

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 20 november 2018 met nummer RvVb-A-1819-0301  
in de zaak met rolnummer 1617-RvVb-0552-A

Verzoekende partijen	1. de nv <b>DE FAUW &amp; ZONEN</b> 2. mevrouw <b>Caroline VANHEUVERSWYN</b> 3. de heer <b>Philippe DE FAUW</b>  vertegenwoordigd door advocaat Pieter VAN ASSCHE met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Koning Albertlaan 128
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van <b>OOST-VLAANDEREN</b>  vertegenwoordigd door mevrouw Leen LIPPEVELDE
Tussenkomende partij	de bvba <b>de GOAVERSE STATIE</b>  vertegenwoordigd door advocaten Steve RONSE en Isabelle VERHELLE met woonplaatskeuze op het kantoor te 8500 Kortrijk, Beneluxpark 27B

---

### I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partijen vorderen met een aangetekende brief van 4 april 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 9 februari 2017.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Gavere van 12 november 2013 gedeeltelijk ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het in woongebied gelegen gedeelte van de gebouwen en geweigerd voor het niet in woongebied gelegen deel van de aanvraag voor de afbraak van de bestaande industriële gebouwen (incl. woning) met behoud en verbouwing van de silotoren tot 16 assistentiewoningen en nieuwbouw van 24 assistentiewoningen, ondergrondse en bovengrondse parkings op de percelen gelegen te Gavere (Asper), Stationsstraat 115 met als kadastrale omschrijving afdeling 6, sectie A, nummer 0566C en 0566K2.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkomende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partijen dienen een wederantwoordnota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in. De tussenkomende partij dient een laatste schriftelijke uiteenzetting in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 16 oktober 2018.

Advocaat Pieter VAN ASSCHE voert het woord voor de verzoekende partijen.

Mevrouw Leen LIPPEVELDE voert het woord voor de verwerende partij.

Advocaat Isabelle VERHELLE voert het woord voor de tussenkomende partij.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

De artikelen 37 en 38 DBRC-decreet zijn van toepassing zoals gewijzigd door het decreet van 9 december 2016.

### III. FEITEN

1.

Op 6 september 2012 verleent de verwerende partij aan de tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning voor “de afbraak van de site rond de silotoren, verbouwen van silotoren tot 16 serviceflats, dienstencentrum en gemeenschappelijke voorzieningen, nieuwbouw van 30 serviceflats boven commerciële voorzieningen, horeca, winkel, kantoor, ondergrondse en bovengrondse parking, alsook een extra rijstrook/busstop, mits uitsluiting van de silotoren en van alle buiten de woonzone gelegen ingrepen.

Bij arrest van de Raad nr. A/2014/0136 van 18 februari 2014 wordt deze beslissing vernietigd.

2.

Op 17 juli 2013 dient de tussenkomende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Gavere een nieuwe aanvraag in. De tussenkomende partij beschrijft de nieuwe aanvraag als een herziening van de vorige bouwaanvraag. De aanvraag omvat ditmaal de afbraak van de bestaande gebouwen, het verbouwen van de silotoren tot 16 assistentiewoningen en het oprichten van 24 assistentiewoningen, met bijhorende voorzieningen, een winkel, horeca/handel, bovengrondse en ondergrondse parkings.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Oudenaarde’, vastgesteld met koninklijk besluit van 24 februari 1977 deels in woongebied en deels in een gebied voor ambachtelijke bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 14 augustus 2013 tot en met 12 september 2013, dienen de verzoekende partijen een bezwaarschrift in.

Het agentschap Onroerend Erfgoed, afdeling Oost-Vlaanderen adviseert op 23 augustus 2013 gunstig en stelt onder meer:

“ ...

*De voortzetting van de vroegere industriële functie is niet haalbaar of garandeert de duurzame leefbaarheid van het gebouw of het gebouwencomplex niet*

*De nieuwe functie laat de erfgoedwaarden, i.c. de beeld- en bakenwaarde van de silotoren ongeschonden. Het betonskelet en de silotrechters worden behouden, ontsloten en hergebruikt. De huidige gevelbekleding, die van recentere datum is, wordt verwijderd en*

*vervangen door een lichtgrijze gevelpleister die het authentieke uitzicht benadert. De ingrepen ten behoeve van de nieuwe woonfunctie (licht, terrassen,...) zijn zo veel mogelijk aan de minst publiek zichtbare gevels gesitueerd.*

*De voormalige industriële gebouwen die zouden worden gesloopt vallen niet onder de beschrijving zoals opgenomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed en bezitten geen bijzondere toegevoegde erfgoedwaarde, die het slopen ervan uit erfgoeddoogpunt zou verhinderen.*

*Ten aanzien van de geplande nieuwbouwvolumes zijn er uit erfgoeddoogpunt geen opmerkingen.*

*...*

Het college van burgemeester en schepenen verleent op 12 november 2013 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij.

