RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 242.286 van 11 september 2018
in de zaak A. 219.017/X-16.589.

In zake : NV EVAN FURNITURE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Deborah Smets
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de STAD VEURNE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Archimedesstraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 april 2016, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de stad Veurne van 30 november 2015 houdende de definitieve goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Standstill tankstations Veurne I”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 maart 2018.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Steve Ronse, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Clive Rommelaere, die *loco* advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. De verzoekende partij is eigenares van een meubelverwerkend bedrijf met bijhorende grond gelegen aan de Albert I - laan 29 te Veurne, op een perceel kadastraal bekend sectie C, nr. 203/s/2.

Het bedrijf is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 6 december 1976 vastgestelde gewestplan Veurne-Westkust gelegen in een gebied voor milieubelastende industrie.

4. Begin 2015 maakt de stad Veurne een voorontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Standstill tankstations Veurne I” (hierna: het gemeentelijk RUP) op voor een plangebied dat samenvalt met het

bedrijventerrein “Veurne I” ten zuidoosten van het stadscentrum, waar ook het bedrijf van de verzoekende partij is gevestigd.

Het is de bedoeling van de stad om met het planinitiatief iets te doen aan de wildgroei van tankstations op het industrieterrein die de goede werking van het regionaal bedrijventerrein in het gedrang brengt en mobiliteitsoverlast genereert.

5. In maart 2015 wordt een nota opgemaakt waarin wordt nagegaan of het voornoemde voorontwerp aanzienlijke milieueffecten kan hebben (hierna: de screeningsnota). In de screeningsnota wordt onder meer het volgende gesteld:

> “Omtrent verkeersgeneratie van tankstations zijn er geen kengetallen beschikbaar.
>
> De stad Veurne heeft om die reden enkele tellingen uitgevoerd aan enkele tankstations te Veurne. De tellingen werden uitgevoerd op 28 januari 2015 gedurende 1 uur (tussen 14u tot 15u).
>
> Bij Romac Fuels (58 slangen, waarvan 12 slangen exclusief voor auto’s) werd het wegrijdend verkeer geteld, met name 22 auto's en 46 vrachtwagens per uur. Bij G & V (18 slangen) werd het toekomend vrachtverkeer geteld, met name 24 vrachtwagens.
>
> Gemiddeld komt dit neer op 1,8 auto’s per uur per slang en 1,2 vrachtwagens per uur per slang die wegrijden of vertrekken aan een tankstation.
>
> Als we deze gemiddeldes hanteren voor de tankstations binnen het plangebied, kan de huidige verkeersgeneratie berekend worden.

tankstation	aantal slan-gen	aankomst of vertrek per uur	
		auto's	vrachtwagens
PMO	14	15	7
D&V (total)	22	26	9
G & V	18	0	21
Romac Fuels	58	22	54
totaal		**62**	**91**

> Door de bovenvermelde tankstations worden er 307 voertuigbewegingen per uur gegenereerd.
>
> beschrijving effect
>
> Het RUP voorziet in een beperking van het aantal vestigingen van tankstations tot het hoofdzakelijk vergund aantal (vier). Op deze wijze wordt de wildgroei en verzadiging van het regionaal bedrijventerrein met tankstations voorkomen alsook de bijkomende mobiliteitsoverlast die dit veroorzaakt.

De 4 bestaande tankstations kunnen nog met max. 10 % van het huidig vergunde aantal afnamepunten (verdeelslangen) uitbreiden.

Deze uitbreiding heeft eveneens een impact op het aantal voertuigbewegingen. Er wordt aangenomen dat deze eveneens maximaal met 10% zullen toenemen. Dit zal neerkomen op maximaal 31 voertuigbewegingen per uur of 15,3 vrt/u per rijrichting.

We beschikken enkel over tellingen van de Albert I-laan uitgevoerd door AWV. In de veronderstelling dat al deze bewegingen afkomstig zijn vanaf en terugkeren naar de richting N8, kunnen we deze uitbreiding van ve[r]keersgeneratie toevoegen aan de maximale gemeten intensiteit op de N390. De maximale intensiteit zal stijgen tot 584 vrt/u. Dit betekent een capaciteitsbenutting van 48,7 % (of toename van minder dan 2%). Er blijft nog voldoende restcapaciteit over op de Albert I-laan.

