

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1617/0265 van 8 november 2016
in de zaak 1213/0673/A/9/0639

In zake: de nv **EVAN FURNITURE**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Willem SLOSSE en Stijn BRUSSELMANS
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 64 bus 2
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **WEST-VLAANDEREN**

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 24 juni 2013 de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 2 mei 2013.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Veurne van 7 januari 2013 niet ingewilligd.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor de bouw van een tankstation.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te 8630 Veurne, Albert I-laan 29 en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie C, nummer 203C2.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 20 mei 2014, waarop de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Met een beschikking van 11 april 2016 heeft de voorzitter van de Raad voor Vergunningsbetwistingen de behandeling van het beroep aan de negende kamer toegewezen.

Met het tussenarrest van 25 april 2016 met nummer RvVb/A/1516/0995 heeft de voorzitter van de negende kamer de heropening van de debatten bevolen om de behandeling van het beroep *ab initio* te hernemen.

De partijen werden opgeroepen voor de openbare zitting van 17 mei 2016, waarop de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Geert DE WOLF heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Wim SLOSSE die voor de verzoekende partij verschijnt, is gehoord.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, is niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.27 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) verhindert de afwezigheid van partijen de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, niet.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de 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.

III. FEITEN

Op 18 september 2012 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Veurne een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor de uitbreiding van een loods, de aanleg van acht laadkaaien en de bouw van een tankstation voor vrachtwagens.

Het perceel is, volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Veurne - Westkust', vastgesteld bij koninklijk besluit van 6 december 1976, in gebied voor milieubelastende industrieën gelegen.

Het perceel is niet gelegen in een gebied waarvoor er een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch in een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Polder Noordwatering Veurne brengt op 3 oktober 2012 een gunstig advies uit.

Het Agentschap Wegen en Verkeer brengt op 3 oktober 2012 een gunstig advies uit.

De West-Vlaamse Intercommunale brengt op 19 oktober 2012 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De stedelijke brandweer brengt op 25 oktober 2012 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Veurne brengt op 19 november 2012 een voorwaardelijk gunstig advies uit voor de uitbreiding van de bestaande loods voor goederenopslag en de acht laadkaaien, en een ongunstig advies voor het tankstation.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Veurne verleent op 7 januari 2013 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij voor de uitbreiding van de bestaande loods en de acht laadkaaien, en weigert een stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van een tankstation.

De verzoekende partij tekent tegen die beslissing, voor zover de bouw van een tankstation geweigerd wordt, op 6 februari 2013 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in haar verslag van 21 maart 2013 om het administratief beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning voor het tankstation te weigeren. De beoordeling luidt:

“ ...

3B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN

*De aanvraag moet getoetst worden aan de bestemmingsvoorschriften van het **gewestplan**. Het uitbreiden van de loods en het voorzien van de laadkaaien staat in het teken van het uitbreiden van het bedrijf en is dan ook verenigbaar met de bestemming. Het voorzien van een tankstation staat niet in het teken van het bedrijf maar wil de aanvrager uitvoeren uit financiële overweging. Door het verlenen van een recht van opstal wil aanvrager extra financiële middelen verzamelen voor het uitbreiden van de loods.*

De industriegebieden zijn bestemd voor de vestiging van industriële of ambachtelijke bedrijven. Ze omvatten een bufferzone. Voor zover zulks in verband met de veiligheid en de goede werking van het bedrijf noodzakelijk is, kunnen ze mede de huisvesting van het bewakingspersoneel omvatten.

Tevens worden in deze gebieden complementaire dienstverlenende bedrijven ten behoeve van de andere industriële bedrijven toegelaten, namelijk : bankagentschappen, benzinstations, transportbedrijven, collectieve restaurants, opslagplaatsen van goederen bestemd voor nationale of internationale verkoop.

Het gaat om dienstverlenende bedrijven, die nuttig of noodzakelijk zijn voor de goede werking van de eigenlijke industriële of ambachtelijke bedrijven. Het gaat dus om bedrijven die complementair zijn aan of die dienst verlenen aan de eigenlijke industriële of ambachtelijke bedrijven.

In de aanvraag wordt nergens aangetoond dat het tankstation ten dienste staat van de andere industriële bedrijven. Als uitleg wordt gegeven dat een deel van het cliënteel van het grote tankstation op de hoek met de Welvaartstraat (Romic Fuels met 30 pompen) zal overgenomen worden. Enkel geselecteerde kaarthouders zouden kunnen tanken, geen automobilisten of toevallige passanten. Uit beelden van google streetview blijkt dat er bij het naburige tankstation wel personenwagens komen tanken.

De aanvraag staat zeker niet in functie van de bedrijfsactiviteiten van aanvrager en in de beslissing van Stad Veurne wordt er bovendien op gewezen dat er al veel tankstations aanwezig zijn op het bedrijventerrein en dat deze de noden ruimschoots overschrijden.

Bijgevolg is het tankstation niet als complementair te beschouwen en niet verenigbaar met de bestemming milieubelastende industrie.

(...)