Tegen deze beslissing tekenen de verzoekende partijen op 20 december 2013 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 10 februari 2014 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De conclusie van de beoordeling onder de titel "juridische aspecten" luidt als volgt:

*" ...*

*De juridische aspecten*

*...*

*Conclusie : Het gedeelte van de aanvraag dat slaat op de silotoren dewelke is opgenomen in de inventaris voor het bouwkundig erfgoed en zich situeert in de zone voor ambachtelijke bedrijven is strijdig met de planologische voorzieningen van het gewestplan, doch valt onder de uitzonderingsmogelijkheden van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.*

*Het gedeelte van de aanvraag dat niet slaat op de silotoren zelf – zoals onder meer de inrit van de ondergrondse garages, de buitentrappen, de terrassen van de horeca en de woningen, de groenruimten en (tuin-)muren en verhardingen van allerlei aard – en dat zich eveneens situeert in de zone voor ambachtelijke bedrijven, is strijdig met de planologische voorzieningen van het gewestplan en valt niet onder de uitzonderingsmogelijkheden van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Deze delen maken op substantiële wijze deel uit van de aanvraag; weglating ervan, door aflevering van gedeeltelijke vergunning voor het gedeelte van het project dat gesitueerd is binnen het woongebied en voor de transformatie van de silotoren (in toepassing van de uitzonderingsmogelijkheden van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening), is onmogelijk gezien dit leidt tot een niet werkbaar functioneel geheel (o.a. de ondergrondse parking is niet meer bereikbaar en het project functioneert ook niet zonder afdoende groene ruimte) en gezien de samenhang van het project verloren gaat en het tevens onduidelijk wordt door wat de weggelaten delen dienen te worden vervangen en hoe de aansluiting met de te behouden delen dient te worden gerealiseerd met in achtnaam van de te vrijwaren KMO-zone. Het bezwaar in deze zin dient dan ook als gegrond te worden geëvalueerd.*

*Gelet op de onoverkomelijke legaliteitsbelemmering van een substantieel en essentieel deel van de aanvraag, dat aldus niet loskoppelbaar is van de rest van het project, dient de totaliteit van de aanvraag te worden geweigerd.*

*..."*

Na de hoorzitting van 18 februari 2014 verklaart de verwerende partij het beroep op 3 april 2014 ongegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning. De “juridische aspecten” worden andersluidend beoordeeld en wel als volgt:

“ ...

De juridische aspecten

...

*Het gedeelte van de aanvraag dat slaat op de silotoren dewelke is opgenomen in de inventaris voor het bouwkundig erfgoed en zich situeert in de zone voor ambachtelijke bedrijven is strijdig met de planologische voorzieningen van het gewestplan, doch valt binnen het toepassingsgebied van de in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening voorziene afwijkingsbepalingen.*

*Het gedeelte van de aanvraag dat niet slaat op de silotoren zelf – zoals onder meer de inrit van de ondergrondse garage met buitentrap en overige verhardingen, de groenruimten en (tuin-)muren en verhardingen van allerlei aard – en dat zich situeert in de zone voor ambachtelijke bedrijven, is eveneens strijdig met de planologische voorzieningen van het gewestplan.*

*Het betreffen hier evenwel werken die ofwel vrijgesteld zijn van stedenbouwkundige vergunning (de tuinmuur, mits beperking van de hoogte tot 2 m en de groenaanplantingen) ofwel binnen het toepassingsgebied vallen van art. 4.4.19 §2 dat stelt dat aanpassingswerken aan of bij een zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, vergunbaar zijn, op voorwaarde dat het overdekte volume niet wordt uitgebreid. Op dit punt wordt het standpunt van de aanvrager bijgetreden.*

*Er bestaan dan ook geen wettelijke bezwaren die het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning in de weg staan.*

...”

3.

Bij arrest nr. RvVb/A/1617/0099 van 27 september 2016 vernietigt de Raad de beslissing van de verwerende partij van 3 april 2014 omwille van een ondeugdelijk onderzoek over de toepassing van artikel 4.4.19, §2 VCRO in het licht van de nieuwe functie van de silotoren. In het arrest wordt onder meer het volgende overwogen:

“ ...

