

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 95.572 van 17 mei 2001
in de zaak A. 98.210/VII-23.116.**

In zake : de n.v. PEETERS en Zoon,
die woonplaats kiest bij
Advocaat E. VERPOORTEN,
kantoor houdende te HEIST-OP-DEN-BERG,
Dorp 11

tegen :

de bestendige deputatie van de provincieraad
van ANTWERPEN.

DE VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat de
n.v. PEETERS en Zoon op 8 december 2000 heeft ingediend
om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van
het besluit van de bestendige deputatie van de
provincieraad van Antwerpen van 21 september 2000
waarbij haar beroep ingediend tegen het besluit van het
college van burgemeester en schepenen van de gemeente
Heist-op-den-Berg van 18 april 2000, houdende de weige-
ring van de vergunning tot het exploiteren van een
laadstation te 2221 Booischot, Pleinstraat 18, ongegrond
wordt verklaard en het beroepen weigeringsbesluit wordt
bevestigd;

Gelet op de wetten op de Raad van State,
gecoördineerd op 12 januari 1973, inzonderheid op de
artikelen 17 en 18;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur
E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 27 februari 2001 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 22 maart 2001;

Gehoord het verslag van Kamervoorzitter M.-R. BRACKE;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat M. BAESTAENS die, loco Advocaat E. VERPOORTEN verschijnt voor de verzoekende partij, en van Ingenieur-directeur J. NAGELS, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat de feiten als volgt kunnen worden samengevat :

1.1. De verzoekende partij exploiteert te Booischoot aan de Pleinstraat een laadstation voor brandstoffen.

Zij verkreeg hiervoor op 28 mei 1969 een vergunning die verstreek op 28 mei 1999.

De vergunning had volgend voorwerp :

- "1) bergruimten voor 6.000 liter benzine en 5.000 liter gasolie in twee ingegraven houders;
- 2) bergruimten voor 78.000 liter lichte stookolie (in drie bovengrondse houders voor 26.000 liter ieder) en 21.000 liter gasolie (in drie bovengrondse houders voor respectievelijk 1.000 en 2 x 10.000 liter);
- 3) een opslagplaats voor maximum 300 ton steenkolen;

- 4) een opslagplaats voor maximum 6.500 liter handelsbutaan en propaan in vervoerbare recipiënten;
- 5) een autobergplaats voor maximum tien voertuigen en een luchtcompressor met e.m. van 2pk".

Het blijkt niet dat er nog andere vergunningen werden verleend.

1.2. De verzoekende partij stelt, hierin niet tegengesproken door de verwerende partij, dat haar infrastructuur niet meer voldeed aan de Vlarew-wetgeving en dat zij aldus genoodzaakt werd nieuwe installaties te plaatsen.

De verzoekende partij kocht een terrein aan dat aansluit bij het terrein dat zij reeds in gebruik had. Het nieuw aangekochte perceel ligt in een woonzone.

1.3. Op 7 december 1999 dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Heist-op-den-Berg de milieuvergunningaanvraag in die aanleiding zal geven tot het thans bestreden besluit.

Vermits de vorige vergunning verstreken was betreft de aanvraag een nieuwe inrichting.

Die aanvraag heeft betrekking op de opslag van 200.000 liter gasolie, 70.000 liter diesel en 25.000 liter petroleum, de opslag van 300 ton verpakte en onverpakte steenkool.

De aanvraag omvat ook een hele reeks klasse 3 inrichtingen.

1.4. In het kader van het openbaar onderzoek worden 124 bezwaarschriften ingediend.

1.5. Het college van burgemeester en schepenen weigert de gevraagde vergunning maar neemt wel akte van de melding van de inrichtingen die onder klasse 3 vallen.

In de aanhef van dit besluit leest men onder meer dat door de grootschaligheid van de inrichting de ruimtelijke draagkracht van het perceel ruimschoots zal worden overschreden, dat de gewijzigde inplanting tot gevolg heeft dat de bewoners van een grotere omgeving hinder zullen ondervinden van de inrichting, dat de activiteit van de inrichting louter de opslag en verdeling van brandstoffen zal betreffen, zodat ook de verwevenheid met de woonfunctie verdwijnt, dat voor een nieuw bedrijf met een dergelijke grootschaligheid een herlocatie naar een industriezone aangewezen is, dat er een toename van zwaar vrachtverkeer en een toename van de geluidshinder kan verwacht worden, dat de opslagtanks en de stalplaats voor vrachtwagens een hoogte hebben van zes meter, waardoor het groenscherp, vooral tijdens de eerste jaren, ontoereikend zal zijn om de visuele hinder te beperken en dat de ingekomen bezwaarschriften gegrond zijn.

