

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 9 oktober 2018 met nummer RvVb/A/1819/0150
in de zaak met rolnummer 1617/RvVb/0469/A

Verzoekende partij	de LEIDEND AMBTENAAR van het departement RUIMTE VLAANDEREN, afdeling Limburg vertegenwoordigd door advocaten Chris SCHIJNS en Steven MENTEN met woonplaatskeuze op het kantoor te 3600 Genk, Grotestraat 122
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van LIMBURG vertegenwoordigd door de heer Tom ROOSEN
Tussenkommende partijen	1. de bvba OFFICE STUDIO vertegenwoordigd door advocaten Koen GEELEN, Wouter MOONEN en Nick PARTHOENS met woonplaatskeuze op het kantoor te 3500 Hasselt, Gouverneur Roppesingel 131 2. het college van burgemeester en schepenen van de stad HASSELT 3. de stad HASSELT , vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen vertegenwoordigd door advocaat Tom SWERTS met woonplaatskeuze op het kantoor te 2800 Mechelen, Antwerpsesteenweg 16-18

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 6 maart 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 18 januari 2017.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Hasselt van 25 augustus 2016 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de eerste tussenkommende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden voor het slopen van negen gebouwen, het verbouwen van twee loodsen met kantoren en conciërgewoning tot ambachtelijke bedrijfsgebouwen met kantoorfunctie en conciërgewoning en het bouwen van een kantoorgebouw op de percelen gelegen te 3500 Hasselt, Lummense Kiezel 51, met als kadastrale omschrijving afdeling 15, sectie A, nummers 171X, 171A2, 179T, 171B2, 171Y, 171C2, 136P2, 171D2, 172A en 173B.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De eerste tussenkomende partij verzoekt met een aangetekende brief van 21 april 2017 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De waarnemend voorzitter van de Raad laat de tussenkomende partij met een beschikking van 3 augustus 2017 toe in de debatten.

De tweede en derde tussenkomende partij verzoeken met een aangetekend brief van 21 april 2017 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De waarnemend voorzitter van de Raad laat de tussenkomende partij met een beschikking van 3 augustus 2017 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 3 juli 2018.

Advocaat Chris SCHIJNS voert het woord voor de verzoekende partij. De heer TOM ROOSEN voert het woord voor de verwerende partij. Advocaat Koen GEELEN voert het woord voor de eerste tussenkomende partij. Advocaat Willem-Jan INGELS *loco* advocaat Tom SWERTS voert het woord voor de tweede en de derde 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

De eerste tussenkomende partij dient op 28 april 2016 bij de tweede tussenkomende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het slopen van negen gebouwen, het verbouwen van twee loodsen met kantoren en conciërgewoning tot ambachtelijke bedrijfsgebouwen met kantoorfunctie en conciërgewoning en het bouwen van een kantoorgebouw” op de percelen gelegen te 3500 Hasselt, Lummense Kiezel 51.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Hasselt-Genk’, vastgesteld met koninklijk besluit van 3 april 1979 in woongebied met landelijk karakter (eerste 50 meter) en woonuitbreidingsgebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 24 mei 2016 tot en met 22 juni 2016, worden geen bezwaarschriften ingediend.

De dienst brandpreventie van Hulpverleningszone Zuid-West Limburg adviseert op 17 mei 2016 voorwaardelijk gunstig.

De gemeentelijke milieudienst adviseert op 3 juni 2016 gunstig.

De provinciale dienst Water en Domeinen adviseert op 9 juni 2016 voorwaardelijk gunstig.

De gemeentelijke dienst mobiliteit adviseert op 16 juni 2016 voorwaardelijk gunstig.

Het agentschap Wegen en Verkeer adviseert op 18 juli 2016 gunstig voor het slopen van negen gebouwen en voorwaardelijk gunstig voor het verbouwen van twee loodsen met kantoren en conciërgewoning en het bouwen van een kantoorgebouw.

Het agentschap Toegankelijk Vlaanderen adviseert op 8 augustus 2016 gunstig.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 23 augustus 2016 voorwaardelijk gunstig:

“ ...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Overwegende dat het ingediende ontwerp verantwoord is in de ruimtelijke context. Overwegende dat 9 minderwaardige gebouwen worden afgebroken (tuinhuizen, stallingen, zagerij.

Overwegende dat een nieuw kantoorgebouw wordt voorzien langs de Lummense Kiezel, dat dit volledig ingeplant wordt binnen de strook voor woongebied met landelijk karakter. Overwegende dat het kantoorgebouw voorzien wordt van een halfondergrondse parkeergarage (21 parkeerplaatsen) die tevens plaats biedt aan een stalling voor fietsen. Overwegende dat de architectuur modern oogt en de beëindiging zal vormen van de lintbebouwing van de Lummense Kiezel. Overwegende dat het kantoorgebouw 2 bouwlagen telt met een plat dak.

Overwegende dat het ontwerp de verbouwing voorziet van de bestaande werkplaats, dewelke het meest westelijke gelegen is op de site. Overwegende dat deze werkplaats omgevormd wordt tot magazijn, toonzaal en burelen “The Barn”, dat deze loods voorzien wordt van een nieuwe dakconstructie met een helling van 30 graden, doordat de kroonlijsthoogte verlaagd wordt zal evenwel het bouwvolume nagenoeg hetzelfde blijven. Overwegende dat de loods wordt afgewerkt met houten latwerk zodat het bouwvolume zich beter zal integreren in het bestaande landschap.

Overwegende dat de bestaande kantoren met conciërgewoning en werkplaats, “The factory” genaamd in het ontwerp verbouwd worden tot een modern ogend gebouw met een uitgesproken architectuurtaal. De bestaande werkplaats wordt voorzien van nieuwe geïsoleerde dakplaten die op de bestaande spantenstructuur worden aangebracht. Overwegende dat deze ruimte als inkom en onthaalruimte, bureelruimte en opslagruimte omgevormd worden. Deze ruimte blijft verbonden met de bestaande bureelruimte. De bestaande conciërgewoning wordt heringericht tot een tweeslaapkamerappartement dewelke voldoet aan de normeringen van de verordening woonkwaliteit.

Overwegende dat op het terrein de bestaande asfaltverhardingen behouden blijven. Achteraan op het terrein wordt een bijkomende parking voorzien in waterdoorlatende klinkers, deze biedt plaats aan 18 parkeerplaatsen. Er wordt eveneens een fietsenstalling voorzien die plaats biedt aan 10 fietsen.

Vooraan op het terrein worden 2 kleinere kiezelparkings voorzien.

Overwegende dat ter hoogte van de linker perceelsgrens een groenbeplanting wordt aangelegd als buffering naar de aanpalende woning links.

Overwegende dat rekening gehouden dient te worden met de uitgebrachte adviezen, dat dit in de voorwaarden zal opgenomen worden.

De tweede tussenkomende partij sluit zich aan bij het advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar en verleent op 25 augustus 2016 een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden aan de eerste tussenkomende partij.

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 7 oktober 2016 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De eerste tussenkomende partij heeft een verweernota ingediend op 30 november 2016.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 2 december 2016 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

“ ...

02. Verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening

Op het bestaande terrein bevinden zich 12 diverse bedrijfsgebouwen.

Uit de vergunningenhistoriek van de percelen blijkt dat er een stedenbouwkundige vergunning werd verleend op:

- 04/07/1969 voor het bouwen van een woonhuis en een atelier (schrijnwerkerij)
- 18/02/1988 voor het bijbouwen van opslagplaats voor afgewerkte producten bij bestaande schrijnwerkerij
- 21/06/1990 voor het uitbreiden van burelen
- 07/01/1993 voor het uitbreiden aan een bestaand gebouw (woning)

Tevens werd een milieuvergunning verleend voor de exploitatie van de schrijnwerkerij op 15/10/1990 en op 07/01/1999.

Het voorwerp van voorliggende aanvraag betreft: ‘verbouwen van 2 loodsen met kantoren en een conciërgewoonst ‘The Barn & The Factory’ en de nieuwbouw van een kantoorgebouw ‘The Office’

De bouwwerken in woonuitbreidingsgebied omvatten hoofdzakelijk:

Volgens het inplantingsplan (plannr. 1/5):

- De afbraak van allerlei constructies (3 tuinhuisjes, hondenhok, zagerij, 2 loodsen, stallen en een chalet);
- Het verbouwen van een werkplaats ‘The Barn’ (loods nr. 6)
- Het verbouwen van een werkplaats ‘The Factory’ (loods nr. 11)
- Het verbouwen van kantoren en woning ‘The Factory’ (gebouw 12 tegen loods nr. 11)

Volgens het inplantingsplan (plannr. 5/5):

- Het verwijderen van een deel van de bestaande asfaltverharding
- De aanleg van een parking in waterdoorlatende klinkers (18 parkeerplaatsen) links van de te verbouwen werkplaats (loods nr. 6)
- De aanleg van een houten terras rechts van de woning
- De aanleg van een infiltratiebekken

omvatten hoofdzakelijk:

- De oprichting van een kantoorgebouw ‘The Office’. Het gebouw bestaat uit 2 op elkaar geschakelde bouwvolumes en een half ondergrondse parkeergarage (21 parkeerplaatsen en fietsenstalling).

Terzake de volgende bemerkingen:

Het terreingedeelte, buiten de eerste 50 meter landelijke woonzone vanaf de rooilijn, is gelegen in woonuitbreidingsgebied (WUG).

Een WUG kan ontwikkeld worden hetzij voor 'groepswoningbouw', hetzij via een 'ordering van het gebied'.

De bevoegde overheid heeft tot op heden nog niet over de ordening van het woonuitbreidingsgebied beslist.

Aangezien het woonuitbreidingsgebied niet is geordend conform de bepalingen van artikel 5.1.1 van het inrichtingsbesluit zijn de voorgestelde werken strijdig met de bestemmingsvoorschriften van het vigerend gewestplan. De voorgestelde werken 'verbouwen van 2 loodsen met kantoren en een conciërgewoonst 'The Barn & The Factory'' hebben namelijk geen betrekking op 'groepswoningbouw' in de zin van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit.

Een afwijking van stedenbouwkundige voorschriften is ingeschreven in afdeling 2. 'basisrechten voor zonevreemde constructies' van VCRO.

Artikel 4.4.10 §1 bepaalt onder meer:

...

Artikel 4.4.11 bepaalt:

...

De vergunde bestemming van de te behouden gebouwen in woonuitbreidingsgebied is een ambachtelijke bedrijvigheid (schrijnwerkerij met kantoren en conciërgewoning).

De voormalige bedrijfsactiviteit was nog actief in 1999 (zie milieuvergunning).

De vergunde bouwsituatie wordt niet specifiek aangetoond in voorliggende aanvraag.

Zo is er o.a. een onduidelijkheid over de woongelegenheid op de verdieping gezien er op 22/12/1977 een vergunningsaanvraag werd geweigerd voor een tweede bouwlaag van de woning.