Wegens de verspreide ligging van de verschillende tankstations, kunnen er niet dadelijk uitspraken gedaan worden over de verkeerstoename op het lokale wegennet.

milderende maatregelen

Een goede bewegwijzering van en naar de bedrijvenzones: is op vandaag reeds aanwezig.

conclusie

De geraamde 31 bijkomende voertuigbewegingen per uur zijn aan de lage kant en kunnen niet als een aanzienlijk effect beschouwd worden.

[…]

conclusie

geen aanzienlijk effect."

6. Op 5 mei 2015 wordt een plenaire vergadering gehouden omtrent het voorontwerp van het gemeentelijk RUP.

Op de plenaire vergadering merkt de vertegenwoordiger van de provincie West-Vlaanderen op dat de aantallen in de toelichtende tabel telkens resulteerden in meer dan 10% "wegens allen naar boven afgerond", en is daarom voorgesteld om "dit eenduidig verordenend vast te leggen" door een toename met 15% toe te laten en af te ronden naar beneden.

7. Op basis van de screeningsnota beslist de dienst Milieueffectrapportage van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Vlaamse Gewest (hierna: de dienst Mer) op 10 juni 2015 "dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is".

8.1. Met een besluit van 6 juli 2015 stelt de gemeenteraad van de stad Veurne het ontwerp van gemeentelijk RUP "Standstill tankstations Veurne I" voorlopig vast.

8.2. In de voorschriften van dit ontwerp is onder meer het volgende bepaald:

> "Artikel 1: verbod tankstations (overdruk)
> […]
> • maximale toename van het aantal afnamepunten met 15 % ten opzichte van het bestaande aantal afnamepunten (afgerond naar beneden) zoals vergund op 1 januari 2015."

8.3. In de toelichtingsnota bij het ontwerp van RUP wordt over het aantal verdeelslangen per tankstation het volgende gesteld:

Tankstation	[Aantal] afnamepunten (verdeelsla[n]gen) op 01/01/2015	Uitbreiding
Romac Fuels	58	6
G&V	19	2
PMO	16	2
D&V	22	3

9. Tijdens het openbaar onderzoek van 10 augustus 2015 tot 8 oktober 2015 worden geen tijdige bezwaren ingediend.

10. De gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de stad Veurne (hierna: de Gecoro) verleent op 12 november 2015 een eenparig gunstig advies over het plandossier, mits voldaan wordt aan enkele opmerkingen en aandachtspunten.

11.1. Bij het bestreden besluit van 30 november 2015 stelt de gemeenteraad van de stad Veurne het gemeentelijk RUP definitief vast.

11.2. Onder "gewenste structuur" en "planopzet" wordt in de toelichtingsnota bij dit gemeentelijk RUP onder meer gesteld wat volgt:

“1 probleemstelling

De stad Veurne wordt geconfronteerd met een wildgroei en verzadiging van tankstations op regionaal bedrijventerrein Veurne I, waarbij deze ontwikkeling de goede werking van het bedrijventerrein in het gedrang brengt enerzijds en mobiliteitsoverlast genereert anderzijds.

Het plangebied kent op heden de volgende bestemmingen volgens het gewestplan:

- gebied voor milieubelastende industrie;
- regionaal bedrijventerrein [met openbaar karakter].

▪ gewestplan

In het algemeen zijn de industriegebieden volgens het gewestplan (artikel 7 en 8 van het KB 28 december 1972) bestemd voor de vestiging van industriële of ambachtelijke bedrijven. Ze omvatten een bufferzone.

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

Het gebied voor milieubelastende industrie is bestemd voor bedrijven die om economische of sociale redenen moeten worden afgezonderd.

De omzendbrief betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, gewijzigd via omzendbrief dd. 25/1/2002 en 25/10/2002 stelt met betrekking tot de complementaire dienstverlenende bedrijven:

‘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.

Aangezien dergelijke dienstverlenende bedrijven complementair zijn en ten behoeve van de andere (namelijk de bestaande of voorziene) industriële bedrijven worden opgericht, kan vergunning slechts worden afgegeven indien reeds industrieën of ambachtelijke bedrijven bestaan of concrete plannen tot realisatie ervan bekend zijn.

Artikel 7 vermeldt limitatief de aard van deze complementaire bedrijven die kunnen worden toegelaten.’

