

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 22 augustus 2017 met nummer RvVb/A/1617/1170
in de zaak met rolnummer RvVb/1415/0395/A/0379

Verzoekende partij	de bvba SITWEL & SITWELL CONFORT vertegenwoordigd door advocaten Jean-François DE BOCK en Joy MOENS, met woonplaatskeuze op het kantoor te 1180 Ukkel, Waterlooosesteenweg 612
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van VLAAMS-BRABANT
Tussenkomenende partijen	<ol style="list-style-type: none">1. het college van burgemeester en schepenen van de stad VILVOORDE2. de stad VILVOORDE, vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen vertegenwoordigd door advocaat Jan ROGGEN met woonplaatskeuze op het kantoor te 3500 Hasselt, Kempische Steenweg 303 bus 40, Corda A.

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 5 maart 2015 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 15 januari 2015.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Vilvoorde van 20 november 2014 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het slopen en wederopbouwen van een opslagruimte, het bijbouwen van een toonzaal en kantoren, en het renoveren van bestaande opslagruimten op het perceel gelegen te 1800 Vilvoorde, Havenstraat 86, met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie H, nummer 217S2.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomenende partijen verzoeken met een aangetekende brief van 25 augustus 2015 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomenende partijen met een beschikking van 7 september 2015 toe in de debatten.

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 6 december 2016.

De verzoekende partij, de verwerende partij en de tussenkomende partijen verschijnen schriftelijk.

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.

III. FEITEN

De verzoekende partij dient op 2 juli 2014 bij de eerste tussenkomende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het slopen en wederopbouwen van een opslagruimte, het bijbouwen van een toonzaal en kantoren, en het renoveren van bestaande opslagruimten op een perceel gelegen te 1800 Vilvoorde, Havenstraat 86.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Halle-Vilvoorde-Asse', vastgesteld met een koninklijk besluit van 7 maart 1977, in een gebied voor stedelijke ontwikkeling.

Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 16 juli 2014 tot en met 14 augustus 2014 gehouden wordt, worden er geen bezwaarschriften ingediend.

De dienst Waterlopen van de provincie Vlaams-Brabant brengt op 29 juli 2014 een voorwaardelijk gunstig advies uit, met uitsluiting van de aangevraagde uitbreiding van de opslagruimte aan de noordzijde van het perceel.

Waterwegen en Zeekanaal NV brengt op 13 augustus 2014 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De brandweer van Vilvoorde brengt op 15 september 2014 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar brengt op 14 oktober 2014 een ongunstig advies uit.

De eerste tussenkomende partij weigert op 20 oktober 2014 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij.

Tegen die beslissing tekent de verzoekende partij op 7 november 2014 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in haar verslag van 6 januari 2015 om dit beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

De verwerende partij beslist op 15 januari 2015 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De motivering luidt:

“ ...

Beschrijving van de aanvraag

De aanvraag heeft tot doel een bestaand bedrijf, zijnde een groothandel in meubelen, te saneren en uit te breiden. De bedrijfssite bestaat uit een complex van gebouwen en een tussenliggende open zone, met een volledige terreinbezetting tot tegen nagenoeg alle perceelsgrenzen. Het perceel is ca. 38are groot. Het grootste gedeelte van het gebouwencomplex, met hoofdzakelijk opslagplaatsen, wordt bewaard. Een deel bijgebouwen en constructies langs de straatzijde worden afgebroken en vervangen door een nieuwe opslagruimte, een showroom en burelen. Deze nieuwe gebouwdelen zijn hoger, met een kroonlijst op 9.90m en drie bouwlagen, overeenkomstig de behouden opslagplaatsen. De binnenzone met parkings wordt daarbij bewaard.

(...)

Beoordeling

a) Hoofdstuk III, afdeling I, artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het algemeen waterbeleid (Belgisch Staatsblad 14 november 2003) legt bepaalde verplichtingen op, die de watertoets worden genoemd. Deze watertoets houdt in dat de eventuele schadelijke effecten van het innemen van ruimte ten koste van de watersystemen worden ingeschat. De aanvraag is niet gelegen binnen een overstromingsgevoelige zone. Er dringen zich in het kader van de watertoets geen maatregelen op inzake overstromingsvrij bouwen of beperkingen inzake de inname van komberging.

Gezien de aanvraag een uitbreiding van de bebouwde oppervlakte inhoudt zal er een vermindering van de infiltratiecapaciteit van de bodem plaatsvinden. In deze omstandigheden dient overgegaan te worden tot afkoppeling van het hemelwater, overeenkomstig de gewestelijke verordeningen. Twee hemelwaterputten van 15000l voor recuperatie zijn weergegeven op de plannen, wat overgedimensioneerd is volgens de verordening. De ingevulde aanstijlijsten bevinden zich bij de aanvraag, met daarin opgenomen een correct gedimensioneerde hemelwaterput van 10000l en een bijhorende infiltratievoorziening. De aanvraag beantwoordt planmatig nog niet aan de geldende verordeningen omtrent het afkoppelen van dakoppervlaktes en verharde oppervlaktes. Mits de nodige planaanpassingen die aan een eventuele vergunning kunnen worden verbonden, kan wel in alle redelijkheid verwacht worden dat er geen schadelijk effect wordt veroorzaakt in de plaatselijke waterhuishouding, noch dat dit mag verwacht worden ten aanzien van het eigendom in aanvraag

b) Het goed maakt geen deel uit van een goedgekeurde niet vervallen verkaveling. Het goed is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan. Volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse is het goed gelegen in een gebied voor stedelijke ontwikkeling. Artikel 20 van de aanvullende voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, goedgekeurd bij het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2000, is van kracht:

(...)