In voorliggende aanvraag worden de te behouden gebouwen grondig verbouwd.

Het artikel 4.4.16 VCRO heeft betrekking op 'het verbouwen' van een bestaande zonevreemde constructie.

...

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar stelt dat voorliggende aanvraag niet louter bouwwerken omvatten maar tevens een functiewijziging inhouden.

De GSA verwijst naar de bestaande bedrijfsvestiging aan de Grote Ring van Hasselt en stelt dat de werken gebeuren i.f.v. een kantoormeubelenbedrijf.

De aanvraag bevat geen specificaties omtrent de bedrijfsvoering.

De bijgebrachte nota van de advocaat argumenteert:

'23. Er is evenmin sprake van een functiewijziging. Het bedrijf van de aanvrager is een kantoormeubelbedrijf dat als kernbedrijvigheid heeft het inrichten van de kantoren van ondernemingen. Dit gebeurt op basis van inrichtingsprojecten waarbij de burelen van ondernemingen worden ingericht.

Bij alle projecten van de aanvrager wordt er meubilair op maat gemaakt voor de betrokken onderneming. De aanvrager moet de inrichting immers telkens opnieuw op maat van zijn cliënt inrichten.

Dit op zichzelf is een ambachtelijke activiteit. Minstens is het bedrijf te beschouwen als een aan de industrie complementair bedrijf in de zin van artikel 7 van het Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen.

Dit artikel laat toe dat als industriële of ambachtelijke bedrijven worden beschouwd toegelaten op industrieterreinen de complementaire bedrijven ten behoeve van de andere industriële bedrijven toegelaten zoals bankagentschappen, benzinstations, transportbedrijven, collectieve restaurants, opslagplaatsen van goederen bestemd voor nationale of internationale verkoop.'

De verwijziging naar artikel 7 van het vermeld Koninklijk Besluit is in voorliggende aanvraag niet aan de orde.

Het betreft een limitatieve lijst van complementaire dienstverlenende bedrijven die in een specifiek industriegebied kunnen toegelaten worden i.g.v. ze een ondersteuning geven aan het functioneren van industriële of ambachtelijke bedrijven gelegen in het specifieke industriegebied.

De Omzendbrief van 8 juli 1997 die hoort bij het K.B. omschrijft een aantal beoordelingscriteria bij dergelijke aanvragen:

- het moet gaan om dienstverlenende bedrijven, die nuttig of noodzakelijk zijn voor de goede werking van de eigenlijke industriële of ambachtelijke bedrijven.
- een vergunning hiervoor kan maar worden afgegeven indien reeds industrieën of ambachtelijke bedrijven bestaan of concrete plannen tot realisatie ervan bekend zijn.

Op basis van de plangegevens is te concluderen dat de aanvraag wel degelijk een functiewijziging inhoudt:

- Het bestaande gebouw The Barn, loods nr. 6, is volgens het inplantingsplan bestaande toestand (plannr. 1/5) een werkplaats van de schrijnwerkerij.
Het plan 'nieuwe toestand' geeft een bestemming weer van toonzaal (221 m2) en magazijn (150 m2) op het gelijkvloers en burelen (193 m2) op de verdieping.
- Het bestaande gebouw The Factory is volgens het inplantingsplan bestaande toestand (plannr. 1/5) een werkplaats van de schrijnwerkerij (loods nr. 11) met woning en burelen respectievelijk het rechter en linker gedeelte van gebouw nr. 12.
Het plan 'nieuwe toestand' geeft een bestemming weer van opslag (2x 133m2), burelen (442 m2) en lobby (144 m2).

Het gebruik van het nieuwbouwvolume in landelijke woonzone wordt op plan als 'The Office' aangeduid. Het specifieke gebruik van de open ruimte op het gelijkvloers en de verdieping wordt niet vermeld op de plannen.

De plannen geven duidelijk aan dat er binnen het project geen werkatelier of werkplaats wordt voorzien maar hoofdzakelijk burelen.

Hieruit is af te leiden dat het bedrijf eerder een advies- en ontwerp bureau betreffende kantoorinrichting is. Tevens zal een ruimte als toonzaal worden gebruikt (handel).

De gevraagde werken vallen onder de hoofdfunctie 7° 'kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen'.

De bestaande vergunde bestemming valt volgens het besluit betreffende de vergunningsplichtige functiewijzigingen onder de hoofdfunctie 8° 'industrie en bedrijvigheid'.

Een herbestemming van 'industrie en bedrijvigheid' naar 'kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen' is in woonuitbreidingsgebied niet mogelijk volgens de geldende wetgeving RO.

Artikel 4.4.23 VCRO luidt als volgt:

...

Ook vanuit ruimtelijk oogpunt is te besluiten dat de gevraagde bedrijfsontwikkeling ter plaatse niet kernondersteunend is.

Het terrein ligt buiten de afbakening van het stedelijk gebied Hasselt-Genk en is excentrisch gelegen ten aanzien van de kernen Kermt, Spalbeek en Lummen.

Op de links aanpalende percelen zijn uitsluitend ééngezinswoningen gesitueerd. De rechts aanpalende percelen zijn bebosd of weiland. Het gebied aan de overzijde van de weg is natuurgebied.

Ten slotte is nog op te merken dat het onduidelijk is of er bomen zullen gekapt worden. Het inplantingsplan duidt aan dat het terrein met een oppervlakte van 35.289 m² voor een oppervlakte van 2.154 m² (7%) zal bebouwd worden en dat het groen bestaat uit 'gazon' 30.770,2m² (87%) en beplanting 451m² (1%).

Uit de recentste luchtfoto van Geopunt blijkt dat er een boomaanplanting aanwezig is op de percelen nr. 173b, 172a en 171d2.

Voor het perceel 172a gaat het vermoedelijk om een bos.

...

Na de hoorzitting van 6 december 2016 bezorgt de eerste tussenkomende partij bijkomende stukken, waarna de verwerende partij het beroep op 18 januari 2017 ongegrond verklaart en een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden verleent. De verwerende partij beslist:

“ ...

Overwegende dat op het bestaande terrein zich 12 diverse bedrijfsgebouwen bevinden; dat uit de vergunningenhistoriek van de percelen blijkt dat er een stedenbouwkundige vergunning verleend werd op:

- 04/07/1969 voor het bouwen van een woonhuis en een atelier (schrijnwerkerij)*
- 30/03/1978 voor het bouwen van een woning*
- 18/02/1988 voor het bijbouwen van opslagplaats voor afgewerkte producten bij bestaande schrijnwerkerij*
- 21/06/1990 voor het uitbreiden van burelen*
- 07/01/1993 voor het uitbreiden aan een bestaand gebouw (woning);*

dat tevens een milieuvergunning verleend werd voor de exploitatie van de schrijnwerkerij op 15 oktober 1990 en op 7 januari 1999;

Overwegende dat het voorwerp van voorliggende aanvraag betreft: 'verbouwen van 2 loodsen met kantoren en een conciërgewoonst 'The Barn & The Factory' en de nieuwbouw van een kantoorgebouw 'The Office';

Overwegende dat de bouwwerken in woonuitbreidingsgebied hoofdzakelijk omvatten:

- De afbraak van allerlei constructies (3 tuinhuisjes, hondenhek, zagerij, 2 loodsen, stallen en een chalet);*
- Het verbouwen van een werkplaats 'The Barn' (loods nr. 6)*
- Het verbouwen van een werkplaats 'The Factory' (loods nr. 11)*
- Het verbouwen van kantoren en woning 'The Factory' (gebouw 12 tegen loods nr. 11)*
- Het verwijderen van een deel van de bestaande asfaltverharding*
- De aanleg van een parking in waterdoorlatende klinkers (18 parkeerplaatsen) links van de te verbouwen werkplaats (loods nr. 6)*
- De aanleg van een houten terras rechts van de woning*
- De aanleg van een infiltratiebekken*

Overwegende dat de bouwwerken in landelijke woonzone hoofdzakelijk omvatten:

- De oprichting van een kantoorgebouw 'The Office'; dat het gebouw bestaat uit 2 op elkaar geschakelde bouwvolumes en een half ondergrondse parkeergarage (21 parkeerplaatsen en fietsenstalling);*

Overwegende dat het terreingedeelte, buiten de eerste 50 meter landelijke woonzone vanaf de rooilijn, gelegen is in woonuitbreidingsgebied (WUG); dat een WUG ontwikkeld kan worden hetzij voor 'groepswoningbouw', hetzij via een 'ordering van het gebied';

dat de bevoegde overheid tot op heden nog niet over de ordening van het woonuitbreidingsgebied beslist heeft;
dat aangezien het woonuitbreidingsgebied niet geordend is conform de bepalingen van artikel 5.1.1 van het inrichtingsbesluit de voorgestelde werken strijdig zijn met de bestemmingsvoorschriften van het vigerend gewestplan; dat de voorgestelde werken ‘verbouwen van 2 loodsen met kantoren en een conciërgewoonst ‘The Barn & The Factory’” namelijk geen betrekking hebben op ‘groepswooningbouw’ in de zin van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit;

Overwegende dat een afwijking van stedenbouwkundige voorschriften ingeschreven is in afdeling 2. ‘basisrechten voor zonevreemde constructies’ van VCRO;
dat artikel 4.4.10 §1 onder meer bepaalt: ...
dat artikel 4.4.11 bepaalt: ...;

Overwegende dat de vergunde bestemming van de te behouden gebouwen in woonuitbreidingsgebied een ambachtelijke bedrijvigheid (schrijnwerkerij met kantoren en conciërgewoning) is;

Overwegende dat de bestaande bouwsituatie als hoofdzakelijk vergund is te beschouwen;
dat aanvankelijk er een onduidelijkheid was over de woongelegenheid op de verdieping gezien er op 22 december 1977 door het CBS een vergunningsaanvraag geweigerd werd voor een tweede bouwlaag van de woning;
dat de beroeper naar aanleiding van de hoorzitting gegevens heeft bijgebracht; dat hieruit blijkt dat de woongelegenheid op de verdieping op 30/03/1978 in beroep bij deputatie werd vergund;

Overwegende dat in voorliggende aanvraag de te behouden gebouwen verbouwd worden;
dat het artikel 4.4.16 VCRO betrekking heeft op ‘het verbouwen’ van een bestaande zonevreemde constructie;
dat artikel 4.4.16 VCRO bepaalt:

...

