

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 22 november 2016 met nummer RvVb/A/1617/0322
in de zaak met rolnummer 1415/0064/A/4/0076

Verzoekende partij	de LEIDEND AMBTENAAR van het departement RUIMTE VLAANDEREN, afdeling Limburg vertegenwoordigd door advocaten Steven MENTEN en Chris SCHIJNS met woonplaatskeuze op het kantoor te 3600 Genk, Grotestraat 122
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van LIMBURG
Tussenkomenende partij	de nv IMMOFAMCO , thans in faling vertegenwoordigd door advocaat Jan DE RIECK (curator) met woonplaatskeuze op het kantoor te 3000 Leuven, Vaartstraat 68- 70

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 11 oktober 2014 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 21 augustus 2014.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkomenende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Heusden-Zolder van 7 april 2014 voorwaardelijk ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomenende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden voor het herbestemmen van een industrieel magazijn tot 70 wooneenheden en kantoorruimten, 2 multifunctionele units en bijbehorende parking op de percelen gelegen te Heusden-Zolder, Magazijnstraat 2, 2/401 – 2/40, met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie A, nummers 205F16 en 205L14.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.

De behandeling van het beroep dat aanvankelijk was toegewezen aan de eerste kamer is met een beschikking van 12 september 2016 van de voorzitter van de Raad toegewezen aan de vierde kamer.

2.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkomenende partij dient geen schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 4 oktober 2016.

Advocaat Chris SCHIJNS voert het woord voor de verzoekende partij.

De verwerende partij verschijnt schriftelijk.

De tussenkomende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

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.

III. TUSSENKOMST

De tussenkomende partij verzoekt met een aangetekende brief van 10 november 2014 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de eerste kamer laat de tussenkomende partij met een beschikking van 3 december 2014 toe in de debatten.

De tussenkomende partij heeft nagelaten het verschuldigde rolrecht te betalen, zonder redenen van overmacht of onoverkomelijke dwaling aan te voeren die de niet-betaling van het rolrecht verantwoorden.

Het verzoek tot tussenkomst is onontvankelijk.

IV. FEITEN

1.

Voor de percelen die het voorwerp uitmaken van de bestreden beslissing wordt op 7 juni 2010 door het college van burgemeester en schepenen van Heusden-Zolder een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het herbestemmen van een industrieel magazijn tot woon-, kantoor- en handelsgebouw, met bijhorende parking, onder een aantal voorwaarden. Deze vergunning wordt niet uitgevoerd.

Voor dezelfde percelen wordt op 24 september 2012 door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Heusden-Zolder een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het herbestemmen van een industrieel magazijn tot woon-, kantoor- en handelsgebouw, met bijhorende parking. De verwerende partij weigert de vergunning in administratief beroep op 3 januari 2013.

Op 29 juli 2013 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Heusden-Zolder andermaal een stedenbouwkundige vergunning voor het herbestemmen van een industrieel magazijn tot woon-, kantoor- en handelsgebouw, met bijhorende parking.

2.

De tussenkomende partij dient op 11 december 2013 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Heusden-Zolder een nieuwe aanvraag. Het voorwerp van de aanvraag luidt "wijziging stedenbouwkundige vergunning nr. 10/024 d.d. 07/06/2010

bouwaanvraag voor herbestemming v/e industrieel magazijn tot multifunctioneel complex met wonen en bijhorende parking”.

Uit het administratief dossier blijkt dat het de herbestemming en verbouwing betreft van een oud mijngedebou (gekend als het centraal magazijn) tot multifunctioneel complex met 70 wooneenheden, kantoren, twee handelsruimtes en een daarbij horende parking.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Hasselt-Genk’, vastgesteld met koninklijk besluit van 3 april 1979 in industriegebied.

De percelen liggen ook binnen de grenzen van het bijzonder plan van aanleg ‘Mijnterrein Zolder 1’ goedgekeurd op 21 februari 2001.

De GECORO van de gemeente Heusden-Zolder adviseert op 16 januari 2014 ongunstig. Ze stelt onder meer:

“ ...