De aanvraag betreft een groothandel, die zou worden uitgebreid met ondergeschikte complementaire functies als showroom en burelen, zonder de hoofdzakelijke functie als groothandel te verliezen. Het grootste deel van de gebouwen is in gebruik voor opslag en overslag. De opgesomde functies voor de zone zijn limitatief opgesteld, zodat kan vastgesteld worden dat de bestemming als groothandel (met in hoofdzaak opslag) in strijd is met de bestemmingsvoorschriften voor de zone, en het een zonevreemd bedrijf betreft.

Inzake de aanleg van het gebied wordt binnen de voorschriften verwezen naar de opmaak van een BPA. Voor de betrokken zone werd niet overgegaan tot de opmaak van een BPA, zodat geen verdere toetsing mogelijk is inzake de terreinbezetting, vloeroppervlakte, hoogte,

aard en inplanting van de nieuwe gebouwen. Het voorschrift stelt duidelijk dat het BPA er moet zijn alvorens er verdere ontwikkelingen mogelijk zijn. Het feit dat het BPA ondertussen een achterhaald planningsinstrument is, belet niet de zone verder te ordenen met een RUP.

De aanvraag is dan ook in strijd met de planologische bestemmingsvoorschriften van het gebied voor stedelijke ontwikkeling. In elk geval zou ook een BPA slechts een verfijning hebben ingehouden van het gewestplan die geen andere bestemming zoals groothandel had kunnen toevoegen. De aanvraag komt niet in aanmerking voor vergunning.

c) Voor bestaande gebouwen die strijdig zijn met de voorschriften van de zone kunnen de afwijkingsregels van het Art. 4.4.19. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening worden betrokken, inzake het uitbreiden van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw. Dit is enkel mogelijk als de uitbreiding voortvloeit uit vereisten in het kader van de milieuvoorwaarden, gezondheidsredenen, arbeidsinspectie, dierenwelzijn of jeugd(werk)beleid. Hieraan is niet voldaan.

d) Uit de voorschriften voor de gebieden voor stedelijke ontwikkeling blijkt dat de selectie van de toelaatbare functies is ingegeven door de wens om een stedelijke dynamiek te creëren, met publieksgenererende en arbeidsintensieve functies, en een versterking tot een werkelijk levendig stadswefsel. De voorgestelde functie draagt hiertoe niet bij en kan dan ook vanuit beleidsmatig standpunt niet onderschreven worden.

e) De aanvraag werd veeleer geweigerd om reden van stedenbouwtechnische en visueel-esthetische aard, waarbij vooral een bezwaar wordt gemaakt tegen de harde breuk die het gebouw met het park veroorzaakt, door de uitbreiding van de 9.90m hoge muur op de perceelsgrens. Daarbij wordt ook het minder hoogwaardige materiaalgebruik aangekaart. Los van de planologische onverenigbaarheid kan gesteld worden dat een harde visuele breuk niet noodzakelijk belevingskwaliteit van het aanliggende park verstoort en dat in elk geval wel een verbetering van de huidige situatie wordt voorgesteld. De wijze waarop de aansluiting met het park moet uitgewerkt worden, al dan niet met verbeterde interacties tussen de functies, is echter een zaak van ruimtelijke keuzes, die ook het voorwerp dienen uit te maken van een hoger planningsinitiatief.

...

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

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

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat de tijdigheid van het beroep en het belang van de verzoekende partij betreft

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig ingesteld is. Als aanvrager beschikt de verzoekende partij over het rechtens vereiste belang. Er worden geen excepties opgeworpen.

B. Ontvankelijkheid wat de draagwijdte van de vordering en de bevoegdheid van de Raad betreft

Standpunt van de partijen

1.

De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van het beroep.

De exceptie luidt:

“ ...

Verzoekende partij beoogt met de opgeworpen middelen immers een nieuwe inhoudelijke beoordeling van de stedenbouwkundige aanvraag door de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Verwerende partij beschikt echter over een discretionaire bevoegdheid bij de beoordeling van stedenbouwkundige aanvragen. Op grond van het beginsel van de scheiding der machten mag de Raad voor Vergunningsbetwistingen haar oordeel niet in de plaats stellen van die van verwerende partij. De Raad voor Vergunningsbetwistingen kan enkel een wettigheidscontrole doen, ze is geenszins bevoegd om de opportuniteit van een administratieve beslissing te beoordelen.

Zo oordeelde het Grondwettelijk Hof in haar arrest van 8 mei 2014:

(...)

(GwH 8 mei 2014, nr. 74/2014)

De Raad voor Vergunningsbetwistingen mag zijn beoordeling dus niet in de plaats stellen van die van verwerende partij. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidstoezicht is hij enkel bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend (...).

Uw Raad oordeelde hieromtrent reeds het volgende:

(...)

(RvVb 13 mei 2014, nr. A/2014/0363)

Door de opgeworpen middelen van verzoekende partij toch te onderzoeken zou de Raad voor Vergunningsbetwistingen in de plaats van verwerende partij oordelen of de betrokken stedenbouwkundige vergunning al dan niet kon worden verleend. De Raad voor Vergunningsbetwistingen is hiertoe niet bevoegd.

