

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 117.915 van 3 april 2003
in de zaak A. 74.296/VII-15.481.**

In zake : de n.v. BELGIAN SHELL,
die woonplaats kiest bij
Advocaat J. VAN DE VYVER,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Eglantierlaan 1

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat F. DE BISSCHOP,
kantoor houdende te BUGGENHOUT,
Provincialebaan 22.

D E R A A D V A N S T A T E, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. BELGIAN SHELL op 9 mei 1997 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van leefmilieu en tewerkstelling van 11 maart 1997, waarbij haar beroep aangetekend tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 19 september 1996, tot weigering van de vergunning aan de verzoekende partij, om een service-station gelegen te 9750 Zingem, Gentsesteenweg 50 verder te exploiteren ongegrond wordt verklaard en het beroepen besluit wordt bevestigd;

Gelet op het arrest nr. 68.294 van 25 september 1997 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting, ingediend door de verzoekende partij;

Gezien de toelichtende memorie van de verzoekende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Eerste Auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de beschikking van 25 juni 2002 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van de verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 14 januari 2003 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 13 februari 2003;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaat K. LAUWEREYS die, loco Advocaat J. VAN DE VYVER verschijnt voor de verzoekende partij en van Advocaat F. DE BISSCHOP, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het andersluidend advies van Eerste Auditeur E. LANCKSWEERDT;

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

1. De feiten

Overwegende dat de feitelijke gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

1. De verzoekende partij verkrijgt op 17 december 1967 vanwege de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen een vergunning voor de exploitatie van een dienstenstation, met luchtcompressor en elektromotoren van 1 tot 10 kW, alsmede om 16.000 liter benzine en 7.000 liter gasoil te stapelen in drie ondergrondse houders gelegen te Huise, Gentse Steenweg, en zulks voor een termijn verstrijkend op 14 december 1997. Op 5 januari 1973 verleent de bestendige deputatie een exploitatievergunning voor de uitbreiding van de inrichting met een benzinstapel van 13.000 liter in een

ingegraven houder voor een termijn eindigend op eveneens 14 december 1997. Op 18 april 1986 verleent de bestendige deputatie nogmaals een exploitatievergunning voor de uitbreiding van het dienststation met een depot voor vloeibare koolwaterstoffen, met een reservoir voor 20 m³ superbenzine, een reservoir voor 7 m³ autogasolie en vier brandstofpompen, eveneens voor een termijn verstrijkend op de vervaldag van de basisvergunning, met name 14 december 1997.

De partijen zijn het erover eens dat het service-station uitgebaat wordt sedert 1968, in een zogenaamde koppelwoning, welke gelegen is te Zingem (Huisse) aan de Gentsesteenweg nummers 48 en 50. Deze percelen dragen als kadastrumnummers Sectie D 600m (huisnummer 50) en Sectie D 600h (huisnummer 48). Het voorste gedeelte van perceel nummer 48 wordt gebruikt als aanrijstrook voor het benzinestation, welk gelegen is op perceel nummer 50. Daarvoor bestaat een gebruiksovereenkomst met de eigenaars van het perceel nummer 48 namelijk zuster en schoonbroer van de uitbaters.

1.2. Van belang in voorliggende zaak is het feit dat het benzinestation ligt op lot 1 van een verkaveling waarvoor op 29 september 1962 een vergunning werd afgeleverd.

Op 29 september 1962 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Huise aan Mej. DAUTRICOURT een verkavelingsvergunning voor de loten 1 t.e.m. 6, doch niet voor de loten 7 en 8. Onder artikel 2 van de aan die vergunning gehechte stedenbouwkundige voorschriften lezen we :

"De loten zijn te beschouwen als een zone voor open bebouwing".

Op 5 juli 1963 willigt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Huise een aanvraag tot wijziging van de verkavelingsvergunning in, die onder meer inhoudt wat volgt:

"De koppelwoning op te richten op de loten 1 en 2 dient opgevat als één architectonisch geheel, met het uitzicht van één villa en dat de constructie gelijktijdig wordt opgetrokken".

In de bij de wijzigingsvergunning gevoegde stedenbouwkundige voorschriften staat te lezen dat de loten 1 en 2 te beschouwen zijn als zone voor half- open bebouwing; de overige loten zijn te beschouwen als zone voor open bebouwing.

