (ontbreekt)”.

De beslissing van de zesde tussenkomende partij dat er een project-MER opgesteld moet worden, heeft volgens artikel 4.7.14/1, §3, eerste lid VCRO van rechtswege de onvolledigheid van de aanvraag van de verzoekende partij tot gevolg. Die beslissing is in laatste administratieve aanleg genomen en kan dus enkel met een rechterlijk beroep bij de Raad worden bestreden.

De zienswijze van de verzoekende partij dat de beslissing van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar niet voorlopig is en in het verdere verloop van de vergunningsprocedure niet meer in vraag gesteld mag worden, faalt naar recht. Het komt de zesde tussenkomende partij toe om het volledigheidsonderzoek van de aanvraag over te doen.

Noch de omstandigheid dat de zesde tussenkomende partij, naast het ontbreken van een project-MER, andere weigeringsmotieven ten gronde gehanteerd heeft, noch de foutieve vermelding van de beroepsmogelijkheid bij de verwerende partij, doet iets af aan het uit kracht van de wet

ingetreden gevolg dat de beslissing van 4 mei 2015 als een beslissing tot onvolledigheidsverklaring geldt.

De verwerende partij heeft zich dan ook ten onrechte bevoegd verklaard om uitspraak te doen over het administratief beroep van de verzoekende partij. De beslissing van de zesde tussenkomende partij dat een project-MER noodzakelijk is, is in laatste administratieve aanleg genomen.

Daaruit volgt dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het beroep. Als de vernietiging van de bestreden beslissing uitgesproken zou worden, kan de verwerende partij enkel en alleen maar haar onbevoegdheid vaststellen. De vernietiging biedt aldus geen perspectief op de door de verzoekende partij nagestreefde afgifte van de aangevraagde vergunning.

3.

De exceptie is gegrond.

VI. KOSTEN

Artikel 33 van het DBRC-decreet bepaalt dat de kosten van het beroep geheel of gedeeltelijk ten laste van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt, gelegd worden.

De verwerende partij had het administratief beroep van de verzoekende partij wegens onbevoegdheid als onontvankelijk moeten afwijzen.

In die omstandigheden komt het passend voor om de kosten van het beroep ten laste van de verwerende partij te leggen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van Annie HEYTENS, Frank CARLIER, Marc BODDEZ, de bvba HORECA TOTAAL BRUGGE en Steven CLEMMENS is ontvankelijk.
2. Het verzoek tot tussenkomst van het college van burgemeester en schepenen van de stad BRUGGE is ontvankelijk.
3. Het beroep wordt verworpen.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 600 euro, ten laste van de tussenkomende partijen, ieder voor een zesde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 9 januari 2018 door de negende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de negende kamer,

Yannick DEGREEF

Geert DE WOLF