Overwegende dat op 07/01/1999 een milieuvergunning werd verleend door het CBS; dat de geldigheidsduur van de milieuvergunning eindigt op 07/01/2019;

Overwegende dat de beroeper alle huurovereenkomsten die afgesloten zijn voor het pand heeft bijgebracht;

Overwegende dat de beroeper naar aanleiding van de hoorzitting de concrete invulling en bestemming van de gebouwen ‘The Barn’ en ‘The Factory’ op de plannen heeft verduidelijkt; dat hieruit duidelijk blijkt dat voorliggende aanvraag betrekking heeft op een ambachtelijk bedrijf;
dat het magazijn van ‘The Barn’ een invulling zal krijgen van werkzone met zaagtafel/werkbank, stock en onderdelen schrijnwerk; dat de toonzaal een demozone zal zijn voor maatmeubilair en voor kasten/tafels/stoelen.
dat de opslagruimten van ‘The Factory’ een concrete invulling zullen krijgen van atelier metaalbewerking en atelier houtbewerking;

Overwegende dat de voorgestelde werken ter plaatse aanvaardbaar zijn; dat er steeds een bedrijvigheid van ambachten/kantoren aanwezig is geweest;

Overwegende dat de voorgestelde werken een sanering inhouden van de bestaande toestand;

Overwegende dat 9 minderwaardige gebouwen worden afgebroken;

Overwegende dat de architectuur modern oogt; dat het nieuwe kantoorgebouw aan de straatzijde de beëindiging zal vormen van de lintbebouwing van de Lummense Kiezel; dat het kantoorgebouw met 2 bouwlagen onder plat dak aansluit op de bestaande bebouwing;

Overwegende dat het ontwerp de verbouwing voorziet van de bestaande werkplaats 'The Barn', dewelke het meest westelijke gelegen is op de site; dat deze loods voorzien wordt van een nieuwe dakconstructie met een helling van 30 graden, doordat de kroonlijsthoogte verlaagd wordt zal het bouwvolume hetzelfde blijven; dat de loods wordt afgewerkt met houten latwerk zodat het bouwvolume zich beter zal integreren in het bestaande landschap.

Overwegende dat de bestaande kantoren met conciërgewoning en werkplaats "The Factory" verbouwd wordt tot een modern ogend gebouw en in harmonie met de overige gebouwen;

dat de bestaande conciërgewoning wordt heringericht tot een tweeslaapkamer appartement dewelke voldoet aan de normeringen van de verordening woonkwaliteit;

Overwegende dat op het terrein voldoende parking wordt voorzien; dat het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer voorwaardelijk gunstig is;

Overwegende dat ter hoogte van de linker perceelsgrens een groenbeplanting wordt aangelegd als buffering naar de aanpalende woning links; dat het inplantingsplan aanduidt dat het terrein met een oppervlakte van 35.289 m² voor een oppervlakte van 2.154 m² (7%) zal bebouwd worden en dat het groen bestaat uit 'gazon' en beplanting;

dat uit de recentste luchtfoto van Geopunt blijkt dat er een boomaanplanting aanwezig is op de percelen nr. 173b, 172a en 171d2; dat voor het perceel 172a het vermoedelijk een bos betreft waarvoor het bosdecreet van toepassing is; dat wat betreft het toekomstig opkuisen van de begroeiing op dit perceel, volgende voorwaarden worden opgelegd:

- voor alle andere kappingen bij het beheer van het bos, die niet leiden tot ontbossing, men een kapmachtiging (vergunning) moet vragen aan het Agentschap voor Natuur en Bos.*
- voor kappingen die wel leiden tot ontbossing, men een stedenbouwkundige vergunning nodig heeft. Een stedenbouwkundige vergunning tot ontbossing kan enkel mits advies van het ANB.*

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

Uit het dossier blijkt dat de verzoeken tot tussenkomst tijdig en regelmatig zijn ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

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

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang en de hoedanigheid van de verzoekende partij

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij omschrijft haar belang als volgt:

“ ...

Luidens artikel 4.8.21, §1 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) kan elke persoon, vermeld in artikel 4.8.11, §1 eerste lid VCRO tussenkomen in een zaak.

Overeenkomstig artikel 4.8.11 §1 eerste lid, 5° VCRO heeft de leidend ambtenaar van het departement, voor vergunningen die afgegeven zijn binnen de reguliere procedure, het vereiste belang om een procedure bij uw Raad aanhangig te maken.

Bovendien betreft de bestreden beslissing de verwerping van het georganiseerd administratief beroep ingesteld door de verzoekende partij bij de verwerende partij.

Het belang van de verzoekende partij is dn ook evident.

...”

2.

De eerste tussenkomende betwist het belang en de hoedanigheid van de verzoekende partij en voert het volgende aan:

“ ...

4.1. Inleiding

...

25. *De tussenkomende partij zal hierna aantonen dat de verzoekende partij geen uitspraak over de gegrondheid van haar aanspraken kan bekomen en dat de vordering tot vernietiging van de verzoekende partij bijgevolg onontvankelijk is.*

In casu vloeit de onontvankelijkheid voort uit kwesties die telkens de persoon van de verzoekende partij betreffen (de zogenaamde niet-ontvankelijkheid ratione personae). De niet-ontvankelijkheid ratione personae wordt uitgesproken wanneer een vordering niet-ontvankelijk wordt verklaard omwille van bepaalde personele eigenschappen in hoofde van degene tegen wie de sanctie wordt uitgesproken, met name omdat een persoon rechtens

niet bestaat, omdat hij niet de juiste hoedanigheid heeft, of omdat hij geen persoonlijk belang heeft bij de vordering.

Hierna zal blijken dat de verzoekende partij niet over de nodige hoedanigheid beschikt.

4.2. Hoedanigheid

4.2.1. Algemeen

...

4.2.2. Toetsing van de hoedanigheid van de verzoekende partij

30. *De verzoekende partij voert in haar verzoekschrift aan dat zij het vereiste belang (en de vereiste hoedanigheid) heeft op grond van artikel 4.8.11, §1, 5° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (verder VCRO).*

Dit artikel bepaalt:

...

Dit artikel werd gewijzigd ten gevolge van het Omgevingsvergunningsdecreet maar gelet op artikel 397, §2 van het Omgevingsvergunningsdecreet dient in casu nog de oude wetgeving te worden toegepast:

...

31. *De verzoekende partij meent dat zij op grond van artikel 4.8.11, §1, 5° VCRO een evident belang bij de procedure tot nietigverklaring heeft.*

4.2.2.1. Het Departement RWO en de leidende ambtenaar

32. *De verzoekende partij is als leidend ambtenaar het personeelslid belast met de leiding van het Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (verder RWO).*

33. *De structuur van de departementen, de interne en externe verzelfstandigde agentschappen en de reorganisatie van de Vlaamse administratie, instellingen en diensten kwam er door het Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid (verder Kaderdecreet).*

De Raad van State, Afdeling Wetgeving heeft bij de opmaak van het Kaderdecreet in zijn advies vastgesteld dat de Decreetgever de organisatie en de werking van de diensten van de regering wenste te regelen.

Maar overeenkomstig artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, komt het uitsluitend aan de regering toe de organisatie en de werking van haar diensten te regelen:

...

Daarom moesten een aantal bepalingen in het ontwerp van het Kaderdecreet met betrekking tot de Vlaamse administratie, de beleidsdomeinen, de Vlaamse ministeries, de departementen en de IVA's zonder rechtspersoonlijkheid aangepast of weggelaten worden.

In de parlementaire voorbereiding bij het Kaderdecreet wordt dit als volgt toegelicht:

...

34. *Op grond van het advies van de Raad van State, Afdeling Wetgeving heeft de Decreetgever derhalve het ontwerp van het Kaderdecreet aangepast.*

Het Kaderdecreet bevat daarom wat de departementen betreft, naast de bepaling in art. 4, §1 dat zij de beleidsondersteunende taken krijgen toevertrouwd, geen verdere regels

omtrent bv. de delegatie van bepaalde bevoegdheden aan personeelsleden van de departementen, zoals de leidend ambtenaar.

Dit komt immers, overeenkomstig de bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, toe aan de Vlaamse regering.

35. De Vlaamse regering heeft deze bevoegdheid gebruikt in het Besluit van 30 oktober 2015 tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de departementen en van de intern verzelfstandigde agentschappen (verder het Delegatiebesluit).

Dit Delegatiebesluit is in werking getreden op 1 januari 2016 en bepaalt nu (in opvolging van het Besluit van de Vlaamse regering van 10 oktober 2003 tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de departementen van de Vlaamse ministeries) welke beslissingsautonomie het personeelslid dat belast is met de algemene leiding, werking en vertegenwoordiging van een departement heeft.

36. Het is artikel 16 van het Delegatiebesluit dat bepaalt dat de verzoekende partij, de leidend ambtenaar van het departement, delegatie heeft om te beslissen rechtsgedingen te voeren voor administratieve rechtscolleges zoals Uw Raad:

...

Het Delegatiebesluit bepaalt aldus dat de verzoekende partij een delegatie heeft om de huidige procedure voor Uw Raad in te stellen. **Maar** artikel 16 bepaalt ook dat, wanneer het gaat om het hoofd van een departement, zoals RWO waar de verzoekende partij de leidend ambtenaar van is, **het voeren van een rechtsgeding gebeurt in naam van de Vlaamse regering.**

37. Dat is niet het geval in casu.

Het eerste blad van het verzoekschrift tot vernietiging van de verzoekende partij stelt dat de vordering wordt ingesteld voor:

“LEIDEND AMBTENAAR van het departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Goed (RWO), afdeling Limburg, met kantoor te 3500 Hasselt, Koningin Astridlaan 50 bus 1, Hendrik Van Veldekegebouw.”

Ook op pagina 10 van haar verzoekschrift, waar zij het heeft over de ontvankelijkheid *ratione personae* vermeldt de verzoekende partij enkel dat zij als leidend ambtenaar van het departement het vereist belang heeft.

38. Er wordt aldus nergens melding van gemaakt dat de procedure gevoerd wordt namens de Vlaamse Regering, op verzoek van de Minister. Het Delegatiebesluit schrijft dit echter wel voor.

39. De verzoekende partij handelt kennelijk in eigen naam en aldus buiten de delegatiebevoegdheid die zij van de Vlaamse Regering heeft ontvangen.

Zij kan dus niet geacht worden het departement RWO te vertegenwoordigen. Zij kan dus ook niet aanwezig zijn in deze procedure in haar hoedanigheid als hoofd van het departement RWO.

4.2.2.2. De leidend ambtenaar als natuurlijke persoon

40. Hierboven werd vastgesteld dat de verzoekende partij het beroep tot nietigverklaring niet in de hoedanigheid van hoofd van het departement RWO kan hebben ingediend. Daarvoor is immers vereist dat dit gebeurt in naam van de Vlaamse regering, ten verzoeken van de minister.

Dit heeft tot gevolg dat zij in eigen naam als procespartij aanwezig is in deze procedure.

41. De verzoekende partij kan als natuurlijke persoon evenwel ook een beroep voor Uw Raad indienen. Hiertoe is vereist dat zij rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden als gevolg van de vergunningsbeslissing (artikel 4.8.11, §1, 1^e lid, 4^o VCRO, in de versie zoals van toepassing in deze procedure). Dit is de ontvankelijkheidsvereiste van het belang.