Op 4 augustus 1969 wordt door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Huise nogmaals een verkavelingswijziging toegestaan, doch die houdt blijkbaar in dat de loten 7 en 8 worden toegevoegd aan de oorspronkelijke verkaveling en dat op die loten eengezinswoningen mogen worden opgetrokken.

1.3. Omdat de oorspronkelijke exploitatievergunning verstrijkt op 14 december 1997 dient de verzoekende partij op 26 april 1996 bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen een milieuvergunningsaanvraag in voor de hernieuwing en verandering van de vergunning voor het bestaande service-station. Op 19 september 1996 weigert de bestendige deputatie de milieuvergunning voor het service-station omvattende:

- de lozing van normaal huishoudelijk afvalwater;
- de lozing van bedrijfsafvalwater dat geen gevaarlijke stoffen bevat;
- de opslag van 70.000 liter benzine in twee ondergrondse, dubbelwandige en gecompartmenteerde houders van 50.000 liter;
- vier brandstofverdeelpompen elk met twee produkten en twee tweetaktpompen met reservoir van 95 liter;
- de opslag en verkoop van olieprodukten en antivriesprodukten.

In de aanhef van dit weigeringsbesluit wordt onder meer overwogen wat volgt:

"Overwegende dat de inrichting eveneens gelegen is binnen de omschrijving van de op 04-08-1969 goedgekeurde verkaveling waarvoor o.a. de volgende stedenbouwkundige voorschriften gelden: buiten een ééngezinswoning en een afzonderlijke garage van 32 m³ is er geen verdere bebouwing toegelaten;

(...)

Overwegende (...) dat de inrichting strijdig is met de bindende voorschriften van de (op) 04-08-1969 goedgekeurde verkaveling die ter plaatse enkel residentiële bebouwing toelaat; dat de aangevraagde inrichting strijdig is met deze stedenbouwkundige voorschriften en niet kan toegestaan worden zolang de verkavelingsvoorschriften niet gewijzigd zijn;

(...)

Overwegende dat de inrichting planologisch niet verenigbaar is met de omgeving; dat de milieuvergunning dient geweigerd te worden".

1.4. Met een aangetekend schrijven van 15 oktober 1996 gaat de verzoekende partij in beroep tegen het voornoemd weigeringsbesluit. Zij wijst er onder meer op dat het benzinestation zich bevindt op lot 1 en dat de wijziging van de verkavelingsvergunning daterende van 4 augustus 1969 de opname betreft van

de eerder geweigerde loten 7 en 8 waarvoor als voorwaarde werd gesteld dat er enkel eengezinswoningen mogen komen.

1.5. In het kader van de beroepsprocedure worden een aantal adviezen uitgebracht.

(a) Op 4 december 1996 brengt de afdeling milieuvergunningen van de AMINAL een ongunstig advies uit. In het advies wordt onder meer overwogen wat volgt :

"Overwegende dat op 5 juli 1963 de verkavelingsvergunning verleend werd om een koppelwoning op te richten op de loten 1 en 2, op te vatten als één architectonisch geheel, met het uitzicht van één villa en dat de constructie gelijktijdig moet worden opgetrokken; dat de voorwaarden en bepalingen van de vergunde verkaveling van 29 september 1962 van kracht blijven;

Overwegende dat de inrichting strijdig is met de bindende voorschriften van de op 5 juli 1963 vergunde verkaveling die enkel een koppelwoning toelaat; dat de aangevraagde inrichting strijdig is met deze stedenbouwkundige voorschriften en niet kan toegestaan worden zolang de verkavelingsvoorschriften niet gewijzigd zijn;

(...)

Overwegende dat de aanspraken / bezwaren aangehaald door de beroepindiener als volgt kunnen worden geëvalueerd:

(...)

- de inrichting is strijdig met de stedenbouwkundige voorschriften van de verkavelingsvergunning van 5 juli 1963".

(b) Op 5 december 1996 brengt de AROHM, afdeling stedenbouwkundige vergunningen een advies uit waarin te lezen staat wat volgt:

"Overwegende dat de inrichting volgens het gewestplan Oudenaarde (K.B. 24.2.1977) gelegen is in een woongebied met landelijk karakter (artikel 6.1.2.2. van het K.B. dd. 28 december 1972) (een 50 meter diepe strook vanaf de voorliggende weg);

Overwegende dat voor de plaats in kwestie geen goedgekeurd gemeentelijk plan van aanleg bestaat.

