

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 17 april 2018 met nummer RvVb/A/1718/0786  
in de zaak met rolnummer 1617/RvVb/0083/A

Verzoekende partij	het college van burgemeester en schepenen van de stad <b>SINT-NIKLAAS</b>  vertegenwoordigd door advocaat Sofie DE MAESSCHALCK met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Kasteellaan 141
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van <b>OOST-VLAANDEREN</b>  vertegenwoordigd door mevrouw Leen LIPPEVELDE
Tussenkomenende partij	de bvba <b>DECOFER INVEST</b>  vertegenwoordigd door advocaten Wim DE CUYPER en Roy VANDER CRUYSSSEN met woonplaatskeuze op het kantoor te 9100 Sint-Niklaas, Vijfstraten 57

---

### I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 10 oktober 2016 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 28 juli 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkomenende partij tegen de beslissing van de verzoekende partij van 14 maart 2016 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomenende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het uitbreiden van een loods/tuinkamer op een perceel gelegen te 9111 Belsele, Nieuwe Baan 88, met als kadastrale omschrijving afdeling 9, sectie C, nummers 683M en 683N.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomenende partij verzoekt met een aangetekende brief van 8 december 2016 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomenende partij met een beschikking van 28 februari 2017 toe in de debatten.

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 27 februari 2018.

Advocaat Sofie DE MAESSCHALCK voert het woord voor de verzoekende partij. Mevrouw Leen LIPPEVELDE voert het woord voor de verwerende partij. Advocaat Roy VANDER CRUYSEN 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.

De verzoekende partij verleent op 10 oktober 2011 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij voor een bestemmingswijziging van champignonkwekerij naar magazijn voor opslag van goederen. Deze vergunning legt als voorwaarde op dat de bestemmingswijziging naar groothandel en kleinhandel niet vergunbaar is en uit de vergunning wordt gesloten.

In graad van administratief beroep wil de verwerende partij op 7 februari 2012 het beroep van de tussenkomende partij in, mits uitsluiting van de functie kleinhandel.

De tussenkomende partij dient op 17 april 2014 een aanvraag in tot het bekomen van een planologisch attest voor het uitbreiden van een groothandel met beperkte kleinhandel.

Zowel de GECORO als de verwerende partij verlenen in het kader van deze procedure een gedeeltelijk gunstig advies. Het element dat betrekking heeft op het voorzien van een kleinhandelsfunctie op korte termijn wordt ongunstig geadviseerd.

De gemeenteraad van de stad Sint-Niklaas verleent op 28 november 2014 een gedeeltelijk gunstig planologisch attest:

“...

#### *Adviezen*

*Het college van burgemeester en schepenen heeft het advies ingewonnen van de onderstaande instellingen en administraties. De adviezen worden als bijlagen bij het attest gevoegd.*

#### *Externe adviezen*

*Deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen (14-08-2014): gedeeltelijk gunstig advies. Volgende elementen kunnen niet gunstig worden geadviseerd: voorzien van kleinhandelsfunctie op deze locatie op korte termijn. In het kader van provinciale studie omtrent grootschalige detailhandel langs de N70 kan deze problematiek nader bekeken worden in het kader van al dan niet clustering van detailhandel in deze omgeving; Gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar (planning) (20-08-2014): ongunstig voor de korte en lange termijnbehoeftes, gelet dat de functie kleinhandel niet hoofdzakelijk vergund is; Het Agentschap voor Wegen en Verkeer (14-07-2014): gunstig;*

*Het Departement Landbouw en Visserij (28-07-2014): gunstig, gelet op het feit dat de voorgestelde ingrepen minimaal zijn en zich voordoen binnen de bestaande bedrijfssite; Het Agentschap Ondernemen: geen advies.*

*Het college van burgemeester en schepenen besliste in zitting van 25 augustus 2014 om geen advies uit te brengen.*

*Advies van de bevoegde adviescommissie*

*Het college van burgemeester en schepenen heeft kennis genomen van het advies van de bevoegde commissie voor ruimtelijke ordening, uitgebracht op 23/09/2014.*

*Het advies luidt als volgt :*

*Gedeeltelijk gunstig advies voor:*

- het behoud van de vergunde opslag en groothandelsactiviteiten;*
- het behoud van de bedrijfswoning geïntegreerd in de bedrijfsgebouwen;*
- de regularisatie van de verharding, parking (met dubbelgebruik voor omliggende functies), met voldoende aandacht voor waterlopen en waterbuffering;*
- het voorzien van de tuinkamer zuiver gericht op groothandel;*

*en een ongunstig advies voor:*

- het voorzien van kleinhandelsfunctie op deze locatie op korte termijn; in het kader van de provinciale studie omtrent grootschalige detailhandel langsheen de N70 kan deze problematiek nader bekeken worden in het kader van al dan niet clustering van detailhandel in deze omgeving.*

*Standpunt met betrekking tot het behoud van het bedrijf op de plaats waar het gevestigd is*  
*De gemeenteraad beslist met betrekking tot het behoud van het bedrijf op de plaats waar het gevestigd is dat de vergunde opslag en groothandelsactiviteiten kunnen behouden blijven.*

*Standpunt met betrekking tot de ontwikkelingsmogelijkheden op korte termijn*

*De gemeenteraad beslist met betrekking tot de ontwikkelingsmogelijkheden op korte termijn:*