[…]

▪ conclusie

Het uitbaten van een tankstation wordt niet aanzien als een industriële activiteit, doch eerder als een dienstverlenende activiteit op een regionaal bedrijventerrein.

Op heden bevinden zich op het bedrijventerrein 4 tankstations die niet alleen diensten verlenen aan de eigenlijke industriële bedrijven gevestigd op het regionaal bedrijventerrein. Deze tankstations trekken ook diverse wagengebruikers aan van buiten het bedrijventerrein. Op deze wijze wordt bijkomend (vrachtwagen) verkeer, niet-eigen aan het regionaal bedrijventerrein, aangetrokken waardoor een toenemende mobiliteit gegenereerd wordt. Dit leidt tot mobiliteitsproblemen ter hoogte van de tankstations (verkeersafwikkeling) en op het bedrijventerrein waarbij de goede werking en het functioneren van het regionaal bedrijventerrein wordt belemmerd.

Tankstations als dienstverlenende bedrijf dienen complementair te zijn aan de andere bedrijven. Er dient ten allen tijde vermeden te worden dat deze complementaire functies de hoofdbestemming voor industriële activiteiten verdringt.

De stad vindt dat met de huidige 4 in hoofdzaak vergunde tankstations op het regionaal bedrijventerrein een maximaal punt bereikt is. Bijkomende tankstations zullen enkel bijkomende (vracht)wagens aantrekken waardoor de hoofdbestemming van het bedrijventerrein in het gedrang komt.

Uit de bestemming (gewestplan) blijkt duidelijk dat de complementariteit niet op perceelsniveau of per bedrijf moet bekeken worden, maar wel op niveau van het volledige industriegebied.

2 uitleg planopbouw | zonering

2.1 algemeen

De stad wenst de hoofdfunctie van het regionaal bedrijventerrein te versterken. Daartoe wordt een standstill principe voor de 4 bestaande tankstations ingevoerd via een overdruk in het RUP."

11.3. Het bedrijf van de verzoekende partij ligt binnen de perimeter van het plan en wordt beheerst door de overdruk "verbod tankstations".

De verordenende stedenbouwkundige voorschriften voor deze overdruk luiden onder meer als volgt:

In het gebied, aangeduid met deze overdruk, geldt een verbod op het oprichten van tankstations, met uitzondering van

- de bestaande tankstations binnen het plangebied, zoals aangeduid op het verordend grafisch plan;
- het oprichten van voorzieningen voor het tanken van het eigen wagenpark van het bedrijf, waarbij elke commerciële uitbating naar derden of kaarthouders toe wordt uitgesloten.

De bestaande tankstations, zoals aangeduid op het plan bestaande toestand, kunnen uitbreiden onder de volgende voorwaarden:

- maximale toename van het aantal afnamepunten met 15% ten opzichte van het bestaande aantal afnamepunten (afgerond naar beneden) zoals vergund op 1 januari 2015;
- de benodigde oppervlakte voor de uitbreiding wordt voorzien op of grenzend aan het perceel waar het bestaande tankstation gevestigd [is].

[…]."

11.4. In de toelichtingsnota bij het definitief vastgestelde gemeentelijk RUP wordt over het aantal verdeelslangen per tankstation het volgende gesteld:

Tankstation	[Aantal] afnamepunten (verdeelsla[n]gen) op 01/01/2015	Uitbreiding
Romac Fuels	63	9
G&V	17	2
PMO	16	2
D&V	22	3

12. Van het bestreden besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 2 februari 2016.

IV. Onderzoek van het derde middel

Standpunt van de partijen

13. De verzoekende partij leidt een derde middel af uit de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en van artikel 4.2.3, § 1, van het decreet van 5 april 1995 'houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid' (DABM).

De verzoekende partij wijst er op dat in het voorontwerp van het gemeentelijk RUP voorzien was dat de bestaande bedrijven het reeds aanwezige aantal verdeelslangen met maximaal 10% konden uitbreiden. Dit voorschrift werd zo voorgelegd aan de adviserende instanties en vormde tevens het basisuitgangspunt voor het bestuderen van de mogelijke milieu-impact van het voorgenomen plan in de screeningsnota. Na de plenaire vergadering heeft de planologische overheid er plots voor geopteerd om het maximale uitbreidingspercentage op te trekken tot 15%. Volgens de verzoekende partij is het cruciaal dat de planologische overheid op geen enkel moment onderzocht heeft of het optrekken van het maximale uitbreidingspercentage van 10% naar 15% bijkomende negatieve gevolgen zou hebben voor de verkeersleefbaarheid in de omgeving. Zulks kan nochtans vermoed worden, nu het voorzien van meer verdeelslangen uiteraard ook meer vrachtverkeer zal aantrekken.

