

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/1138 van 24 mei 2016
in de zaak 1213/0191/A/6/0170

In zake: de nv **ASBO**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Dirk VAN HEUVEN
kantoor houdende te 2600 Berchem (Antwerpen), Cogels Osylei 61
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **OOST-VLAANDEREN**

verwerende partij

*Tussenkomen-
de partij:*

het **college van burgemeester en schepenen** van de gemeente **WETTEREN**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Willy VAN DER GUCHT
kantoor houdende te 9000 Gent, Voskenslaan 34
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 19 november 2012, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 27 september 2012.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wetteren van 4 mei 2012 verworpen.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het plaatsen van kantoorruimten met polyvalente mogelijkheden in een vliegtuig.

De bestreden beslissing heeft betrekking op het perceel gelegen te 9230 Wetteren, Kwatrechtsteenweg en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie G, nummer 0730R2.

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 tussenkomenende partij heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 12 november 2013 in de eerste kamer, waar de zaak in beraad werd genomen.

Bij beschikking van 29 februari 2016 heeft de voorzitter van de Raad het beroep vervolgens toegewezen aan de zesde kamer.

Bij tussenarrest van 3 maart 2016 heeft de voorzitter van de zesde kamer de debatten heropend teneinde de behandeling van het beroep te hernemen voor de anders samengestelde kamer.

De partijen zijn opgeroepen om te verschijnen voor de openbare zitting van 12 april 2016, waar de vordering tot vernietiging opnieuw werd behandeld.

Kamervoorzitter Karin DE ROO heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende, verwerende en tussenkomenende partij zijn schriftelijk verschenen.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (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.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de VCRO hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. TUSSENKOMST

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wetteren verzoekt met een aangetekende brief van 26 december 2012 om in het geding te mogen tussenkomen. De voorzitter van de eerste kamer heeft met een beschikking van 20 februari 2013 aan de tussenkomenende partij toelating verleend om in de debatten tussen te komen.

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

IV. FEITEN

Op 24 januari 2012 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij de tussenkomenende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het plaatsen van kantoorruimten met polyvalente mogelijkheden in een vliegtuig (Boeing 707)”*.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan ‘Gentse en Kanaalzone’ gelegen in industriegebied.

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

Er werd geen openbaar onderzoek gehouden.

Het agentschap Wegen en Verkeer adviseert op 28 februari 2012 voorwaardelijk gunstig.

De vzw ATO adviseert op 29 februari 2012 gunstig.

De nv Waterwegen & Zeekanaal, afdeling Zeeschelde adviseert op 8 maart 2012 voorwaardelijk gunstig.

De gemeentelijke dienst lokale economie Wetteren brengt op 22 maart 2012 volgend ongunstig advies uit:

“ ...

In voorliggende aanvraag wenst de aanvrager kantoorruimten met polyvalente mogelijkheden in een vliegtuig realiseren. Uit de plannen blijkt dat het niet de bedoeling is om kantoren te realiseren maar eerder vergader- en conferentieruimten.

Het vliegtuig is gelegen in industriezone. Deze zone is bestemd voor de vestiging van industriële of ambachtelijke bedrijven. 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. Dit voorstel om vergader- en conferentieruimten te voorzien komt niet in overeen met de bestemming van de zone. In Wetteren zijn bovendien de mogelijkheden momenteel schaars zo niet onbestaande om een locatie te vinden voor nieuwe industriële of ambachtelijke bedrijven. Het is daarom ook niet opportuun om te overwegen om gronden met die bestemming voor kantoor- en/of vergaderruimte te laten benutten.

Verder heeft de dienst Lokale Economie nog vragen bij de toegankelijkheid van de voorgestelde ruimten en in het bijzonder over het betreden van het vliegtuig. Ongunstig.

...”

De brandweer van Wetteren adviseert op 23 april 2012 voorwaardelijk gunstig.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 2 mei 2012 het volgende ongunstig advies:

“ ...

Verenigbaarheid met voorschriften inzake ruimtelijke ordening (ruimtelijke uitvoeringsplannen, plannen van aanleg, verkavelingsvoorschriften, verordeningen...)

De aanvraag is strijdig met de geldende voorschriften. Industriegebieden zijn bestemd voor de vestiging van industriële bedrijven. De functies van de in te richten ruimtes zijn niet duidelijk. In het verleden werd een vergunning aangevraagd waarbij werd gesteld dat de ruimtes in het vliegtuig zouden worden gebruikt voor het geven van opleidingen en als conferentieruimte. De kantoren waarvan sprake in de aanvraag zijn niet complementair aan een naastgelegen industrieel bedrijf. Men kan hier dus niet spreken van een

nevenfunctie. Daarnaast gaat het hier niet om een industrieel of ambachtelijk bedrijf, noch om een complementair dienstverlenend bedrijf.

...

Beoordeling van de goede plaatselijke aanleg

De aanvraag is niet conform de planologische bepalingen aangezien het perceel van aanvraag gelegen is in industriegebied en de inhoud van de aanvraag geen industrieel of ambachtelijk bedrijf, noch een complementair dienstverlenend bedrijf betreft;

...