- het behoud van de bedrijfswoning geïntegreerd in de bedrijfsgebouwen toe te staan; de regularisatie van de verharding, parking (met dubbelgebruik voor omliggende functies), met voldoende aandacht voor waterlopen en waterbuffering, en de realisatie van buitenverlichting toe te staan;*
- het voorzien van de tuinkamer zuiver gericht op groothandel toe te staan; het voorzien van de kleinhandelsfunctie op deze locatie op korte termijn niet toe te staan; in het kader van de provinciale studie omtrent grootschalige detailhandel langsheen de N70 kan deze problematiek nader bekeken worden in het kader van al dan niet clustering van detailhandel in deze omgeving.*

*Standpunt met betrekking tot de ontwikkelingsmogelijkheden op lange termijn*

*Niet van toepassing.*

*Standpunt met betrekking tot de opmaak of wijziging van de plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen*

*De gemeenteraad beslist met betrekking tot de opmaak of wijziging van de plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen tot opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan voor de bedrijfssite rekening houdend met het behoud en de ontwikkelingsmogelijkheden van het bedrijf op korte termijn.*

*Motivering*

*Op basis van voorgaande beslist de Gemeenteraad in de zitting van 28/11/2014 : het advies van de gecoro van 23 september 2014 bij te treden en het voorzien van de kleinhandelsfunctie op deze locatie op korte termijn niet toe te staan. In het kader van de provinciale studie omtrent grootschalige detailhandel langsheen de N70 kan deze problematiek nader bekeken worden in het kader van al dan niet clustering van detailhandel in deze omgeving.*

*...*

2.

De tussenkomende partij dient op 20 november 2015 bij de verzoekende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor "het uitbreiden van een loods/tuinkamer" op een perceel gelegen te 9111 Belsele (Sint-Niklaas), Nieuwe Baan 88.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'St. Niklaas-Lokeren', vastgesteld met koninklijk besluit van 7 november 1978 in agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 12 januari 2016 tot en met 10 februari 2016, worden geen bezwaarschriften ingediend.

De verzoekende partij verleent op 14 maart 2016 een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij. Het college beslist:

*"...*

*Beschrijving van de bouwplaats, de omgeving en de aanvraag*

*Het betrokken perceel bevindt zich in deelgemeente Belsele, langsheen de N70 en wordt omgeven door lintbebouwing. De bebouwing in de onmiddellijke omgeving bestaat overwegend uit vrijstaande eengezinswoningen en enkele bedrijfsgebouwen. Op het perceel is een voormalige champignonkwekerij aanwezig, de gebouwen werden herbestemd naar opslagruimten met groothandel. Ter hoogte van de rechter- en achterperceelsgrenzen bevinden zich drie waterlopen (nr 55, 54 en 51). Ten oosten van de achterste loods werd een perceel ingericht als educatief natuurpark (Den Akker). Het rechteraanpalende perceel werd bebouwd met een woning met horecafunctie (restaurant Le Cirque).*

*Op de site is momenteel Pottenland gevestigd, een bedrijf met als activiteit groothandel in bloembakken.*

*De aanvraag betreft het oprichten van een overdekte tuinkamer (als inspiratieruimte) gelegen tussen twee bestaande gebouwen, op ruime afstand van de rooilijn en van de laterale perceelsgrenzen. De tuinkamer heeft een oppervlakte van 448,20 m<sup>2</sup> (13,50 m x 33,20 m), een maximale hoogte van 7,40 m en wordt afgedekt met een zadeldak. De tuinkamer bestaat uit een lichte staalstructuur afgewerkt met betonpanelen en glas. Het dak wordt afgedekt met sandwichpanelen. Daarnaast betreft de aanvraag het regulariseren van een verharding (betonstraatstenen) met een oppervlakte van 975 m<sup>2</sup>, aan de rechterzijde van het perceel. Ten slotte wenst men ook de reclame te regulariseren, hierover zijn echter te weinig gegevens beschikbaar.*

*Overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening*

*De gevraagde uitbreiding bevindt zich binnen de bestaande gebouwengroep, er wordt geen nieuwe open ruimte aangesneden. Het betreft een uitbreiding in glas, door deze materiaalkeuze zal de uitbreiding de site niet domineren. Wat de gevraagde uitbreiding en het regulariseren van de verharding betreft, kan gesteld worden dat deze stedenbouwkundig aanvaardbaar en conform het planologisch attest zijn. In het*

*planologisch attest werd elke vorm van kleinhandel expliciet verboden. Dit wordt als uitdrukkelijke voorwaarde opgelegd.*

*Over de gevraagde publiciteit zijn te weinig gegevens beschikbaar om deze ten gronde te beoordelen. De publiciteit wordt bijgevolg uit de vergunning gesloten.*

*...*

*De vergunning wordt afgegeven onder volgende voorwaarden:*

*De loods/tuinkamer moet worden uitgebreid zoals aangeduid op bijgevoegde plannen;*

*de publiciteitsinrichtingen worden uit de vergunning gesloten;*

*elke vorm van kleinhandel, ook tijdelijke verkopen zijn uitgesloten;*

*(...)*

*Aan de vergunning worden volgende lasten verbonden:*

*(...)*

*...*

Tegen deze beslissing tekent de tussenkomende partij op 22 april 2016 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 9 juni 2016 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen.