42. Bij de bespreking van het verzoekschrift kan begrepen worden dat het aangevoerde nadeel erin bestaat dat de verwerende partij het administratief beroep van de verzoekende partij heeft afgewezen.

43. Het loutere gegeven dat het beroep als ongegrond werd afgewezen toont evenwel niet aan dat de verzoekende partij over het vereiste belang beschikt.

Het enkele feit dat er een vergunning werd afgegeven en dat zijn argumenten niet werden gevolgd brengt de Secretaris-Generaal als natuurlijk persoon geen nadeel toe.

44. De verzoekende partij ondervindt dan ook geen persoonlijk nadeel of hinder ten gevolge van de bestreding beslissing.

Dat leidt ertoe dat de verzoekende partij niet over het vereiste belang beschikt om een beroep in te stellen voor Uw Raad.

45. Uit het voorgaande blijkt dat de verzoekende partij noch over het vereiste belang, noch over de vereiste hoedanigheid beschikt.

46. Het verzoek tot nietigverklaring van de verzoekende partij is onontvankelijk.

4.2.3. Ondergeschikt: de procesbevoegdheid van rechtswege in de VCRO

47. De Decreetgever heeft het hierboven weergegeven stramien aangaande de delegatie van bevoegdheden aan de hoofden van de departementen en de intern verzelfstandigde agentschappen niet aangehouden bij het opmaken van de VCRO.

De VCRO wijst de leidend ambtenaar van het departement RWO aan als van rechtswege belanghebbende voor Uw Raad.

Uw Raad heeft hier, toen het ging om de leidend ambtenaar van een adviserend agentschap, uit afgeleid dat deze van rechtswege de procesbevoegdheid heeft om een beroep in te leiden voor Uw Raad en procesbekwaam is.

48. Het is dezelfde procesbevoegdheid van rechtswege die de verzoekende partij inroept om aan te tonen dat zij het vereiste belang en de vereiste hoedanigheid heeft om haar beroep in te stellen.

Deze bepaling omtrent de procesbevoegdheid van rechtswege komt echter niet overeen met de manier waarop de gedelegeerde bevoegdheden jegens de Secretaris-Generaal geregeld zijn in het Delegatiebesluit van 30 oktober 2015.

49. *Het is nochtans aan de Vlaamse regering om te bepalen hoe dergelijke materie geregeld wordt. Dit volgt uit artikel 87 BWHI.*

Het feit dat de Decreetgever in de VCRO een bepaling heeft aangenomen die de bevoegdheid van een hoofd van een departement op een andere wijze regelt dan in het Delegatiebesluit van 30 oktober 2015 lijkt in weerwil te zijn van artikel 87 BWHI. Dit artikel legt deze bevoegdheid immers bij de Vlaamse regering, niet bij het Vlaams Parlement.

4.2.3.1. Prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof

50. *De tussenkomen partij zal hierna toelichten dat om twee afzonderlijke redenen een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof zich opdringt.*

In eerste instantie zal de tussenkomende partij toelichten op welke wijze artikel 4.8.11, §1, 5° VCRO strijdt met artikel 87 BWHI.

Als tweede punt zal de tussenkomende partij toelichten op welke wijze artikel 4.8.11, §1, 5° VCRO strijdt met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel.

Tot slot verschaft de tussenkomende partij toelichting waarom het stellen van de prejudiciële vragen verplicht is voor Uw Raad.

4.2.3.1.A. Schending artikel 87 BWHI

51. *De bovenbeschreven vaststellingen in onderdeel **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** leiden ertoe dat er een prejudiciële vraag gesteld moet worden aan het Grondwettelijk Hof. De VCRO blijkt immers tegenstrijdig met artikel 87 BWHI.*

Dit artikel luidt als volgt:

...

Uit dit artikel van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 volgt dat de Decreetgever zich niet mag inlaten met de organisatie en de werking van de diensten van de regering. Als hij dat wel doet, schendt hij de bevoegdheid die aan de regering werd toegewezen.

52. *Aangezien dit artikel bepaalt hoe een welbepaalde bevoegdheid geregeld is tussen de uitvoerende en de wetgevende macht van de deelstaten, moet dit beschouwd worden als een bevoegdheidsverdelende regel in de zin van artikel 26, §1, 1° van de Bijzondere Wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.*

Artikel 26 van de Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof luidt als volgt:

...

53. *Aangezien de VCRO een decreet is van het Vlaams Parlement kan het Grondwettelijk Hof oordelen of dit decreet een bevoegdheidsverdelende regel schendt.*

De tussenkomende partij stelt daarom volgende prejudiciële vraag voor:

“Schendt artikel 4.8.11, §1, 5° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 (in haar lezing voorafgaand aan de wijziging ervan door artikel 338 van het Decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning), artikel 87 van de Bijzondere Wet

van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen in de mate dat de werking ervan toelaat dat de leidend ambtenaar van het departement RWO een beroep kan instellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, zonder dat hij daarbij over een procesbekwaamheid beschikt die verenigbaar is met artikel 87 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen?”

54. In het geval artikel 87 BWHI niet als een bevoegdheidsverdelende regel beschouwd kan worden, stelt er zich nog een ander probleem.

De bepaling uit de VCRO blijkt ook in strijd te zijn met het gelijkheidsbeginsel, opgenomen in artikel 10-11 Gw. De Decreetgever dient er nochtans op toe te zien dat het gelijkheidsbeginsel binnen de aan hem toegekende bevoegdheden wordt gerespecteerd.

4.2.3.1.B. Schending grondwettelijk gelijkheidsbeginsel

4.2.3.1.B.a. De beginselen m.b.t. het gelijkheidsbeginsel

55. Naar luid van artikel 10 van de Grondwet zijn alle Belgen gelijk voor de wet. Krachtens artikel 11 van de Grondwet moet het genot van de aan de Belgen toegekende rechten zonder discriminatie worden verzekerd. Deze voorschriften verbieden principieel dat een niet-verantwoord verschil in behandeling wordt ingevoerd voor vergelijkbare categorieën van personen.

56. Het in de Grondwet vastgelegde gelijkheidsbeginsel vereist dat allen die zich in eenzelfde toestand bevinden op gelijke wijze worden behandeld. Diegene die zich op een onrechtmatige ongelijke behandeling beroept, moet daarom aantonen dat hij zich in eenzelfde toestand bevindt als degene die door de wetgever anders (gunstiger) wordt behandeld.

57. De Raad van State stelt daaromtrent:

...

Het gelijkheidsbeginsel kan slechts geschonden zijn indien de verzoeker met feitelijke en concrete gegevens aantoont dat in rechte en in feite gelijke gevallen ongelijk werden behandeld, zonder dat er een objectieve verantwoording bestaat voor deze ongelijke behandeling.

58. Het gelijkheidsbeginsel sluit een verschillende behandeling tussen bepaalde categorieën niet uit. Evenwel is de rechtspraak voldoende gevestigd dat het daarvoor gehanteerde onderscheidingscriterium objectief, redelijk verantwoord en pertinent moet zijn. De verantwoording en het pertinent karakter van het onderscheidingscriterium moeten worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de te beoordelen maatregel en met de aard van de in het geding zijnde beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel (en het gemaakte onderscheid niet objectief en redelijk verantwoord is).

4.2.3.1.B.b. De beginselen m.b.t. de wapengelijkheid

59. Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) waarborgt elke rechtzoekende het recht om een eerlijk proces te genieten.

Essentieel aan dit recht op een eerlijk proces is dat een rechtszoekende de mogelijkheid krijgt zijn zaak naar behoren voor de rechter te verdedigen en dat hij de wapengelijkheid met zijn tegenpartij geniet.

Het recht op toegang tot de rechter en het beginsel van de wapengelijkheid, die elementen zijn van het ruimere begrip 'eerlijk proces' in de zin van artikel 6 EVRM, houden ook de verplichting in om een billijk evenwicht tussen de procespartijen te waarborgen en om aan elke partij de redelijke mogelijkheid te bieden haar argumenten te doen gelden in omstandigheden die haar niet kennelijk benadelen ten aanzien van hun tegenpartij(en).

60. *Het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat het aan de wetgever is om een concrete draagwijdte te geven aan de algemene beginselen, zoals de toegang tot een rechter en de wapengelijkheid. Het behoort echter tot de bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof, zonder dat het zich in de plaats kan stellen van de wetgever, om te onderzoeken of de verschillende in het geding zijnde partijen op discriminerende wijze worden behandeld.*

Volgens het Grondwettelijk Hof zijn de rechten van de verdediging en het recht op een eerlijk proces fundamenteel in een rechtsstaat. Het beginsel van de wapengelijkheid tussen de partijen wordt door het Grondwettelijk Hof als een van de fundamentele elementen van het recht op een eerlijk proces erkend.

Beperkingen zijn mogelijk maar enkel op voorwaarde dat zij redelijk te verantwoorden zijn.

4.2.3.1.B.c. Toepassing in casu

61. *De schending van het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van wapengelijkheid in casu vloeit volgens de tussenkomende partij voort uit het feit dat het hoofd van het departement RWO geen rechtmatige hoedanigheid of een rechtmatig belang moet aantonen, terwijl andere personen slechts beroep kunnen instellen bij Uw Raad mits zij blijk geven van een rechtmatig belang en een rechtmatige hoedanigheid.*

62. *Artikel 4.8.11, §1, 5° bepaalt dat de leidend ambtenaar van het departement RWO zonder meer bevoegd is om een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen in te stellen.*

Het Delegatiebesluit bepaalt evenwel dat de bevoegdheid om een rechtsgeding in te stellen, die aan het hoofd van de departementen werd gedelegeerd, gekoppeld is aan de voorwaarde dat dit namens de Vlaamse Regering, ten verzoeken van de Minister gebeurt. Uit artikel 87 BWHI volgt dat het ook onder de bevoegdheid van de uitvoerende macht valt om deze delegatie te regelen.

63. *Door in de VCRO op te nemen dat het hoofd van een departement van rechtswege procesbevoegdheid heeft, zonder bijkomende voorwaarden, heeft de Decreetgever ervoor gezorgd dat het voor deze leidend ambtenaar mogelijk is om een beroep in te stellen op grond van een onrechtmatige hoedanigheid.*

Het delegatiebesluit is immers duidelijk, het hoofd van het departement treedt slechts op in de hoedanigheid van gedelegeerde van het departement wanneer hij een rechtsgeding instelt in naam van de Vlaamse Regering.

De verzoekende partij heeft deze voorwaarde uit het Delegatiebesluit niet vervuld, wat ertoe leidt dat zij niet over een rechtmatige hoedanigheid beschikt.

64. Het beroep van de leidend ambtenaar van het departement RWO alsnog ontvankelijk verklaren zou ertoe leiden dat er een procesongelijkheid ontstaat tussen het hoofd van het departement en de andere personen die een beroep zouden willen instellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen in de mate dat de eerste een procesbekwaamheid wordt verleend die strijdig is met artikel 87 WBHI, terwijl voor andere partijen een onwettigheid met betrekking tot de procesbekwaamheid leidt tot de onontvankelijkheid van het verzoekschrift of tussenkomst bij Uw Raad.