*Het wordt niet betwist dat voor de toepassing van artikel 4.4.19, §2 VCRO in de bestreden beslissing de geviseerde “zonevreemde constructie” de silotoren betreft die, zoals reeds hoger vastgesteld, zich situeert in een zone voor ambachtelijke bedrijven en waarvoor in de bestreden beslissing een functiewijziging wordt verleend op grond van artikel 4.4.23 VCRO en artikel 10 van het besluit van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.*

*De verleende vergunning voor de functiewijziging heeft tot gevolg dat de silotoren niet langer kan beschouwd worden als een zone-eigen constructie, maar integendeel door de functiewijziging als zonevreemd te beschouwen is.*

*In de bestreden beslissing wordt de beschrijving van het project door de aanvragers geciteerd. De nieuwe bestemming van de silotoren wordt als volgt beschreven:*

*“De silotoren zelf die +/- 50% in en buiten de huidige woonzone ligt wordt omwille van zijn historische en landschappelijke waarde (Inventaris Onroerend Erfgoed) behouden en herbestemd tot assistentiewoningen en bijhorende diensten”.*

*De bestreden beslissing bevat geen enkele overweging waaruit blijkt dat bij het toepassen van artikel 4.4.19, §2 VCRO enige aandacht werd besteed aan de nieuwe functie van de silotoren zoals voorzien in de betrokken aanvraag. De verwerende partij behoudt ook het absolute stilzwijgen in de antwoordnota over de toepassing van de voormelde bepaling en de kritiek van de verzoekende partijen dat deze bepaling enkel van toepassing is indien het gaat over een zonevreemde constructie “niet zijnde woningbouw”. De tussenkomen partij poneert in haar schriftelijke uiteenzetting enkel dat de “vergunde werken (niet) kaderen (...) in de woonfunctie wel in de dienstenfunctie van het project”. Daarmee is echter niet gezegd en nog minder aangetoond dat de vergunde werken in de ambachtelijke zone aanpassingswerken betreffen aan een zonevreemde constructie “niet zijnde woningbouw”.*

*Zelfs indien de door de verwerende partij bedoelde werken als aanpassingswerken kunnen beschouwd worden in de zin van artikel 4.4.19, §2 VCRO, valt niet in te zien op grond van welke feiten of gegevens de verwerende partij tot de conclusie komt dat de nieuwe functie van de silotoren kan beschouwd worden als “niet zijnde woningbouw”.*

5.

*Uit wat voorafgaat volgt dat niet blijkt dat de verwerende partij op goede gronden heeft beslist dat voor de werken in de ambachtelijke zone toepassing kan gemaakt worden, nog los van de vraag of de verwerende partij terecht stelt dat een aantal van deze werken vrijgesteld zijn van vergunningsplicht.*

*...*

4.

Het dossier wordt door de verwerende partij hernomen met een verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 3 januari 2017, waarin hij opnieuw voorstelt om het beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Het verslag luidt onder meer als volgt:

*“ ...*

*De juridische aspecten*

*De aanvraag is principieel in overeenstemming met het gewestplan voor de werken welke worden uitgevoerd in de 50m-zone woongebied. De aanvraag is principieel in strijd met de voorschriften van het gewestplan voor de werken welke uitgevoerd worden in de zone voor ambachtelijke bedrijven, meer bepaald omdat het geen werken betreft i.f.v. een ambachtelijke bedrijvigheid en het dus handelt over de transformatie of oprichting van zonevreemde gebouwen, constructies en infrastructuurwerken.*

*Conform artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening mag het vergunningverlenende bestuursorgaan bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, afwijken van de bestemmingsvoorschriften, voor zover voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden:*

*1° het gebouw of het gebouwencomplex beantwoordt op het ogenblik van de aanvraag aan alle hiernavolgende vereisten:*

- a) het gebouw of het gebouwencomplex bestaat,*
- b) het gebouw of het gebouwencomplex is niet verkrot,*

- c) *het gebouw of het gebouwencomplex is hoofdzakelijk vergund,*
- d) *het gebouw of het gebouwencomplex is niet gelegen in:*
  - 1) *ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden en agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde,*
  - 2) *recreatiegebieden, zijnde de als dusdanig door een plan van aanleg aangewezen gebieden, en de gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan, die onder de categorie van gebiedsaanduiding “recreatie” sorteren;*
- 2° *de functiewijziging komt voor op een door de Vlaamse Regering vast te stellen lijst, waarin nadere regelen en bijkomende voorwaarden voor de betrokken wijzigingen van gebruik kunnen worden bepaald.*

*Conform artikel 10 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen, kan een vergunning worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex, voor zover aan al de volgende voorwaarden voldaan is:*