2. Het behoud van de ruimten voor handelszaken en dit in tegenstrijd met de bepalingen van het goedgekeurd BPA (mogelijke vergunningen in de toekomst zullen afhankelijk gesteld worden van een socio-economisch advies, hiervan is geen sprake in het desbetreffend BPA)

... ”

Het college van burgemeester en schepenen adviseert op 3 maart 2014 gunstig voor het herbestemmen van de verdiepingen van een industrieel magazijn met twee kantoorunits en autostaanplaatsen op de 1ste verdieping en 70 appartementen op de 1ste, 2de, 3de en 4de verdieping en ongunstig voor het herbestemmen van het gelijkvloers van een industrieel magazijn met drie 'multifunctionele ruimtes' voor 'handel/leisure' en bijhorende parking. Het ongunstig advies steunt op, onder meer, de volgende beoordeling:

“ ...

Ligging volgens de plannen van aanleg + bijhorende voorschriften

Overwegende dat het perceel gelegen is binnen een industriegebied volgens het bij koninklijk besluit van 3 april 1979 goedgekeurd gewestplan Hasselt-Genk;

...

Bepaling van het plan dat van toepassing is op de aanvraag

Overwegende dat het perceel gelegen is in het BPA Mijnterrein Zolder 1 goedgekeurd bij ministerieel besluit op 21 februari 2001;

Overeenstemming met dit plan

Overwegende dat de aanvraag hiermee niet in overeenstemming is;

Overwegende dat de aanvraag het verbouwen van een industrieel magazijn tot multifunctioneel complex beoogt met 70 wooneenheden, kantoren, twee handelsruimtes en een bijhorende parking met volgende afwijking op de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA Mijnterrein: bestemming van de twee multifunctionele units op het gelijkvloers supermarkt en doe-het-zelf zaak in plaats van complementaire voorzieningen aan het bedrijvenpark;

Overwegende dat in de bestemmingsvoorschriften van het BPA o.a. gesteld wordt dat: ‘Dit gebied is bestemd voor de uitbouw van complementaire 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 (Centrum voor Duurzaam Bouwen, collectieve restaurants, vergaderzalen, bedrijvenscentrum,). Om de leefbaarheid van dit geheel te bevorderen, wordt een menging van functies nagestreefd met wonen, horeca en socio-culturele voorzieningen, diensten (o.a. winkels), hotel,.... Toonzaaldistributie (concentratie van baanwinkels, shoppingcentra,...) en andere winkelveorzieningen die de bestaande kleinhandel in de cités uithollen, worden niet toegelaten.'

Overwegende dat men op het gelijkvloers volgens de plannen drie 'multifunctionele ruimtes' voorziet voor 'handel of leisure'; dat volgens de begeleidende nota bij de bouwaanvraag op het gelijkvloers twee handelszaken worden voorzien: een doe-het-zelf-zaak en een supermarkt; dat volgens de nota de derde unit wordt ingevuld met kantoren; dat volgens de mobiliteitsstudie op het gelijkvloers winkelruimtes worden voorzien waarvan een ruimte wordt ingevuld met een Brico; dat volgens de mobiliteitsstudie (p. 25) enkel kantoren worden voorzien op de verdieping; dat de nota, de plannen en de mobiliteitsstudie elkaar tegenspreken;

Overwegende dat de totale bruto handelsoppervlakte volgens de nota 4753,66m² bedraagt; dat indien men rekening houdt met de gegevens op de plannen en uit de mobiliteitsstudie de bruto handelsoppervlakte groter is dan 5000m²; dat een combinatie van handelszaken van zulke omvang beschouwd kan worden als een shoppingcentra;

Overwegende dat op 3 februari 2014 de aanvraag tot socio-economische vergunning van Jomico Brico nv om een Brico in te richten op het gelijkvloers van het magazijn door het college werd geweigerd; dat de Brico momenteel gelegen is in de handelskern van Heusden-Cité; dat deze vraag tot herlocalisatie van de Brico duidelijk aantoonst dat het situeren van een doe-het-zelf-zaak en een supermarkt op het mijnterrein zal zorgen voor een uitholling van de handelskern van de cité en Zolder centrum;

Overwegende dat een doe-het-zelf-zaak en een supermarkt hoofdzakelijk gericht zijn op gezinnen en niet op de bedrijven op de site; dat deze warenhuizen niet kunnen beschouwd worden als een complementaire voorziening die nuttig of noodzakelijk is voor de goede werking van de eigenlijke industriële of ambachtelijke bedrijven;

Overwegende dat art. 4.4.1 VCRO stelt dat er geen afwijkingen kunnen worden toegestaan voor wat betreft de bestemming;

...”