Na de hoorzitting van 21 juni 2016 verklaart de verwerende partij het beroep op 28 juli 2016 gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

*“ ...*

## *2. Motivering*

### *2.1 De watertoets*

*...*

*Er is geen schadelijk effect voor het watersysteem te verwachten.*

*De doelstellingen van het decreet betreffende het integraal waterbeleid worden niet geschaad.*

*...*

### *2.3 De juridische aspecten*

*De gebouwen vormen een voormalige champignonkwekerij, waarvoor de deputatie op 2 februari 2012 de stedenbouwkundige vergunning heeft verleend tot het wijzigen van de bestemming, van champignonkwekerij naar magazijn voor opslag voor goederen.*

*Thans zijn de gebouwen onder meer in gebruik voor allerhande opslag en de exploitatie van ‘Pottenland’, een groothandel in potten.*

*De aanvraag is gelegen in een agrarisch gebied en is bijgevolg strijdig met de voorschriften van het geldend gewestplan, als hoger omschreven.*

*Gelet op de zonevreemdheid van de constructies in het agrarisch gebied, werd door appellante in toepassing van artikel 4.4.24 VCRO e.v. een aanvraag tot planologisch attest ingediend op 17 april 2014.*

*De gemeenteraad van de stad Sint-Niklaas heeft dd. 28 november 2014 het planologisch attest voorwaardelijk gunstig beoordeeld. Zo werd beslist dat het bedrijf op de huidige plaats kan worden behouden en de vergunde opslag en groothandelsactiviteiten kunnen behouden blijven.*

*Met betrekking tot de korte termijn ontwikkelingsmogelijkheden, werd gesteld:*

- Het behoud van de bedrijfswoning geïntegreerd in de bedrijfsgebouwen toe te staan;*
- De regularisatie van de verharding, parking (met dubbelgebruik voor omliggende functies), met voldoende aandacht voor waterlopen en waterbuffering, en de realisatie van buitenverlichting toe te staan;*
- Het voorzien van de tuinkamer zuiver gericht op de groothandel toe te staan;*
- Het voorzien van de kleinhandelsfunctie op deze locatie op korte termijn niet toe te staan; in het kader van de provinciale studie omtrent grootschalige detailhandel langsheen de N70 kan deze problematiek nader bekeken worden in het kader van al dan niet clustering van detailhandel in deze omgeving.*

*Onderhavige vergunningsaanvraag kadert in de realisatie van enkele korte termijn ontwikkelingsmogelijkheden zoals opgenomen in het planologisch attest van 28 november 2014.*

*In het planologisch attest werd elke vorm van kleinhandel expliciet verboden. Dit wordt door het college als uitdrukkelijke voorwaarde opgelegd bij de stedenbouwkundige vergunning. Het voorwerp van onderhavige stedenbouwkundige vergunningsaanvraag richt zich evenwel niet tot het invoeren van een kleinhandelsactiviteit, maar wel op het realiseren van een tuinkamer, regulariseren verhardingen en publiciteitsinrichtingen. De voorwaarde zoals opgelegd door de stad Sint-Niklaas maakt dan ook geen deel uit van het voorwerp van de vergunningsaanvraag.*

*Daarbij is de voorwaarde strijdig met de vrijstellingsregeling zoals vervat in artikel 7.3 van het vrijstellingsbesluit en onnodig strenger dan de bewoordingen van het planologisch attest, waarbij enkel kleinhandel gedurende het ganse jaar op korte termijn niet wordt toegestaan.*

## **2.4 De goede ruimtelijke ordening**

*De aanvraag beoogt het oprichten van een overdekte tuinkamer, als inspiratieruimte, gelegen tussen twee bestaande gebouwen, op ruime afstand van de rooilijn en van de laterale perceelsgrenzen. De tuinkamer heeft een oppervlakte van 448,20 m<sup>2</sup> (13,50 m x 33,20 m), een maximale hoogte van 7,40 m en wordt afgedekt met een zadeldak. De tuinkamer bestaat uit een lichte staalstructuur afgewerkt met betonpanelen en glas. Het dak wordt afgedekt met sandwichpanelen.*

*Daarnaast betreft de aanvraag het regulariseren van een verharding in betonstraatstenen met een oppervlakte van 975 m<sup>2</sup>, aan de rechterzijde van het perceel.*

*Ten slotte wenst appellant ook de reclame te regulariseren. Appellante heeft aan de 'voorgevel' van de constructies publiciteitsinrichtingen aangebracht voor 'Pottenland'. De afmetingen van deze publiciteitsinrichtingen bedragen:*

- Bovenste publiciteitsinrichting ('Pottenland'): 18m breed en 2.90m hoog;*
- Drie onderste publiciteitsinrichtingen: 4m breed en 2m hoog;*

*De beoogde uitbreiding bevindt zich binnen de bestaande gebouwengroep en in de aanvraag wordt geen nieuwe open ruimte aangesneden.*

*Het betreft een uitbreiding in glas, zodat gelet op deze materiaalkeuze, de uitbreiding de site niet zal domineren.*

*Wat de gevraagde uitbreiding en het regulariseren van de verharding betreft, kan gesteld worden dat deze stedenbouwkundig aanvaardbaar en conform het planologisch attest zijn.*

*Het college van burgemeester en schepenen oordeelde in zijn voorwaardelijke vergunning dat over de gevraagde publiciteit te weinig gegevens beschikbaar waren, om deze ten gronde te beoordelen, waarop deze uit de vergunning werden gesloten.*

*Volledigheidshalve heeft appellante tijdens de beroepsprocedure een verduidelijkend plan neergelegd waarop voorgaande publiciteitsinrichtingen duidelijk worden weergegeven. Daaruit kan worden geoordeeld dat de publiciteitsinrichtingen behoren bij de groothandelsactiviteit in potten en ruimtelijk geen enkele impact genereren. De aangebrachte publiciteitsinrichtingen zijn verenigbaar met de onmiddellijke omgeving. Deze publiciteitsinrichtingen hebben geen enkele ruimtelijke impact en zijn gericht op de voorliggende Nieuwe Baan (N70), waardoor zij visueel niet storend zijn aan de oostelijke zijde (akker- en weilanden).*

*Uit wat voorafgaat, kan geconcludeerd worden, dat voorliggende aanvraag de goede ruimtelijke ordening niet in het gedrang brengt en bijgevolg aanvaardbaar is.*