De andere personen die een beroep kunnen instellen bij Uw Raad luidens artikel 4.8.11, §1 VCRO moeten immers een rechtmatige hoedanigheid kunnen aantonen.

Er is geen objectief en redelijk verantwoord criterium voorhanden om dit verschil in behandeling te kunnen rechtvaardigen. In het licht van het referentiekader van een vereiste van een wettige procesbekwaamheid van alle procespartijen, is er geen onderscheiden behandeling te verantwoorden voor onder meer de leidende ambtenaar van het departement RWO. Dit leidt ertoe dat de regeling die de decreetgever heeft voorzien in de VCRO een ongelijkheid creëert, zowel op vlak van het grondwettelijk beschermd gelijkheidsbeginsel als op vlak van het beginsel van wapengelijkheid zoals het voortvloeit uit artikel 6 EVRM.

65. De tussenkomende partij suggereert daarom volgende vraag aan het Grondwettelijk Hof:

“Schendt artikel 4.8.11, §1, 5° van de Vlaamse Codex ruimtelijke ordening van 15 mei 2009, artikel 10 en 11 van de Grondwet en artikel 6 EVRM, juncto artikel 87 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen in de mate dat de werking ervan toelaat dat de leidend ambtenaar van het departement RWO een beroep kan instellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, zonder dat hij daarbij over een rechtmatige procesbekwaamheid moet beschikken terwijl een gebrek aan procesbekwaamheid van andere partijen ipso facto leidt tot de onontvankelijkheid van hun verzoekschrift of tussenkomst in een geschil bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.”

4.2.3.1.C. De prejudiciële vragen zijn verplicht

66. Artikel 26, §2 van de Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof bepaalt een aantal gevallen waarin er geen prejudiciële vraag gesteld moet worden.

De gevallen opgesomd in deze bepaling zijn evenwel niet aan de orde in casu.

Een uitspraak over de vragen is immers onontbeerlijk om over de ontvankelijkheid van de vordering van de verzoekende partij uitspraak te kunnen doen.

67. De tussenkomende partij wijst op een aantal elementen die erop duiden dat er ernstige twijfel kan bestaan over de Grondwettigheid van de wijze waarop de verzoekende partij toegang tot Uw Raad verkrijgt in de VCRO.

- In eerste instantie verwijst de tussenkomende partij naar het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State die de draagwijdte van artikel 87 BWHI heeft toegelicht:

...

- Ten tweede wijst de tussenkomende partij op het gevolg dat werd gegeven aan het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State in het kader van de totstandkoming van het Kaderdecreet

...

Uit dit alles blijkt zonder meer dat de organisatie van de vertegenwoordiging in rechte van de instanties binnen de Vlaamse Regering niet tot de bevoegdheid behoort van de decreetgever en dat de Decreetgever dit ook nadrukkelijk erkent.

68. Artikel 4.8.11, §1, 5° VCRO bevat echter een regeling die behoort tot de interne organisatie van de Vlaamse Regering in de mate zij aan de leidend ambtenaar een procesbekwaamheid verschaft om een procedure te kunnen voeren namens het Departement RWO. De VCRO kan geen taak opleggen aan de leidend ambtenaar om het departement te kunnen vertegenwoordigen in rechte. Dit is een exclusieve bevoegdheid van de Vlaamse Regering.

Deze toelichting op zich moet volstaan om aan te tonen dat er ernstige twijfels kunnen worden geuit bij de verenigbaarheid van artikel 4.8.11, §1, 5° met de BWHI en met de Grondwet, zoals onder meer het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel en met artikel 6 EVRM.

Tot slot kan de tussenkomende partijen erop wijzen dat de bevoegdheidsverdeling tussen wetgevende en uitvoerende macht de openbare orde raakt. Uw Raad zal desgevallend ambtshalve de hier geschetste problematiek aan het Grondwettelijk Hof willen voorleggen.

...

3.

De verzoekende partij beantwoordt de opgeworpen exceptie als volgt:

“...

Anders dan aanvankelijk het geval was, kan niet langer de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar, maar wel de leidend ambtenaar van de Departement RWO een beroep instellen bij uw Raad.

Naar analogie met het oud artikel 4.8.16, §1, eerste lid 5° VCRO en met wat voor de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar het geval was, aanvaardt uw Raad dat uit artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 5° VCRO het belang en de hoedanigheid van de leidend ambtenaar van het Departement RWO, meer bepaald diens procesbevoegdheid om een vordering in te stellen bij de Raad, blijken:

...

Bovendien lijkt het arrest van 26 oktober 2011 evenzeer te gelden ten aanzien van de leidend ambtenaar:

...

De eerste tussenkomende partij werpt in haar schriftelijke uiteenzetting een exceptie op inzake de hoedanigheid van de verwerende partij om onderhavig beroep tot nietigverklaring in te stellen bij uw Raad.

*De verzoekende partij kan vooreerst verwijzen naar het artikel 4.8.11 §1 eerste lid, 5° VCRO dat de leidend ambtenaar van het departement, voor vergunningen die afgegeven zijn binnen de reguliere procedure, het vereiste belang verleend – **en alzo decretaal verankerd** – heeft om een procedure bij uw Raad aanhangig te maken.*

Voorts kan verwezen worden naar de rechtspraak van Uw Raad hieromtrent (cf. supra).

Er is dan ook absoluut geen enkele noodzaak om de geponeerde prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen.

Het belang van de verzoekende partij is dan ook evident.

...

4.

De eerste tussenkomende partij voegt geen nieuwe argumenten toe in haar laatste schriftelijke uiteenzetting:

Beoordeling door de Raad

1.

De eerste tussenkomende partij betwist de hoedanigheid van de verzoekende partij.

Zij stelt vooreerst dat de leidend ambtenaar, die zich beroept op artikel 4.8.11, §1, 5° VCRO om het rechtens vereist belang en de rechtens vereiste hoedanigheid aan te tonen om bij de Raad beroep in te stellen, optreedt als personeelslid dat belast is met de leiding van het Departement Ruimte Vlaanderen.

Het besluit van de Vlaamse regering van 30 oktober 2015 tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van departementen en van de intern verzelfstandigde agentschappen (hierna: Delegatiebesluit) is in werking getreden op 1 januari 2016 en bepaalt, volgens de eerste tussenkomende partij, welke beslissingsautonomie het personeelslid heeft dat belast is met de algemene leiding, werking en vertegenwoordiging van een departement.

Volgens de eerste tussenkomende partij bepaalt artikel 16 Delegatiebesluit dat de verzoekende partij een delegatie heeft om de procedure bij de Raad in te stellen, maar ook dat een rechtsgeding door de leidend ambtenaar van een departement, zoals in deze het Departement Ruimte Vlaanderen, in naam van de Vlaamse Regering gevoerd wordt.

De eerste tussenkomende partij stelt dat de verzoekende partij in haar verzoekschrift nergens vermeldt dat de procedure gevoerd wordt namens de Vlaamse Regering, op verzoek van de bevoegde minister.

2.

De leidend ambtenaar als natuurlijke persoon

De eerste tussenkomende partij voert vervolgens aan dat de leidend ambtenaar, die niet de vereiste hoedanigheid heeft, de procedure dan in eigen naam voert.

De verzoekende partij kan, volgens de eerste tussenkomende partij, krachtens artikel 4.8.11, §1, 3° VCRO als natuurlijke persoon bij de Raad beroep instellen wanneer zij aantoonst dat de verzoekende partij rechtstreekse of onrechtstreekse hinder en nadelen kan ondervinden als gevolg van de vergunningsbeslissing.

De eerste tussenkomende partij stelt dat uit het verzoekschrift niet blijkt dat de leidend ambtenaar, als natuurlijke persoon, persoonlijk nadeel en/of hinder kan lijden als gevolg van de bestreden beslissing.

3.

Procesbevoegdheid van rechtswege in de VCRO

In ondergeschikte orde wijst de eerste tussenkomende partij er op dat de verzoekende partij de leidend ambtenaar is van het departement RWO, waarvan de VCRO bepaalt dat die van rechtswege belanghebbende is in procedures bij de Raad.

Volgens de eerste tussenkomende partij is deze bepaling met betrekking tot de procesbevoegdheid van rechtswege, in tegenspraak met de wijze waarop de aan de secretaris-generaal gedelegeerde bevoegdheden in het Delegatiebesluit geregeld zijn.

De eerste tussenkomende partij stelt dat de decretale bepaling in de VCRO, die de bevoegdheid van het hoofd van een departement anders regelt dan in het Delegatiebesluit, strijdig lijkt met artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna: BWHI) en met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel.

4.

Omdat de eerste tussenkomende partij meent dat enerzijds artikel 4.8.11, §1, 5° VCRO strijdig is met artikel 87 BWHI en anderzijds dat hetzelfde artikel strijdig is met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel, vraagt zij de Raad de volgende prejudiciële vragen te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

- *“Schendt artikel 4.8.11, §1, 5° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 (in haar lezing voorafgaand aan de wijziging ervan door artikel 338 van het Decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning), artikel 87 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen in de mate dat de werking ervan toelaat dat de leidend ambtenaar van het departement RWO een beroep kan instellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, zonder dat hij daarbij over een procesbekwaamheid beschikt die verenigbaar is met artikel 87 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen?”*
- *“Schendt artikel 4.8.11, §1, 5° van de Vlaamse Codex ruimtelijke ordening van 15 mei 2009, artikel 10 en 11 van de Grondwet en artikel 6 EVRM, juncto artikel 87 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen in de mate dat de werking ervan toelaat dat de leidend ambtenaar van het departement RWO een beroep kan instellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, zonder dat hij daarbij over een rechtmatige procesbekwaamheid moet beschikken terwijl een gebrek aan procesbekwaamheid van andere partijen ipso facto leidt tot de onontvankelijkheid van hun verzoekschrift of tussenkomst in een geschil bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.”*

Gelet op artikel 26, §2, tweede lid van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof dient de Raad een voorgestelde prejudiciële vraag slechts aan het Grondwettelijk Hof te stellen wanneer hij meent dat er mogelijks een schending voorligt van de Grondwet en het antwoord op de prejudiciële vraag onontbeerlijk is om een uitspraak te doen.

5.

Artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 5° VCRO bepaalt dat *“de leidend ambtenaar van het departement of bij afwezigheid diens gemachtigde, voor vergunningen die afgegeven zijn binnen de reguliere procedure, behalve in de gevallen, vermeld in artikel 4.7.19, §1, derde lid”* als belanghebbende een beroep kan instellen bij de Raad.

De tussenkomende partij werpt op dat de verzoekende partij er onterecht zou van uitgaan dat zij op basis van deze bepaling over een evident belang zou beschikken.

6.