In een arrest van 25 maart 2014 (nr. A/2014/0224) oordeelde Uw Raad in gelijkaardige zin:

(...)

Het door verzoekende partij ingediende verzoekschrift tot vernietiging dient derhalve als onontvankelijk te worden afgewezen.

...”

2.

In haar wederantwoordnota repliceert de verzoekende partij:

“ ...

In het door verwerende partij geciteerde arrest van 25 maart 2014 stelt Uw Raad het volgende:

(...)

Dit is precies wat verzoekende partij gedaan heeft in haar verzoekschrift tot nietigverklaring.

In haar verzoekschrift tot nietigverklaring, toont verzoekende partij aan dat verwerende partij, bij het uitoefenen van haar bevoegdheid, niet binnen de grenzen van de wettigheid is gebleven.

In het eerste middel toont zij aan dat verwerende partij niet alleen de feitelijke toestand verkeerd heeft geapprecieerd, doch ook dat zij de verkeerde wettelijke bepalingen heeft toegepast en daarbij eveneens algemene beginselen van behoorlijk bestuur heeft geschonden.

In het tweede middel wordt aangetoond dat verwerende partij algemene beginselen van behoorlijk bestuur geschonden heeft.

Verzoekende partij vraagt op basis daarvan de vernietiging van de bestreden beslissing.

Verzoekende partij vraagt geenszins dat U zich in de plaats van verwerende partij zou stellen en in plaats van verwerende partij een beslissing zou nemen.

...”

Beoordeling door de Raad

Zoals uit de beoordeling ervan blijkt, bevatten de middelen, anders dan de verwerende partij voorhoudt, wel degelijk ontvankelijke wettigheidskritiek.

De exceptie wordt verworpen.

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

Een eerste middel ontleent de verzoekende partij aan de schending van de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, artikel 20 van de aanvullende voorschriften van het gewestplan ‘Halle-Vilvoorde-Asse’, en artikel 4.4.16 en 4.4.17 VCRO.

De verzoekende partij stelt het volgende:

“ ...

Doordat, eerste onderdeel, verwerende partij stelt dat de aanvraag betrekking heeft op zonevreemde gebouwen,

Terwijl de aanvraag o.a. betrekking heeft op het bijbouwen van kantoren en uit artikel 20 van de aanvullende voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse blijkt dat het gebied waar de gebouwen van verzoekende partij gelegen zijn o.a. bestemd zijn voor kantoren;

En doordat, tweede onderdeel, verwerende partij stelt dat de uitbreiding van de gebouwen van verzoekende partij niet mogelijk is op grond van artikel 4.4.19 VCRO,

Terwijl de aanvraag o.a. betrekking heeft op het slopen en wederopbouwen van een opslagruimte, wat niet het uitbreiden doch wel het herbouwen van de gebouwen van verzoekende partij inhoudt, hetgeen op grond van artikel 4.4.17 VCRO in casu mogelijk is;

En doordat, derde onderdeel, verwerende partij stelt dat de uitbreiding van de gebouwen van verzoekende partij niet mogelijk is op grond van artikel 4.4.19 VCRO,

Terwijl de aanvraag o.a. betrekking heeft op het renoveren van de bestaande opslagruimten, wat niet het uitbreiden doch wel het verbouwen van de gebouwen van verzoekende partij inhoudt, hetgeen op grond van artikel 4.4.16 VCRO in casu mogelijk is.

(...)

In de bestreden beslissing valt het volgende te lezen:

(...)

De aanvraag van de verzoekende partij had echter, zoals bovendien uitdrukkelijk door de Bestendige Deputatie wordt erkend, betrekking op het “slopen en wederopbouwen van een opslagruimte, het bijbouwen van een toonzaal en kantoren en het renoveren van bestaande opslagruimte” (...).

De aanvraag wordt in de bestreden beslissing verder als volgt beschreven:

(...)

Welnu, in de mate de aanvraag van verzoekende partij het vervangen van een deel bijgebouwen en constructies langs de straatzijde door burelen beoogde, diende de aanvraag dan ook ingewilligd te worden.

In artikel 20 van de aanvullende voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse wordt immers duidelijk gesteld dat het gebied waar de gebouwen van de verzoekende partij gelegen zijn, onder meer bestemd is voor kantoren.

De motivering van de bestreden beslissing is dan ook niet correct. Verwerende partij heeft bovendien onzorgvuldig gehandeld door over het hoofd te zien dat verzoekende partij onder meer het oprichten van kantoren beoogde, hetgeen in casu toegelaten is op basis van artikel 20 van de aanvullende voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse.

Het eerste onderdeel van het eerste middel is gegrond.

In de bestreden beslissing wordt verder het volgende gesteld:

(...)

Verzoekende partij brengt het voorwerp van haar aanvraag in herinnering: “het slopen en wederopbouwen van een opslagruimte, het bijbouwen van een toonzaal en kantoren en het renoveren van bestaande opslagruimten”.

In de mate de aanvraag van verzoekende partij betrekking had op “het slopen en wederopbouwen van een opslagruimte en het renoveren van bestaande opslagruimten”, was er geen sprake van uitbreiding van de gebouwen van verzoekende partij, doch wel van het herbouwen van de gebouwen.