*De plaats van de aanvraag is ter hoogte van de Nijverheidsstraat gelegen tegenover de site van de oude suikerfabriek waarvoor een **provinciaal RUP Suikerfabriek Veurne** werd opgemaakt en goedgekeurd door de minister op 8 februari 2013 en gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 12 maart 2013 (14 dagen later is het van kracht).*

Het PRUP voorziet net tegenover de plaats van de aanvraag een zone voor natuur. Voor de aan de natuurzone grenzende bedrijventerrein van het PRUP wordt het oprichten van tankstations expliciet uitgesloten.

De impact op het natuurgebied wordt nergens verduidelijkt in het dossier. In het beroepsschrift wordt gesteld dat de vergunningverlenende overheid de natuurtoets moet doen en dat hier louter het bouwen van het tankstation (en niet het uitbaten wat deel

uitmaakt van de milieuvergunning) aangevraagd wordt. Bovendien gaat het beroepschrift ervan uit dat het PRUP nog niet in werking is getreden maar vanaf 26 maart is dit wel het geval. Er moet dus wel degelijk rekening gehouden worden met deze nieuwe bestemming. (...)

De aanvraag moet voldoen aan de **gewestelijke verordening inzake hemelwaterputten, infiltratie en buffering** (dd. 01.10.2004) gezien het ontvangstbewijs dateert van na 1 feb 2005. Er is een bijkomende verharding van 3317 m² en een bijkomende dakoppervlakte van 6036 m². Er wordt een hemelwaterput voorzien van 7.500 liter en een bufferbekken van 187.000 liter. De aanvraag voldoet hiermee aan de gewestelijke verordening hemelwaterputten.

In de vergunningsbeslissing van Stad Veurne wordt als voorwaarde opgelegd dat het bufferbekken moet verplaatst worden (omwille van ligging binnen 5 m zone achter rooilijn).

De **watertoets** is opgenomen in het decreet integraal waterbeheer, art. 8 en is van kracht sinds 24.11.03. Het bijhorende uitvoeringsbesluit met nadere regels voor de toepassing van de toets is in werking sinds 01.11.06.

De plaats van de aanvraag is volledig gelegen in mogelijk overstromingsgevoelig gebied.

Het advies van de Polder Noordwatering Veurne was gunstig en stelt dat de aanvraag niet gelegen is in mogelijk overstromingsgevoelig gebied. De recente overstromingskaart van 2011 geeft echter wel aan dat de aanvraag gelegen is in mogelijk overstromingsgevoelig gebied, in de versie van 2006 was dit niet overstromingsgevoelig.

De vraag kan dan ook gesteld worden of er voldoende maatregelen genomen worden nu er bijna 1 ha bijkomend verhard wordt en dit in mogelijk overstromingsgevoelig gebied.

Natuurtoets

Art. 16 van het decreet betreffende natuurbescherming en natuurlijk milieu (21.10.1997) stelt dat de overheid bij een vergunningsplichtige activiteit moet zorgen dat er geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan bij het verlenen van een vergunning.

De effecten van de aanvraag op de natuurwaarden die op vandaag aanwezig zijn (en binnenkort ook planologisch vastgelegd in het RUP) werden niet onderzocht. In het beroepschrift wordt gesteld dat dit enkel een aantal vervuilde putten zijn die nooit gesaneerd werden en dat deze geen grote natuurwaarden kunnen omvatten. De overzijde van de straat wordt echter op de biologische waarderingskaart aangeduid als faunistisch belangrijke gebieden en een gedeelte van dit gebied is ook biologisch waardevol.

Zonder verder onderzoek kan niet besloten worden dat er geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan.

3C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

In het beroepschrift wordt gesteld dat door het voorzien van een tankstation de hoge wand van de loods meer naar achter geschoven wordt, dat de luifel van het tankstation minder hoog is dan de loods en dat er dankzij het tankstation een groene strook vrij blijft zodat de aanvraag geen probleem vormt qua ruimtegebruik.

Op het plan moet echter vastgesteld worden dat de nieuwe loods hoger is dan de bestaande en dicht bij de perceelsgrens ingeplant wordt. Zonder het voorzien van een tankstation kon er wellicht een iets grotere afstand van de perceelsgrens gehouden worden en zou er niet moeten afgeweken worden van de voorwaarden van de WVI over

groenbeplanting (breedte 1,5 m) ter hoogte van de perceelsgrenzen. De vraag is dan ook of het opportuun is om een gedeelte van de vergunning te verlenen en een ander deel uit te sluiten. Het is aangewezen om de aanvraag in zijn geheel te herbekijken.

In het beroepschrift en in de beschrijvende nota wordt gesteld dat er geen bijkomend verkeer zal gegenereerd worden en dat het tankstation niet bedoeld is voor automobilisten. Er wordt gewerkt met een systeem van kaarthouders. Er is echter geen zekerheid dat er geen nieuwe klanten zullen worden aanvaard. Er moet over gewaakt worden dat de bestaande problemen rond het tankstation van Romac Fuels zich niet verder uitspreiden door het voorzien van enkele bijkomende pompen verderop in de straat. Er wordt in het beroepschrift benadrukt dat de huidige aanvraag slechts 4 pompen voorziet wat verwaarloosbaar is ten opzichte van de bestaande 70 pompen.