Overwegende dat voor de plaats in kwestie een verkavelingsvergunning bestaat;

dat de oorspronkelijke verkavelingsvergunning werd verleend op 29 september 1962; dat deze werd toegestaan voor loten 1 tot en met 6, en geweigerd voor loten 7 en 8; dat deze vergunning geen aanduiding omtrent de toegelaten bestemmingen geeft, maar enkel de aanduiding "zone voor open bebouwing" bevat; dat een ambachtelijke of commerciële activiteit toen niet uitdrukkelijk uitgesloten was;

dat een eerste aanvraag tot verkavelingswijziging werd geweigerd op 4 mei 1963;

dat een tweede aanvraag tot verkavelingswijziging werd ingewilligd op 5 juli 1963; dat deze verkavelingswijziging de oorspronkelijke loten 1, 2 en 3 hervormde naar de loten 1, 2, 3 en 4; dat de verkavelingswijziging onder meer bepaalt : 'De koppelwoning op te richten op de loten 1 en 2 dient

opgevat als één architectonisch geheel met het uitzicht van één villa, ...'; dat de aanvraag zich situeert op dit lot 1; dat de benaming koppelwoning impliceert dat een ambachtelijke of commerciële activiteit vanaf dat ogenblik uitdrukkelijk uitgesloten werd;

dat een derde verkavelingswijziging werd doorgevoerd op 4 augustus 1969; dat deze wijziging geen betrekking heeft op de huidige aanvraag, maar loten 7 en 8 toevoegt aan de oorspronkelijke verkaveling;

Overwegende dat de exploitatie van de inrichting niet overeenstemt met de verkavelingsvoorschriften die van toepassing zijn voor het gebied waarin de inrichting is gelegen; dat hiervan niet kan afgeweken worden, tenzij door verkavelingswijziging;

Bijgevolg besluit de Afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen tot het uitbrengen van een principieel ongunstig advies";

(c) Op 6 december 1996 adviseert de gewestelijke milieuvergunningscommissie ongunstig. In het advies wordt onder meer overwogen wat volgt:

"Overwegende dat een tweede aanvraag tot verkavelingswijziging werd ingewilligd op 5 juli 1963; dat deze verkavelingswijziging de oorspronkelijke loten 1, 2 en 3 hervormde naar de loten 1,2,3 en 4; dat de verkavelingswijziging onder meer bepaalt: 'De koppelwoning op te richten op de loten 1 en 2 dient opgevat als één architectonisch geheel met het uitzicht van één villa,...'; dat de aanvraag zich situeert op dit lot 1; dat de benaming koppelwoning impliceert dat een ambachtelijke of commerciële activiteit vanaf dat ogenblik uitdrukkelijk uitgesloten werd;

(...)

Overwegende dat de exploitatie van de inrichting niet overeenstemt met de verkavelingsvoorschriften die van toepassing zijn voor het gebied waarin de inrichting is gelegen; dat hiervan niet kan afgeweken worden, tenzij door wijziging van de verkavelingsvergunning;

(...)

Overwegende dat de aanspraken en bezwaren aangehaald door de beroep-
indiener als volgt kunnen worden geëvalueerd:

(...)

- de inrichting is strijdig met de stedenbouwkundige voorschriften van de verkavelingsvergunning van 5 juli 1963;

8. advies

Overwegende dat de inrichting strijdig is met de ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften zoals bepaald in de verkavelingsvergunning;

Overwegende dat er bijgevolg aanleiding toe bestaat de gevraagde vergunning te weigeren".

(d) Op 16 december 1996 herneemt de Vlaamse Milieumaatschappij haar in eerste aanleg uitgebracht advies dat principieel gunstig was voor zover aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan.

1.6. Op 11 maart 1997 neemt de verwerende partij de thans bestreden beslissing die er toe strekt dat het beroep van de verzoekende partij

ongegrond wordt verklaard, dat het besluit van 19 september 1996 van de bestendige deputatie wordt bevestigd, en dat de vergunning dus ook in beroep wordt geweigerd.

De vergunning wordt geweigerd omdat de inrichting strijdig is met de stedenbouwkundige voorschriften van de verkavelingsvergunning van 5 juli 1963. De motivering sluit inhoudelijk aan bij de uitgebrachte ongunstige adviezen.