Artikel 4.8.11, §1 VCRO somt de “belanghebbenden” op die een beroep kunnen instellen bij de Raad. Eén van de belanghebbenden is “5° de leidend ambtenaar van het departement of, bij afwezigheid, diens gemachtigde voor vergunningen die afgegeven zijn binnen de reguliere procedure, behalve in de gevallen, vermeld in artikel 4.7.19, § 1, derde lid” die overeenkomstig het tweede lid van de voormelde decretale bepaling niet “wordt geacht te hebben verzaakt aan zijn recht om zich tot de Raad te wenden” omdat hem niet “kan worden verweten dat hij een voor hem nadelige vergunningsbeslissing niet heeft bestreden door middel van het daartoe openstaande georganiseerd administratief beroep bij de deputatie”.

De leidend ambtenaar van het Departement Ruimte Vlaanderen is derhalve een belanghebbende die mits aan de gestelde voorwaarden is voldaan, met name wanneer het een beroep in de reguliere procedure betreft dat geen betrekking heeft op de gevallen vermeld in artikel 4.7.19, §1, derde lid, VCRO beroep kan instellen bij de Raad.

In dat geval beschikt de leidend ambtenaar tevens over de rechtens vereiste hoedanigheid en procesbevoegdheid. Er is dan geenszins sprake van een zogenaamd ‘evident belang’. De exceptie van de eerste tussenkomende partij, die steunt op en uitgaat van een ‘evident’ of ‘automatisch’ belang, hoedanigheid en procesbevoegdheid en daaromtrent twee prejudiciële vragen stelt, mist dan ook juridische grondslag. Het belang van de verzoekende partij, en bij uitbreiding haar hoedanigheid en procesbevoegdheid, is aan voorwaarden verbonden.

7.

De eerste tussenkomende partij stelt nog dat de verzoekende partij in haar verzoekschrift nergens vermeldt dat de procedure gevoerd wordt namens de Vlaamse Regering, op verzoek van de bevoegde minister, wat volgens haar een schending uitmaakt van artikel 16, §1, 2° Delegatiebesluit, dat als volgt luidt:

“ ...

Het hoofd van het departement of agentschap heeft delegatie om:

...

2° rechtsgedingen te voeren, als eiser, verweerder of tussenkomende partij voor de hoven en rechtbanken, de administratieve rechtscolleges en het Rekenhof, met uitzondering van de rechtsgedingen voor het Grondwettelijk Hof;

Wat de departementen en de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid betreft, worden de rechtsgedingen gevoerd namens de Vlaamse Regering, ten verzoeken van de minister;

...”

De Raad stelt vast dat noch artikel 16, §1, 2° Delegatiebesluit, noch enige andere bepaling de leidend ambtenaar van het Departement Ruimte Vlaanderen verplicht om expliciet in het verzoekschrift te vermelden dat het verzoekschrift wordt ingediend ‘namens de Vlaamse Regering, op verzoek van de minister’. De exceptie mist ook wat dit aspect betreft juridische grondslag.

8.

De exceptie en de suggestie tot het stellen van prejudiciële vragen worden verworpen.

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel en derde middel

Standpunt van de partijen

1.1

De verzoekende partij voert onder het eerste middel de schending aan van de artikelen 4.3.1, §1, 1° en 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 inzake toegelaten zonevrije functiewijzigingen (hierna: Besluit Zonevrije Functiewijzigingen), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet) en van het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij overweegt als volgt:

“ ...

Doordat de verwerende partij in de bestreden beslissing een stedenbouwkundige vergunning verleent die strijdig is met de ter plaatse geldende stedenbouwkundige voorschriften; dat de verwerende partij een onwettige afwijking op de stedenbouwkundige voorschriften toestaat, meer bepaald een niet-toegestane zonevrije functiewijziging; dat de verwerende partij de overwegingen van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar zonder afdoende motivering naast zich neerlegt; dat de verwerende partij de beroepsgrievan van de verzoekende partij zonder afdoende motivering naast zich neerlegt.

Terwijl luidens artikel 4.3.1, §1, 1° VCRO bepaalt dat een stedenbouwkundige vergunning geweigerd wordt indien de het aangevraagde onverenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften;;

En terwijl luidens artikel 4.4.23 VCRO de voorwaarden oplijst waaraan voldaan dient te zijn alvorens een zonevrije functiewijziging kan toegestaan worden;

En terwijl het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen oplijst welke zonevrije functiewijzigingen er wettelijk toegelaten zijn;

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;

3.1.2 Toelichting bij het middel

Het middel werpt de onjuistheid op van de reden waarom de vergunning wordt verleend.

Het aangevraagde, zijnde het slopen van 9 gebouwen, verbouwen van 2 loodsen met kantoren en conciërgewoning en bouwen van een kantoorgebouw, is immers strijdig met de ter plaatse geldende bestemmingsvoorschriften.

De motieven in de bestreden beslissing kunnen om verscheidene redenen niet gehanteerd worden:

a) Algemene principes

...

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

Het aangevraagde houdt een functiewijziging in. Dit blijkt duidelijk uit de gegevens die vermeld worden op de bijgevoegde bouwplannen bij de aanvraag.

Als referentiekader om te kunnen oordelen of de functie van een gebouw al dan niet wijzigt betreft de ter plaatse vergunde toestand.

Hierna zal de verzoekende partij aantonen dat de vergunde toestand en de nieuwe toestand m.b.t. tot de 'functie' van 2 van de 3 gebouwen een zgn. functiewijziging inhoudt, nl.:

- The Barn;
- The Factory.

The Barn is vergund met als functie 'industrie en bedrijvigheid'

Het bestaande gebouw 'The Barn' (loods nr. 6) werd vergund als werkplaats van de schrijnwerkerij.

Dit blijkt zowel uit de bestreden beslissing als uit de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de Stad Hasselt:

- Bestreden beslissing
(...)
- Beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de Stad Hasselt
(...)

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar bevestigt tevens dat de bestaande vergunde functie 'industrie en bedrijvigheid' betreft:

...

Er kan dus geen redelijke twijfel meer bestaan dat de ter plaatse vergunde functie 'industrie en bedrijvigheid' betreft.

Voorliggende bestreden beslissing vergund de functiewijziging van "industrie en bedrijvigheid" naar 'kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen'.

*Uit het aanvraagdossier blijkt duidelijk dat The Barn in de toekomst **niet** meer aangewend zal worden in het kader van haar functie van industrie/bedrijvigheid, maar wel in het kader van de functie kantoor/dienstverlening.*

...

In het aanvraagdossier bevestigt de architect dat zowel The Barn als The Factory gebruikt zullen worden als 'magazijn en toonzaal':

...

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar komt tot dezelfde conclusie:

...

Op de bouwplannen worden deze functies nogmaals bevestigd.

Gelet op alle elementen uit het aanvraagdossier wordt nergens aangetoond dat er ter plaatse nog 'industrie' of 'bedrijvigheid' zal worden uitgevoerd. Laat staan als hoofdfunctie. De site zal uitsluitend aangewend worden als kantoorruimte of dienstverlening.

Het aanvraagdossier bevat een schets die de functionele indeling van The Barn zou moeten weergeven. In elk geval is deze functionele indeling geheel onnauwkeurig aangeduid aan de hand van 'wolken'. Daarnaast blijkt duidelijk dat de zone voor 'zaagtafel en werkbank' een zeer beperkte ruimte inneemt t.o.v. het magazijn en de toonzaal. Er kan dan ook bezwaarlijk sprake zijn van 'bedrijvigheid' dan wel 'industrie' ter plaatse.

...

Er kan bijgevolg geen redelijke twijfel meer bestaan dat ter plaatse een niet eerder vergunde situatie nl. 'kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen' wordt vergund.

*Deze zonevreemde functiewijziging wordt **niet** toegestaan in Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen.*

Bijgevolg is de toegestane zonevreemde functiewijziging onwettig en bij uitbreiding tevens de gehele bestreden beslissing onwettig.

De bestreden vergunning diende dan ook geweigerd te worden wegens strijdigheid met de stedenbouwkundige voorschriften.

The Factory is vergund met als functie 'industrie en bedrijvigheid'

Het bestaande gebouw 'The Factory' (loods nr.11) werd vergund als werkplaats van de schrijnwerkerij met woning en burelen.

Dit blijkt zowel uit de bestreden beslissing als uit de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de Stad Hasselt:

➤ *Bestreden beslissing*

(...)

➤ *Beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de Stad Hasselt*

(...)

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar bevestigt tevens dat de bestaande vergunde functie 'industrie en bedrijvigheid' betreft:

...

Er kan dus geen redelijke twijfel meer bestaan dat de ter plaatse vergunde functie 'industrie en bedrijvigheid' betreft.

Voorliggende bestreden beslissing vergund de functiewijziging van "industrie en bedrijvigheid" naar 'kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen'.

*Uit het aanvraagdossier blijkt duidelijk dat The Factory in de toekomst **niet** meer aangewend zal worden in het kader van haar functie van industrie/bedrijvigheid, maar wel in het kader van de functie kantoor/dienstverlening:*

...

In het aanvraagdossier bevestigt de architect dat zowel The Barn als The Factory gebruikt zullen worden als 'magazijn en toonzaal' (cf. supra – vorig subonderdeel).

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar komt tot dezelfde conclusie:

...

Op de bouwplannen worden deze functies nogmaals bevestigd.

Gelet op alle elementen uit het aanvraagdossier wordt nergens aangetoond dat er ter plaatse nog 'industrie' of 'bedrijvigheid' zal worden uitgevoerd. Laat staan als hoofdfunctie. De site zal uitsluitend aangewend worden als kantoorruimte of dienstverlening.

Het aanvraagdossier bevat een schets die de functionele indeling van The Factory zou moeten weergeven. In elk geval is deze functionele indeling geheel onnauwkeurig aangeduid en dit deels aan de hand van 'wolken'. Daarnaast blijkt duidelijk dat de zone voor 'atelier metaalbewerking' en de zone voor 'atelier houtbewerking' een zeer beperkte ruimte inneemt t.o.v. van de burelen, de lobby en de inkom met onthaal. Er kan dan ook bezwaarlijk sprake zijn van 'bedrijvigheid' dan wel 'industrie' ter plaatse. Tot slot stelt zich ook de vraag naar de compatibiliteit van de ateliers hout- en metaalbewerking met de burelen, lobby en inkom met onthaal. Wanneer ter plaatse 'bedrijvigheid' zou worden uitgevoerd zoals geponeerd wordt in de bestreden beslissing, lijkt het onwaarschijnlijk dat direct naast de locatie van zeer lawaaierige machines zich voornoemde burelen, lobby en inkom met onthaal zullen bevinden. De waarachtigheid van de invulling van de bouwplannen lijkt hiermee aangetast. Bovendien wordt de lobby wel volledig ingetekend en de ateliers niet...

...