Het is bovendien ruimtelijk niet aangewezen om een tankstation te voorzien net tegenover een zone voor natuur zoals vastgelegd in het provinciaal RUP Suikerfabriek.
...”

Na de hoorzitting van 26 maart 2013 beslist de verwerende partij op 2 mei 2013 om het administratief beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van een tankstation te weigeren. De verwerende partij motiveert:

“ ...

4B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN

De aanvraag moet getoetst worden aan de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan namelijk gebied voor milieubelastende industrieën. De aanvraag voorziet enerzijds in het uitbreiden van een loods en bijhorende laadkaaien en anderzijds in de bouw van een tankstation.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar stelt in haar verslag vast dat het gedeelte van de aanvraag houdende de uitbreiding van de loods en het voorzien van laadkaaien conform is met de bestemmingsvoorschriften. Het voorzien van een tankstation wordt niet verenigbaar geacht met de bestemmingsvoorschriften:

(...)

De deputatie stelt vast dat wat de aanvraag houdende de uitbreiding van de loods en de bijhorende laadkaaien betreft, de aanvraag verenigbaar is met de gewestplanbestemming. De uitbreiding van de loods zal dienen voor de opslag van zelf geproduceerde goederen, naar aanleiding van investeringen in nieuwe productiemachines zal de totale productie toenemen en is er ook nood aan bijkomende opslagmogelijkheden. De acht laadkades zijn nodig om de goederen af te voeren. Ook door de aard van de geproduceerde goederen en de wijze waarop deze worden geproduceerd, is de aanvraag verenigbaar met haar ligging in een gebied voor milieubelastende industrie. Net als de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar stelt de deputatie vast dat dit gedeelte van de aanvraag planologisch verenigbaar is met de vigerende gewestplanbestemming.

Wat de bouw van het tankstation betreft stelt de raadsman van de aanvrager op de hoorzitting en in zijn aanvullende nota dat het tankstation enkel ten dienste staat van de eigen vrachtwagens én de overname van een deel van het cliënteel van ROMAC FUELS. Het over te nemen cliënteel zal enkel uit vrachtwagens bestaan, er zullen geen nieuwe kaarthouders worden aanvaard evenmin is het de bedoeling om nieuwe klanten te werven.

Dit standpunt kan de deputatie niet overtuigen, er wordt geen afdoende zekerheid geboden dat het tankstation niet zal instaan voor de bediening van personenvoertuigen.

De aanvrager wenst een deel van het cliënteel ("kaarthouders") van ROMAC FUELS over te nemen. Niet alle kaarthouders van ROMAC FUELS zijn evenwel vrachtwagens. De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar verwijst in dit verband naar de beelden van Google Streetview. Aangezien niet de aanvrager maar wel ROMAC FUELS nieuwe kaarten kan uitgeven, kan aanvrager ook niet stellen dat er geen nieuwe kaarthouders zullen worden aanvaard en er geen nieuw cliënteel zal worden verworven. Ook de aanwezigheid van reeds heel wat tankstations voor vrachtwagens waardoor het aanbod de vraag reeds overstijgt, versterkt de stelling dat het tankstation geen zuiver complementaire dienstverlenende functie heeft ten aanzien van de omliggende bedrijven. De deputatie treedt de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar dan ook volledig bij en stelt vast dat de aanvraag tot het bouwen van een tankstation strijdig is met de bestemmingsvoorschriften.

(...)

De plaats van de aanvraag is ter hoogte van de Nijverheidsstraat gelegen tegenover de site van de oude suikerfabriek waarvoor een provinciaal RUP Suikerfabriek Veurne werd opgemaakt, goedgekeurd door de minister op 8 februari 2013 en gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 12 maart 2013. Het PRUP is in werking getreden op 26 maart 2013. Het PRUP voorziet net tegenover de plaats van de aanvraag een zone voor natuur. Voor de aan de natuurzone grenzende bedrijvenzone van het PRUP wordt het oprichten van tankstations expliciet uitgesloten. In zijn aanvullende nota stelt de raadsman van aanvrager dat het PRUP nog niet in werking was op het ogenblik dat de aanvraag werd ingediend en dat hier dus geen rekening mee dient te worden gehouden. Gelet op het feit dat het PRUP intussen reeds in werking is getreden, dient het PRUP en meer specifiek, de voorziene zone voor natuur aan de overzijde van de bouwplaats wel degelijk bij de beoordeling te worden betrokken.

Art. 16 van het decreet betreffende natuurbehoud en natuurlijk milieu (dd. 21.10.1997) stelt dat de overheid bij een vergunningsplichtige activiteit moet zorgen dat er geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan bij het verlenen van een vergunning. In het beroepsschrift wordt gesteld dat de zone voor natuur enkel bestaat uit ongesaneerde kleiputten die geen natuurwaarden kunnen omvatten. Bovendien kan een bestemmingsaanduiding van het PRUP geen effecten ressorteren ten aanzien van percelen die niet in het PRUP zijn opgenomen. Door hier anders over te oordelen wordt de realisatie van de bestemming van het perceel van aanvrager onmogelijk gemaakt. Daarenboven stelt de raadsman dat het de taak is van de vergunningverlenende overheid om de natuurtoets door te voeren, voor zover de overheid geen negatieve impact kan aantonen wordt de natuurtoets steeds geacht gunstig te zijn. Overigens behoort dit volgens de raadsman veeleer tot de milieutechnische kant van de uitbating van het tankstation, dit zal onderzocht worden in het kader van de milieuvergunning.