Overwegende dat de constructie een niet-vergunde constructie betreft;

Overwegende dat de inhoud van de aanvraag gaat over het uitvoeren van werken met betrekking tot de functiewijziging van een niet-vergunde constructie;

Vanuit stedenbouwkundig standpunt zijn er bezwaren.

De aanvraag dient ongunstig beoordeeld te worden.

...

De tussenkommende partij sluit zich aan bij het ongunstig advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar en weigert op 4 mei 2012 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij.

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 13 juni 2012 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 3 september 2012 om dit beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 21 augustus 2012 beslist de verwerende partij op 27 september 2012 om het beroep te verwerpen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

2.3 De juridische aspecten

...

De aanvraag werd door appellant gekwalificeerd als "het plaatsen van kantoorruimten met polyvalente mogelijkheden in een vliegtuig (boeing 707)". Het gaat hier evenwel om een niet vergund vliegtuig. Op de plannen is bovendien een conferentiezaal en een polyvalente studie/opleidingszaal terug te vinden, in plaats van kantoren. De kwalificatie van appellant kan bijgevolg niet aanvaard worden : Het gaat hier niet om het realiseren van kantoorruimtes in een vliegtuig, maar om (het regulariseren van) het plaatsen van een vliegtuig dat een polyvalent gebruik zal kennen.

Appellant toont niet aan hoe de gevraagde ruimtes een noodzakelijkheid vormen voor de bedrijfsvoering van ASBO.

En dient dan ook geconcludeerd dat het gevraagde strijdig is met de voorschriften van het geldend gewestplan, als hoger omschreven. Het betreft een vliegtuig dat als polyvalente conferentie- en opleidingsruimte ingericht wordt, functies die geen directe band hebben met de aldaar gevestigde bedrijven van appellant, onder meer gelet op het losstaand karakter ten opzichte van de andere bedrijfsgebouwen.

De aanvraag staat bijgevolg niet louter in functie van een industrieel of ambachtelijk bedrijf, en betreft evenmin een aan het industriegebied complementair dienstverlenend bedrijf;

Het betreft derhalve geen voorziening in functie van 'productie'-bedrijf, noch een complementair dienstverlenend bedrijf. Artikel 7 van het K.B. van 28 december 1972 vermeldt limitatief de aard van deze complementaire bedrijven die kunnen worden

toegelaten : bankagentschappen, transportbedrijven, collectieve restaurants, opslagplaatsen van goederen (bestemd voor nationale of internationale verkoop).

De toepasselijke omzendbrief van 8 juli 1997 inzake de toepassing van de gewestplannen stelt: "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."

Dit schoonmaakbedrijf staat echter niet ten dienste van de andere bedrijven op het industrieterrein.

Bijgevolg dient geconcludeerd dat het gevraagde strijdig is met de geldende bestemming, en niet binnen het toepassingsgebied van de geldende afwijkingsbepalingen valt.

...

2.4 De goede ruimtelijke ordening

De goede plaatselijke aanleg wordt niet geschaad door het plaatsen van dit vliegtuig.

Het betreft een voorwerp met bijzondere verschijningsvorm, dat nog compleet is en in goede staat en als 'landmark' een niet storende beeldbepalende waarde heeft in deze toch zeer heterogene omgeving die gekenmerkt wordt door talloze zeer uiteenlopende bebouwingsvormen zowel qua schaal als functie.

De terreinname op de grond bedraagt 30m² op een totale oppervlakte van 5800m² aan parking, er kan derhalve bezwaarlijk gesteld worden dat door de plaatsing van het vliegtuig(de vergunde verharding (parking) niet meer in het kader van het industriegebied zou kunnen worden aangewend.

Er zijn evenwel geen opportuniteitsafwegingen te maken die erin kunnen resulteren dat er kan voorbijgegaan worden aan de hiervoor aangehaalde legaliteitsbelemmering voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning.

2.5 Conclusie

Uit wat voorafgaat, dient besloten dat het beroep niet voor inwilliging vatbaar is.

Stedenbouwkundige vergunning dient te worden geweigerd.

..."

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

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

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij stelt dat haar belang evident is, nu ze als aanvrager van de vergunning beschikt over het vereiste belang overeenkomstig artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 1° VCRO.

2.

De tussenkomenende partij betwist het belang van de verzoekende partij.

Ze werpt op dat de verzoekende partij niet over een actueel belang beschikt bij de voorliggende vordering, omdat de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning vraagt voor het uitvoeren van werken aan een niet-vergunde constructie. De verzoekende partij zou deze werken sowieso niet mogen uitvoeren.

3.

De verzoekende partij antwoordt hierop dat zij met de geweigerde vergunningsaanvraag net wil bekomen dat het vliegtuig alsnog vergund wordt op het kadastraal perceel sectie G, nummer 730R2. Ze verwijst daarbij naar rechtspraak die stelt dat een verzoekende partij een wettig belang heeft bij de vernietiging van een besluit waarbij haar een vergunning wordt geweigerd, zelfs wanneer de aanvraag een regularisatie beoogt.