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar sluit zich in zijn advies van 1 april 2014 volledig aan bij de planologische en ruimtelijke beoordeling door het college van burgemeester en schepenen en stelt bijkomend dat een bescheiden last van toepassing is en dat voor de realisatie hiervan een akkoord dient gesloten te worden tussen de aanvrager en het college van burgemeester en schepenen.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 7 april 2014 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij.

Tegen deze beslissing tekent de tussenkomende partij op 12 mei 2014 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 3 juli 2014 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij stelt in het verslag onder meer:

“ ...

Planologische en juridische context

- Het industrieel erfgoed is bepalend voor de visie inzake de zone ‘complementaire voorzieningen voor het bedrijvenpark’ in het BPA ‘Mijnterrein Zolder 1’ (goedgekeurd bij MB 21 febr. 2001) . De algemene bestemmingsvoorschriften stellen het volgende :
“Een belangrijk element is het behoud van het industrieel erfgoed aan mijngebouwen. Deze waardevolle gebouwen bepalen de ruimtelijke aanleg van deze plek. De herbestemming en de herwaardering van dit patrimonium vormt het ruimtelijk kader voor de nieuwe functies in deze zone.....

Het centrale thema waarrond nieuwe functies ontwikkeld zullen worden is het Centrum voor Duurzaam Bouwen en complementaire voorzieningen voor het bedrijvenpark. De beoogde doelstellingen worden in het BPA weergegeven :

- *Het verzamelen van kennis met betrekking tot bouwen en milieu, het verwerken en het bewerken en tenslotte het verspreiden met alle mogelijke middelen via informatie, demonstratie, opleiding, van realisaties i.f.v. woningbouw, van ecologische activiteiten i.f.v. bedrijvigheden in het bedrijvenpark;*
- *Een actieve rol trachten tot ontwikkeling te brengen i.f.v. het streven naar duurzaam bouwen via een actieve prospectie, via het gelijkrichten van activiteiten, via overleg met overheid, via koppeling aan andere projecten i.v.m. duurzame ontwikkeling.....”*

Bestemmingsvoorschriften zone ‘complementaire voorzieningen voor het bedrijvenpark’ :

‘dit gebied is bestemd voor de uitbouw van complementaire 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 (Centrum voor Duurzaam Bouwen, collectieve restaurants, vergaderzalen, bedrijvencentrum, ...).....Toonzaaldistributie (concentratie van baanwinkels, shoppingcentra, ...) en andere winkelveorzieningen die de bestaande kleinhandel in de cités uithollen, worden niet toegelaten’

- *De voorgestelde herbestemmingen van een doe-het-zelf-zaak (Brico) en een grootschalige supermarkt beantwoorden niet aan bovenvermelde visie en doelstellingen.*

Naar aanleiding van de vorige weigering (dd. 24 september 2012 : weigering voor de herbestemming wegens strijdigheid met de bestemmings- en inrichtingsvoorschriften van het BPA en de omzendbrief RO2011/01 betreffende het afwegingskader voor grootschalige detailhandel) en de weigering in beroep bij de deputatie (3 januari 2013) werd een overleg georganiseerd (dd. 24 september 2013) met de gewestelijke en de provinciale stedenbouwkundige ambtenaren, de architect en een vertegenwoordiger van de aanvrager, de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar en de schepen van ruimtelijke ordening over de mogelijke bestemmingen van het magazijn volgens het BPA. Toen werd reeds gesteld dat handelsruimtes zoals bijvoorbeeld een supermarkt, een doe-het-zelf zaak en woonwarenhuizen niet in overeenstemming zijn met de voorschriften.