Vooreerst dient te worden gewezen op het feit de vergunningverlenende overheid ook in het kader van een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning ertoe gehouden is een natuurtoets door te voeren. De verplichting uit artikel 16 van de decreet natuurbehoud geldt immers ook bij stedenbouwkundige vergunningsaanvragen. Deze verplichting kent een algemene draagwijdte, het feit dat de bouwplaats niet in het PRUP is opgenomen doet geen afbreuk aan de zorgvuldigheidsplicht van de vergunningverlenende overheid. De aanwezigheid van het natuurgebied aan de overzijde van de straat brengt de realisatie van de bestemming van de bouwplaats niet noodzakelijk in het gedrang, wel dient eerst te worden aangetoond dat de aanvraag geen negatief effect zal hebben op de natuurwaarden van het betrokken gebied.

In het dossier wordt op geen enkele wijze aangetoond dat de aanvraag geen schadelijke effecten op de natuurwaarden zal veroorzaken. Artikel 16, §2 stelt dat het in beginsel de aanvrager is die moet aantonen dat er geen vermijdbare schade zal worden veroorzaakt, doet hij dit niet dan dient de overheid dit zelf te onderzoeken. Er wordt vastgesteld dat de biologische waarderingskaart het perceel aan de overzijde van de straat aanmerkt als een faunistisch belangrijk gebied en dat een gedeelte van dit gebied ook biologisch waardevol is. Dit blijkt overigens reeds uit het PRUP zelf dat daarom ten aanzien van de aanpalende percelen een verbod oplegt inzake het oprichten van tankstations. De bouwplaats ligt op zéér korte afstand van dit gebied (overzijde van de straat). Er wordt voorzien in de bouw van een tankstation dat volgens de aanvrager enkel dienst zal doen voor vrachtwagens. De impact van een tankstation voor vrachtwagens is redelijkerwijs nog groter dan dat van een tankstation voor personenwagens. Daarenboven zal het tankstation meer verkeer aantrekken. Op grond van deze factoren stelt de deputatie in aansluiting bij het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar vast dat er op heden geen zekerheid bestaat dat de aanvraag geen vermijdbare schade aan de natuur zal doen ontstaan. De natuurtoets is op heden dan ook ongunstig.

(...)

De aanvraag moet voldoen aan de gewestelijke verordening inzake hemelwaterputten, infiltratie en buffering (dd. 01.10.2004) gezien het ontvangstbewijs dateert van na 1 feb 2005. Er is een bijkomende verharding van 3317 m² en een bijkomende dakoppervlakte van 6036 m². Er wordt een hemelwaterput voorzien van 7.500 liter en een bufferbekken van 187.000 liter. De aanvraag voldoet hiermee aan de gewestelijke verordening hemelwaterputten.

In de vergunningsbeslissing van Stad Veurne wordt als voorwaarde opgelegd dat het bufferbekken moet verplaatst worden (omwille van ligging binnen 5 m zone achter rooilijn). De deputatie neemt deze voorwaarde integraal over en legt deze op bij de vergunning.

*De **watertoets** is opgenomen in het decreet integraal waterbeheer, art. 8 en is van kracht sinds 24.11.03. Het bijhorende uitvoeringsbesluit met nadere regels voor de toepassing van de toets is in werking sinds 01.11.06.*

De plaats van de aanvraag is volledig gelegen in mogelijk overstromingsgevoelig gebied. Het advies van de Polder Noordwatering Veurne was gunstig en stelt dat de aanvraag niet gelegen is in mogelijk overstromingsgevoelig gebied. De recente overstromingskaart van 2011 geeft echter wel aan dat de aanvraag gelegen is in mogelijk overstromingsgevoelig gebied, in de versie van 2006 was dit niet overstromingsgevoelig. De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar stelt zich de vraag of er in het licht van dit foutief uitgangspunt wel voldoende maatregelen genomen worden nu er bijna 1 ha bijkomend verhard wordt en dit in mogelijks overstromingsgevoelig gebied. Er werd contact opgenomen met de Polder Noordwatering Veurne dd. 23/04/2013, er wordt bevestigd dat de aanvraag geen negatieve effecten zal hebben op de waterhuishouding ondanks de ligging van de bouwplaats in mogelijk overstromingsgevoelig gebied. Er worden immers voldoende maatregelen genomen op het vlak van de gewestelijke hemelwaterverordening. De watertoets is bijgevolg positief.

4C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

(...)