Beoordeling door de Raad

De Raad stelt vast dat artikel 4.8.11, eerste lid, 1° VCRO de verschillende belanghebbenden aanduidt die bij de Raad beroep kunnen instellen. De tekst van dit artikel is duidelijk en duidt de aanvrager van de vergunning aan als een belanghebbende die beroep kan instellen bij de Raad. De aanvrager van de vergunning moet zijn belang niet verder bewijzen.

Artikel 4.2.24 VCRO laat een regularisatievergunning toe en bepaalt dat de sanctionering van een inbreuk een regularisatie niet uitsluit. De vraag naar het al dan niet vergund karakter van het vliegtuig en de eventuele invloed ervan op het uitvoeren van de door de verzoekende partij gevraagde werken betreft een discussie ten gronde en doet geen afbreuk aan het belang van de verzoekende partij.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.7.22 en 4.7.23 VCRO, de hoorplicht, de rechten van verdediging en artikel 10 en 11 van het decreet betreffende de

openbaarheid van bestuur van 26 maart 2004 (verder: het openbaarheidsdecreet) gecombineerd met de motiveringsplicht.

De verzoekende partij zet uiteen dat haar recht op voorafgaandelijke kennisname van het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar werd miskend.

In een eerste onderdeel voert ze aan dat uit de artikelen 4.7.22 en 4.7.23, §1 VCRO blijkt dat de decreetgever volgende logische volgorde heeft willen voorzien: eerst maakt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar zijn verslag op, vervolgens worden het verslag en het dossier samengevoegd en aan de deputatie voorgelegd, de deputatie organiseert een hoorzitting en tot slot beslist de deputatie op grond van het verslag en na de hoorzitting.

De verzoekende partij voert in een tweede onderdeel een schending aan van de hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur en verwijst naar rechtspraak die stelt dat aan de hoorplicht slechts is voldaan indien diegene die verzoekt te worden gehoord, op het ogenblik dat hij wordt gehoord over alle gegevens en stukken beschikt waarop de overheid steunt om over het beroep uitspraak te doen. Wanneer na de hoorzitting een nieuw advies met nieuwe elementen wordt bekomen en de partijen hierover niet worden gehoord, wordt er dus een inbreuk op de hoorplicht gemaakt.

De hoorplicht houdt in dat de betrokkene de gelegenheid moet hebben om nuttig, dit wil zeggen met kennis van zaken, voor zijn belangen op te komen. Het is slechts zinvol om een standpunt naar voren te brengen wanneer de betrokkene kennis heeft van de essentiële gegevens die het bestuur in zijn besluitvorming wil betrekken. Omgekeerd heeft de juiste uitoefening van het hoorrecht ook een nuttig effect voor het bestuur, dat immers met volledige kennis van zaken (met inbegrip van de visie van de gehoorde) zal kunnen beslissen.

De systematische handelswijze van de verwerende partij, die er meer bepaald in bestaat dat het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar pas na de hoorzitting aan de partijen wordt bezorgd, schendt de hoorplicht.

In een derde onderdeel werpt de verzoekende partij een schending op van de artikelen 10 en 11 van het openbaarheidsdecreet gecombineerd met de motiveringsplicht. Artikel 11 voorziet in een uitzonderingsmogelijkheid op de openbaarheid van bestuursdocumenten als de aanvraag betrekking heeft op bestuursdocumenten die niet af of onvolledig zijn. Artikel 10 van het openbaarheidsdecreet bepaalt echter dat deze uitzondering geval per geval moet worden bekeken en restrictief wordt uitgelegd. In de bestreden beslissing wordt echter geen enkele toelichting gegeven waarom de verzoekende partij geen voorafgaandelijke kennis heeft kunnen nemen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

In een vierde onderdeel wordt aangevoerd dat de handelswijze van de verwerende partij tevens het fair play-beginsel schendt, dat inhoudt dat de administratie zich niet van onfatsoenlijke middelen mag bedienen om de burger in het verkrijgen van zijn recht te verhinderen, onder meer door het achterhouden van relevante gegevens.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat uit de artikelen 4.7.22 VCRO en 4.7.23 VCRO op geen enkele wijze een chronologie blijkt. Artikel 4.7.23 VCRO bepaalt enkel dat de deputatie beslist op basis van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar én nadat de betrokken partijen gehoord werden. Aan beide voorwaarden werd voldaan. De deputatie is vrij om het praktisch verloop van de beroepsprocedure naar eigen oordeel te regelen.

Wat het tweede middelonderdeel betreft, dient te worden opgemerkt dat de VCRO expliciet voorziet dat de partijen kunnen gehoord worden, zoals ook is gebeurd. De partijen moeten echter niet de mogelijkheid krijgen om op het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar te antwoorden. Dit is op geen enkele wijze in de VCRO voorzien en strijdt met het administratieve karakter van de procedure.