Een herbestemming van het industrieel erfgoed dient op een fijngevoelige en omzichtige manier vormgegeven te worden en dient te kaderen in de algemene en

specifieke bestemmingsvoorschriften. Het invullen van het bestaande volume met alledaagse winkelketens (die op de geselecteerde kleinhandelsconcentraties van provinciaal belang of kernversterkend kunnen gesitueerd worden) kunnen niet beschouwd worden als respectvolle en fijngevoelige herbestemmingen van het industrieel erfgoed van de mijngebouwen. De relatie met het centrale thema (het Centrum voor Duurzaam Bouwen) is niet/onvoldoende aanwezig. Indien er toch gezocht wordt naar mogelijke handelsbestemmingen in die richting, dient er een betere aansluiting te bestaan met het centrale thema volgens het BPA. Handel gespecialiseerd in duurzaam, gezond en ecologisch bouwen met bio-ecologische bouwmaterialen behoort tot de mogelijkheden. Zo heeft bvb Ecomat de DUBO-prijs Limburg 2014 gewonnen. (Een Eco-brico zoals voorgesteld bestaat (nog) niet. Voorlopig is dit enkel een franse website waar overschotten/restjes van materialen van particulieren kunnen aangekocht worden).

Het voormalige mijnterrein is tevens geen locatie om een grootschalige supermarkt in te planten om de omliggende kernen te bedienen. Ook hier kan gezocht worden naar bvb specifieke winkeltjes die een diversiteit aan eetculturen etaleren, waardoor een verwijzing naar de diverse culturele achtergronden van de mijnwerkers kan ontstaan en er aldus een optimalere bestemming kan gezocht worden voor het industrieel erfgoed van het mijnverleden. Een andere mogelijke bestemming zou eventueel ook kunnen gezocht worden in de potenties die de bestaande multiculturele markt in Heusden-Zolder in zich draagt. Deze aantrekkingspool situeert zich reeds op het marktplein van het industrieterrein en zou een 'permanent' karakter kunnen krijgen door gedeeltelijk onder te brengen in een overdekte marktplaats in het voormalige magazijngebouw, gelijkaardig aan de bekende overdekte marktplaatsen in Spanje, Turkije, Marokko, enz....

- Voor de (grootschalige) detailhandel, waar geen relatie met het centrale thema volgens het BPA bestaat, is de omzendbrief RO 2011/01 (betreffende het afwegingskader voor grootschalige detailhandel, de ontwikkelingsperspectieven voor kleinhandelsconcentraties in het RSPL en de visie in het GRS van toepassing.

Zoals reeds in de beslissing van de deputatie dd. 3 januari 2013 werd vermeld, maakt de omzendbrief het mogelijk dat Vlaamse, provinciale en gemeentelijke besturen komen tot een ruimtelijk locatiebeleid inzake detailhandel. Er wordt uitgegaan van de doelstelling van kernversterking door verweving van detailhandel in de stads- en dorpskernen of in of aansluitend bij een concentratie van grootschalige detailhandel. Volgens de tabel in de omzendbrief RO 2011/01 behoort kleinhandel vanaf 1000m² thuis in het stedelijk gebied. (Er wordt enkel een uitzondering gemaakt voor tuincentra's tussen 1000 en 5000m². Deze kunnen tevens in de dorpskernen in het buitengebied gesitueerd worden.)

De ontwikkelingsperspectieven voor kleinhandelsconcentraties in het RSPL ondersteunen deze visie (RSPL p. 421-425). De verspreiding van kleinhandel buiten de woonkernen en de stedelijke gebieden wordt tegengegaan. Het beleid richt zich op bundelen ervan in de af te bakenen kleinstedelijke gebieden en in de kernen van het buitengebied. Ook voor de excentrisch gelegen concentraties van grootschalige kleinhandel is bundeling een uitgangspunt.