Gelet op de vastgestelde legaliteitsbelemmeringen inzake de bouw van het tankstation is een toetsing van dit gedeelte van de aanvraag op het vlak van haar verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening in principe irrelevant. Toch wenst de deputatie ook te benadrukken dat de aanvraag ook op dit punt niet aanvaardbaar is. Met verwijzing naar de ongunstige beoordeling van de natuurtoets, wordt vastgesteld dat het voorzien van een

tankstation op een zéér korte afstand van een zone voor natuur niet wenselijk is. Krachtens artikel 4.3.1, §2, 1° en 2° VCRO dient inzake de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening ondermeer rekening te worden gehouden met de functionele inpasbaarheid van de aanvraag, hinderaspecten, mobiliteit en de bestaande omgevingstoestand. Het voorzien van een tankstation recht tegenover een zone voor natuur is functioneel niet inpasbaar op deze specifieke locatie. De vaststelling dat het PRUP zelf een verbod oplegt om op de omliggende percelen een tankstation op te richten toont op zich reeds aan dat omzichtig moet worden omgesprongen met de ontwikkeling van de nabije omgeving van deze zone. Aanvrager kan niet worden bijgetreden wanneer wordt gesteld dat deze natuurzone de ontwikkeling van zijn terrein voor milieubelastende activiteiten onmogelijk maakt. Het uitbreiden van de loods in functie van de bestaande milieubelastende activiteiten is immers wél verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening.

Het gebruik van een tankstation brengt hoe dan ook heel wat verkeer met zich mee. Zoals eerder reeds gesteld, kan niet worden gewaarborgd dat het tankstation enkel door vrachtwagens zal worden gebruikt en zal er ongetwijfeld nieuw cliënteel worden aangetrokken, dit terwijl er op heden in de nabije omgeving reeds heel wat tankstations aanwezig zijn. Aanvrager wil de problemen van het naburig tankstation ROMAC FUELS opvangen. De aanvraag zal echter bijkomende mobiliteit aantrekken, zowel van vrachtwagens als personenwagens. Het getuigt niet van een duurzame ruimtelijke ordening om de bestaande problemen te laten toenemen of deze af te wentelen op een perceel recht tegenover een natuurgebied. Daarenboven zal door de toename van de productiecapaciteit van het bedrijf ingevolge de uitbreiding van de loods reeds bijkomend verkeer worden veroorzaakt. De bijkomende verkeersdruk die het tankstation hier bovenop nog met zich zal meebrengen overstijgt de draagkracht van het perceel en haar directe omgeving.

In dit opzicht treedt de deputatie de beslissing van het schepencollege en het advies van haar provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar inzake de weigering van het tankstation bij en maakt dit tevens tot de hare.

...

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Enig middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij ontleent een enig middel aan de schending van artikel 4.3.1 VCRO, van artikel 16, §1 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (vervolgens: Natuurdecreet), van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het

zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het beginsel dat elke beslissing geschraagd moet zijn op motieven die een feitelijke en juridische grondslag hebben.

De verzoekende partij ontwaart in de bestreden beslissing drie weigeringsmotieven. In het eerste middelonderdeel betwist zij het motief dat de aanvraag strijdig is met de gewestplanbestemming van gebied voor milieubelastende industrieën. Het tweede middelonderdeel viseert de ongunstige natuurtoets. In het derde middelonderdeel geeft de verzoekende partij kritiek op de beoordeling dat de aanvraag onverenigbaar met de goede ruimtelijke ordening is.

1.1.

De verzoekende partij argumenteert in het eerste middelonderdeel dat de verwerende partij een geheel foutieve toepassing van artikel 7.2.0 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (vervolgens: Inrichtingsbesluit) gemaakt heeft. Volgens de verzoekende partij zijn de bepalingen van genoemd artikel 7.2.0 duidelijk. Een tankstation wordt met zoveel woorden vermeld en is dus per bepaling een complementair dienstverlenend bedrijf dat in industriegebied toelaatbaar is. Het bestuur beschikt over geen marge meer om te beoordelen of het tankstation wel daadwerkelijk complementair is aan de in het industriegebied aanwezige industriële activiteiten. Alleen al om die reden is het decisief weigeringsmotief van de strijdigheid met de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan naar het oordeel van de verzoekende partij onwettig.

Voor zover artikel 7.2.0 van het Inrichtingsbesluit, ondanks de uitdrukkelijke bepalingen ervan, toch nog enige marge aan het vergunningverlenend bestuur zou laten om te onderzoeken of het aangevraagde tankstation wel een complementaire dienstverlenende functie ten behoeve van de in het gebied aanwezige industriële activiteiten vervult, voert de verzoekende partij ondergeschikt aan dat de beoordeling in de bestreden beslissing kennelijk onredelijk is en zelfs op een foutieve feitelijke grondslag berust. De verzoekende partij betoogt dat de aanvraag uitdrukkelijk bepaalt dat het tankstation effectief voor vrachtwagens bedoeld is. Het ontwerp is daarop gebaseerd, en het tankstation wordt met pompen uitgerust die niet geschikt en zelfs onbruikbaar voor personenwagens zijn. Ten overvloede merkt zij op dat het loutere gebruik voor personenwagens niet automatisch kan inhouden dat het tankstation niet als een complementair dienstverlenend bedrijf beschouwd kan worden.