Om zich op de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur te kunnen beroepen, moet blijken dat de overheid een beslissing nam die gesteund is op het persoonlijk gedrag van de betrokkene (RvS nr. 213.628 van 1 juni 2011). De bestreden beslissing werd echter niet genomen op grond van het persoonlijke gedrag van de verzoekende partij, maar wel op grond van de strijdigheid met de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan. Er is dan ook geen sprake van een schending van de hoorplicht.

Wat het derde middelonderdeel betreft, antwoordt de verwerende partij dat het een vast gebruik is voor de deputatie van Oost-Vlaanderen dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar slechts een verslag opmaakt na de hoorzitting, om op deze wijze rekening te kunnen houden met eventueel relevante argumentatie ten aanzien van de feiten die tijdens de hoorzitting naar voor werden gebracht. Het verslag kan dus nog niet af zijn vóór de hoorzitting, zodat deze niet ter kennis kan worden gebracht aan de te horen partijen. Het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar is bovendien geen eenzijdig bewijsstuk dat tegensprekelijk in de procedure moet worden gebracht. Het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar is in wezen een voorstel van beslissing voor de deputatie, op basis van de elementen van het dossier, met inbegrip van de argumentatie van de verzoekende partij, veruitwendigd tijdens de hoorzitting. Al deze gegevens zijn de partijen bekend. Aan de verzoekende partij wordt dus geen informatie weerhouden, zodat er geen schending is van het openbaarheidsdecreet.

Zo het "fairplaybeginsel" al een afzonderlijke rechtsregel is, vereist de schending ervan niet alleen een onzorgvuldig optreden, maar bovendien dat hieraan moedwilligheid ten grondslag ligt, hetgeen veronderstelt dat verzoekster aantoont dat de overheid te dezen met enige kwade trouw zou hebben gehandeld en met opzet zou hebben gepoogd haar in de uitoefening van haar rechten te belemmeren (RvS nr. 194.978 van 30 juni 2009). De verzoekende partij toont niet aan dat er sprake is van enige kwade trouw in hoofde van de verwerende partij.

3.

De tussenkomende partij werpt in de eerste plaats op dat de verzoekende partij geen belang heeft bij dit middel, omdat ze niet aantoont dat het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar voor haar een ander licht had kunnen werpen op de zaak. Het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar ligt integendeel in de lijn van het weigeringsbesluit van het college van burgemeester en schepenen en bevat geen nieuwe elementen, waarop de verzoekende partij had moeten kunnen reageren.

De verzoekende partij heeft haar standpunt reeds kunnen uiteenzetten in haar administratief beroepschrift. De verzoekende partij toont niet aan welke argumenten zij nog had kunnen toevoegen indien zij kennis had gehad van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

Wat het eerste onderdeel betreft, stelt de tussenkomende partij dat in de artikelen 4.7.22 en 4.7.23 VCRO nergens de chronologie wordt opgelegd die de verzoekende partij er meent in te lezen. De verzoekende partij heeft het over een logische volgorde, doch het is evenzeer logisch dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar pas zijn verslag opmaakt nadat hij de beroepsindiener heeft gehoord.

Wat het tweede onderdeel betreft, stelt de tussenkomende partij dat de hoorplicht niet geschonden is, aangezien de verzoekende partij haar standpunt omtrent het essentiële weigeringsmotief uitvoerig heeft kunnen toelichten in het beroepsschrift. De strijdigheid met de bestemmingsvoorschriften was immers reeds een weigeringsmotief in de beslissing van het college van burgemeester en schepenen. De verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat zij met betrekking tot dit weigeringsmotief nuttige elementen had kunnen toevoegen tijdens de hoorzitting, indien zij vooraf kennis had gekregen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

Wat het derde onderdeel betreft, werpt de tussenkomende partij op dat er geen sprake kan zijn van een schending van het openbaarheidsdecreet, aangezien de verzoekende partij uiteindelijk wel inzage heeft gekregen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

Tot slot kan er evenmin sprake zijn van een schending van het fair play-beginsel, aangezien de verzoekende partij wel degelijk kennis had van alle relevante feitelijke gegevens.

4.

In haar wederantwoordnota verwijst de verzoekende partij nog naar de rechtspraak van de Raad over dit onderwerp (RvVb 16 oktober 2012, nr. A/2012/0410; RvVb 18 december 2012, nr. A/2012/0531 en RvVb 29 januari 2013, nr. A/2013/0032).

Verder merkt de verzoekende partij op dat het debat over de aard van de activiteiten die zij ter plaatse ontplooit voor het eerst in de beroepsprocedure aan bod is gekomen. Dit zou aan bod gekomen zijn tijdens de pleidooien voor de deputatie.

Beoordeling door de Raad

1.

De tussenkomende partij betwist het belang van de verzoekende partij bij dit middel. Volgens haar bevat het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar geen nieuwe elementen en heeft de verzoekende partij haar standpunt omtrent het essentiële weigeringsmotief reeds kunnen toelichten in haar administratief beroepsschrift.

Zowel het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar als het hoorrecht en de daaraan gekoppelde hoorplicht in hoofde van de verwerende partij vormen een wezenlijk onderdeel van de in de VCRO vastgestelde administratieve beroepsprocedure. Het verslag en het horen van de beroeper die daarom heeft verzocht, zijn substantiële vormvereisten.