De kleinhandelsconcentraties sluiten aan bij stedelijke gebieden of economische knooppunten. Zij moeten complementair zijn met het stedelijk weefsel of het kerngebied, herkenbaar afgebakend en goed bereikbaar. De locaties worden voorbehouden voor specifieke kleinhandelsbranches. Het betreft in principe : kleinhandel in vervoermiddelen, bouwmaterialen, doe-het-zelf-artikelen, tuincentra, kleinhandel in woninginrichting, kantoorinrichting, electro- en huishoud- en audio-

visuele artikelen, dieren, muziekinstrumenten, campingartikelen en brandstoffen of explosieve stoffen (RSPL p. 422)

Deze visie wordt eveneens ondersteund in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS) :

'Ontwikkelingen van grootschalige detailhandelszaken langsheen belangrijke verbindingswegen en andere vormen van perifere handelsontwikkelingen zijn niet gewenst, omwille van de negatieve mobiliteitseffecten en de concurrentie positie ten opzichte van de bestaande handelscentra. In Heusden-Zolder zijn geen concentratiegebieden voor grootschalige kleinhandel geselecteerd wat impliceert dat er geopteerd wordt voor een beperkte verweving van dergelijke handelszaken in de hoofddorpen. Bij de mogelijke herziening van sommige bestaande BPA's of bij nieuw op te stellen RUP's in functie van de algemene kernversterking in de gemeente wordt de problematiek van de grootschalige detailhandelszaken ingebracht. Een beperkt aanbod van dergelijke handelszaken, verweven in de bestaande handelskernen in de hoofddorpen is gewenst. Voor solitair gelegen handelsvestigingen is een verdere ontwikkeling niet wenselijk.'

Langsheen de N72 kunnen maatregelen genomen worden die de ontwikkeling van grootschalige detailhandelszaken onmogelijk maakt."

- *Er kan dan ook gesteld worden dat de voorliggende aanvraag in zijn huidige vorm ingaat tegen zowel de bestemmingsvoorschriften van het BPA, de visie in de omzendbrief RO 2011/01, het RSPL en het richtinggevend gedeelte van het GRS. De aanvraag kadert onvoldoende in de (bestemmings)voorschriften van het BPA en is niet gelegen in een handelskern, maar aan de rand van de bebouwde kom van Heusden-Zolder in een gebied waar het industrieel erfgoed bepalend is voor de ruimtelijke aanleg van deze plek.*
- *Zoals ook reeds gesteld in het weigeringsbesluit van het college van burgemeester en schepenen stelt art. 4.4.1. van de VCRO dat er geen afwijkingen kunnen worden toegestaan voor wat betreft de bestemming. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar treedt in het advies dit standpunt bij. Tijdens de overlegmomenten werd dit standpunt ook reeds uitvoerig toegelicht.*
- *De gemeente Heusden-Zolder is met de opmaak van een RUP gestart voor het mijnterrein waarin o.a. onderzocht zal worden in welke mate 'wonen' op het mijnterrein kan toegelaten worden. In het RUP Heusden-Cité (in opmaak) worden er aan de bestaande Brico en overige handelszaken mogelijkheden geboden om uit te breiden.*
..."

Op 21 augustus 2014 verklaart de verwerende partij het beroep gegrond en verleent onder voorwaarden een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij stelt met betrekking tot de verenigbaarheid van de in de aanvraag voorziene winkelruimten met de bestemmingsvoorschriften van het toepasselijk bijzonder plan aanleg, het volgende:

"...

Overwegende dat het industrieel erfgoed bepalend is voor de visie inzake de zone 'complementaire voorzieningen voor het bedrijvenpark' in het BPA 'Mijnterrein Zolder 1' (goedgekeurd bij MB 21 febr. 2001); dat de algemene bestemmingsvoorschriften het volgende stellen: "Een belangrijk element is het behoud van het industrieel erfgoed aan mijngebouwen. Deze waardevolle gebouwen bepalen de ruimtelijke aanleg van deze plek. De herbestemming en de herwaardering van dit patrimonium vormt het ruimtelijk kader voor de nieuwe functies in deze zone.....