Welnu, uit artikel 4.4.17 VCRO volgt dat het herbouwen van de gebouwen van verzoekende partij in casu mogelijk is. Artikel 4.4.17 VCRO bepaalt immers het volgende:

(...)

Uit het aanvraagdossier blijkt duidelijk dat de wederopbouw van de opslagruimte en het renoveren van de bestaande opslagruimte met ten minste drie kwart van de bestaande oppervlakte overlapt.

Er is dan ook sprake van een “herbouw op dezelfde plaats” in de zin van artikel 4.4.17.

De weigering van de wederopbouw van de opslagruimte en het renoveren van de bestaande opslagruimte enkel en alleen omdat deze gebouwen zonevreemd zijn, was dan ook niet mogelijk.

Door dit toch te doen, werd de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden.

Het tweede onderdeel van het eerste middel is eveneens gegrond.

Het derde onderdeel van het eerste middel heeft eveneens betrekking op volgende overweging in de bestreden beslissing:

(...)

Wederom wijst verzoekende partij op het voorwerp van haar aanvraag, zijnde meer bepaald “het slopen en wederopbouwen van een opslagruimte, het bijbouwen van een toonzaal en kantoren en het renoveren van bestaande opslagruimten”.

Artikel 4.1.1.12, 12° VCRO definieert verbouwingswerken als

(...)

Uit het aanvraagdossier blijkt duidelijk dat de buitenmuren van de opslagruimten die gerenoveerd worden, volledig behouden zouden worden: de renovatie houdt voornamelijk de bekleding van de buitengevels in, in de lijn met de gevelbekleding van het naastliggende bedrijfsgebouw. Er wordt daarentegen niets van de loodsen afgebroken.

Daar het om verbouwingswerken en niet om uitbreiding van de bestaande gebouwen gaat, is niet artikel 4.4.19 VCRO, doch wel artikel 4.4.16 VCRO van toepassing.

Artikel 4.4.16 VCRO stelt het volgende:

(...)

Hieruit volgt dan ook dat de aanvraag van verzoekende partij, in zoverre deze betrekking had op verbouwingswerken, niet geweigerd mocht worden.

Door dit toch te doen, werd de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden.

Het derde onderdeel van het eerste middel is eveneens gegrond.

...”

2.

De verwerende partij antwoordt:

“ ...

Vooreerst heeft verwerende partij in de bestreden beslissing wel degelijk terecht opgemerkt dat de aanvraag een groothandel betreft, en dat men met deze aanvraag de uitbreiding met ondergeschikte complementaire functies (showroom en burelen) beoogt, zonder hierbij de

hoofdzakelijke functie als groothandel te verliezen. Het grootste deel van de gebouwen blijft immers in gebruik voor opslag en overslag.

Welnu, verwerende partij heeft in de bestreden beslissing dan ook terecht geoordeeld dat de aanvraag betrekking heeft op een zonevreemd bedrijf, vermits een bestemming als groothandel (met in hoofdzaak opslag) in strijd is met de bestemmingsvoorschriften voor een gebied voor stedelijke ontwikkeling. Art. 20 van de aanvullende voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse bepaalt voor een gebied voor stedelijke ontwikkeling immers het volgende:

(...)

Uit dit planologisch voorschrift blijkt dat de selectie van de toelaatbare functies is ingegeven door de wens om een stedelijke dynamiek te creëren, met publieksgenererende en arbeidsintensieve functies, en een versterking tot een werkelijk levendig stadsweefsel. Verwerende partij heeft in de bestreden beslissing dan ook terecht geoordeeld dat de voorgestelde functie (nl. groothandel) hiertoe niet bijdraagt en dat dit dan ook niet onderschreven kan worden vanuit beleidsmatig standpunt.

De stelling van verzoekende partij dat de aanvraag diende te worden ingewilligd in de mate dat zij het vervangen van een deel van de bijgebouwen en constructies langs de straatzijde door burelen beoogt, kan onmogelijk worden aangenomen. In casu gaat het over een groothandel, waarvan de hoofdfunctie opslag is (en blijft), hetgeen ontegensprekelijk onverenigbaar is met de planologische voorschriften van het gebied voor stedelijke ontwikkeling. Dat de aanvraag ook nieuwe kantoren beoogt, zij het wel als subsidiaire en complementaire functie, kan aan deze vaststelling geenszins afbreuk doen.

Daarnaast kan het standpunt van verzoekende partij dat het in casu louter zou gaan om het verbouwen en herbouwen van een zonevreemde constructie evenmin worden gevolgd.

Verzoekende partij tracht er immers aan voorbij te gaan dat de stedenbouwkundige aanvraag niet alleen de wederopbouw van de opslagruimte en het renoveren van de bestaande opslagruimten behelst, maar dat zij ook het bijbouwen van een toonzaal en kantoren omvat.

Ontegensprekelijk gaat het in casu dan ook wel degelijk over een uitbreiding, zodat verwerende partij in de bestreden beslissing terecht heeft geoordeeld dat de stedenbouwkundige vergunning niet kan worden verleend op grond van art. 4.4.19 VCRO.

Van enige schending van art. 20 van de aanvullende voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse en/of van de artt. 4.4.16 en/of 4.4.17 VCRO kan er in casu dan ook zeker geen sprake zijn.