Dit betekent dan ook dat diegene die verzoekt te worden gehoord, voor de hoorzitting kennis moet kunnen krijgen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, zodat deze daarop nuttige opmerkingen kan formuleren. De Raad oordeelt dat hieraan geen afbreuk kan worden gedaan door de omstandigheid dat het verslag “in de lijn ligt” van de weigeringsbeslissing van de tussenkomende partij en de verzoekende partij haar argumenten reeds in haar administratief beroepsschrift heeft kunnen uiteenzetten.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar neemt het standpunt van het college van burgemeester niet zonder meer over, maar maakt een eigen beoordeling van de aanvraag waarbij hij de beroepsargumenten mee in rekening brengt. Op basis van zijn beoordeling besluit hij dat het gevraagde strijdig is met de voorschriften van het gewestplan. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar steunt zijn beoordeling onder meer op de overweging dat de verzoekende partij niet heeft aangetoond op welke wijze de gevraagde ruimtes noodzakelijk zijn voor de bedrijfsvoering en dat geen directe band is aangetoond tussen de gevraagde functies en het ter plaatse gevestigd

bedrijf. De verzoekende partij heeft er belang bij om de mogelijkheid te krijgen haar visie daarover uiteen te zetten aan de verwerende partij.

De exceptie van de tussenkomenende partij wordt verworpen.

2.

De verzoekende partij voert in een eerste onderdeel van het eerste middel aan dat de artikelen 4.7.22 en 4.7.23, §1 VCRO geschonden zijn omdat het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar opgesteld werd na het organiseren van de hoorzitting. Volgens de verzoekende partij volgt uit voormelde artikelen dat de decreetgever een bepaalde volgorde heeft voorzien volgens dewelke het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar voorafgaand aan de hoorzitting dient te worden opgesteld.

Doordat de verwerende partij geen kennis heeft genomen van de reactie van de verzoekende partij op het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, zou volgens de verzoekende partij ook de hoorplicht geschonden zijn.

3.

Artikel 4.7.23, §1 VCRO bepaalt:

“De deputatie neemt haar beslissing omtrent het ingestelde beroep op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar en nadat zij of haar gemachtigde de betrokken partijen op hun verzoek schriftelijk of mondeling heeft gehoord. De Vlaamse Regering kan nadere regelen met betrekking tot de hoorprocedure bepalen.”

Uit deze bepaling volgt dat de deputatie het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar bij haar beoordeling van de aanvraag dient te betrekken.

De hoorplicht, zoals bepaald in de aangehaalde bepaling, houdt in dat degene die verzoekt te worden gehoord, beschikt over de gegevens en stukken die de deputatie bij de beoordeling van de aanvraag betreft en hij zodoende op nuttige wijze zijn opmerkingen met betrekking tot de aanvraag kan toelichten.

De hoorplicht vormt een wezenlijk onderdeel van de in de VCRO vastgestelde beroepsprocedure. Het horen van de beroeper die daarom heeft verzocht, is derhalve een substantiële vormvereiste.

Dit betekent dan ook dat diegene die verzoekt te worden gehoord, voor de hoorzitting kennis moet kunnen krijgen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, zodat deze daarop nuttige opmerkingen kan formuleren.

Het door de verwerende partij gehanteerde systeem waarbij het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar pas na de hoorzitting wordt opgesteld, is niet in overeenstemming met de duidelijke in de VCRO opgelegde chronologie.

De verzoekende partij heeft in haar administratief beroepschrift van 13 juni 2012 verzocht om gehoord te worden. De Raad stelt vast dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar zijn verslag heeft uitgebracht op 3 september 2012, na het houden van de hoorzitting van 27 augustus 2012 waarop de verzoekende partij werd gehoord.

De verzoekende partij kon derhalve geen kennis krijgen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar voor de hoorzitting. De verwerende partij heeft de verzoekende

partij ook niet de mogelijkheid geboden om haar opmerkingen te formuleren over dit na de hoorzitting uitgebracht verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

De bestreden beslissing schendt artikel 4.7.23, §1 VCRO en de hoorplicht.

De andere door de verzoekende partij ingeroepen schendingen, met name de schending van artikel 10 en 11 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur (gecombineerd met de motiveringsplicht) en de schending van het fairplay-beginsel, dienen niet verder te worden onderzocht.

4.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 7.2 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (verder: het Inrichtingsbesluit), de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van individuele bestuurshandelingen, de materiële motiveringsplicht en de bestemming van het gewestplan “Gentse en Kanaalzone”.

De verzoekende partij zet uiteen dat de aanvraag wel degelijk verenigbaar is met de planologische bestemming als industriegebied.

De discussie in de bestreden beslissing over de waarachtige kwalificatie van het gevraagde gebruik is volgens de verzoekende partij naast de kwestie: het gaat ofwel om een kantoorruimte met polyvalente mogelijkheden, ofwel om een polyvalente zaal met kantoor mogelijkheden. De verzoekende partij ziet het verschil tussen het ene en het andere niet.