Het centrale thema waarrond nieuwe functies ontwikkeld zullen worden is het Centrum voor Duurzaam Bouwen en complementaire voorzieningen voor het bedrijvenpark. De beoogde doelstellingen worden in het BPA weergegeven :

- Het verzamelen van kennis met betrekking tot bouwen en milieu, het verwerken en het bewerken en tenslotte het verspreiden met alle mogelijke middelen via informatie, demonstratie, opleiding, van realisaties i.f.v. woningbouw, van ecologische activiteiten i.f.v. bedrijvigheden in het bedrijvenpark;*
- Een actieve rol trachten tot ontwikkeling te brengen i.f.v. het streven naar duurzaam bouwen via een actieve prospectie, via het gelijkrichten van activiteiten, via overleg met overheid, via koppeling aan andere projecten i.v.m. duurzame ontwikkeling.....”;*

dat de bestemmingsvoorschriften zone ‘complementaire voorzieningen voor het bedrijvenpark’ het volgende stellen : ‘dit gebied is bestemd voor de uitbouw van complementaire 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 (Centrum voor Duurzaam Bouwen, collectieve restaurants, vergaderzalen, bedrijvencentrum, ...).....Toonzaal distributie (concentratie van baanwinkels, shoppingcentra, ...) en andere winkelvoorzieningen die de bestaande kleinhandel in de cités uithollen, worden niet toegelaten’;

Overwegende dat de deputatie van oordeel is dat de doorgevoerde aanpassingen t.o.v. de aanvraag in 2012 ruimtelijk aanvaardbaar zijn; dat de oppervlakte van het winkelgedeelte werd verminderd tot minder dan 5000m²; dat het BPA een menging van functies toelaat;

...”

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – EERSTE MIDDEL

Standpunt van de partijen

In het eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van het BPA “Mijnterrein Zolder 1”, van de artikelen 1.1.4, 4.2.19, § 1, 4.3.1, §1, 1°a), artikel 4.4.1 en 7.4.4, § 1 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en van het materieel motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Ze zet onder meer uiteen:

“ ...

Doordat de verwerende partij met de bestreden beslissing een stedenbouwkundige vergunning heeft verleend voor de herbestemming van een industrieel magazijn tot woon-, kantoor- en handelsgebouw met bijhorende parking dat flagrant strijdig is met de ter plaatse geldende bestemmingsvoorschriften van het BPA “Mijnterrein Zolder 1”;

Terwijl het BPA “Mijnterrein Zolder 1” shoppingcentra verbiedt in het bestemmingsgebied “Complementaire voorzieningen voor het bedrijvenpark”;

En terwijl artikel 1.1.4. VCRO bepaalt de ruimtelijke ordening gericht moet zijn op een streven naar ruimtelijke kwaliteit;

En terwijl artikel 4.3.1, §1, 1°, a) VCRO bepaalt dat een stedenbouwkundige vergunning geweigerd wordt indien de het aangevraagde onverenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften;

En terwijl artikel 4.4.1. VCRO geen afwijkingen op stedenbouwkundige voorschriften toestaat voor wat betreft de bestemming;

En terwijl artikel 7.4.4 § 1 VCRO bepaalt dat plannen van aanleg een verordenende kracht hebben.

En terwijl de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 en het materieel motiveringsbeginsel inhouden dat beslissingen van overheden gemotiveerd moeten zijn, wat inhoudt dat de beslissing moet gebaseerd zijn op motieven die in feite en in rechte correct zijn, die relevant zijn voor de genomen beslissing en de genomen beslissing ook schragen;

En terwijl het zorgvuldigheidsbeginsel beslissende overheden verplicht om zorgvuldig te handelen in alle onderdelen van hun beslissing;

b. De toelichting bij het middel

...

(1) Het aangevraagde is **strijdig** met de geldende bestemmingsvoorschriften en het aangevraagde kan hierop **niet geldig afwijken**

De beroepsindiener verzoekt de verwerende partij om volgende afwijking te bekomen van de bestemmingsvoorschriften van het BPA “Mijnterrein Zolder 1”, nl. de bestemming van de twee multifunctionele units op de gelijkvloerse supermarkt en doe-het-zelf zaak in plaats van complementaire voorzieningen voor het bedrijvenpark.

(A) Doe-het-zelfzaak en supermarkt zijn **niet toegelaten** in de bestemmingszone

...

Het kwestieus perceel is gelegen in het BPA “Mijnterrein Zolder 1” en meer bepaald binnen het bestemmingsgebied “Complementaire voorzieningen voor het bedrijvenpark”. (...)

...