De verzoekende partij vervolgt dat het bestaande aanbod aan tankstations, de concurrentie daartussen en de mate waarin het aanbod de vraag overstijgt, nooit een argument kan zijn om een inrichting de kwalificatie als complementair dienstverlenend bedrijf te ontzeggen. Het komt een stedenbouwkundige overheid niet toe om zich door dergelijke economische overwegingen te laten leiden, laat staan dat zij op grond daarvan tot een planologische strijdigheid zou kunnen besluiten. De motieven van de verwerende partij om het tankstation niet als een complementair dienstverlenend bedrijf te beschouwen, zijn naar het oordeel van de verzoekende partij dan ook niet deugdelijk.

1.2.

In het tweede middelonderdeel wordt de ongunstige natuurtoets aan kritiek onderworpen. De verzoekende partij voert aan dat het op grond van artikel 16, §1 van het Natuurdecreet in de eerste plaats aan de verwerende partij toekomt om te onderzoeken of er al dan niet vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan. Als er effectief vermijdbare schade kan worden veroorzaakt, moet de verwerende partij vervolgens onderzoeken of door het opleggen van voorwaarden die schade kan worden voorkomen, beperkt of hersteld, dan wel of de vergunning moet worden geweigerd. Uit de motivering in de bestreden beslissing blijkt dat het volgens de verwerende partij zelf onduidelijk is of er al dan niet vermijdbare schade kan ontstaan. De verzoekende partij besluit daaruit dat de eerste van de cumulatief te vervullen voorwaarden niet vervuld is. Zelfs als dat wel het geval zou

zijn, dan nog kan de natuurtoets maar ongunstig uitvallen en de weigering van de vergunning wettigen als de vermijdbare schade niet door middel van voorwaarden kan worden voorkomen, beperkt of hersteld. De verwerende partij heeft dat niet onderzocht, zodat de natuurtoets geen wettig decisisief weigeringsmotief kan uitmaken.

De verzoekende partij voegt daaraan, ten overvloede, toe dat de exploitatie van een tankstation een milieuvergunning vereist. Zij vestigt er de aandacht op dat, als gevolg van de wederzijdse koppeling tussen beide vergunningen, de stedenbouwkundige vergunning niet uitgevoerd kan worden zolang de milieuvergunning niet verkregen is. Ter gelegenheid van de milieuvergunningsaanvraag zal er een uitgebreid onderzoek naar de gevolgen van het tankstation voor mens en milieu plaatsvinden. Het getuigt volgens de verzoekende partij dan ook van kennelijke onredelijkheid en uiterste onzorgvuldigheid dat de verwerende partij, in de wetenschap dat de stedenbouwkundige vergunning geschorst is in afwachting van de uitkomst van de milieuvergunningsprocedure, de stedenbouwkundige vergunning weigert omdat er geen onduidelijkheid is of er al dan niet vermijdbare schade aan de natuur zal ontstaan.

1.3.

Het derde middelonderdeel betwist de motivering van de onverenigbaarheid van het aangevraagde tankstation met de goede ruimtelijke ordening. Het motief dat het tankstation functioneel niet inpasbaar zou zijn, noemt de verzoekende partij foutief en kennelijk onredelijk. De aanvraag is in een gebied voor milieubelastende industrie gelegen en betreft zelf enkel een complementair dienstverlenend bedrijf dat uitdrukkelijk in artikel 7.2.0 van het Inrichtingsbesluit vermeld wordt. De ligging in de nabijheid van een natuurgebied kan volgens de verzoekende partij niet aangegrepen worden om te besluiten dat de aanvraag functioneel niet inpasbaar is. Anders zou *a fortiori* een eigenlijke milieubelastende inrichting evenmin functioneel inpasbaar zijn, wat neerkomt op een uitholling van het bestemmingsgebied volgens het gewestplan. De verzoekende partij verwijst voorts naar het tweede middelonderdeel waarin zij argumenteert waarom de ongunstige natuurtoets niet deugdelijk uitgevoerd is.

Waar het gaat om de mobiliteitshinder die de aanvraag zou genereren, stelt de verzoekende partij dat het de intentie is dat het tankstation kaarthouders – enkel vrachtwagens - van het naburige ‘Romac Fuels’ overneemt. De nodige informatica-technische aanpassingen zullen worden ondernomen om te verzekeren dat enkel die kaarthouders komen tanken. Het is volgens de verzoekende partij geenszins de bedoeling om nieuwe kaarthouders aan te trekken. Het gaat bovendien om een kleinschalig tankstation met vier pompen, wat niet toelaat om meer cliënten aan te trekken. Daar komt bij dat het geplande tankstation zich in het midden van een ruimer industriegebied op een aanzienlijke afstand van de ontsluitingswegen bevindt, zodat vrachtwagens die niet in het industriegebied voor bevoorrading moeten zijn, niet speciaal gaan omrijden.

De verzoekende partij meent ook dat het van een tegenspraak getuigt om aan de ene kant te motiveren dat het aanbod aan tankstations de vraag overtreft, wat inhoudt dat er geen nieuw cliënteel en dus geen bijkomende verkeershinder verwacht kan worden, en aan de andere kant te motiveren dat de aanvraag bijkomend verkeer zal genereren.

2.1.