1.6. Met een schrijven gedateerd op 28 mei 2000, aangetekend verzonden op 30 mei 2000, en blijkens een bestuurlijke stempel op 31 mei 2000 binnengekomen bij het provinciebestuur van Antwerpen, stelt de verzoekende partij beroep in tegen het weigeringsbesluit van het college van burgemeester en schepenen.

1.7. In het kader van de beroepsprocedure worden de vereiste adviezen uitgebracht.

In al de adviezen wordt voorgesteld het beroep te verwerpen en de beslissing van het college van burgemeester en schepenen te bevestigen.

De wezenlijke inhoud van de adviezen is opgenomen in de aanhef van het bestreden besluit.

1.8. Op 21 september 2000 wordt het thans bestreden besluit genomen.

De vergunning wordt geweigerd, in essentie omdat de inrichting niet verenigbaar wordt geacht met de gewestplanbestemming woongebied.

Dit besluit wordt aan de verzoekende partij betekend met een aangetekend schrijven van 10 oktober 2000;

2.

Overwegende dat krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging kan worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten akte of verordening kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden akte of verordening een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

2.1.1. Overwegende dat de verzoekende partij in het eerste middel aanvoert dat het bestreden besluit haar niet binnen de voorgeschreven termijn werd toegezonden; dat zij betoogt dat artikel 25, § 1, van het milieuvergunningsdecreet bepaalt dat, bij gebreke aan een uitspraak binnen de vastgestelde termijn, de vergunning moet geacht worden te zijn verkregen, dat artikel 23, § 1, van hetzelfde decreet bepaalt dat de bestendige deputatie uitspraak dient te doen binnen een termijn van vier maanden na ontvangst van het beroepschrift, dat conform artikel 50, 4°, a) en c), van Vlarem I het besluit binnen de tien kalenderdagen ter kennisgeving dient te worden verzonden aan de exploitant, dat conform een vaste rechtspraak van de Raad van State de vergunning wordt geacht stilzwijgend te zijn verkregen indien de kennisgeving niet geschiedt binnen een termijn van vier maanden en tien dagen na ontvangst van het beroep, dat in casu het beroepschrift werd ontvangen op 31 mei 2000, dat het besluit werd genomen op 21 september 2000,

dat dit besluit ter kennis werd gebracht aan de verzoekende partij bij aangetekend schrijven van 10 oktober 2000, dat de termijn van tien kalenderdagen om het besluit te betekenen een vervaltermijn is en dat in casu deze overschreden werd nu het besluit genomen werd op 21 september 2000 en de betekening ervan pas op 10 oktober 2000 plaatsgreep, dat immers de vervaltermijn ingaat vanaf 21 september 2000; dat zij in ondergeschikte orde doet gelden dat artikel 23, § 1, van het milieuvergunningsdecreet nergens bepaalt dat de termijn begint te lopen de dag na de ontvangst van het beroepschrift, doch enkel "na ontvangst van het beroepschrift", dat in casu de betekening dus uiterlijk op 9 oktober 2000 had dienen te geschieden;

2.1.2. Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat zij na de ontvangst van het beroepschrift over een termijn van vier maanden en tien kalenderdagen beschikt om het besluit te betekenen, dat dit in casu betekent dat het bestreden besluit op uiterlijk 10 oktober 2000 kon verzonden worden;

2.1.3. Overwegende dat niet wordt betwist dat het bestreden besluit van 21 september 2000 werd genomen binnen de voorgeschreven termijn van vier maanden na ontvangst van het beroepschrift en dat de betekening van dat besluit niet heeft plaatsgehad binnen de tien kalenderdagen na het nemen van het bestreden besluit; dat om volgende redenen het middel niet ernstig wordt bevonden :

Artikel 25, § 1, van het milieuvergunningsdecreet bepaalt wat volgt :

"Wanneer binnen de vastgestelde of de verlengde termijn geen uitspraak is gedaan, wordt de vergunning geacht te zijn bekomen en mag de exploitatie worden gestart mits eerbiediging van de algemene en de sectorale voorwaarden indien in eerste aanleg de

vergunning werd geweigerd of indien er geen uitspraak werd gedaan binnen de vastgestelde of verlengde termijn".