Daarnaast schendt de bestreden beslissing evenmin het materiële motiveringsbeginsel. De bestreden beslissing werd afdoende, pertinent, behoorlijk, concreet, precies en uitdrukkelijk gemotiveerd, met uitvoerige vermelding van de onderliggende feitelijke en juridische motieven. Tevens is verwerende partij bij haar besluitvorming uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, en heeft zij de determinerende feitelijke en juridische gegevens uit het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar in overweging genomen, correct beoordeeld en afgewogen en is zij op die gronden en in alle redelijkheid tot een besluit gekomen. Van enige schending van het materiële motiveringsbeginsel kan er in casu dan ook zeker geen sprake zijn.

Tenslotte schendt de bestreden beslissing evenmin het zorgvuldigheidsbeginsel. Uit de bestreden beslissing blijkt immers ontegensprekelijk dat verwerende partij wel degelijk de

aanvraag afdoende en zorgvuldig heeft onderzocht. Op basis van het administratief dossier heeft verwerende partij immers een volledig onderzoek ten gronde gevoerd. Verwerende partij heeft de onderliggende feitelijke motieven in de bestreden beslissing daarenboven wel degelijk op een correcte wijze geïnterpreteerd, heeft de aanvraag, de plannen en de omliggende omgeving zorgvuldig beoordeeld, heeft haar beslissing voldoende juridisch gemotiveerd, en heeft op basis van het zorgvuldig samengesteld en volledig administratief dossier een volledig zicht kunnen krijgen op de aanvraag en heeft bijgevolg in redelijkheid een gefundeerde beslissing kunnen nemen.
...

3.

De tussenkomende partijen voeren ter weerlegging van het middel aan:

“ ...

Vooreerst is vast te stellen dat de verzoekende partij haar aanvraag zelf heeft omschreven als “het slopen en wederopbouwen van een opslagruimte, het bijbouwen van een toonzaal en kantoren en het renoveren van bestaande opslagruimten”. De verzoekende partij betwist niet dat zij een groothandel met toonzaal uitbaat op de betrokken locatie. Het feit dat bij die groothandel ook kantoren horen, doet daaraan geen afbreuk. Ook het feit dat er een opslagruimte is, doet geen afbreuk aan de bestemming van het geheel van de gebouwen als groothandel. De motivering van de deputatie vermeldt in dat kader trouwens uitdrukkelijk dat de kantoren slechts een ondergeschikte en complementaire rol vervullen.

De groothandel die de verzoekende partij ter plaatse uitbaat, is niet in overeenstemming met de voorschriften van het gewestplan, zijnde stedelijk ontwikkelingsgebied. De toelaatbare functies in het gebied zijn immers ingegeven door de wens om een stedelijke dynamiek te creëren, met publieksgenererende en arbeidsintensieve functies, en een versterking tot een werkelijk levendig stadsweefsel. Een groothandel verhindert deze dynamiek, aangezien het zware vrachtverkeer dat erdoor wordt aangetrokken een negatieve impact heeft op het woongebied. Er werd aldus terecht geoordeeld dat de aanvraag niet verenigbaar is met het bestemmingsvoorschrift van artikel 20 van de aanvullende voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse (BVR 17 juli 2000).

Het argument van de verzoekende partij dat de vergunningverlenende overheden dan maar de aanvraag hadden moeten opsplitsen en de vergunbare delen vergunnen, met uitsluiting van de onvergunbare delen, kan bezwaarlijk ernstig worden genomen. Ook de kantoren en de opslagruimte waarvoor een vergunning wordt aangevraagd, maken immers deel uit van de groothandel en zijn om die reden in strijd met de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan.

Een stedenbouwkundige vergunning is in principe trouwens één en ondeelbaar (...). Van dit principe kan slechts bij uitzondering worden afgeweken, indien wordt aangetoond dat de vergunning in feite bestaat uit een aantal deelvergunningen, die ook los van elkaar als zelfstandige vergunningen kunnen bestaan, maar die omwille van coherentie van het geheel in één grote stedenbouwkundige verordening werden genomen (...). In casu is er van een dergelijke opsplitsbaarheid geen sprake. De verwerende partij heeft dan ook terecht de vergunningsaanvraag als één geheel beschouwd en geoordeeld dat dit geheel niet voor vergunning in aanmerking kwam.

Van een gebrekkige, onredelijke of foutieve motivering is bijgevolg geen sprake. De deputatie heeft op zorgvuldige wijze de strijdigheid vastgesteld van de aanvraag met de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan.

Ook het standpunt van de verzoekende partij dat de aanvraag voor het slopen en wederopbouwen van de opslagruimte vergunbaar zou zijn op grond van artikel 4.4.17 VCRO omdat het zou gaan om een herbouw op dezelfde locatie, kan niet worden bijgetreden.

Het begrip “herbouwen” wordt immers in artikel 4.4.1, 6° VCRO gedefinieerd als “een constructie volledig afbreken, of méér dan veertig procent van de buitenmuren van een constructie afbreken, en binnen het bestaande bouwvolume van de geheel of gedeeltelijk afgebroken constructie een nieuwe constructie bouwen”. De verzoekende partij betwist niet dat de nieuwe opslagplaats die zij wenst te bouwen niet binnen het bestaande bouwvolume blijft. Er is bijgevolg geen sprake van herbouwen. Artikel 4.4.17 VCRO is niet van toepassing.