Op het eerste middelonderdeel antwoordt de verwerende partij dat de door de verzoekende partij verdedigde interpretatie van artikel 7.2.0 van het Inrichtingsbesluit regelrecht ingaat tegen de rechtspraak van de Raad van State. Uit die rechtspraak blijkt dat de Raad van State de toelaatbaarheid van complementaire dienstverlenende bedrijven in industriegebied als een afwijking op de regel ziet. Die afwijking moet restrictief worden geïnterpreteerd. Het bestuur moet telkens concreet onderzoeken of de aanvraag wel degelijk een complementaire dienstverlenende functie ten behoeve van de gevestigde industriële bedrijven vervult. Er moet enig verband met de

aanwezige industriële activiteiten worden aangetoond (RvS 13 december 2001, nr. 101.819; RvS 13 november 2008, nr. 187.866). De verwerende partij besluit daaruit dat zij wel degelijk moest onderzoeken of het aangevraagde tankstation effectief een complementaire dienstverlenende functie vervult ten behoeve van de industriële bedrijven in de industriezone. Zij citeert de motivering in de bestreden beslissing waaruit volgens haar blijkt dat de verzoekende partij dat niet, althans niet op overtuigende wijze, kan aantonen.

De verwerende partij vervolgt dat de verzoekende partij wel mag beweren dat de aanvraag voor vrachtwagens bedoeld is, maar dat uit de ingediende plannen niet blijkt dat het beoogde tankstation onbruikbaar zou zijn voor personenvervoer. De verzoekende partij slaagt er niet in aan te tonen dat het tankstation op de andere industriële bedrijven gericht is. De verklaring dat een deel van het cliënteel van Romac Fuels overgenomen wordt, biedt geen enkele garantie omdat niet de verzoekende partij maar wel Romac Fuels nieuwe kaarten kan uitgeven. De verwerende partij vestigt er de aandacht op dat de verzoekende partij daarop geen enkele kritiek geeft.

De verwerende partij meent dat het haar kwalijk genomen wordt dat zij de loutere verklaringen van de verzoekende partij niet zomaar aangenomen heeft, daar waar een vergunning niet enkel op basis van beweringen afgegeven kan worden.

De aanwezigheid van meerdere tankstations in de omgeving is volgens de verwerende partij geen doorslaggevend motief geweest om te besluiten tot het niet-complementair karakter van de aangevraagde inrichting.

2.2.

Ter weerlegging van het tweede middelonderdeel stelt de verwerende partij dat de verzoekende partij uit het oog verliest dat de terreinen aan de overzijde van de straat van het bouwperceel door een recent goedgekeurd provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan als natuurgebied ingekleurd worden, en bovendien volgens de biologische waarderingskaart als een faunistisch belangrijk gebied aangemerkt worden. Een zorgvuldige overheid mag dan ook niet zomaar stellen dat er geen vermijdbare schade aan de natuur zal ontstaan. Het aanvraagdossier bevat volgens de verwerende partij ter zake onvoldoende gegevens. De omstandigheid dat de inrichting ook een milieuvergunning vereist, is niet dienend omdat de natuurtoets ook van toepassing is op stedenbouwkundige vergunningsaanvragen.

2.3.

Op het derde middelonderdeel antwoordt de verwerende partij dat de verzoekende partij enkel op een nieuwe discussie over de goede ruimtelijke ordening aanstuurt en haar eigen mening verkondigt.

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij, wat het eerste middelonderdeel betreft, dat uit de plannen van de aanvraag overduidelijk blijkt dat het tankstation alleen voor vrachtwagens bedoeld is. Dat heeft zij ook op de hoorzitting verduidelijkt. De verzoekende partij vindt het hoogst onzorgvuldig, kennelijk onredelijk en feitelijk foutief dat de verwerende partij in het tegendeel volhardt. De verzoekende partij voegt daaraan toe dat de verwerende partij zo nodig voorwaarden had kunnen opleggen. Dat het motief betreffende de aanwezigheid van tankstations overtuigend zou zijn, overtuigt de verzoekende partij niet. Als het dan toch overtuigend zou zijn, vraagt de verzoekende partij zich af waarom de verwerende partij het nodig heeft gevonden om het in haar beslissing op te nemen. Voor de verzoekende partij is het duidelijk dat de verwerende partij zich door economische overwegingen heeft laten leiden bij de beoordeling van de planologische toelaatbaarheid van de aanvraag.

Op het verweer tegen het tweede middelonderdeel repliceert de verzoekende partij dat de verwerende partij haar argumenten uit de weg gaat. De vergunning kan maar worden geweigerd als er sprake is van vermijdbare schade die niet door het opleggen van voorwaarden voorkomen, beperkt of hersteld kan worden. De verzoekende partij wijst opnieuw, ten overvloede, op de milieuvergunningsplicht en de koppeling tussen stedenbouwkundige vergunning en milieuvergunning.

Wat het derde middelonderdeel betreft, verwijst de verzoekende partij integraal naar de uiteenzetting in het verzoekschrift.

Beoordeling door de Raad

1.1.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de bouwplaats volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Veurne- Westkust' in gebied voor milieubelastende industrieën gelegen is. De verwerende partij weigert de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van een tankstation onder meer wegens strijdigheid met die gewestplanbestemming.