Hieruit volgt dat enkel wanneer binnen de vastgestelde termijn geen uitspraak is gedaan, de vergunning wordt geacht te zijn bekomen.

Nergens in het milieuvergunningsdecreet is een termijn vastgelegd om de beslissingen in beroep aan de exploitant te betekenen; de decreetgever heeft in artikel 24, § 2, van hetzelfde decreet bepaald dat de Vlaamse regering de wijze regelt waarop het beroep moet worden bekendgemaakt en behandeld.

Alzo werd in het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (Vlarem I), in het bijzonder in de artikelen 50, 4°, c, en 52, 4°, c, de betekeningstermijn van tien kalenderdagen vastgelegd.

Nergens in dat reglement worden aan het overschrijden van die termijn gevolgen vastgeknoopt, ook niet in de gevallen waarin de beslissingstermijn in beroep krachtens het milieuvergunningsdecreet een vervaltermijn is.

Aldus heeft de Vlaamse regering de betekeningstermijn in geen enkel geval als een vervaltermijn beschouwd en heeft zij a fortiori nergens bepaald dat de overschrijding van die termijn het verkrijgen van een stilzwijgende vergunning tot gevolg heeft.

Overigens vermocht de Vlaamse regering dit ook niet te doen; het bepalen van een vervaltermijn is een gewichtige aangelegenheid, zeker wanneer het verstrijken van de termijn ertoe leidt dat de vergunning stilzwijgend wordt verkregen.

Dit geldt des te meer in milieuzaken waarvan de economische, sociale en ecologische impact niet mag worden onderschat.

Noch het milieuvergunningsdecreet, noch de voorbereidende werkzaamheden bevatten ook maar enige aanwijzing dat de decreetgever de rechtsgeldigheid van een conform artikel 23, § 1, van het milieuvergunningsdecreet genomen beslissing en meteen de rechtstoestand van de vergunningsaanvrager wenste te laten afhangen van de tijdigheid van de betekening van die beslissing -die uiteindelijk niet meer is dan het feitelijk meedelen van een bepaalde rechtssituatie- waardoor een tijdige en expliciet negatieve beslissing van een orgaan dat door hem speciaal met een beslissingsbevoegdheid is bekleed en dat zijn beslissing slechts neemt na een procedure die moet toelaten de in het geding zijnde belangen zo optimaal mogelijk te verzoenen, wordt omgezet in een stilzwijgende positieve beslissing, tegen de wil in van dit orgaan en mogelijk in strijd met allerlei normering op het vlak van het leefmilieu en de ruimtelijke ordening.

Het in artikel 24, § 2, van het milieuvergunningsdecreet bepaalde reikt dan ook niet zover dat daarin een rechtsgrond zou kunnen worden gevonden om aan het overschrijden van de betekeningstermijn van een in beroep genomen beslissing een vervaltermijn vast te knopen.

Zoals reeds gezegd, heeft de Vlaamse regering dat ook niet gedaan.

Het gebrek in de betekening van de tijdig genomen beslissing levert voor de verzoekende partij dan ook geen stilzwijgende vergunning op.

De hiervoren uiteengezette stelling doet geen afbreuk aan de rechtszekerheid van de exploitant.

De exploitant kent de uiterste datum waarop de beslissing over een ingediend administratief beroep moet zijn genomen.

Indien binnen tien kalenderdagen na het verstrijken van de beslissingstermijn hem deze beslissing niet werd betekend, kan hij bij de

gemeenschapsminister of de daartoe bevoegde gemachtigde ambtenaar aandringen om hem in kennis te stellen van de genomen beslissing.

In alle redelijkheid er moet worden van uitgegaan dat aan zulk een verzoek gevolg zal worden gegeven.

Overigens werd in de onderhavige zaak de exploitant wel degelijk binnen een tijdsspanne van vier maanden en tien kalenderdagen na ontvangst van het beroep in kennis gesteld van de genomen beslissing;

2.2.1. Overwegende dat de verzoekende partij als tweede middel aanvoert dat het bestreden besluit is aangetast door een "onvoldoende, ondeugdelijke en tegenstrijdige motivering"; dat, wat het weigeringsmotief betreft, gestoeld op de niet verenigbaarheid met de bestemming woongebied, zij aanvoert wat volgt :

"In de beslissing wordt enkel vermeld dat de gevraagde exploitatie wegens zijn omvang niet verenigbaar is met de bestemming van betrokken woongebied en dat het bedrijf niet thuis hoort in een woonzone.