## **2.5 Conclusie**

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

*Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend volgens het in eerste aanleg ingediende en tijdens de beroepsprocedure neergelegde verduidelijkende plan met betrekking tot de publiciteitspanelen.*

*Volgende voorwaarden zijn strikt te volgen:*

- het advies van de Hulpverleningszone Waasland d.d. 4 januari 2016 is te volgen;*
- het advies van de dienst integraal waterbeleid d.d. 9 februari 2016 is stipt te volgen inzake de overwelving van waterloop 51;*
- het advies van de technische dienst d.d. 3 maart 2016 is stipt te volgen;*
- het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer is stipt te volgen;*

*Aan de vergunning worden volgende lasten verbonden:*

- De duiker in functie van een overwelving aan waterloop 51 moet worden vergroot zoals voorzien in de machtiging, zie advies dienst integraal waterbeleid provincie Oost-Vlaanderen, van 9 februari 2016 en de stedelijke technische dienst van 3 maart 2016. Dit moet gebeuren voor er gebruik kan gemaakt worden van deze stedenbouwkundige vergunning;*

*...*

Dit is de bestreden beslissing.

## **IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST**

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

## **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 – ENIG MIDDEL**

### *Standpunt van de partijen*

#### **1.1**

In haar enig middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 4.4.26, §2 en artikel 4.4.28 VCRO, artikel 1.3 *juncto* artikel 7.3 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 2010 tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is (hierna: Vrijstellingsbesluit), artikelen 4.2.3 en 4.2.1, 6° VCRO en de beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel en de algemene motiveringsplicht.

Volgens de verzoekende partij heeft zij evident belang bij dit middel aangezien zij vaststelt dat de verwerende partij ten onrechte niet de door haar opgelegde vergunningsvoorwaarden omtrent de uitsluiting van de kleinhandel en publiciteitsinrichtingen heeft overgenomen in de bestreden beslissing.

#### **1.2**

In een eerste middelenonderdeel zet de verzoekende partij uiteen dat de aanvraag zonevreemd gelegen is in agrarisch gebied. Voor het betrokken terrein werd op 28 november 2014 een planologisch attest afgeleverd waarin expliciet is vermeld dat kleinhandelsactiviteiten niet worden toegestaan op korte termijn.

De verzoekende partij wijst erop dat het beginsel is dat een planologisch attest, als rechtsgrond om van de stedenbouwkundige voorschriften te kunnen afwijken, restrictief moet worden uitgelegd en toegepast. Als gevolg hiervan heeft zij in haar voorwaardelijke vergunningsbeslissing van 14 maart 2016 als voorwaarde opgelegd dat “elke vorm van kleinhandel, ook tijdelijke verkopen, zijn uitgesloten”.

De argumentatie in de bestreden beslissing dat deze voorwaarde onnodig strenger is dan de bewoordingen van het planologisch attest, waarbij enkel kleinhandel gedurende het ganse jaar op korte termijn niet wordt toegestaan, is volgens de verzoekende partij manifest foutief en onzorgvuldig. Het planologisch attest houdt een verbod in van alle kleinhandelsactiviteiten, ook tijdelijke verkopen. Door de betrokken vergunningsvoorwaarde tot uitsluiting van kleinhandelsactiviteiten uitdrukkelijk niet op te nemen in de bestreden beslissing, laat de verwerende partij kleinhandelsactiviteiten (al dan niet tijdelijk) toe wat een rechtstreekse schending inhoudt van de bewoordingen en voorwaarden uit het planologisch attest.

De verwerende partij kan niet worden gevolgd waar zij stelt dat het uitoefenen van kleinhandelsactiviteiten geen deel uitmaakt van de aanvraag en bijgevolg niet moet worden opgelegd. Het is evident dat niet enkel het gebouw op zich, maar ook de functie van dit gebouw een cruciaal aspect uitmaakt van de aanvraag. De functie van het gebouw dient dan ook door de verwerende partij te worden beoordeeld, zeker indien daaromtrent discussie bestaat en de aanvraag zonevreemd is. Ook de publiciteitspanelen zijn daarbij van belang, aangezien zij eerder in functie staan van een kleinhandel dan een groothandel.

Verder heeft de verwerende partij ten onrechte geen rekening gehouden met de replieknota van de verzoekende partij op het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar van 17 juni 2016. Hierin wijst de verzoekende partij op het voorlopig vastgesteld RUP waarin ook een globaal verbod van kleinhandel is opgenomen. De bestreden beslissing maakt nergens melding van het bestaan en de inhoud van dit RUP wat op zich een schending inhoudt van artikelen 4.4.26 en



4.4.28 VCRO. Bovendien miskent de verwerende partij eveneens haar eigen gunstig advies omtrent dit ontwerp RUP van 14 juli 2016 waarin zij ook gunstig heeft geadviseerd omtrent de uitsluiting van kleinhandelsactiviteiten in voormeld RUP. Dit maakt haar beslissing volgens de verzoekende partij des te onzorgvuldiger.

### 1.3

In haar tweede middelenonderdeel zet de verzoekende partij uiteen dat de verwerende partij zich niet kan steunen op artikel 7.3 van het Vrijstellingsbesluit. De tuinkamer is een volledig nieuw, nog te realiseren gebouw, en is bijgevolg geen bestaand gebouw. Het niet uitsluiten van kleinhandel in deze tuinkamer op grond van deze bepaling is dan ook manifest foutief en onwettig.