De bestemmingsvoorschriften voor deze zone stellen: “Dit gebied is bestemd voor de uitbouw van complementaire 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 (Centrum voor Duurzaam Bouwen, collectieve restaurants, vergaderzalen, bedrijventoezicht, ...). Om de leefbaarheid van dit geheel te bevorderen, wordt een menging van functies nagestreefd met wonen, horeca en socio-culturele voorzieningen, diensten (o.a. winkels), hotel, ... Wooneenheden kunnen zowel in de bestaande gebouwen gehuisvest worden, als in representatieve woningbouwcomplexen rondom het plein. De diensten met o.a. winkels dienen een verzorgend karakter te hebben ten aanzien van het bedrijventoezicht en de zone voor complementaire voorzieningen en

qua schaal aansluiten op de kernen van Voort, Berkebos en Lindeman. Toonzaaldistributie (concentratie van baanwinkels, shoppingcentra, ...) en andere winkelvoorzieningen die de bestaande kleinhandel in de cités uithollen, worden niet toegelaten.” (Artikel 3.1.2)

Voorliggende bestreden beslissing vergund op het gelijkvloers drie “multifunctionele ruimtes” voor “handel” of “leisure”. Volgens de begeleidende nota bij de bouwaanvraag worden op het gelijkvloers twee handelszaken voorzien, nl. een doe-het-zelf zaak en een supermarkt. Volgens diezelfde nota wordt de derde unit ingevuld met kantoren. Echter, volgens de mobiliteitsstudie (...) wordt op de gelijkvloerse verdieping geen kantoren voorzien. Volgens de mobiliteitsstudie komen er enkel kantoren op de verdieping. De gelijkvloerse verdieping wordt ingenomen door winkelruimtes waarvan één door een Brico.

Volgens de begeleidende nota bedraagt de bruto handelsoppervlakte 4753,66m². Echter, gelet op de tegenstrijdigheden in de aanvraagdocumenten (zie infra) dient de verzoekende partij vast te stellen dat de bruto handelsoppervlakte meer dan 5.000 m² bedraagt, i.e. 6.126m². Dat een combinatie van handelszaken onomstotelijk bestempeld moet worden als een “shoppingcentrum”. Echter, shoppingcentra zijn uitdrukkelijk verboden binnen de kwestieuze bestemmingszone.

Het weze duidelijk dat zowel een doe-het-zelfzaak als een supermarkt hoofdzakelijk gericht zijn op gezinnen en niet de aanwezige bedrijven binnen de site. Bijgevolg kunnen beide warenhuizen onmogelijk beschouwd worden als een complementaire voorziening die nuttig of noodzakelijk is voor de goede werking van de eigenlijke industriële of ambachtelijke bedrijven.

Voorts blijkt uit de aanvraag tot het bekomen van de socio-economische vergunning van N.V. JOMICO BRICO d.d. 3 februari 2014 dat de vergunningsaanvraag de bedoeling heeft om een Brico te laten inrichten op het gelijkvloers. Echter, de socio-economische vergunning voor de Brico werd geweigerd door het college voor burgemeester en schepenen van de gemeente Heusden-Zolder aangezien er actueel reeds een Brico gelegen is in de handelskern van Heusden-Cité. Het voornemen tot herlocaliseren van de Brico toont duidelijk aan dat situeren van een doe-het-zelf-zaak en een supermarkt op het mijnterrein zal zorgen voor een uitholling van de handelskern van de cité en Zolder centrum. Deze handelswijze geeft geen blijk van een kwaliteitsvolle invulling van de ruimtelijke ordening ter plaatse.

De verzoekende partij wijst er op dat handel binnen de geest van het BPA moet worden bekeken. In deze optiek zouden specifieke winkeltjes die een diversiteit aan eetculturen etaleren, waardoor een verwijzing naar de diverse culturele achtergronden van de mijnwerkers kan ontstaan, wel toegelaten worden, vergelijkend met de reeds bestaande multiculturele markt op het industrieterrein.

Een herbestemming van een industrieel gebied dient op een fijngevoelige en omzichtige manier vormgegeven te worden en dient te kaderen in de algemene en specifieke bestemmingsvoorschriften. Het invullen van het bestaande volume met alledaagse winkelketens (die op de geselecteerde kleinhandelsconcentraties van provinciaal belang of kernversterkend kunnen gesitueerd worden) kunnen niet beschouwd worden als respectvolle en fijngevoelige herbestemmingen van het industrieel erfgoed van de mijngebouwen. De relatie met het centrale thema (het Centrum voor Duurzaam Bouwen) is volgens de verzoekende partij niet, minstens onvoldoende aanwezig.