Volgens artikel 8.2.1.2 van het Inrichtingsbesluit vormen de gebieden voor milieubelastende industrieën een nadere aanwijzing van de industriegebieden en zijn ze bestemd voor bedrijven die om economische of sociale redenen afgezonderd moeten worden.

Artikel 7.2.0 van het Inrichtingsbesluit bepaalt dat industriegebieden voor de vestiging van industriële of ambachtelijke bedrijven bestemd zijn, en dat in die gebieden ook complementaire dienstverlenende bedrijven ten behoeve van de andere industriële bedrijven toegelaten worden, namelijk bankagentschappen, benzinestations, transportbedrijven, collectieve restaurants en opslagplaatsen van goederen bestemd voor nationale of internationale verkoop.

Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, volstaat het niet dat een aanvraag tot een van de limitatief opgesomde dienstverlenende bedrijven behoort om zonder meer, zonder dat daar nog enige beoordeling aan te pas mag komen, tot de planologische toelaatbaarheid in industriegebied te besluiten. De vermelde dienstverlenende bedrijven worden, in afwijking van de in de regel geldende bestemming, maar toegelaten voor zover ze "ten behoeve van de andere industriële bedrijven" aangevraagd worden.

Waar de verzoekende partij stelt dat artikel 7.2.0 van het Inrichtingsbesluit een tankstation zonder meer als complementair dienstverlenend bedrijf in industriegebied toelaat, dat die bepaling de inplanting "niet afhankelijk gemaakt (heeft) van een bijzondere en bijkomende beoordeling van de vergunningverlenende overheid (...) of het tankstation daadwerkelijk complementair is aan de in het gebied aanwezige industriële activiteiten" en dat de verwerende partij over "geen beoordelingsmarge" beschikt, faalt haar interpretatie naar recht.

1.2.

Het behoort tot de opdracht van het vergunningverlenend bestuur om geval per geval te onderzoeken of, zoals vereist door artikel 7.2.0 van het Inrichtingsbesluit, de aangevraagde dienstverlening op de gevestigde industriële bedrijven gericht is en een nauwe band met die bedrijven vertoont. De Raad kan zijn appreciatie van de feiten ter zake niet in de plaats van die van het bevoegde bestuur stellen. Hij kan enkel nagaan of het bestuur, uitgaande van de juiste feitelijke gegevens, in redelijkheid tot zijn beslissing is kunnen komen.

In de bestreden beslissing oordeelt de verwerende partij dat de aanvraag niet afdoende zekerheid biedt dat het tankstation wel op de bedrijven in het industriegebied gericht is en niet instaat voor

de bediening van personenvoertuigen. Dat wordt afgeleid uit de in de aanvraag vooropgezette overname van een deel van het cliënteel (“kaarthouders”) van het naburige ‘Romic Fuels’ tankstation. Omdat niet de verzoekende partij als aanvrager maar ‘Romic Fuels’ nieuwe kaarten kan uitgeven, komt de verwerende partij tot het besluit dat de verzoekende partij niet kan stellen dat er geen nieuwe klantenhouders aanvaard worden en geen nieuw cliënteel verworven wordt.

Het getuigt niet van kennelijke onredelijkheid dat de verwerende partij op grond van die concrete gegevens van de aanvraag, waarvan de feitelijke juistheid niet ter discussie staat, oordeelt dat het verband tussen het aangevraagde tankstation en de gevestigde industriële activiteiten niet afdoende vaststaat. Terecht werpt de verwerende partij daarbij op dat het niet is omdat de aanvraag uitdrukkelijk het tankstation voor vrachtwagens voorbehoudt, dat zij zich daar zonder meer bij moet neerleggen en zij niet zou mogen onderzoeken of de aanvraag wel op de aanwezige industriële activiteiten gericht is, of dat die band wel afdoende aannemelijk gemaakt wordt.

De motivering dat “ook” het ruime aanbod aan tankstations de stelling “versterkt” dat de aanvraag geen complementaire dienstverlenende functie voor de omliggende bedrijven zal vervullen, is ten overvloede.

Het middelonderdeel wordt verworpen.

2.

Zoals de verzoekende partij opmerkt, steunt de bestreden beslissing op drie van elkaar, op zichzelf staande weigeringsmotieven en kan de vernietiging maar worden uitgesproken als de onwettigheid van elk van die motieven wordt aangetoond.

Het vergeefs betwiste weigeringsmotief dat er niet afdoende aangetoond wordt dat de aanvraag een complementaire dienstverlening ten behoeve van de gevestigde industriële bedrijven zal vervullen en om die reden de toets aan de gewestplanbestemming niet doorstaat, volstaat om de bestreden beslissing te verantwoorden. De kritiek in het tweede middelonderdeel op de ongunstige natuurtoets en in het derde middelonderdeel op de beoordeling van de onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening komt neer op kritiek op overtollige motieven en kan dan ook niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing leiden.

Het middel wordt verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep wordt verworpen.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 8 november 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, negende kamer, samengesteld uit:

Geert DE WOLF,	voorzitter van de negende kamer,
	met bijstand van
Yannick DEGREEF,	toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de negende kamer,

Yannick DEGREEF

Geert DE WOLF