2. De gegrondheid van het beroep

2.1. Overwegende dat de verzoekende partij als vierde middel aanvoert wat volgt :

"Vierde middel, genomen uit de schending van de Wet van 29 juli 1991 op de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en het Decreet van 23 oktober 1991 op de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse Regering, en genomen uit de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer in het bijzonder het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

In het bestreden besluit wordt het volgende overwogen (p. 7) :

'Overwegende dat de oorspronkelijke verkavelingsvergunning werd verleend op 29 september 1962; dat deze werd toegestaan voor loten 1 t.e.m. 6, en geweigerd voor loten 7 en 8; dat deze vergunning geen aanduiding omtrent de toegelaten bestemmingen geeft, maar enkel de aanduiding 'zone voor open bebouwing' bevat; dat een ambachtelijke of commerciële activiteit toen niet uitdrukkelijk uitgesloten was;

Overwegende dat een eerste aanvraag tot verkavelingswijziging werd geweigerd op 4 mei 1963;

Overwegende dat een tweede aanvraag tot verkavelingswijziging werd ingewilligd op 5 juli 1963; dat deze verkavelingswijziging de oorspronkelijke loten 1,2 en 3 hervormde naar de loten 1,2,3 en 4; dat de verkavelingswijziging onder meer bepaalt : 'De koppelwoning op te richten op de loten 1 en 2 dient opgevat als één architectonisch geheel met het uitzicht van één villa (...)'; dat de aanvraag zich situeert op dit lot 1; dat de benaming koppelwoning impliceert dat een ambachtelijke of commerciële activiteit vanaf dat ogenblik uitdrukkelijk uitgesloten werd;'

1. Deze motivering is niet correct in feite :

Het bestreden besluit stelt dat een ambachtelijke of commerciële activiteit vanaf 1963 uitdrukkelijk uitgesloten werd.

In de verkavelingsvergunning van 5 juli 1963 (stuk 5) is echter geenszins dergelijke uitsluiting terug te vinden.

Het valt overigens niet goed in te zien hoe op impliciete wijze een bestemming uitdrukkelijk kan uitgesloten worden.

Bovendien bevat de verkavelingsvergunning van 5 juli 1963 geen enkel bestemmingsvoorschrift, a fortiori geen wijziging van de bestemming.

2. De motivering is tegenstrijdig :

Enerzijds overweegt het bestreden besluit dat, omdat de verkavelingsvergunning van 29 september 1962 geen aanduiding omtrent de

toegelaten bestemmingen geeft, een ambachtelijke of commerciële activiteit toen niet uitdrukkelijk uitgesloten was.

Anderzijds wordt gesteld dat vanaf 1963 zulks uitgesloten was.

Doch vermits de verkavelingsvergunning van 5 juli 1963 evenmin enige aanduiding omtrent de toegelaten bestemmingen geeft, is dienovereenkomstig een ambachtelijke of commerciële activiteit eveneens toegelaten, minstens niet uitdrukkelijk uitgesloten.

De motieven van het bestreden besluit zijn contradictorisch, nu men van oordeel is dat zulks wel het geval zou zijn.

3. Dat het geenszins de bedoeling was van de overheid om met de verkavelingsvergunning van 5 juli 1963 een bestemmingswijziging door te voeren, blijkt niet enkel uit het hogerstaande, doch ten overvloede uit de vermelding in laatstgenoemde vergunning dat de voorwaarden en bepalingen van de vergunde verkaveling door het Schepencollege dd. 29 september 1962 van kracht blijven.

Door dit alles over het hoofd te zien is de bestreden beslissing genomen tengevolge van een onzorgvuldige feitenvinding.

4. De ondeugdelijkheid van het ingeroepen motief wordt ten overvloede aangetoond doordat het gedurende meer dan 30 jaar geen enkel beletsel heeft gevormd voor de aflevering van opeenvolgende exploitatievergunningen aan verzoekster.

De in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen zijn geschonden, minstens is het besluit niet afdoende gemotiveerd";

2.2.1. Overwegende dat de bestreden weigering is gestoeld op volgende overwegingen uit de aanhef van de bestreden beslissing:

"Overwegende dat de oorspronkelijke verkavelingsvergunning werd verleend op 29 september 1962; dat deze werd toegestaan voor loten 1 tot en met 6, en geweigerd voor loten 7 en 8; dat deze vergunning geen aanduiding omtrent de toegelaten bestemmingen geeft, maar enkel de aanduiding 'zone voor open bebouwing' bevat; dat een ambachtelijke of commerciële activiteit toen niet uitdrukkelijk uitgesloten was;

Overwegende dat een eerste aanvraag tot verkavelingswijziging werd geweigerd op 4 mei 1963;