Bovendien schendt de bestreden beslissing eveneens artikel 1.3 van het Vrijstellingsbesluit dat bepaalt dat de vrijstelling van een stedenbouwkundige vergunning enkel geldt voor zover de vrijgestelde handeling niet in strijd is met de uitdrukkelijke voorwaarden van stedenbouwkundige vergunningen. Indien deze algemene voorwaarde niet kan worden vervuld, dan is er voor de betrokken handeling toch een stedenbouwkundige vergunning vereist.

De verzoekende partij wijst erop dat de verwerende partij in haar eerdere vergunningsbeslissing van 27 februari 2012 op een algemene wijze kleinhandelsactiviteiten had uitgesloten op het terrein. Bij het nemen van voorliggende vergunningsbeslissing kon zij zich dan ook niet baseren op artikel 7.3 van het Vrijstellingsbesluit, aangezien een stedenbouwkundige vergunning vereist is om kleinhandelsactiviteiten te kunnen uitoefenen op het terrein.

De verwerende partij houdt dan ook ten onrechte en op uiterst onzorgvuldige wijze voor dat de door de verzoekende partij opgelegde voorwaarde strijdig is met artikel 7.3 van het Vrijstellingsbesluit. Bovendien heeft de verwerende partij niet voldoende rekening gehouden met de schriftelijke repliek van de verzoekende partij van 17 juni 2016.

### 2.1

De verwerende partij betwist het belang van de verzoekende partij bij haar middel. Een potentiële nietigverklaring door de Raad kan het voorwerp van de aanvraag niet wijzigen die *in casu* niet gericht is op het uitoefenen van kleinhandelsactiviteiten. Bij een potentiële herstelbeslissing zal de verwerende partij nog steeds geen uitspraak dienen te doen over de vermeende kleinhandelsactiviteiten die ter plaatse zouden worden uitgevoerd of beoogd worden. Een vernietiging kan de verzoekende partij dan ook geen voordeel bieden.

### 2.2

De verwerende partij antwoordt ten gronde dat de aanvraag op geen enkele manier buiten de grenzen van de toegestane korte termijnbehoeften is getreden, nu er enkel zaken worden aangevraagd die door het planologisch attest worden toegestaan. De verzoekende partij meent dat deze grenzen wel worden overschreden naar aanleiding van de functie als kleinhandel die de tuinkamer zou aannemen. De verwerende partij wijst op het beoogde gebruik van deze tuinkamer volgens de aanvraag: "gebruik als inspiratieruimte voor de verkoop van potten en bakken voor het aanplanten van bloemen en planten". Uit geen enkel element kan worden afgeleid dat dit gebruik zal kaderen in kleinhandel in plaats van in de groothandel die de tussenkomende partij op heden exploiteert. De functie(wijziging) kleinhandel maakt dan ook geen deel uit van de vergunningsaanvraag en de verwerende partij diende hierover niet te oordelen.

De verzoekende partij interpreteert artikel 4.4.26, §2 VCRO foutief in de zin dat de vereiste 'conformiteit' betekent dat het voorwerp van de aanvraag identiek zou moeten zijn aan de inhoud van het planologisch attest. Het is niet aan de verwerende partij om het voorwerp van de aanvraag te bepalen, noch om dit voorwerp uit te breiden. Aangezien er geen sprake is van een uitbreiding

van het planologisch attest door het afleveren van een vergunning voor kleinhandelsactiviteiten is het arrest van de Raad waar de verzoekende partij naar verwijst niet dienstig.

De verwerende partij heeft haar beslissing afdoende gemotiveerd en is feitelijk juist. Met de replieknota van de verzoekende partij werd wel degelijk rekening gehouden en uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt duidelijk dat de verwerende partij de kleinhandelsactiviteiten niet als voorwerp van de aanvraag aanmerkt zodat zij geen toepassing diende te maken van artikel 4.3.2 VCRO.

## 2.3

Wat betreft het tweede middelenonderdeel antwoordt de verwerende partij dat de verzoekende partij voorbijgaat aan de werkelijke omvang van het voorwerp van de aanvraag. Kleinhandelsactiviteiten maken geen deel uit van de aanvraag en de verwerende partij motiveert afdoende waarom zij het niet nodig acht om de betrokken vergunningsvoorwaarde niet expliciet op te leggen. Het kan volgens de verwerende partij niet de bedoeling zijn dat een vergunningsbeslissing ook alle constructies en activiteiten opnoemt die niet zijn aangevraagd en dus ook niet zijn vergund.

De niet-uitsluiting van de kleinhandelsactiviteiten vloeit voort uit de vaststelling dat deze laatste niet het voorwerp van de vergunning uitmaken. In die zin heeft de verwerende partij dan ook geen echte toepassing gemaakt van artikel 7.3 van het Vrijstellingsbesluit en heeft zij evenmin artikel 1.3 van het Vrijstellingsbesluit miskend.

Tot slot betwist de verwerende partij het belang van de verzoekende partij bij dit onderdeel van het middel. Een vernietiging op grond van de motieven in de bestreden beslissing kan niet het gewenste gevolg hebben voor de verzoekende partij aangezien de beslissing ook vanuit andere correcte motieven werd gemotiveerd.

## 3.1

De tussenkomende partij sluit zich integraal aan bij het verweer van de verwerende partij. Zij voegt nog toe dat het middel onontvankelijk is in de mate dat de verzoekende partij de schending aanvoert van artikel 4.4.28 VCRO.

Verder stelt de tussenkomende partij nog dat de verzoekende partij het verbod van het voorzien van kleinhandelsfunctie op korte termijn zelf naar goeddunken aanvult met een verbod op alle kleinhandelsactiviteiten op de site. Het is dan ook de verzoekende partij zelf die op kennelijk onredelijke wijze en misbruik makend van haar beoordelingsbevoegdheid zonder meer alle kleinhandelsactiviteiten verbiedt gedurende het ganse jaar en zonder enig onderscheid van ruimte.