- 1° *het gebouw of gebouwencomplex is opgenomen in de inventaris van het bouwkundige erfgoed, vermeld in artikel 12/1 van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten;*
- 2° *de voortzetting van de vroegere functie blijkt niet haalbaar of garandeert de duurzame leefbaarheid van het gebouw of het gebouwencomplex niet;*
- 3° *de nieuwe functie laat de erfgoedwaarde ongeschonden of verhoogt ze;*
- 4° *het agentschap van het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed dat belast is met het uitvoeren van het beleid inzake onroerend erfgoed, brengt een gunstig advies uit over de aanvraag. Ze spreekt zich minstens uit over de in 1°, 2° en 3° vermelde voorwaarden.*

*Conclusie : Het gedeelte van de aanvraag dat slaat op de silotoren dewelke is opgenomen in de inventaris voor het bouwkundig erfgoed en zich situeert in de zone voor ambachtelijke bedrijven is strijdig met de planologische voorzieningen van het gewestplan, doch valt onder de uitzonderingsmogelijkheden van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.*

*Het gedeelte van de aanvraag dat niet slaat op de silotoren zelf – zoals onder meer de inrit van de ondergrondse garages, de buitentrappen, de terrassen van de horeca en de woningen, de groenruimten en (tuin-)muren en verhardingen van allerlei aard – en dat zich eveneens situeert in de zone voor ambachtelijke bedrijven, is strijdig met de planologische voorzieningen van het gewestplan en valt niet onder de uitzonderingsmogelijkheden van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Deze delen maken op substantiële wijze deel uit van de aanvraag; weglating ervan, door aflevering van gedeeltelijke vergunning voor het gedeelte van het project dat gesitueerd is binnen het woongebied en voor de transformatie van de silotoren (in toepassing van de uitzonderingsmogelijkheden van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening), is onmogelijk gezien dit leidt tot een niet werkbaar functioneel geheel (o.a. de ondergrondse parking is niet meer bereikbaar en het project functioneert ook niet zonder afdoende groene ruimte) en gezien de samenhang van het project verloren gaat en het tevens onduidelijk wordt door wat de weggelaten delen dienen te worden vervangen en hoe de aansluiting met de te behouden delen dient te worden gerealiseerd met in achtnaam van de te vrijwaren KMO-zone. Het bezwaar in deze zin dient dan ook als gegrond te worden geëvalueerd en de argumenten van de aanvrager geven geen sluitende respons op het bovenvermelde en kunnen niet worden bijgetreden.*

*Het is duidelijk dat geen rechtsbasis bestaat voor deze bijkomende essentiële en onlosmakelijke werken, hetgeen ook wordt gesteld in het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 27 september 2016.*

*Gelet op de onoverkomelijke legaliteitsbelemmering van een substantieel en essentieel deel van de aanvraag, dat aldus niet loskoppelbaar is van de rest van het project, dient de totaliteit van de aanvraag te worden geweigerd.*

*...*

Na de hoorzitting van 10 januari 2017 beslist de verwerende partij op 8 september 2016 opnieuw om een stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De verwerende partij motiveert haar beslissing ditmaal onder meer als volgt:

*“ ...*

*De juridische aspecten*

*De aanvraag is principieel in overeenstemming met het gewestplan voor de werken welke worden uitgevoerd in de 50m-zone woongebied.*

*De aanvraag is principieel in strijd met de voorschriften van het gewestplan voor de werken welke uitgevoerd worden in de zone voor ambachtelijke bedrijven, meer bepaald omdat het geen werken betreft i.f.v. een ambachtelijke bedrijvigheid en het dus handelt over de transformatie of oprichting van zonevreemde gebouwen, constructies en infrastructuurwerken.*

*Conform artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening mag het vergunningverlenende bestuursorgaan bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, afwijken van de bestemmingsvoorschriften, voor zover voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden:*

*1° het gebouw of het gebouwencomplex beantwoordt op het ogenblik van de aanvraag aan alle hiernavolgende vereisten:*

- a) het gebouw of het gebouwencomplex bestaat*
- b) het gebouw of het gebouwencomplex is niet verkrot,*
- c) het gebouw of het gebouwencomplex is hoofdzakelijk vergund,*
- d) het gebouw of het gebouwencomplex is niet gelegen in:*
  - 1) ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden en agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde,*
  - 2) recreatiegebieden, zijnde de als dusdanig door een plan van aanleg aangewezen gebieden, en de gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan, die onder de categorie van gebiedsaanduiding “recreatie” sorteren;*

*2° de functiewijziging komt voor op een door de Vlaamse Regering vast te stellen lijst, waarin nadere regelen en bijkomende voorwaarden voor de betrokken wijzigingen van gebruik kunnen worden bepaald.*

*Conform artikel 10 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen, kan een vergunning worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex, voor zover aan al de volgende voorwaarden voldaan is:*

*1° het gebouw of gebouwencomplex is opgenomen in de inventaris van het bouwkundige erfgoed, vermeld in artikel 12/1 van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten;*

*2° de voortzetting van de vroegere functie blijkt niet haalbaar of garandeert de duurzame leefbaarheid van het gebouw of het gebouwencomplex niet;*

3° de nieuwe functie laat de erfgoedwaarde ongeschonden of verhoogt ze;  
4° het agentschap van het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed dat belast is met het uitvoeren van het beleid inzake onroerend erfgoed, brengt een gunstig advies uit over de aanvraag. Ze spreekt zich minstens uit over de in 1°, 2° en 3° vermelde voorwaarden.