Hoe dan ook is vast te stellen dat de aanvraag van de verzoekende partij niet in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening. Bovendien gaat de aanvraag in tegen de stedenbouwkundige visie voor het aangrenzende kanaalpark en het gebied “Broek”, waar het zonevreemd bedrijf deel van uitmaakt. Het door de verzoekende partij beoogde bouwproject brengt aldus het stedenbouwkundig beleid van de stad Vilvoorde in het gedrang.

Ook daarom diende de aanvraag te worden geweigerd.

...

4.

De verzoekende partijen voegen in hun wederantwoordnota niets toe.

Beoordeling door de Raad

1.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat het bouwperceel volgens artikel 20 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan ‘Halle-Vilvoorde-Asse’, zoals ingevoerd bij besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2000, tot gebied voor stedelijke ontwikkeling bestemd is. Het stedenbouwkundig voorschrift voor dit gebied luidt als volgt:

“ ...

Dit gebied is bestemd voor industriële, ambachtelijke en agrarische activiteiten, kantoren, kleinhandel, dienstverlening, recreatie, wonen, verkeer en vervoer, openbaar nut en gemeenschapsvoorzieningen, en dit voor zover deze functies verenigbaar zijn met hun onmiddellijke multifunctionele stedelijke omgeving.

De stedenbouwkundige aanleg van het gebied, de bijhorende voorschriften betreffende terreinbezetting, vloeroppervlakte, hoogte, aard en inplanting van de gebouwen met bijhorende voorzieningen, en de verkeerorganisatie in relatie met de omringende gebieden, worden vastgesteld in een bijzonder plan van aanleg vooraleer het gebied kan ontwikkeld worden. Ook het wijzigen van de functie van bestaande gebouwen kan pas na goedkeuring van een bijzonder plan van aanleg.

...”

Het geciteerde aanvullend gewestplanvoorschrift bepaalt dat het gebied maar ontwikkeld kan worden na de goedkeuring van een bijzonder plan van aanleg. Ook het wijzigen van de functie van bestaande gebouwen wordt van de goedkeuring van een bijzonder plan van aanleg afhankelijk gesteld.

Artikel 20 van de aanvullende gewestplanvoorschriften legt aldus geen bestemming vast die uit zichzelf rechtsgevolgen heeft. Het kan niet de basis voor de afgifte van stedenbouwkundige

vergunningen vormen. Het wordt niet betwist dat het niet tot de opmaak van een bijzonder plan van aanleg gekomen is dat voor het betrokken perceel aan het gewestplanvoorschrift uitwerking gegeven heeft. De door de verzoekende partij aangevraagde vergunning kan dan ook niet met toepassing van het aanvullend voorschrift worden verleend.

De verzoekende partij betwist nergens de wettigheid van het aanvullend gewestplanvoorschrift dat geen bestemming vaststelt die uit zichzelf rechtsgevolgen heeft, maar de goedkeuring van een bijzonder plan van aanleg vereist alvorens het uitwerking kan hebben. Er bestaan geen redenen om ambtshalve het wettigheidsproces van dat voorschrift te maken.

2.

Na in de bestreden beslissing te hebben vastgesteld dat de aanvraag van de verzoekende partij een groothandel betreft die met ondergeschikte complementaire functies (showroom, burelen) uitgebreid wordt zonder de hoofdzakelijke functie van groothandel te verliezen, en op grond van artikel 20 van de aanvullende gewestplanvoorschriften niet vergund kan worden, motiveert de verwerende partij dat de aanvraag niet voldoet aan een van de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.19 VCRO betreffende het uitbreiden van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw. De aanvraag voldoet met name niet aan de voorwaarde dat “de uitbreiding voortvloeit uit vereisten in het kader van de milieuvoorwaarden, gezondheidsredenen, arbeidsinspectie, dierenwelzijn of jeugd(werk)beleid”.

De kwalificatie van de bedrijfsactiviteiten van de verzoekende partij als groothandel wordt niet betwist. In haar administratief beroepschrift van 7 november 2014 stelt de verzoekende partij zelf met zoveel woorden dat de hoofdactiviteit van haar bedrijf bestaat in groothandel in (zit)meubelen en toebehoren. De bouw van de kantoren in het nieuwbouwgedeelte aan de kant van de Havenstraat wordt ten behoeve van de bedrijfsactiviteiten aangevraagd en deelt dan ook in de bestemming van groothandel. De verzoekende partij wordt dan ook niet gevolgd waar zij haar aanvraag in verschillende onderdelen opsplitst en het kantoorgedeelte als zone-eigen onder artikel 20 van de aanvullende gewestplanvoorschriften brengt om aldus te ontkennen dat haar aanvraag een uitbreiding zou inhouden.

De verzoekende partij weerlegt de vaststelling in de bestreden beslissing niet dat de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.19 VCRO niet vervuld zijn.

Er wordt, ten overvloede, nog opgemerkt dat de verzoekende partij in haar redenering, waar zij de aanvraag in verschillende onderdelen opsplitst en zich voor het kantoorgedeelte op artikel 20 van de aanvullende gewestplanvoorschriften beroept, over het hoofd ziet dat genoemd aanvullend voorschrift, zoals al vastgesteld, uit zichzelf geen uitwerking heeft en dus niet de grondslag voor de afgifte van een vergunning kan zijn.

3.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij ontleent een tweede middel aan de schending van het zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en van het adagium “*patere legem quem ipse fecisti*”.