## 3.2

Wat betreft het tweede middelenonderdeel sluit de tussenkomende partij zich integraal aan bij het verweer van de verwerende partij. Zij voegt nog toe dat de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag de letterlijke bewoordingen van het planologisch attest respecteert. Er ligt evenmin een schending voor van de artikelen 1.3 en 7.3 van het Vrijstellingsbesluit. In de vergunning van 27 februari 2012 heeft de verwerende partij enkel de op de plannen gevraagde oppervlakte voor kleinhandel uitgesloten en geenszins kleinhandelsactiviteiten. De verzoekende partij kan dan ook niet gevolgd worden dat er sprake zou zijn van een voorwaarde “met uitsluiting van de functie kleinhandel”.

## 4.1

De verzoekende partij stelt nog in haar wederantwoordnota dat de tussenkomende partij specifiek en uitsluitend tegen de opgelegde voorwaarden door de verzoekende partij een administratief

beroep heeft ingesteld. De verwerende partij heeft vervolgens een vergunning verleend zonder voorwaarden waardoor het belang van de verzoekende partij vaststaat.

#### 4.2

Verder voegt de verzoekende partij nog toe dat door komaf te maken met de opgelegde voorwaarde de tussenkomende partij net de bedoeling heeft om al dan niet tijdelijk een kleinhandelsfunctie uit te baten in de tuinkamer. Door de aanvraag te vergunnen zonder enige restrictie inzake kleinhandel – ondanks het planologisch attest en haar eigen negatief advies op dat vlak – heeft de verwerende partij op een onzorgvuldige wijze geageerd.

#### 4.3

De verzoekende partij antwoordt dat de verwijzing naar artikel 7.3 van het Vrijstellingsbesluit geen subsidiaire motivering is in de bestreden beslissing, maar een afzonderlijk motief van de verwerende partij om de betrokken voorwaarde inzake de uitsluiting van kleinhandel niet op te leggen. Zij stelt dat uit het eerste onderdeel blijkt dat zij ook bij dit onderdeel belang heeft.

#### 5.

De tussenkomende partij voegt niets wezenlijks toe in haar laatste schriftelijke uiteenzetting.

#### *Beoordeling door de Raad*

##### 1.

De verwerende partij werpt op dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het eerste middelenonderdeel aangezien een eventuele vernietiging door de Raad geen voordeel biedt aan de verzoekende partij. De verwerende partij wijst erop dat een vernietiging van de bestreden beslissing het voorwerp van de vergunningsaanvraag, die *in casu* niet gericht is op het uitoefenen van kleinhandelsactiviteiten, niet wijzigt.

De verzoekende partij heeft in beginsel slechts belang bij een middel indien de vernietiging van de bestreden beslissing op grond van dit middel voor haar een voordeel kan meebrengen, of indien de in het middel aangeklaagde onwettigheid haar heeft benadeeld.

Zoals uit de bespreking hieronder zal blijken, richt de verzoekende partij haar kritiek op het weglaten van de door haar opgelegde vergunningsvoorwaarde omtrent de uitsluiting van kleinhandel. De verzoekende partij heeft derhalve belang bij het aanvoeren van de onregelmatigheden zoals uiteengezet in haar eerste middelenonderdeel.

Dat een potentiële nietigverklaring het voorwerp van de vergunningsaanvraag niet wijzigt, houdt verband met onderstaande beoordeling ten gronde van het werkelijk voorwerp van de aanvraag.

De exceptie wordt verworpen.

##### 2.

De bestreden beslissing verleent een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij voor het uitbreiden van haar bestaand bedrijf met een loods/tuinkamer. De verzoekende partij vordert de nietigverklaring van deze beslissing, aangezien de verwerende partij het administratief beroep van de tussenkomende partij tegen haar beslissing in eerste aanleg gegrond verklaart en volgens haar ten onrechte niet de door haar opgelegde vergunningsvoorwaarde overneemt.

De bestreden beslissing overweegt hieromtrent het volgende:

*“Het voorwerp van onderhavige stedenbouwkundige vergunningsaanvraag richt zich evenwel niet tot het invoeren van een kleinhandelsactiviteit, maar wel op het realiseren van een tuinkamer, regulariseren verhardingen en publiciteitsinrichtingen. De voorwaarde zoals opgelegd door de stad Sint-Niklaas maakt dan ook geen deel uit van het voorwerp van de vergunningsaanvraag.”*

Hoewel het in de eerste plaats aan de tussenkomende partij als aanvrager toekomt om het voorwerp van de aanvraag te omschrijven, komt het aan het vergunningverlenend bestuursorgaan toe het werkelijk voorwerp ervan te bepalen en aan de hand van dit werkelijk voorwerp de aanvraag te beoordelen.

Het zorgvuldigheidsbeginsel impliceert dat een vergunningverlenend bestuursorgaan, zoals de verwerende partij, haar beslissing op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden en derhalve dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De zorgvuldigheid verplicht de verwerende partij onder meer om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de bestreden beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht worden, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen

2.