Het gedeelte van de aanvraag dat slaat op de silotoren dewelke is opgenomen in de inventaris voor het bouwkundig erfgoed en zich situeert in de zone voor ambachtelijke bedrijven is strijdig met de planologische voorzieningen van het gewestplan, doch kan onder de uitzonderingsmogelijkheden van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening vallen.

Het gedeelte van de aanvraag dat niet slaat op de silotoren zelf – zoals onder meer de inrit van de ondergrondse garages, de buitentrappen, de terrassen van de horeca en de woningen, de groenruimten en (tuin-)muren en verhardingen van allerlei aard – en dat zich eveneens situeert in de zone voor ambachtelijke bedrijven, is strijdig met de planologische voorzieningen van het gewestplan en valt niet onder de uitzonderingsmogelijkheden van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Het is duidelijk dat geen rechtsbasis bestaat voor deze bijkomende essentiële en onlosmakelijke werken, hetgeen ook wordt gesteld in het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 27 september 2016.

De buiten het woongebied gesitueerde werken kunnen dan ook niet vergund worden.

#### De goede ruimtelijke ordening

Naast de toetsing van de overeenstemming met de geldende wettelijke voorschriften dient eveneens nagegaan te worden in hoeverre het gevraagde de goede ruimtelijke ordening al dan niet in het gedrang brengt.

Deze plek maakt deel uit van een stationsomgeving en kent op die manier een goede ontsluiting, zowel via de weg als de spoorweg, wat voor een dergelijk project een aanzienlijke meerwaarde betekent.

De voorgestelde herbestemming van dit historisch aanwezig grootschalig complex naar de voorgestelde functie kan dan ook worden aanvaard op deze plek.

De schaal van het geheel wijzigt niet, gelet op de inpassing van het gevraagde binnen een bestaand complex met vergelijkbare schaal.

De mobiliteitsimpact van het gevraagde op de omgeving zal ten opzichte van het bestaande gebruik van deze site erop vooruit gaan, aangezien het aantal zware transporten quasi tot nul herleidt wordt.

Voor het in woongebied gelegen deel van de bebouwing wordt een duurzaam ruimtegebruik voorgesteld, onder meer door het valoriseren van bestaande, cultuur-historisch interessante gebouwen, door deze te herbestemmen.

De voorgestelde functie kan op deze plek langs een hoofdweg, alwaar op vandaag reeds een mix van wonen, industrie en ambacht, en diensten voorkomen, niet vreemd genoemd worden. De hier voorgestelde verweving van functies kan dan ook worden aanvaard.



*De binnen het woongebied gelegen werken vormen een sanering van de bestaande site. Een dergelijke ingreep resulteert in een valorisering van de bestaande gebouwen, wat kadert in een duurzame ruimtelijke ordening.*

*Er dient te worden geconcludeerd dat de aanvrager er is in geslaagd om het door hem binnen woongebied beoogde bouwprogramma uit te werken zonder de draagkracht van het perceel noch van de omgeving te overschrijden. Het binnen woongebied voorgestelde project brengt de goede plaatselijke aanleg niet in het gedrang, wel integendeel : het betreft een kwalitatieve sanering van deze site die de goede ruimtelijke ordening ten goede komt.*

#### Conclusie

*Uit wat voorafgaat dient besloten dat het derdenberoep gedeeltelijk voor inwilliging vatbaar is.*

*Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend voor het in woongebied gelegen gedeelte van de gebouwen, het niet in woongebied gelegen deel van deze aanvraag dient uit de vergunning gesloten. Aan deze vergunning worden de voorwaarden en lasten verbonden zoals opgenomen in het bestreden besluit.*

*...*

Dat is de bestreden beslissing

5.

Op 22 februari 2017 dient de bvba GOAVERSE STATIE een nieuwe, alternatieve aanvraag in, ditmaal voor het behoud en verbouwing van de silotoren en toebehoren tot 20 woningen en een handelspand.

Op 20 maart 2017 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Gavere de stedenbouwkundige vergunning. Tegen die beslissing stellen de huidige verzoekende partijen beroep in bij de verwerende partij.