Er kan bijgevolg geen redelijke twijfel meer bestaan dat ter plaatse een niet eerder vergunde situatie nl. 'kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen' wordt vergund.

*Deze zonevreemde functiewijziging wordt **niet** toegestaan in Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen.*

Bijgevolg is de toegestane zonevreemde functiewijziging onwettig en bij uitbreiding tevens de gehele bestreden beslissing onwettig.

De bestreden vergunning diende dan ook geweigerd te worden wegens strijdigheid met de stedenbouwkundige voorschriften.

De bestreden beslissing berust op ondeugdelijke motieven

*In de voorgaande subonderdelen heeft de verzoekende partij onomstotelijk aangetoond dat ter plaatse een **onwettige** zonevreemde functiewijziging werd vergund.*

De verwerende partij erkent weliswaar dat de site ter plaatse vergund werd als schrijnwerkerij met kantoren:

...

Echter, de verwerende partij houdt geen rekening met het aanvraagdossier, het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar en de beroepsgrievan van de verzoekende partij die allen aangeven dat ter plaatse geen 'bedrijvigheid' meer zal

plaatsvinden, al zeker niet als hoofdfunctie. Thans had de verwerende partij in casu een verzwaarde motiveringsplicht door af te wijken van het negatief advies van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar.

De verwerende partij motiveert in de bestreden beslissing dat er ter plaatse geen functiewijziging plaatsvindt en dat de nieuwe functie nog steeds 'bedrijvigheid' betreft:

...

De verzoekende partij kan verwijzen naar hetgeen zij in de vorige subonderelen heeft uiteengezet. Dit volstaat om aan te tonen dat de bestreden beslissing behept is van een ernstig motiveringsgebrek.

*Bovendien kan de verzoekende partij uit de bestreden beslissing **niet** afleiden welke motieven aangereikt worden om zowel het andersluidend verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar als de beroepsgrievan van de verzoekende partij te weerleggen.*

Het weze voldoende aangetoond dat de bestreden beslissing strijdig is met zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De bestreden beslissing is niet afdoende gemotiveerd.

...

1.2

De verzoekende partij voert onder het derde middel de schending aan van de artikelen 4.4.10, §1, 4.4.11 en 4.4.16 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet en van het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zij overweegt als volgt:

“ ...

Doordat de verwerende partij in de bestreden beslissing een stedenbouwkundige vergunning verleent op basis van de zgn. basisrechten voor zonevreemde constructies en hiermee een onwettige afwijking op de stedenbouwkundige voorschriften toestaat.

Terwijl luidens artikelen 4.4.10, §1, en 4.4.11 VCRO het toepassingsgebied, de draagwijdte en de algemene bepalingen voor basisrechten voor zonevreemde constructies worden vastgelegd;

En terwijl het artikel 4.4.16 VCRO het juridisch kader schept voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw;

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;

3.3.2 Toelichting bij het middel

Het middel werpt de onjuistheid op van de rechtsgrond waarop de bestreden beslissing werd verleend.

In het eerste middel heeft de verzoekende partij omstandig uiteengezet dat er ter plaatse een onwettige zonevreemde functiewijziging wordt vergund.

Doordat de verwerende partij – onterecht – oordeelt dat ter plaatse de bestaande functies behouden blijven maakt zij toepassing van de basisrechten voor zonevreemde constructies om de bestreden beslissing te verlenen.

Dat vaststaat de functie ontegensprekelijk gewijzigd wordt.

*Dat de verwerende partij de artikelen 4.4.10, 4.4.11 en 4.4.16 VCRO **niet** mocht betrekken in de bestreden beslissing wegens niet van toepassing.*

Dat de verwerende partij een onwettelijk gebruik maakt van deze artikelen.

Dat hierdoor de bestreden beslissing behept is van een motiveringsgebrek.

Dat vaststaat dat de bestreden beslissing tot stand kwam door onzorgvuldig handelen in hoofde van de verwerende partij.

...

2.1

De verwerende partij beantwoordt het eerste middel als volgt:

“ ...

De verzoekende partij stelt meer bepaald dat ons college een onwettige afwijking op de stedenbouwkundige voorschriften heeft verleend, meer bepaald een niet-toegestane zonevreemde functiewijziging.

Ons college zou terzake zijn beslissing ook niet afdoende gemotiveerd hebben in het licht van de beroepsgrievan van de verzoekende partij en van het andersluidend advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

Het middel berust echter op de foutieve premisse dat er sprake zou zijn van een functiewijziging, waardoor artikel 4.4.23 VCRO van toepassing zou zijn op de aanvraag.

De verzoekende partij stelt meer bepaald dat er in casu een functiewijziging plaatsgrijpt van “industrie en bedrijvigheid” naar “kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen” (art. 2, § 1, 8° resp. 7° van het besluit van de Vlaamse regering tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen).

De verzoekende partij had dit tevens aangevoerd in haar administratief beroepschrift maar niet met concrete elementen onderbouwd. Zij beperkte zich tot de loutere stelling dat de gevraagde werken in functie staan van een kantoormeubelenbedrijf.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar volgde de stelling weliswaar gezien de aanvraag geen specificaties bevatte omtrent de bedrijfsvoering en de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar op basis van de toen voorliggende plannen tot de volgende beoordeling kwam:

...

Op de hoorzitting bevestigde de aanvrager echter dat de gebouwen wel degelijk in functie zullen staan van een ambachtelijke bedrijvigheid, nl. het op maat maken van kantoormeubilair.

Hierop aansluitend bezorgde de aanvrager het provinciebestuur nog verduidelijkende plannen, waarop de concrete invulling en bestemming van de gebouwen 'The Barn' en 'The Factory' op de plannen werd verduidelijkt.

De aanvrager verduidelijkte ten opzichte van de oorspronkelijke plannen immers dat het magazijn van 'The Barn' een invulling zal krijgen van werkzone met zaagtafel/werkbank, stock en onderdelen schrijnwerk en dat de toonzaal een demozone zal zijn voor maatmeubilair en voor kasten/tafels/stoelen.

Hij verduidelijkte ook dat de opslagruimten van 'The Factory' een concrete invulling zullen krijgen van atelier metaalbewerking en atelier houtbewerking.

Deze verduidelijkingen toonden voor ons college voldoende aan dat de aanvraag inhoudt dat de vergunde gebouwen inderdaad nog steeds in functie van een bedrijvigheid zullen aangewend worden.

Deze beoordeling op basis van de verduidelijkende plannen is niet onjuist, onzorgvuldig noch kennelijk onredelijk.

De verzoekende partij slaagt er immers niet in om aan te tonen dat de handelingen die in de gebouwen 'The Barn' en 'The Factory' zullen plaatsvinden kennelijk geen betrekking hebben zouden hebben op "bedrijvigheid" maar op dienstverlening".

In het besluit van de Vlaamse regering tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen wordt niet gedefinieerd wat onder "bedrijvigheid" enerzijds en "dienstverlening" anderzijds moet begrepen worden zodat de begrippen in hun spraakwoordelijke betekenis moeten begrepen worden.

Het Groot woordenboek der Nederlandse Taal definieert het begrip "dienstverlening" in zijn dertiende uitgave in wezen als "het verlenen van diensten". Voor het begrip "dienst" worden op zijn beurt meerdere omschrijvingen gegeven, waarvan de meest relevante echter lijkt: "15. Handeling waarmee men iemands belang bevordert".

Als voorbeelden van "dienstverlening" worden in de rechtsleer vermeld: een bank, verzekeringskantoor, een reisagentschap, een kapper, een interimkantoor, een telefoonwinkel (LEENDERS, I., TOLLENAERE, V., VAN ASSCHE, P., COOPMAN, O., VANHERCK, K., VAN ACKER, F., DE WOLF, G., JOPPEN, L., VANSANT, P., VAN DEN BERGHE, J., Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2017, Mechelen, Kluwer, 458).

In de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, gewijzigd via omzendbrief dd. 25/1/2002 en 25/10/2002 wordt dienstverlening als commentaar bij artikel 5.1.0 overigens als volgt gedefinieerd:

...

Van het uitoefenen van een handeling waarmee men iemands belang bevordert, dan wel van activiteiten die frequente relaties met het publiek inhouden, is er in casu echter duidelijk geen sprake.

Ons college oordeelde dus terecht dat met het maken van meubelen op maat de functie van ambachtelijke bedrijvigheid behouden blijft.

De bovenvermelde omzendbrief vermeld trouwens als omschrijving van “ambacht”:

...

Het is duidelijk dat het op maat maken van meubels handwerk dan wel het gebruik van machines impliceert. Onder het begrip “ambacht” wordt in het bovenvermelde woordenboek overigens o.a. vermeld: “hij is meubelmaker van zijn ambacht: dat is zijn beroep”.

Deze activiteiten sluiten overigens inderdaad zeer nauw aan bij de activiteiten van de voorheen bestaande schrijnwerkerij. Ook daar is het trouwens zeer aannemelijk dat een gedeelte van de ruimte werd ingevuld als opslagruimte en kantoor.

Ons college kon dus terecht oordelen dat er geen sprake is van een functiewijziging en artikel 4.4.23 VCRO niet van toepassing is op de aanvraag.

In de mate dat de verzoekende partij aanhaalt dat de verduidelijkingen van de aanvrager niet waarheidsgetrouw zouden zijn of niet zullen gerespecteerd worden, moet opgemerkt worden dat dit een aspect van handhaving van de vergunning betreft, dat niet kan ingeroepen worden tegen de beslissing van ons college in huidige procedure voor uw Raad.

Uit de statuten van de bvba Office Studio blijkt alvast niet dat de aanvrager geen maatschappelijk doel zou hebben om de bedrijvigheid effectief te realiseren. De vennootschap heeft immers onder meer als doel: “de produktie en ontwikkeling alsook het transport, de assemblage, de installatie, het onderhoud en de herstelling van alle soorten meubelen en aanverwante goederen” en “het onderzoek, de ontwikkeling, de vervaardiging of commercialisering van nieuwe producten, nieuwe vormen van technologie in de handel. ...”

2.2

De verwerende partij beantwoordt het derde middel als volgt:

“... ”

Artikel 4.4.10 §1 luidt als volgt:

...

Artikel 4.4.11. luidt: bij de afgifte van een vergunning op grond van deze afdeling geldt de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening, vermeld in artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, onverkort.

Artikel 4.4.16 VCRO bepaalt:

...

De verzoekende partij stelt dat gezien er in het eerste middel zou zijn aangetoond dat er een zonevreemde functiewijziging werd vergund, ons college zijn beslissing niet mocht steunen op bovenvermelde rechtsgronden.

Echter, in het verweer bij het eerste middel toonde ons college omstandig aan dat er geen sprake is van een functiewijziging.

Ons college kon dus wel degelijk steunen op 4.4.10. § 1 en artikel 4.4.16 VCRO om, in afwijking van de planologische bestemming als woonuitbreidingsgebied, toch de vergunning te verlenen voor het verbouwen van de constructies.