De verzoekende partij stelt vast dat de verwerende partij manifest weigert in te gaan op de gevraagde afwijking. Zij laat na deze afwijking op de overeenstemming met de bestemming te onderzoeken. Thans is de verwerende partij, gelet op de devolutieve werking van het georganiseerd administratief beroep, verplicht het volledige dossier te onderzoeken alvorens een nieuwe beslissing te nemen.

De verzoekende partij beperkt haar motivering tot: "Overwegende dat de deputatie van oordeel is dat de doorgevoerde aanpassingen t.o.v. de aanvraag in 2012 ruimtelijk aanvaardbaar zijn; dat de oppervlakte werd verminderd tot minder dan 5.000m²; dat het BPA een menging van functies toelaat; ... Overwegende dat de bestemming kantoorruimte conform is met de voorschriften van het BPA; dat de bestemming wonen eveneens conform is met de voorschriften van het BPA". (p.14 – 15 – bestreden beslissing).

*De geponeerde motivering is gebaseerd op foutieve juridische en feitelijke elementen. De verwerende partij gaat gewoon niet in op de grond van de zaak, zijnde de gevraagde afwijking. De verzoekende partij wijst erop dat afwijkingen een bijzondere motivering vereisen. Bijgevolg is de motivering gebrekkig.
..."*

De verwerende partij repliceert dat het middel ongegrond is, doch beperkt zich tot het verwijzen naar en het citeren van de motieven van de bestreden beslissing.

In de wederantwoordnota wordt niets toegevoegd.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, a) VCRO bepaalt dat een vergunning wordt geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken.

Het komt aan de vergunningverlenende overheid toe om te beoordelen of een aanvraag al dan niet verenigbaar is met de toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften. Deze beoordeling dient des te zorgvuldiger te gebeuren indien er ter zake een ernstige problematiek aan bod is gekomen gedurende de administratieve vergunningsprocedure.

2.

Het wordt niet betwist dat het volgend stedenbouwkundig voorschrift van toepassing is op de aanvraag:

'dit gebied is bestemd voor de uitbouw van complementaire 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 (Centrum voor Duurzaam Bouwen, collectieve restaurants, vergaderzalen, bedrijventrum, ...).....Toonzaaldistributie (concentratie van baanwinkels, shoppingcentra, ...) en andere winkelvoorzieningen die de bestaande kleinhandel in de cités uithollen, worden niet toegelaten'

Uit de feitenuiteenzetting blijkt dat de beslissing van de vergunningverlenende overheid in eerste administratieve aanleg, alsook het advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, het advies van de GECORO en het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar

ongunstig is in de mate dat in de aanvraag is voorzien in een doe-het-zelf-zaak en een supermarkt. Zowel de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen als het verslag van provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, aangehaald in de feiten uiteenzetting, bevatten op dat punt een uitvoerige beoordeling.

De verwerende partij beperkt zich ertoe te stellen dat de doorgevoerde aanpassingen ten opzichte van de aanvraag in 2012 ruimtelijk aanvaardbaar zijn, dat de oppervlakte van het winkelgedeelte werd verminderd tot minder dan 5000 m² en dat het BPA een menging van functies toelaat.

In de concrete omstandigheden van de zaak is deze beoordeling kennelijk onzorgvuldig en kennelijk niet afdoend om de bestreden beslissing te verantwoorden.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van nv IMMOFAMCO is onontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 21 augustus 2014, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het herbestemmen van een industrieel magazijn tot 70 wooneenheden en kantoorruimten, 2 multifunctionele units en bijbehorende parking op de percelen gelegen te Heusden-Zolder, Magazijnstraat 2, 2/401 – 2/40, met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie A, nummers 205F16 en 205L14.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij en dit binnen een vervaltermijn van 4 maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 55, §2 Procedurebesluit

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 22 november 2016 door de vierde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Katrien VISSERS

Nathalie DE CLERCQ