Op 5 oktober 2017 verwerpt de verwerende partij het beroep en verleent aan de bvba GOAVERSE STATIE een stedenbouwkundige vergunning.

Met een aangetekende brief van 27 november 2017 vorderen de huidige verzoekende partijen bij de Raad de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 5 oktober 2017. Dit dossier is gekend onder het rolnummer 1718-RvVb-0211-A.

#### **IV. TUSSENKOMST - ONTVANKELIJKHEID WAT BETREFT DE TIJDIGHEID VAN HET VERZOEK TOT TUSSENKOMST**

1.

De tussenkomende partij verzoekt met een aangetekende brief van 20 maart 2018 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

Met een beschikking van 10 april 2018 stelt de waarnemend voorzitter van de Raad vast dat het verzoek tot tussenkomst op het eerste gezicht laattijdig werd ingediend en dus onontvankelijk is. De waarnemend voorzitter van de Raad laat de tussenkomende partij toe in de debatten om over die vaststelling tegenspraak te kunnen voeren.

2.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de griffie van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges met een aangetekende brief van 22 mei 2017 aan de tussenkomende partij een afschrift van het verzoekschrift heeft betekend. Aan de tussenkomende partij werd de mogelijkheid geboden om conform artikel 61, §1 Procedurebesluit binnen een vervaltermijn van 20 dagen een verzoek tot tussenkomst in te dienen.

De termijn om een verzoek tot tussenkomst in te dienen verstreek bijgevolg op 12 juni 2017. Het verzoek tot tussenkomst dat werd ingesteld met een aangetekende brief van 20 maart 2018 is dan ook laattijdig en niet ontvankelijk.

De verwijzing door de tussenkomende partij in de schriftelijke uiteenzetting naar artikel 59/3 Procedurebesluit doet aan de voorgaande conclusie geen afbreuk. Artikel 59/3 voormeld luidt als volgt:

*“De griffier stelt de belanghebbenden bij de zaak, als ze kunnen worden bepaald, in de mogelijkheid een verzoek tot tussenkomst in te dienen. Hij deelt mee in welke vorderingen op dat ogenblik een tussenkomst mogelijk is, rekening houdend met de stand van de zaak.*

*Een belanghebbende bij de zaak die niet de mogelijkheid kreeg om een verzoek tot tussenkomst in te dienen, kan een verzoek tot tussenkomst indienen, als die tussenkomst de procedure niet vertraagt.”*

Het tweede lid van de aangehaalde bepaling is enkel van toepassing op een belanghebbende die niet de mogelijkheid kreeg om een verzoek tot tussenkomst in te dienen.

Het verzoek tot tussenkomst is niet ontvankelijk.

## **V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

### **A. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partijen en de tijdigheid van het beroep**

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen en de Raad ziet geen reden om dat ambtshalve te doen.

Minstens de eerste verzoekende partij maakt voldoende aannemelijk dat ze als bedrijf hinder en nadelen kan ondervinden doordat de bestreden beslissing tot gevolg heeft dat er in de onmiddellijke omgeving van haar bedrijvigheid een woonproject komt.

### **B. Verzaking aan de bestreden beslissing**

#### *Standpunt van de partijen*

In de wederantwoordnota werpen de verzoekende partijen op dat de projectontwikkelaar in de krant heeft meegedeeld dat inmiddels een vierde bouwaanvraag de projectsite anders invult dan de initiële plannen, met name 22 appartementen in plaats van serviceflats. Ze menen dat uit de verklaring van de aanvrager blijkt dat hij feitelijk afstand doet van de vergunning en verzoeken de Raad om de afstand van de vergunning ‘te akteren’ en de vergunning voor de goede orde uit het rechtsverkeer te verwijderen.

## *Beoordeling door de Raad*

Het wordt niet betwist dat de vergunninghouder een gewijzigde aanvraag heeft ingediend en verkregen voor het verbouwen van het silocomplex. De omstandigheid dat een nieuwe aanvraag wordt ingediend en vergund volstaat op zich niet om te besluiten dat is verzaakt aan een reeds verleende vergunningsbeslissing. Op de openbare zitting van 16 oktober 2018 verklaart de tussenkomende partij ook niet te willen verzaken aan de bestreden beslissing.

## **VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – TWEEDE MIDDEL**

### *Standpunt van de partijen*

De verzoekende partijen voeren de schending aan van artikel 4.7.21, §1 en 4.7.23, §1, eerste lid VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij zetten uiteen:

“ ...

*In de bestreden beslissing wordt niet afdoende gemotiveerd of de beslissing genomen is op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar.*

...

*Artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO bepaalt uitdrukkelijk dat de deputatie haar beslissing over het ingestelde beroep neemt op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar.*

...

*De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar stelt in zijn verslag:*

*"Het gedeelte van de aanvraag dat niet slaat op de silotoren zelf - zoals onder meer de inrit van de ondergrondse garages, de buitentrappen, de terrassen van de horeca en de woningen, de groenruimten en (tuin)muren en verhardingen van allerlei aard - en dat zich eveneens situeert in de zone voor ambachtelijke bedrijven, is strijdig met de planologische voorzieningen van het gewestplan en valt niet onder de uitzonderingsmogelijkheden van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Deze delen maken op substantiële wijze deel uit van de aanvraag; weglating ervan, door aflevering van gedeeltelijke vergunning voor het gedeelte van het project dat gesitueerd is binnen het woongebied en voor de transformatie van de silotoren (in toepassing van de uitzonderingsmogelijkheden van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening), is onmogelijk gezien dit leidt tot een niet werkbaar functioneel geheel (o.a. de ondergrondse parking is niet meer bereikbaar en het project functioneert ook niet zonder afdoende groene ruimte) en gezien de samenhang van het project verloren gaat en het tevens onduidelijk wordt door wat de weggelaten delen dienen te worden vervangen en hoe de aansluiting met de te behouden delen dient te worden gerealiseerd met in achtnahme van de te vrijwaren KMO-zone. Het bezwaar in deze zin dient dan ook als gegrond te worden geëvalueerd en de argumenten van de aanvrager geven geen sluitende respons op het bovenvermelde en kunnen niet worden bijgetreden.*

*Het is duidelijk dat geen rechtsbasis bestaat voor deze bijkomende essentiële en onlosmakelijke werken, hetgeen ook wordt gesteld in het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 27 september 2016.*

*Gelet op de onoverkomelijke legaliteitsbelemmering van een substantieel en essentieel deel van de aanvraag, dat aldus niet loskoppelbaar is van de rest van het project, dient de totaliteit van de aanvraag te worden geweigerd.*"

*De deputatie stelt enkel:*

*"Het gedeelte van de aanvraag dat slaat op de silotoren dewelke is opgenomen in de inventaris voor het bouwkundig erfgoed en zich situeert in de zone voor ambachtelijke bedrijven is strijdig met de planologische voorzieningen van het gewestplan, doch kan onder de uitzonderingsmogelijkheden van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening vallen.*

*Het gedeelte van de aanvraag dat niet slaat op de silotoren zelf - zoals onder meer de inrit van de ondergrondse garages, de buitentrappen, de terrassen van de horeca en de woningen, de groenruimten en (tuin)muren en verhardingen van allerlei aard - en dat zich eveneens situeert in de zone voor ambachtelijke bedrijven, is strijdig met de planologische voorzieningen van het gewestplan en valt niet onder de Ordening.*

*Het is duidelijk dat geen rechtsbasis bestaat voor deze bijkomende essentiële en onlosmakelijke werken, hetgeen ook wordt gesteld in het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 27 september 2016.*

*De buiten het woongebied gesitueerde werken kunnen dan ook niet vergund worden."*

*De Deputatie gaat geheel voorbij aan de in het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar vermelde stelling dat het deel van het project dat in de KMO-zone is gelegen op substantiële wijze deel uitmaakt van de aanvraag en weglating ervan leidt tot een onwerkbaar functioneel geheel.*

*..."*

De verwerende partij repliceert:

*"..."*

*Verzoekende partij meent dat de deputatie onvoldoende motivering voorziet daar waar zij afwijkt van het andersluidende verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar.*

*Om te voldoen aan de motiveringsverplichting die op de deputatie rust dient zij niet elk andersluidend argument of elke opmerking gemotiveerd te weerleggen.*

*Het volstaat indien zij duidelijk die motieven weergeeft op basis waarvan zij tot haar beslissing is gekomen, waarbij het geheel van deze motieven voldoende pertinent moeten zijn om de beslissing te kunnen dragen, en voldoende duidelijk zodat voor elk normaal zorgvuldig persoon de beweegredenen om tot die specifieke beslissing te komen te begrijpen zijn.*

*De stelling van verzoekende partij dat de deputatie het andersluidend verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar louter tegensprekt toont geenszins aan dat de motivering van de bestreden beslissing niet duidelijk weergeeft waarom de deputatie tot dit oordeel is gekomen.*

*..."*

De verzoekende partijen voegen niets meer toe.

*Beoordeling door de Raad*

1.