De verwerende partij stelt de vraag of “*de gevraagde ruimten een noodzakelijkheid vormen voor de bedrijfsvoering van Asbo*”. Zulks zou niet aangetoond worden door de verzoekende partij. De verzoekende partij is daarentegen de mening toegedaan dat een industrieel bedrijf gerechtigd is op kantoorruimten met polyvalente mogelijkheden of polyvalente ruimten met kantoren, zonder dat zij moet aantonen dat daartoe een “noodzaak” bestaat.

De verzoekende partij zet uiteen dat zij een dubbele hoedanigheid heeft, met name een industrieel schoonmaakbedrijf voor luchthavens en vliegtuigen en een aannemingsbedrijf, met “*nogal wat personeel en opleidingsvereisten*” en dat in deze optiek noch de keuze voor de polyvalente ruimte/kantoorruimte met polyvalente mogelijkheden, noch de keuze voor een vliegtuig als uitwendige vorm, kan verbazen.

In de bestreden beslissing gaat de verwerende partij na of het bedrijf van de verzoekende partij een “complementair dienstverlenend bedrijf” is en stelt dat het schoonmaakbedrijf “*niet ten dienste van de andere bedrijven op het industrieterrein staat*”. Volgens de verzoekende partij heeft zij nooit beweerd dat ze kan beschouwd worden als een “complementair dienstverlenend bedrijf”, zodat dit argument in de bestreden beslissing naast de kwestie is. De verzoekende partij heeft in haar administratief beroepsschrift gesteld dat zij als aannemingsbedrijf hoe dan ook beschouwd moet

worden als een industrieel bedrijf en dat zij ook als industrieel schoonmaakbedrijf kan beschouwd worden als een industrieel bedrijf dat thuis hoort in een industriegebied. De verwerende partij gaat helemaal niet in op deze argumentatie, wat een flagrant motiveringsgebrek is volgens de verzoekende partij.

De bestreden beslissing laat ten onrechte uitschijnen als zouden de aangevraagde functies geen enkele band hebben met het bedrijf van de verzoekende partij. De ruimten in het vliegtuig zullen echter uitsluitend worden aangewend voor de bedrijfsactiviteiten van de verzoekende partij en niet voor enig ander gebruik.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat zij in de bestreden beslissing niet de voorwaarde heeft gesteld dat enkel constructies die “noodzakelijk” zijn voor een industriële activiteit mogelijk zouden zijn in industriegebied. De verzoekende partij stelde zelf in haar beroepsargumentatie dat de gevraagde ruimtes nodig waren voor het bedrijf. Hoe de gevraagde ruimtes nodig zijn voor haar bedrijfsvoering, werd echter door de verzoekende partij niet aangetoond, zodat de verwerende partij dit gebrek vaststelde in de bestreden beslissing.

In de bestreden beslissing werd geoordeeld dat het aangevraagde geen voorziening in functie van een productiebedrijf noch van een complementair dienstverlenend bedrijf, zoals limitatief opgesomd in het Inrichtingsbesluit betreft. Zowel het schoonmaakbedrijf als het aannemingsbedrijf zijn geen productiebedrijven noch complementaire dienstverlenende bedrijven, die verenigbaar zouden zijn met de gewestplanbestemming industriegebied. Vervolgens heeft de verwerende partij in alle redelijkheid geoordeeld dat het aangevraagde strijdig is met de geldende bestemming.

De formele motiveringsplicht vereist niet dat de deputatie als orgaan van actief bestuur er toe gehouden is alle in het beroep aangevoerde argumenten te beantwoorden. Het volstaat dat zij in de beslissing duidelijk de redenen aangeeft waarom ze tot haar besluit is gekomen. De bestreden beslissing voldoet hieraan.

3.

De tussenkomende partij voegt hieraan toe dat de bestreden beslissing met de opmerking over de kwalificatie van het gevraagde gebruik, bedoelt dat de verzoekende partij in werkelijkheid een vergunning vraagt om de plaatsing van het vliegtuig te regulariseren. De verzoekende partij tracht blijkbaar het gegeven te omzeilen dat de vergunning voor het plaatsen van het vliegtuig reeds driemaal werd geweigerd, door nu een vergunning te vragen voor het realiseren van kantoorruimtes in een vliegtuig.

De tussenkomende partij wijst er op dat de aanpalende gebouwen leeg staan en dus niet worden gebruikt in het kader van een industriële activiteit. Het houdt volgens haar geen steek dat een bedrijf waarvan de zetel gevestigd is te Brussel en dat naar eigen zeggen actief is in de schoonmaak van vliegtuigen (op de luchthaven van Zaventem), in het kader van haar bedrijfsactiviteiten een vliegtuig zou aanwenden dat geplaatst is in Wetteren.

De verzoekende partij houdt voor dat zij ook een aannemingsbedrijf zou zijn, doch levert daarvan geen bewijs, noch van het feit dat het vliegtuig gebruikt wordt in het kader van deze activiteit. De verwerende partij heeft dus terecht vastgesteld dat niet wordt aangetoond dat het vliegtuig wordt aangewend in het kader van de bedrijfsvoering van de verzoekende partij.