De Raad is van oordeel dat de verwerende partij kennelijk onzorgvuldig is nagegaan of het voorwerp van de aanvraag strookt met de realiteit. Hoewel het klopt dat de omschrijving van het voorwerp van de aanvraag in de beschrijvende nota niet vermeldt dat zij gericht is op het invoeren van kleinhandelsactiviteiten, blijkt uit het geheel van het dossier dat de tussenkomende partij evenwel de intentie heeft om een kleinhandelsactiviteit uit te baten in de aangevraagde tuinkamer. De verzoekende partij had als vergunningverlenend bestuursorgaan in eerste aanleg een stedenbouwkundige vergunning verleend aan de tussenkomende partij met onder meer als voorwaarde dat *“elke vorm van kleinhandel, ook tijdelijke verkopen zijn uitgesloten”*. Indien het niet de bedoeling zou zijn van de tussenkomende partij om welke vorm van kleinhandel dan ook uit te oefenen, valt niet in te zien waarom zij een administratief beroep heeft ingesteld tegen de beslissing van de verzoekende partij van 14 maart 2016 waarbij aan haar een stedenbouwkundige vergunning werd verleend onder de voorwaarde dat elke vorm van kleinhandel uitgesloten is.

Bovenstaande overweging in de bestreden beslissing is bijgevolg kennelijk onzorgvuldig en steunt op een incorrecte feitelijke grondslag.

3.

Artikel 4.4.24, eerste lid VCRO inzake planologisch attest bepaalt als volgt:

*“Een planologisch attest vermeldt of een bestaand, hoofdzakelijk vergund en niet-verkrot bedrijf al dan niet behouden kan worden op de plaats waar het gevestigd is. Bij behoud vermeldt het planologisch attest welke ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden er op korte en op lange termijn mogelijk zijn. Zowel aan het behoud als aan de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden kunnen voorwaarden worden verbonden.”*

Artikel 4.4.26, §2 VCRO bepaalt verder:

*“§ 2. Op vraag van de houder van een planologisch attest dat het betrokken bestuursorgaan conform § 1 verplicht tot de opmaak of de wijziging van een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg, kan bij de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning of een milieuvergunning worden afgeweken van de vigerende stedenbouwkundige voorschriften.*

*Vereist is dat de houder van het attest bewijst dat aan alle volgende voorwaarden is voldaan:*

*1° de aanvraag is ingediend binnen een jaar na de afgifte van het planologisch attest;*

*2° de aanvraag beperkt zich tot regelingen en voorwaarden voor de invulling van kortetermijnbehoeften, zoals aangegeven in het planologisch attest.”*

Hieruit volgt dat een planologisch attest, als rechtsgrond om van de stedenbouwkundige voorschriften te kunnen afwijken, restrictief moet worden uitgelegd en toegepast. Het planologisch attest vermeldt welke ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden er zijn op korte en lange termijn, waaraan voorwaarden kunnen verbonden worden. Na het verkrijgen van een planologisch attest kan een aanvrager een stedenbouwkundige vergunning, in afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften, bekomen als de aanvraag is ingediend binnen een jaar na de afgifte van het planologisch attest én de aanvraag zich beperkt tot regelingen en voorwaarden voor de invulling van korte termijnbehoeften zoals voorzien in het planologisch attest.

4.

Het wordt niet betwist dat de vergunningsaanvraag binnen het jaar na de afgifte van het planologisch attest werd ingediend. De verzoekende partij voert wel aan dat de bestreden beslissing, door de betrokken vergunningsvoorwaarde tot uitsluiting van kleinhandelsactiviteiten uitdrukkelijk niet op te nemen, het planologisch attest en de hierin toegestane korte termijnbehoeften miskent.

Het afgeleverd planologisch attest van 28 november 2014, zoals ook geciteerd in de bestreden beslissing, stelt onder andere als volgt:

*“Standpunt met betrekking tot de ontwikkelingsmogelijkheden op korte termijn*

*...*

*het voorzien van de tuinkamer zuiver gericht op groothandel toe te staan; het voorzien van de kleinhandelsfunctie op deze locatie op korte termijn niet toe te staan.”*

De verzoekende partij besluit in haar beslissing van 14 maart 2016 om de vergunningsaanvraag van de tussenkomende partij te verlenen. Met het planologisch attest in gedachte legt zij echter als voorwaarde onder meer op dat elke vorm van kleinhandel, ook tijdelijke verkopen, uitgesloten zijn. De verwerende partij beslist om in graad van administratief beroep deze voorwaarde niet over te nemen in de bestreden beslissing. Zij motiveert enerzijds dat het invoeren van kleinhandelsactiviteit niet tot het voorwerp van de vergunningsaanvraag behoort en anderzijds dat de voorwaarde *“onnodig strenger dan de bewoordingen van het planologisch attest [is], waarbij enkel kleinhandel gedurende het jaar op korte termijn niet wordt toegestaan”*.

Wat betreft het eerste motief werd hierboven reeds geoordeeld dat het uitbaten van kleinhandelsactiviteit wel tot het werkelijk voorwerp van de aanvraag behoort.

Verder is de Raad van oordeel dat deze motivering eveneens foutief is en in strijd met het planologisch attest van 28 november 2014. De korte termijnbehoeften zoals geformuleerd in het planologisch attest staan een tuinkamer toe voor zover deze zuiver gericht is op groothandel. Het voorzien van kleinhandelsfunctie wordt uitdrukkelijk niet toegestaan. Het planologisch attest verduidelijkt verder niet wat onder “kleinhandelsfunctie” kan worden begrepen. Anders dan wat de tussenkomende partij voorhoudt, moet redelijkerwijze aangenomen worden dat met deze bewoording in samenlezing met de voorwaarde dat de tuinkamer “zuiver gericht op groothandel” moet zijn, eveneens alle kleinhandelsactiviteiten uitgesloten zijn. Bijgevolg dient het planologisch attest zo te worden geïnterpreteerd dat zij alle kleinhandel, eveneens tijdelijke verkopen, uitsluit.