Voormelde overweging is volstrekt algemeen en wordt op geen enkele wijze geschraagd door enige konkrete precisering of detaillering.

Hierbij dient opgemerkt dat verzoekster reeds gedurende 30 jaren een laadstation uitbaat in deze woonzone en dit op het perceel gelegen naast het nieuw voorziene perceel doch om reden dat verzoekster haar installaties diende aan te passen aan de VLAREM-voorschriften, was zij verplicht om een nieuw perceel te zoeken.

Om reden dat zich in de omgeving van Heist o/d Berg geen geschikt industrieterrein of ambachtelijke zone bevindt en het economisch niet verantwoord is om uit te wijken naar een andere streek nu het klantenbestand zich in de streek van Heist o/d Berg bevindt, zocht verzoekster een nabijgelegen terrein als uitwijkmogelijkheid.

De voorziene inplanting is bovendien niet gelegen in een dichtbevolkte woonkern, temeer daar rond het terrein de nodige afstanden en bufferzones voorzien worden.

In de beslissing wordt evenmin verwezen naar konkrete gegevens omtrent de zgn. dichtbevolkte woonkern, de afstanden van de woningen tot het

perceel, hetgeen strijdig is met een concrete en preciese motiveringsplicht.

Omwille van de aanpassing van de installatie aan de VLAREM-voorschriften diende verzoekster een installatie te voorzien met een oppervlakte van ca. 80 are, daar waar het bestaande laadstation een oppervlakte beslaat van 40 are.

De bestaande capaciteit van 216.000 l wordt slechts verhoogd tot 270.000 l.

In de beslissing van de Bestendige Deputatie wordt niet in concreto aangeduid waarom voormelde omvang van de exploitatie niet verenigbaar zou zijn met de bestemming van woongebied, terwijl reeds gedurende 30 jaar eenzelfde exploitatie wordt gevoerd, waarvoor dan wel een vergunning werd verleend en ondanks het feit dat de voorziene installatie beantwoordt aan de VLAREM-voorschriften betreffende milieu en veiligheid m.a.w. de installatie is veiliger en minder belastend voor het milieu";

2.2.2. Overwegende dat in de nota de verwerende partij de overwegingen uit de aanhef van het bestreden besluit die betrekking hebben op de onverenigbaarheid met de bestemming woongebied, weergeeft; dat zij er op wijst dat de adviezen van de afdeling milieuvergunningen van AMINAL en van de provinciale milieuvergunningscommissie in aanmerking werden genomen, dat de inhoud van die adviezen in het bestreden besluit werd overgenomen, dat het advies van de afdeling milieuvergunningen voldoende duidelijk is, dat daarin onder meer werd vastgesteld dat de inrichting zich bevindt in het centrum van de deelgemeente Booischot, hetgeen op zich reeds genoeg concreet preciseert waarom de inrichting op de bewuste plaats niet thuishoort, dat het logisch is te veronderstellen dat in het centrum van een gemeente toch enige mate van bevolking aanwezig is, dat bovendien in het kader van het openbaar onderzoek niet minder dan 124 bezwaarschriften werden ingediend die onder meer op de stedenbouwkundige onverenigbaarheid betrekking hebben, dat de opslag van P-3 producten ten overstaan van de vroegere vergunde toestand verhoogt van 104.000 liter naar 295.000 liter, dat na deze aanzienlijke uitbreiding de inrichting als industrieel te

beschouwen is, dat de overheid verplicht is de plannen van aanleg toe te passen en dat een stedenbouwkundig weigeringsmotief volstaat, dat de bestendige deputatie niet elk in beroep aangevoerd argument moet beantwoorden, dat, immers, een beslissing kan worden gedragen door één deugdelijk hoofdmotief, in casu de stedenbouwkundige onverenigbaarheid ;

2.2.3.1. Overwegende dat artikel 5, 1.0., van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen bepaalt wat volgt :

"Art. 5. 1 De woongebieden

1.0. De woongebieden zijn bestemd voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven.

Deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen mogen echter maar worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving";

dat krachtens voormelde bepaling bedrijven, wat hun aard en omvang betreft, dienen bestaanbaar te zijn met de bestemming woongebied en verenigbaar met de onmiddellijke omgeving;

2.2.3.2. Overwegende, wat de stedenbouwkundige onverenigbaarheid met de bestemming woongebied betreft, dat het bestreden besluit als volgt is gemotiveerd :