In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij voorhoudt kan haar schoonmaakactiviteit volgens de tussenkomende partij geenszins als een industriële activiteit beschouwd worden. Een schoonmaakbedrijf is geen industrieel bedrijf, doch een dienstverlenend bedrijf. De verzoekende

partij brengt geen enkel bewijs aan dat aantoonde dat haar activiteiten wel als industriële activiteiten moeten beschouwd worden. Op grond van deze vaststelling heeft de verwerende partij terecht geoordeeld dat de aanvraag van de verzoekende partij strijdig is met de geldende bestemmingsvoorschriften.

4.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog dat ze volhardt in haar standpunt dat zowel een industrieel schoonmaakbedrijf als een aannemingsbedrijf thuishoren op een industriegebied. Ze betwist ten stelligste dat ze de site in Wetteren niet zou gebruiken en voegt als bewijs een aanvullend stuk met een fotoreportage toe waaruit het gebruik van de site blijkt.

Beoordeling door de Raad

1.

Het is de taak van het vergunningverlenend bestuursorgaan om na te gaan of een aanvraag in overeenstemming is met de stedenbouwkundige voorschriften.

Het vergunningverlenend bestuursorgaan moet daarbij onderzoeken wat het werkelijke voorwerp is van de aanvraag, ongeacht de kwalificatie die door de aanvrager aan de aanvraag wordt gegeven.

De verzoekende partij kan dan ook niet gevolgd worden wanneer zij stelt dat de waarachtige kwalificatie van het gebruik van het vliegtuig, waarvoor zij een stedenbouwkundige vergunning heeft gevraagd, naast de kwestie is.

De aanvraag wordt door de verzoekende partij in het aanvraagformulier omschreven als het plaatsen van kantoorruimten met polyvalente mogelijkheden in een vliegtuig.

Uit de beschrijvingsnota bij het aanvraagdossier wordt het voorwerp van de aanvraag evenwel als volgt omschreven:

“ ...

Het plaatsen van kantoorruimten met polyvalente mogelijkheden wordt het volgende voorzien:

- A) ontvangst/wachtruimte : 12 zitplaatsen*
- B) conferentiezaal : 20 zitplaatsen, voorzien van video & multimedia.*
- C) Polyvalente studie/opleidingszaal : 18 zitplaatsen.*

Sanitaire voorzieningen met aparte cellen voor mannen en vrouwen.

Comfortruimtes:

- 1) afzonderlijk toegankelijk bureeltje voor directie of individuele gesprekken.*
- 2) Bad- verfrissingsruimte met supplementair toilet, lavabo en douche.*
- 3) 2 aparte keukens/kitchenettes, voorzien van spoelbak/magnetron/opbergkasten.*

Didactische ruimte: voorzien van simulatieklare en 90% uitgeruste Cockpit.

Op de onderste verdieping:

- a) een uitgebreid archieflokaal, afzonderlijk toegankelijk.*
- b) een technisch lokaaltje voorzien van een warmeluchtgenerator voor de bureelruimten + een technisch compartiment voorzien van een air-conditioning installatie.*
- c) een reserve bergruime.*

...”

Kantoorruimten worden dus in de beschrijvende nota niet vermeld en zijn evenmin op de plannen aangeduid. De verwerende partij heeft in de bestreden beslissing dan ook terecht het voorwerp van de aanvraag geherkwalificeerd als (het regulariseren van) het plaatsen van een vliegtuig dat een polyvalent gebruik zal kennen.

2.

Het wordt niet betwist dat het perceel waarop de aanvraag betrekking heeft, gelegen is in industriegebied.

Artikel 7 van het Inrichtingsbesluit bevat de stedenbouwkundige voorschriften die gelden in industriegebieden:

“2. De industriegebieden:

2.0. Deze 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, benzinestations, transportbedrijven, collectieve restaurants, opslagplaatsen van goederen bestemd voor nationale of internationale verkoop.”

De begrippen industriële of ambachtelijke bedrijven worden niet verduidelijkt in het Inrichtingsbesluit.

Deze moeten dan ook in hun spraakgebruikelijke betekenis worden begrepen. Als richtsnoer kan verwezen worden naar de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, gewijzigd via de omzendbrief van 25 januari 2002 en 25 oktober 2002. Daarin wordt onder meer het volgende gesteld met betrekking tot de industriegebieden:

“... ”

Wat onder het begrip “industriële bedrijven” dient te worden verstaan, wordt stedenbouwkundig niet nader bepaald, zodat het begrip in zijn spraakgebruikelijke betekenis dient te worden begrepen, met name bedrijven waar grondstoffen worden verwerkt, of nog, productief-technische bedrijven. Ook het begrip “ambachtelijk bedrijf” wordt niet nader gedefinieerd. De overheid die uitspraak moet doen over de vergunningsaanvraag dient derhalve te oordelen naar recht en redelijkheid of de betrokken inrichting al dan niet een ambachtelijk bedrijf is en zulks overeenkomstig de gebruikelijke betekenis van het woord, met name een bedrijf waarin het handwerk primeert, wat het gebruik van machines evenwel niet uitsluit.