Nu het werkelijk voorwerp van de aanvraag eveneens bestaat in het uitoefenen van een kleinhandelsactiviteit, is de aanvraag dan ook in strijd met de korte termijnbehoeften zoals toegestaan in het planologisch attest. De motivering dat de opgelegde vergunningsvoorwaarde van de verzoekende partij “onnodig strenger” is dan het planologisch attest is dan ook niet correct. De vergunningsaanvraag gaat de grenzen van de toegestane korte termijnbehoeften uit het planologisch attest te buiten.

5.

Door de betrokken vergunningsvoorwaarde niet over te nemen handelt de verwerende partij eveneens kennelijk onzorgvuldig. Naar aanleiding van de aanvraag tot het bekomen van een planologisch attest verleent de verwerende partij een gedeeltelijk gunstig advies. Deze luidt onder andere als volgt:

*“Volgende elementen kunnen niet gunstig worden geadviseerd: voorzien van kleinhandelsfunctie op deze locatie op korte termijn. In het kader van provinciale studie omtrent grootschalige detailhandel langsheen de N70 kan deze problematiek nader bekeken worden in het kader van al dan niet clustering van detailhandel in deze omgeving.”*

Hieruit blijkt dat de verwerende partij, in het kader van het planologisch attest, eveneens de mening is toegedaan dat een kleinhandelsfunctie niet kan worden toegestaan. Door bijgevolg bij de behandeling van de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning de betrokken vergunningsvoorwaarde niet over te nemen en impliciet kleinhandel, zelfs tijdelijke verkopen, toe te staan, neemt zij een kennelijk onzorgvuldige beslissing.

5.

Gelet op het voorgaande is de bestreden beslissing in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel en artikel 4.4.26, §2 VCRO, aangezien zij een aanvraag vergunt die de grenzen zoals toegestaan in het planologisch attest overschrijdt.

Het eerste middelenonderdeel is in de aangegeven mate gegrond.

6.

Wat het tweede middelenonderdeel betreft, werpt de verwerende partij op dat het slechts om een louter subsidiaire motivering gaat waarvan de vernietiging niet het gewenste gevolg kan hebben voor de verzoekende partij. Zij betwist dan ook het belang van de verzoekende partij bij dit onderdeel van het middel.

De Raad kan het standpunt van de verwerende partij niet volgen. Uit lezing van de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij oordeelt dat de strijdigheid van de vergunningsvoorwaarde met de vrijstellingsregeling uit artikel 7.3 van het Vrijstellingsbesluit een afzonderlijk motief betreft. De verzoekende partij heeft derhalve belang bij het aanvoeren van de onregelmatigheden zoals uiteengezet in haar tweede middelenonderdeel.

De exceptie wordt verworpen.

7.

De bestreden beslissing overweegt dat de opgelegde vergunningsvoorwaarde in eerste aanleg strijdt met de vrijstellingsregeling uit artikel 7.3 van het Vrijstellingsbesluit. Het toenmalig artikel luidt als volgt:

*“Een stedenbouwkundige vergunning is niet nodig voor een tijdelijke gebruikswijziging van een bestaand, hoofdzakelijk vergund of vergund geacht gebouw, als dit een maximale duur van 90 dagen per jaar niet overschrijdt.”*

Voormeld artikel bepaalt uitdrukkelijk dat deze vrijstellingsregeling voor tijdelijke verkopen enkel geldt voor een “bestaand, hoofdzakelijk vergund of vergund geacht gebouw”. De verwerende, noch de tussenkomenende partij betwisten dat de aangevraagde loods/tuinkamer een volledig nieuw op te richten gebouw is. Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het aangevraagde niet onder voormelde kwalificatie valt om van de vrijstelling voor tijdelijke verkopen te kunnen genieten. De overweging in de bestreden beslissing is dan ook foutief en in strijd met artikel 7.3 van het Vrijstellingsbesluit.

Bovendien kan deze vrijstelling op grond van artikel 1.3 van het Vrijstellingsbesluit enkel gelden voor zover deze handelingen niet strijdig zijn met de voorschriften van stedenbouwkundige verordeningen, of met de uitdrukkelijke voorwaarden van stedenbouwkundige vergunningen.

Zoals reeds vermeld onder punt III. Feiten heeft de verwerende partij op 7 februari 2012 een stedenbouwkundige vergunning verleend voor een bestemmingswijziging van champignonkwekerij naar magazijn voor opslag van goederen. Als voorwaarde legt zij op dat de functie kleinhandel uitgesloten is. Hieruit volgt dat de vrijstellingsregeling geen toepassing kan vinden, aangezien dit in strijd zou zijn met de algemene voorwaarde uit artikel 1.3 van het Vrijstellingsbesluit. De vrijgestelde handeling, *in casu* uitbaten van functie kleinhandel, is immers door een vergunningsvoorwaarde *de facto* vergunningsplichtig geworden. In het licht van het geheel van het dossier kan er redelijkerwijze worden aangenomen dat de opgelegde voorwaarde omtrent de uitsluiting van de functie kleinhandel niet enkel geldt voor de destijds aangevraagde en vergunde constructies, maar voor het ganse terrein op zich. De Raad kan dan ook het standpunt van de tussenkomenende partij, dat deze voorwaarde enkel betrekking heeft op de “gevraagde oppervlakte voor kleinhandel” niet volgen.

Het tweede middelenonderdeel is in de aangegeven mate gegrond.

## BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de bvba DECOFER INVEST is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 28 juli 2016, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het uitbreiden van een loods/tuinkamer op een perceel gelegen te 9111 Belsele, Nieuwe Baan 88, met als kadastrale omschrijving afdeling 9, sectie C, nummers 683M en 683N.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij en dit binnen een termijn van 4 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 175 euro, ten laste van de verwerende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 17 april 2018 door de vijfde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Chana GIELEN

Pieter Jan VERVOORT