De verzoekende partij benadrukt dat bij de screening van de milieueffecten de toegestane uitbreiding substantieel onderschat is. Men heeft

enkel en alleen de mogelijke impact van de uitbreiding met 10% onderzocht en op basis van deze ontoereikende informatie geoordeeld dat de milieu-impact van het voorgenomen plan al bij al beperkt zou zijn. In ieder geval gaat de screening van de milieueffecten uit van een foutieve voorstelling van het voorgenomen plan en worden op die manier de gevolgen van het plan op foutieve wijze ingeschat. De besluitvorming kon niet wettig op deze screening steunen.

14. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat bij de screening van de milieueffecten van het voorontwerp van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan er blijkbaar rekening is mee gehouden dat na maximale uitbreiding het totaal aantal verdeelslangen van de in het plangebied aanwezige tankstations 132 zou bedragen. Het definitief vastgestelde gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan laat bij maximale uitbreiding 134 verdeelslangen toe, in plaats van – "zoals werd voorgehouden ten tijde van de MER-screening" – 132. Volgens de verwerende partij is deze "minimale absolute afwijking" niet van aard om de in het middel aangehaalde beginselen te miskennen. Zij meent dat "[i]n alle redelijkheid kan worden aangenomen dat deze minimale wijziging van de aantallen niet tot een ander oordeel zou hebben geleid inzake de MER-screening en de daaropvolgende ontheffingsbeslissing". Zij voegt er nog aan toe dat "[d]e motieven op grond waarvan de aanpassing werd doorgevoerd […] 'redactioneel' van aard [zijn] om een grote rechtszekerheid te bekomen, zoals blijkt uit het verslag van de plenaire vergadering".

Beoordeling

15. Het bestreden gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan laat bij maximale uitbreiding 134 verdeelslangen in het plangebied toe.

16. Het is ten onrechte dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord voorhoudt dat bij de screening van de milieueffecten van het voorontwerp van het gemeentelijk RUP er rekening zou zijn mee gehouden dat bij maximale uitbreiding het totaal aantal verdeelslangen van de in het plangebied aanwezige tankstations 132 zou bedragen. Uit de gegevens van de zaak

(randnr. 5) blijkt immers dat er bij die screening van uit is gegaan dat er zich in het plangebied 112 verdeelslangen bevinden en dat het (voorontwerp van) RUP toelaat om dit aantal met maximum 10% te laten stijgen, waarbij dient te worden opgemerkt dat wanneer 10% bij 112 wordt geteld het resultaat 123,2 – en niet 132 – is.

Bij de screening van de milieueffecten is dus aangenomen dat bij maximale uitbreiding het aantal verdeelslangen in het plangebied bijna tien minder zou bedragen dan het in het definitief vastgestelde gemeentelijk RUP vastgestelde aantal.

17. Uit het voorgaande volgt dat het voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan waarop de screeningsnota en de ontheffingsbeslissing van de dienst Mer betrekking hebben, verschilt van het bestreden gemeentelijk RUP op een voor de milieueffectbeoordeling relevant punt.

Er dient te worden vastgesteld dat het verschil tussen 123,2 en 134 substantieel is. Aan die vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door de door de verwerende partij aangehaalde omstandigheid dat dit verschil het loutere gevolg zou zijn van een redactionele aanpassing ter verhoging van de rechtszekerheid.

18. Aangezien de dienst Mer zich enkel op basis van de screeningsnota heeft uitgesproken, die steunt op het voorontwerp van RUP, wordt vastgesteld dat er voor het door het definitief vastgestelde gemeentelijk RUP toegelaten maximum van 134 verdeelslangen geen dienstige ontheffingsbeslissing van de dienst Mer voorligt.

19. Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van de stad Veurne van 30 november 2015 houdende de definitieve goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Standstill tankstations Veurne I".

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van elf september 2018, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Silvan De Clercq **Johan Lust**