Overwegende dat een tweede aanvraag tot verkavelingswijziging werd ingewilligd op 5 juli 1963; dat deze verkavelingswijziging de oorspronkelijke loten 1,2 en 3 hervormde naar de loten 1,2,3 en 4; dat de verkavelingswijziging onder meer bepaalt: 'De koppelwoning op te richten op de loten 1 en 2 dient opgevat als één architectonisch geheel met het uitzicht van één villa,...'; dat de aanvraag zich situeert op dit lot 1; dat de benaming koppelwoning impliceert dat een ambachtelijke of commerciële activiteit vanaf dat ogenblik uitdrukkelijk uitgesloten werd;

(...)

Overwegende dat de exploitatie van de inrichting niet overeenstemt met de verkavelingsvoorschriften die van toepassing zijn voor het gebied waarin de inrichting is gelegen; dat hiervan niet kan afgeweken worden, tenzij door wijziging van de verkavelingsvergunning;

(...)

Overwegende dat de aanspraken en bezwaren aangehaald door de beroepindiener als volgt kunnen worden geëvalueerd:

(...)

- de inrichting is strijdig met de stedenbouwkundige voorschriften van de verkavelingsvergunning van 5 juli 1963";

Overwegende dat in de verkavelingsvergunning van 29 september 1962, die betrekking heeft op de loten 1 t.e.m. 6, in de stedenbouwkundige voorschriften wordt gesteld dat de loten te beschouwen zijn "als een zone voor open bebouwing"; dat in de verkavelingswijziging van 5 juli 1963 de oorspronkelijke loten 1, 2, 3 worden hervormd naar de loten 1, 2, 3 en 4; dat voortgaande op de bij die vergunning gevoegde stedenbouwkundige voorschriften de loten 3 en 4, net zoals voorheen te beschouwen zijn als een zone voor open bebouwing en de loten 1 en 2 te beschouwen zijn als een zone voor halfopen bebouwing; dat in de verkavelingswijziging nog staat te lezen :

"De koppelwoning op te richten op de loten 1 en 2 dient opgevat als 1 architectonisch geheel, met het uitzicht van één villa en dat de constructie gelijktijdig wordt opgetrokken";

2.2.2. Overwegende dat de term "koppelwoning" inhoudt dat de op te trekken halfopen bebouwingen voor wonen zijn bestemd, hetgeen meteen een commerciële of ambachtelijke activiteit als bestemming uitsluit; dat overigens ook niet valt in te zien hoe een benzinestation het uitzicht van een "villa" kan hebben; dat de verkavelingsvergunning van 29 september 1962 als voorschrift had "zone voor open bebouwing"; dat uit die term niet kan worden opgemaakt welke bestemming die open bebouwing mocht hebben, zodat in het bestreden besluit terecht werd overwogen dat op basis van de verkavelingsvergunning van 29 september 1962 een ambachtelijke of commerciële activiteit niet uitdrukkelijk uitgesloten was; dat de vermelding in de gewijzigde verkavelingsvergunning van 5 juli 1963 dat de voorwaarden en bepalingen van de vergunde verkaveling van 29 september 1962 van kracht blijven, zo moet worden geïnterpreteerd dat, behoudens de voor de loten 1 en 2 doorgevoerde wijziging met verdere specificering, er niets aan de voorwaarden en bepalingen van de oorspronkelijke verkavelingsvergunning is gewijzigd; dat, tenslotte, het gegeven dat in het verleden vergunningen werden verleend tegen de bepalingen van de verkavelingsvergunning in, geen afbreuk doet aan de hiervoor gegeven interpretatie; dat zo het de bedoeling was om de wijziging uitsluitend te doen slaan op het type bebouwing, dit duidelijk had moeten blijken uit de tekst van de wijzigingsvergunning, hetgeen evenwel niet het geval is; dat het middel niet gegrond is;

2.3. Overwegende dat het Auditoraatsverslag is beperkt tot de bespreking van het vierde middel, dat er derhalve grond is om een aanvullend onderzoek van de zaak te bevelen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De debatten worden heropend.

Artikel 2.

Het door de Auditeur-generaal aangewezen lid van het Auditoraat wordt belast met het aanvullend onderzoek van de zaak.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op drie april tweeduizend en drie, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
	Th. VAN RAEMDONCK,	toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

Th. VAN RAEMDONCK.

M.-R. BRACKE.