De verzoekende partij stelt:

“ ...

Doordat de bestreden beslissing de stedenbouwkundige aanvraag van verzoekende partij weigert, hoewel verzoekende partij in het verleden systematisch een vergunning toegewezen kreeg,

Terwijl de overheid consequent moet zijn in haar beleid, zich aan een beleidslijn moet houden en de redelijke verwachtingen van de burger niet mag verrassen.

(...)

Volgens vaste rechtspraak van de Raad van State dient de overheid overeenkomstig het adagium patere legem quam ipse fecisti zich aan haar beleidslijn te houden (...).

In de bestreden beslissing wordt de historiek van de gebouwen van verzoekende partij als volgt weergegeven:

(...)

Er werd met andere woorden telkens een vergunning verleend aan verzoekende partij, dit voor gelijkaardige werken aan deze die met huidige aanvraag beoogd werden (verbouwen opslagplaats, uitbreiden van burelen en opslagplaats, uitbreiden van een kantoorgebouw, uitbreiden van een bedrijfsgebouw).

Verzoekende partij mocht er dan ook legitiem op vertrouwen dat zij ook dit keer een vergunning zou krijgen.

Door de vergunning te weigeren, schendt de verwerende partij het beginsel patere legem quem ipse fecisti, schendt zij het legitiem vertrouwen van verzoekende partij en handelt zij bovendien onzorgvuldig.

...”

2.

De verwerende partij antwoordt:

“ ...

Vooreerst kan er in casu van enige schending van het vertrouwensbeginsel absoluut geen sprake zijn. Dit beginsel houdt immers in dat een recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn zodat de rechtsonderhorige in staat is zijn rechtshandeling op voorhand in te schatten en waarbij die rechtsonderhorige moet kunnen vertrouwen op een zekere standvastigheid bij het bestuur. De schending van dit beginsel van behoorlijk bestuur kan enkel met goed gevolg worden ingeroepen voor zover er rechtszekerheid geschapen zou zijn door de verwerende partij om daarna door de verwerende partij niet te zijn gehonoreerd (...).

In casu werd door verwerende partij echter nooit enige rechtszekerheid gecreëerd m.b.t. het feit dat huidige stedenbouwkundige aanvraag zou kunnen worden vergund. Evenmin werd deze zogeheten rechtszekerheid daarna door verwerende partij niet gehonoreerd.

Daarnaast heeft verwerende partij evenmin gelijkaardige situaties op een ongelijke wijze behandeld, waardoor het rechtszekerheids- en / of het vertrouwensbeginsel zou zijn geschonden. Het is daarenboven niet zo dat, omdat voor het kwestieuze perceel verschillende stedenbouwkundige vergunningen werden verleend, de aangevraagde uitbreidings- en verbouwingswerken ook zonder meer dienen te worden vergund. Men kan toch geen rechten putten uit de vergunningstoestand van verschillende andere, reeds uitgevoerde werken aan het pand. Verzoekende partij mocht er dan ook zeker niet vanuit gaan dat de aangevraagde werken hoe dan ook zouden worden vergund. De bestreden beslissing schendt dan ook zeker niet een zeker gewekt vertrouwen, zoals verzoekende partij

voorhoudt. Van enige schending van het vertrouwensbeginsel kan er in casu dan ook onmogelijk sprake zijn.

Daarnaast schendt de bestreden beslissing evenmin het beginsel ‘Patere legem quam ipse fecisti’ (een overheid moet de door haarzelf uitgevaardigde rechtsregels respecteren).

Dit beginsel kan immers enkel dan worden ingeroepen indien het gaat om een door de overheid niet nageleefde rechtsregel.

Het door de verzoekende partij aangevoerd “onterecht weigeren van de stedenbouwkundige vergunning, hoewel verzoekende partij in het verleden systematisch een stedenbouwkundige vergunning kreeg toegewezen”, hetgeen volgens verzoekende partij zou neerkomen op het afwijken van een vooropgestelde beleidslijn (‘niet consequent zijn in beleid’), betreft echter geenszins het niet naleven van een rechtsregel (...).

Tenslotte kan er van enige schending van het zorgvuldigheidsbeginsel in casu evenmin sprake zijn. Uit de bestreden beslissing blijkt immers ontegensprekelijk dat verwerende partij wel degelijk de aanvraag afdoende en zorgvuldig heeft onderzocht. Op basis van het administratief dossier heeft verwerende partij immers een volledig onderzoek ten gronde gevoerd. Verwerende partij heeft de onderliggende feitelijke motieven in de bestreden beslissing daarenboven wel degelijk op een correcte wijze geïnterpreteerd, heeft de aanvraag, de plannen en de omliggende omgeving zorgvuldig beoordeeld, heeft haar beslissing voldoende juridisch gemotiveerd, en heeft op basis van het zorgvuldig samengesteld en volledig administratief dossier een volledig zicht kunnen krijgen op de aanvraag en heeft bijgevolg in redelijkheid een gefundeerde beslissing kunnen nemen.

De bestreden beslissing schendt geenszins de aangegeven algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

...

3.

De tussenkomende partijen repliceren:

“ ...