... ”

Uit het aangehaalde volgt dat het begrip industriële bedrijven in de eerste plaats te begrijpen valt als bedrijven waar grondstoffen worden verwerkt, of nog, productief-technische bedrijven. Wat betreft het begrip ambachtelijke bedrijven dient de overheid die uitspraak doet over een vergunningsaanvraag, naar recht en redelijkheid te oordelen of de betrokken inrichting al dan niet een ambachtelijk bedrijf is en zulks overeenkomstig de gebruikelijke betekenis van het woord.

Voormelde omzendbrief geeft eveneens toelichting bij het begrip 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: bankagentschappen, transportbedrijven, collectieve restaurants, opslagplaatsen van goederen (bestemd voor nationale of internationale verkoop). Met dit laatste worden onder meer postorderbedrijven bedoeld.

...”

3.

In de bestreden beslissing overweegt de verwerende partij dat de verzoekende partij niet aantoont hoe de gevraagde ruimtes een noodzakelijkheid vormen voor haar bedrijfsvoering, alsook dat de voorgestelde functies als polyvalente conferentie- en opleidingsruimte geen directe band hebben met de bedrijven van de verzoekende partij, onder meer gelet op het losstaand karakter ten opzichte van de andere bedrijfsgebouwen.

Het determinerende weigeringsmotief van de bestreden beslissing bestaat er in dat de aanvraag strijdig is met de bestemmingsvoorschriften omdat het aangevraagde niet louter in functie van een industrieel of ambachtelijk bedrijf staat en evenmin een aan het industriegebied complementair dienstverlenend bedrijf is.

In haar antwoordnota bevestigt de verwerende partij dit weigeringsmotief door te stellen dat het duidelijk is dat het gevraagde geen ‘productiebedrijf’ betreft, of één van de limitatief opgesomde complementaire dienstverlenende bedrijven, zodat zij onderzocht heeft of het gevraagde in functie staat van de daar al gevestigde bedrijven van de verzoekende partij.

Hierboven heeft de Raad reeds vastgesteld dat uit de beschrijvingsnota bij het aanvraagdossier blijkt dat het voorwerp van de aanvraag onder meer bestaat uit een ontvangst-/wachtruimte, een conferentiezaal, een polyvalente studie-/opleidingszaal en een kantoor voor directie of individuele gesprekken.

In haar administratief beroepschrift benadrukt de verzoekende partij dat het gebruik van het vliegtuig naadloos aansluit bij haar hoofdactiviteiten en wordt aangewend ten behoeve van haar activiteiten.

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij in haar administratief beroepschrift weliswaar benadrukt dat zij zowel een industrieel reinigingsbedrijf als een aannemingsbedrijf is en dat deze bedrijfsactiviteiten als zodanig in overeenstemming zijn met de bestemming industriegebied, maar dat ze nalaat concreet aan te tonen welke industriële of ambachtelijke bedrijfsactiviteiten ze ter plaatse uitoefent en dat ze evenmin concreet aantoont dat het gevraagde effectief in functie staat van haar bedrijfsactiviteiten. Ook in haar verzoekschrift blijft ze uitermate vaag over het concrete

gebruik van de gevraagde polyvalente ruimten, waar ze louter in algemene bewoordingen stelt dat ze *“nogal wat personeel en opleidingsvereisten”* heeft.

Om in overeenstemming te zijn met de bestemmingsvoorschriften van het industriegebied, moet worden aangetoond dat de gevraagde functies noodzakelijk zijn, minstens dienstig, voor haar op het terrein gevestigde bedrijven in de zin van artikel 7.2 van het Inrichtingsbesluit. Het is niet aan de verwerende partij maar wel aan de verzoekende partij om het bewijs te leveren dat deze functies noodzakelijk of minstens dienstig zijn voor haar industriële of ambachtelijke bedrijfsactiviteiten die zij ter plaatse uitoefent.

Op grond van de haar beschikbare gegevens, heeft de verwerende partij niet op kennelijk onredelijke wijze geoordeeld dat het niet is aangetoond dat het gevraagde louter in functie staat van een industrieel of ambachtelijk bedrijf, en dat de aanvraag evenmin een aan het industriegebied complementair dienstverlenend bedrijf betreft en dus niet in overeenstemming is met de bestemmingsvoorschriften. Het tweede middel is ongegrond.

Het middel wordt verworpen.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 27 september 2012, waarbij aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het voor het plaatsen van kantoorruimten met polyvalente mogelijkheden in een vliegtuig, op het perceel gelegen te 9230 Wetteren, Kwatrechtsteenweg en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie G, nummer 0730R2.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een vervaltermijn van vier maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 24 mei 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, zesde kamer, samengesteld uit:

Karin DE ROO, voorzitter van de zesde kamer,
met bijstand van
Ben VERSCHUEREN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier, De voorzitter van de zesde kamer,

Ben VERSCHUEREN

Karin DE ROO