"Gelet op de ligging van de inrichting in een gebied van het gewestplan Mechelen, waarvoor volgende voorschriften van toepassing zijn : woongebied ander dan een woongebied met landelijk karakter;

Overwegende dat het bedrijf van N.V. PEETERS en ZOON is gelegen in woongebied in het centrum van de deelgemeente Booischot en dat de gevraagde exploitatie wegens zijn omvang niet verenigbaar is met de bestemming woongebied;

Overwegende dat gesteld kan worden dat de exploitatie van de inrichting, die het voorwerp van de voormelde milieuvergunningsaanvraag uitmaakt, niet verenigbaar is met voormelde ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften;
(...)"

dat, voorts, in het bestreden besluit uitdrukkelijk wordt gesteld "dat de ongunstige adviezen van de afdeling milieuvergunningen en van de provinciale milieuvergunningscommissie volledig in aanmerking worden genomen"; dat de provinciale milieuvergunningscommissie in haar advies stelt de ongunstige adviezen te volgen; dat in het bestreden besluit diverse elementen uit de uitgebrachte adviezen worden weergegeven die aldus als weigeringsmotief voor het bestreden weigeringsbesluit gelden; dat in het weergegeven advies van de afdeling milieuvergunningen onder meer wordt vermeld :

"De inplanting is voorzien in een woongebied in een dichtbevolkte woonbuurt in het centrum van de deelgemeente Booischot. Nergens in het dossier wordt aangetoond dat de aanvrager ernstige inspanningen heeft gedaan om het bedrijf, dat na de aanzienlijke uitbreiding als industrieel te beschouwen is, op een meer geschikte locatie te vestigen";

dat wordt gewezen op de aanwezigheid van houders van vijf tot zes meter hoogte, dat de vergunde toestand is verhoogd van "104.000 l tot 295.000 l (ca 184 %)" en dat wordt besloten dat de gevraagde exploitatie wegens haar omvang niet verenigbaar is met de bestemming van het betrokken woongebied;

2.2.3.3. Overwegende dat uit voorgaande overwegingen prima facie voldoende blijkt waarom de verwerende partij van oordeel was dat de inrichting niet thuishoort in woongebied, te weten dat het om reden van zijn omvang en industrieel karakter niet meer als een kleinbedrijf kan worden beschouwd; dat, prima facie, in acht genomen het gegeven dat de vergunningsaanvraag de bovengrondse opslag inhoudt van 295.000 liter brandstoffen, van

300 ton steenkool, alsook de exploitatie van de erbijhorende vrachtwagens en allerhande materieel -gegevens die de verzoekende partij zelf maar al te goed kent- die motivering niet als ondeugdelijk en onvoldoende kan worden aangemerkt; dat, overigens, de verzoekende partij op zich niet betwist dat haar inrichting een industrieel karakter kreeg en dat, blijkens haar uiteenzetting, de reden waarom zij het betrokken perceel in woongebied heeft aangekocht is dat haar zoektocht naar een geschikt industrieterrein of ambachtelijke zone heeft gefaald; dat het betoog van de verzoekende partij dat zij in het verleden gedurende dertig jaar op een naastliggend perceel een laadstation heeft uitgebaat niet overtuigt, enerzijds omdat toen de oorspronkelijke vergunning in 1969 werd verleend, het gewestplan Mechelen vastgesteld bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976 nog niet bestond, anderzijds omdat de huidige vergunningsaanvraag slaat op een opslagplaats voor een aanzienlijk hogere hoeveelheid brandstoffen (295.000 liter) dan hetgeen was vergund (104.000 liter);

2.2.3.5. Overwegende dat, uit hetgeen voorafgaat in de huidige stand van de procedure, het middel in zoverre daarin kritiek wordt gegeven op het stedenbouwkundig weigeringsmotief niet ernstig is; dat aangezien dergelijk motief lijkt te volstaan om de gevraagde vergunning te weigeren, de Raad van State geen acht moet slaan op de kritiek die de verzoekende partij in hetzelfde middel levert op het in het bestreden besluit besproken milieuhygiënisch aspect van de zaak;

2.3. Overwegende dat geen der aangevoerde middelen ernstig is; dat derhalve aan de eerste voorwaarde gesteld door artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet is voldaan; dat die vaststelling volstaat om de vordering tot schorsing af te wijzen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Artikel 2.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de vordering tot schorsing wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zeventien mei tweeduizend en een, door :

Mevr. M.-R. BRACKE,
A. WIJNANTS,

kamervoorzitter,
griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.