Vooreerst is vast te stellen dat het tweede middel onontvankelijk is omdat de verzoekende partij niet beschikt over het vereiste wettig belang. De vergunningen die in het verleden werden verleend voor de bedoelde gebouwen, werden immers niet verleend voor de uitbating van een groothandel, maar wel voor de uitbating van een bedrijfsgebouw met opslagplaats, productieruimte, kantoren en een laad- en los ruimte (stuk 5). Op het ogenblik dat de vergunningen in het verleden werden verleend, waren de activiteiten met andere woorden niet zonevreemd. Het is de verzoekende partij die nadien, in strijd met de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan een groothandel heeft gevestigd op de site. Wat de verzoekende partij met het tweede middel beoogt, is in feite de onwettigheid die zij zelf heeft veroorzaakt, in stand te doen houden. Het belang bij dit middel is bijgevolg niet geoorloofd.

De verzoekende partij beschikt niet over het vereiste wettig en geoorloofd belang bij het tweede middel.

Om dezelfde reden is het middel trouwens ongegrond: het standpunt van de verzoekende partij dat er in het verleden reeds vergunningen werden verleend voor een groothandel, mist immers feitelijke grondslag. Er werden weliswaar vergunningen verleend voor de gebouwen, maar die vergunningen werden verleend voor ambachtelijke bedrijven, opslagplaatsen of kantoren, die wel vergunbaar zijn in stedelijk ontwikkelingsgebied.

Hoe dan ook is vast te stellen dat er in geen enkel geval sprake kan zijn van een schending van het adagium patere legem quem ipse fecisti. Dit adagium verplicht de overheid om de door haarzelf uitgevaardigde regels toe te passen op de individuele beslissingen die zij neemt (...). Verzoekende partij geeft niet aan welke door de verwerende partij uitgevaardigde regels in casu zouden zijn geschonden. In het algemeen valt trouwens niet in te zien hoe op basis van dit adagium, de deputatie gebonden zou zijn door vroegere beslissingen die werden genomen door het college van burgemeester en schepenen van de stad Vilvoorde. (...)

Het vertrouwensbeginsel houdt o.a. in dat de burger op het aanhouden van een aangekondigde beleidslijn of maatregel dient te kunnen vertrouwen (...). De beleidslijn waarop verzoekende partij in casu beweert te vertrouwen, is evenwel de beleidslijn die zou zijn uitgezet door het college van burgemeester en schepenen van de stad Vilvoorde. Het voorwerp van dit beroep tot nietigverklaring betreft echter een beslissing van de deputatie, die in geen geval is gebonden door de beslissingen die door het college van burgemeester en schepenen in het verleden werden genomen. Verzoekende partij toont niet aan welke handelingen van de deputatie bij hem een rechtmatig vertrouwen op het toekennen van de vergunning hebben verwekt.

...

4.

De verzoekende partijen voegen in hun wederantwoordnota niets toe.

Beoordeling door de Raad

1.

Het vertrouwensbeginsel is een beginsel van behoorlijk bestuur dat moet vermijden dat de rechtmatige verwachtingen die een rechtsonderhorige uit het bestuurlijk optreden put, tekort gedaan worden. Het vertrouwensbeginsel kan enkel geschonden zijn wanneer eenzelfde overheid op een niet te verantwoorden wijze terugkomt van een vaste gedragslijn, of op toezeggingen of beloften die zij in een bepaald concreet geval heeft gedaan.

De verzoekende partij legt geen enkele beslissing of geen enkel standpunt van de verwerende partij voor waaruit enig vertrouwenwekkend gedrag zou blijken en waartegen de bestreden beslissing ingaat. De vergunningsbeslissingen van het college van burgemeester en schepenen van de stad Vilvoorde waarop de verzoekende partij zich beroept, kunnen niet worden aangewend om de verwerende partij een schending van het vertrouwensbeginsel aan te wijven. Het vertrouwensbeginsel slaat op rechtmatige verwachtingen die door het optreden van dezelfde overheid zijn gewekt. Alleen al om die reden faalt het beroep op het vertrouwensbeginsel.

Daar wordt aan toegevoegd dat de beginselen van behoorlijk bestuur niet *contra legem* werken. Op grond van het vertrouwensbeginsel kan het bestuur niet worden verplicht om een met de wet strijdige beslissing te nemen. Uit de beoordeling van het eerste middel blijkt dat de aanvraag van de verzoekende partij niet op grond van artikel 20 van de aanvullende gewestplanvoorschriften vergund kan worden en niet voldoet aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.19 VCRO. Het beroep op het vertrouwensbeginsel laat niet toe om daaraan voorbij te gaan.

Anders dan de verzoekende partij stelt, verplicht het beginsel "*patere legem quem ipse fecisti*" een overheid niet om haar "beleidslijn" te respecteren, wel om de door haar uitgevaardigde regels te eerbiedigen. Individuele beslissingen over eerdere vergunningsaanvragen dienen zich niet aan als bindende rechtsnormen en kunnen niet worden ingeroepen om een schending van dat beginsel te argumenteren.

Daargelaten de betwisting door de tussenkomen de partijen dat het belang bij het middel geoorloofd is, faalt het middel om de boven uiteengezette motieven.

2.

Het middel wordt verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van het college van burgemeester en schepenen van de stad Vilvoorde en van de stad Vilvoorde is ontvankelijk.
2. Het beroep wordt verworpen.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.
4. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 200 euro, ten laste van de tussenkomende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 22 augustus 2017 door de negende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de negende kamer,

Yannick DEGREEF

Geert DE WOLF