In het tweede middel stellen de verzoekende partijen in essentie dat de verwerende partij zonder motieven voorbijgaat aan het standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat het deel van het project dat in de KMO-zone is gelegen op substantiële wijze deel uitmaakt van de aanvraag en weglating ervan leidt tot een onwerkbaar functioneel geheel

2.

De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen bepalen dat elke eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur, in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat deze overwegingen afdoende moeten zijn.

Een vergunningsbeslissing moet derhalve duidelijk en op afdoende wijze de redenen opgeven waarop het vergunningverlenend bestuursorgaan zijn beslissing steunt.

Bij het beoordelen van de wettigheid van een vergunningsbeslissing moet derhalve rekening gehouden worden met de redenen die omschreven zijn in de vergunningsbeslissing en kan er geen rekening worden gehouden met aanvullende argumentatie in latere procedurestukken.

4.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de aanvraag betrekking heeft op een totaalconcept, waarbij een voormalige bedrijfssite wordt ingericht met gebouwen bestemd voor serviceflats, dienstencentrum, commerciële voorzieningen, winkel, horeca/handel, terras, tuinzone en waarbij een bestaande silotoren heringericht wordt en in het project wordt opgenomen.

5.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar stelt zowel in zijn verslag van 10 februari 2014 als dat van 3 januari 2017 vast dat de aanvraag slechts gedeeltelijk in overeenstemming is met het gewestplan, met name voor zover het de werken betreft die worden uitgevoerd in de eerste 50 meter van het bouwterrein dat is ingekleurd als woongebied. Hij stelt verder vast dat niet alle gebouwen op de site gelegen zijn in het woongebied en dat het gedeelte van de aanvraag dat niet slaat op de silotoren zelf, met name de ondergrondse garages, de buitentrappen, de terrassen van de horeca en de woningen, de groenruimtes en (tuin)muren en verhardingen van allerlei aard strijdig zijn met het gewestplan.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar oordeelt tot tweemaal toe dat de verschillende delen die niet slaan op de silotoren zelf een substantieel deel uitmaken van de vergunningsaanvraag. Hij besluit daarom dat het niet mogelijk is om enkel een vergunning af te leveren voor het project dat gesitueerd is in het woongebied en voor de transformatie van de silotoren aangezien zulks zou resulteren in een onwerkbaar functioneel geheel. De ondergrondse parking zou niet meer bereikbaar zijn en het project functioneert niet zonder afdoende groene ruimte. Daarbij wordt aangegeven dat de samenhang van het project verloren gaat en het onduidelijk wordt door wat de weggelaten delen vervangen moeten worden en hoe de aansluiting met de te behouden delen moet worden gerealiseerd met inachtnahme van de te vrijwaren KMO-zone.

6.

De verwerende partij erkent in de bestreden beslissing uitdrukkelijk dat “het gedeelte van de aanvraag dat niet slaat op de silotoren zelf ... en dat zich eveneens situeert in de zone voor ambachtelijke bedrijven” strijdig is met het gewestplan en niet vergunbaar is op grond van artikel 4.4.23 VCRO. Ze vervolgt dat er geen rechtsbasis bestaat voor deze “bijkomende essentiële en onlosmakelijke werken”. Het besluit van de verwerende partij luidt bijgevolg dat “de buiten het woongebied gesitueerde werken dan ook niet vergund (kunnen) worden”.

De verwerende partij sluit de onderdelen in KMO-zone uit van vergunning zonder daarbij ook maar de minste overweging te wijden aan het feit waarom ze, anders dan de provinciale

stedenbouwkundige ambtenaar, tot het oordeel komt dat een gedeeltelijke vergunning mogelijk is. De vaststelling van dit euvel in de bestreden beslissing geldt des te meer aangezien verwerende partij zelf erkent dat het gaat om “essentiële en onlosmakelijke werken”. Ze kan bijgevolg niet ernstig in een volgende paragraaf overwegen dat die werken uit de vergunning worden gesloten.

Het middel is gegrond.

#### **BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het verzoek tot tussenkomst van de bvba DE GOAVERSE STATIE is onontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 9 februari 2017, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het in woongebied gelegen gedeelte van de gebouwen en geweigerd voor het niet in woongebied gelegen deel van de aanvraag voor de afbraak van de bestaande industriële gebouwen (incl. woning) met behoud en verbouwing van de silotoren tot 16 assistentiewoningen en nieuwbouw van 24 assistentiewoningen, ondergrondse en bovengrondse parkings op de percelen gelegen te Gavere (Asper), Stationsstraat 115 met als kadastrale omschrijving afdeling 6, sectie A, nummer 0566C en 0566K2.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partijen en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 525 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 van 20 november 2018 door de vierde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Chana GIELEN

Nathalie DE CLERCQ