Dat ons college daarbij rekening heeft gehouden met de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening, zoals opgelegd in artikel 4.4.11, blijkt uit het verweer van ons college bij het tweede middel.

...

3.1

De eerste tussenkomende partij voegt het volgende toe met betrekking tot het eerste middel:

“ ...

84. *Zoals de verzoekende partij terecht opmerkt is de verwerende partij van oordeel dat ingevolge de aanvraag er geen functiewijziging plaatsvindt en de bestaande functie behouden blijft.*

De verzoekende partij geeft ook in fine van haar middel correct de motieven weer waaruit blijkt dat de verwerende partij tot dit oordeel is gekomen.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij stelt, zijn deze motieven haar gekend en zijn ze voor feitelijk verweer vatbaar. Het doel van de formele motivering is hiermee ook bereikt.

85. *Concreet blijkt dat de verwerende partij besluit dat zowel voor de gebouwen ‘The Barn’ en ‘The Factory’ voorheen de functie van ambacht en kantoor aanwezig waren en dat deze functies ongewijzigd blijven ingevolge de vergunde aanvraag.*

De verwerende partij motiveert dit concreet voor beide gebouwen:

- ✓ *Voor wat betreft ‘The Barn’ wijst de verwerende partij erop dat dit gebouw een invulling zal krijgen met een werkzone met zaagtafel/werkbank, stock en onderdelen schrijnwerk. Verder stelt de verwerende partij dat er ook een demozone zal zijn voor maatmeubilair en voor kasten/tafels/stoelen.*
- ✓ *Voor wat betreft ‘The Factory’ licht de verwerende partij toe dat de opslagruimten een concrete invulling zullen krijgen als atelier voor metaalbewerking en atelier voor houtbewerking.*

86. *Het is derhalve duidelijk dat de bestreden beslissing zowel formeel als materieel motiveert waarom er geen sprake is van een functiewijziging en dus dat het aangevraagde vergunbaar is.*

87. *De verzoekende partij, die verwijst naar de gegevens in de aanvraag, laat na toe te lichten waarom de feitelijke omschrijvingen in de bestreden beslissing onjuist zouden zijn en waarom deze gegevens zouden tegenspreken dat er geen functiewijziging ter plaatse wordt uitgevoerd.*

De tussenkomende partij ziet verder niet hoe de gegevens uit de aanvraag in tegenspraak zouden zijn met de feitelijke bevindingen in de bestreden beslissing. De verwerende partij poogt ook niet deze feitelijke gegevens tegen te spreken, behoudens de stellingname dat zij uit de beslissing niet kan afleiden uit welke motieven de verwerende partij tot een andersluidend standpunt komt ten opzichte van de PSA en de verzoekende partij. Thans citeert zij deze motieven zelf, zodat deze kritiek niet opgaat.

88. Ten overvloede wijst de tussenkomenende partij erop dat de verzoekende partij haar kritiek als zou er een functiewijziging hebben plaatsgevonden lijkt te herleiden tot een mathematische beoordeling van oppervlaktes van de toonzaal, magazijn en burelen.

Waaraan de verzoekende partij kennelijk voorbijgaat is dat deze functies onlosmakelijk verbonden zijn met de ambachtelijke bedrijvigheid die ook omschreven staat in de aanvraag en in de bestreden beslissing. Deze ambachtelijke bedrijvigheid is dan ook een noodzakelijke voorwaarde opdat er sprake zou kunnen zijn van een toonzaal en kantoren. De kenmerkende activiteit is dan ook die van een kantoormeubelbedrijf waarbij meubilair ter plaatse op maat wordt gemaakt en waarbij de meubels ter plaatse worden opgeslagen om te bestemmen voor nationale of internationale verkoop. Dit is een ambachtelijke activiteit.

De verwerende partij is op zorgvuldige wijze tot dit oordeel gekomen.

3.2

De eerste tussenkomenende partij voegt het volgende toe met betrekking tot het derde middel:

“ ...

Het middel vertrekt vanuit de premisse dat de stedenbouwkundige aanvraag gepaard gaat met een functiewijziging.

In het eerste middel werd aangetoond dat de verwerende partij op gemotiveerde wijze heeft aangetoond dat de aanvrager zich mag beroepen op de basisrechten voor zonevreemde constructies.

Vermits het uitgangspunt van het middel fout is, behoeft het middel geen verdere beantwoording.

... ”

4.1

De tweede en de derde tussenkomenende partij voegen nog het volgende toe met betrekking tot het eerste middel:

“ ...

9. De kritiek van verzoekende partij komt er in wezen op neer dat de bestreden beslissing ten onrechte zou stellen dat loodsen nr. 6 en nr. 11 na de verbouwing de functie van ambachtelijke bedrijvigheid zouden behouden. Verzoekende partij meent dat de bestaande functie van ambachtelijke bedrijvigheid zal worden gewijzigd naar kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen. Deze functiewijziging zou niet toegestaan zijn in het besluit zonevreemde functiewijzigingen.

Deze kritiek is evenwel zonder grond.

Concreet stelt de bestreden beslissing het volgende met betrekking tot de kritiek volgens welke er een functiewijziging zou worden doorgevoerd:

...

Hieruit blijkt dus dat de verwerende partij 1) van oordeel was dat er steeds een ambachtelijke bedrijvigheid van ambachten/kantoren aanwezig is geweest in de loodsen; en 2) dat de loodsen na de verbouwingen wederom diezelfde hoofdfunctie zullen krijgen.

10. De motivering van de bestreden beslissing strookt onmiskenbaar met de elementen van het dossier. Vooreerst moet worden vastgesteld dat ook verzoekende partij niet lijkt te betwisten dat beide loodsen de vergunde hoofdfunctie van ambachtelijke bedrijvigheid hebben. Dit blijkt tevens uit het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar, die stelde (STUK 4, p.4):

...

De discussie is dan ook beperkt tot de vraag of verwerende partij in redelijkheid en op afdoende gemotiveerde wijze tot het besluit is gekomen dat de loodsen ook na de verbouwing de hoofdfunctie – begrepen volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie als het “voornaamste of belangrijkste feitelijk gebruik” – ambachtelijke bedrijvigheid zullen hebben.

11. Er kan in casu niet aan worden getwijfeld dat verwerende partij terecht tot het besluit is gekomen dat er **géén functiewijziging wordt doorgevoerd**.

Verwerende partij verwijst in de bestreden beslissing naar de **verduidelijkende** plannen die door de aanvrager werden bijgevoegd, en die zéér duidelijk aangeven dat loods nr. 6 (**The Barn**) een ruime werkzone zal krijgen met een zaagtafel/werkbank, een stockageruimte en onderdelen schrijnwerk (STUK 1):

...

De aanwezigheid van een zaagtafel/werkbank, een stockageruimte en onderdelen schrijnwerk wordt bevestigd door de vergunde plannen (STUK 5):

...

Uit de vergunde plannen blijkt dan ook dat verwerende partij terecht heeft geoordeeld dat loods nr. 6 (The Barn) hoofdzakelijk zal worden gebruikt voor ambachtelijke bedrijvigheid, en er géén wijziging plaatsvindt van het voornaamste en feitelijke gebruik van de loods voor ambachtelijke bedrijvigheid.

Anders dan verzoekende partij tracht voor te houden, was en zal er dus ontegensprekelijk sprake zijn van ambachtelijke bedrijvigheid.

Dat de werkplaatsen met “wolken” zijn aangeduid, heeft te maken met het gegeven dat roerende goederen waarmee een onroerend goed zal worden ingericht uiteraard niet (in detail) moeten worden aangeduid op de te vergunnen plannen.

De kritiek van verzoekende partij lijkt dan ook veeleer ingegeven te zijn uit angst dat de hoofdfunctie van loods nr. 6 na de verbouwingen toch zou worden gewijzigd, en de voorziene werkplaats niet zal worden verwezenlijkt. Tussenkomen partijen dienen te benadrukken dat dit echter de **uitvoering** van de stedenbouwkundige vergunning raakt en desgevallend een handhavingsaspect zal uitmaken, maar geen betrekking heeft op de wettigheid van de bestreden vergunning.

Gelet het meubilair in loods nr. 6 (The Barn) **op maat** zal worden gemaakt, en dezelfde loods nr. 6 tevens een demozone zal zijn voor dit ter plaatse geproduceerde maatmeubilair, is verwerende partij in alle redelijkheid tot het besluit gekomen dat de **hoofdfunctie van loods nr. 6 ambachtelijke bedrijvigheid blijft**.

12. Verder kan niet in redelijkheid worden betwist dat verwerende partij correct heeft geoordeeld dat de hoofdfunctie van loods nr. 11 (The Factory) tevens ambachtelijke bedrijvigheid blijft.

Tussenkomen de partijen verwijzen wederom naar de verduidelijkende (en vergunde) plannen, waar ontegensprekelijk uit blijkt de opslagruimten van The Factory een concrete invulling zullen krijgen van atelier metaalbewerking en atelier houtbewerking:

...

Uit de vergunde plannen blijkt dan ook onmiskenbaar dat de hoofdfunctie ambachtelijke bedrijvigheid van loods nr. 11 behouden blijft, gelet er aan metaal- en houtbewerking zal worden gedaan, en het maatwerk er tevens zal worden opgeslagen.

Verzoekende partij kan dus niet in redelijkheid beweren dat er geen “bedrijvigheid” meer zal plaatsvinden.

Het gegeven dat loods nr. 11 (The Factory) overeenkomstig de vergunde plannen tevens in burelen voorziet, doet geen afbreuk aan het gegeven dat de **hoofdfunctie** ambachtelijke bedrijvigheid blijft. Immers betwist verzoekende partij niet dat The Factory de vergunde hoofdfunctie had van ambachtelijke bedrijvigheid, **hoewel ook de oorspronkelijk te verbouwen loods burelen omvatte, zoals blijkt uit de plannen van de bestaande toestand** (STUK 6):

...

Met andere woorden: het gegeven dat er burelen worden voorzien, sluit (ook volgens verzoekende partij) hoegenaamd niet uit dat de hoofdfunctie ambachtelijke bedrijvigheid was en blijft.

De motivering van verwerende partij dat loods nr. 11 The Factory de hoofdfunctie van ambachtelijke bedrijvigheid zal behouden is dan ook volkomen redelijk en feitelijk correct.

13. De kritiek van verzoekende partij volgens welke er sprake zou zijn van een ontoelaatbare zonevreemde functiewijziging in loodsen 6 en 11 is bijgevolg volstrekt ongegrond.

...”

...

4.2

Wat betreft het derde middel voegen de tweede en de derde tussenkomen de partij nog het volgende toe:

“ ...

30. Zoals reeds uitvoerig uiteengezet onder de bespreking van het eerste middel hierboven is er in casu geen sprake van een oneigenlijk gebruik van de zonevreemde basisrechten, daar verwerende partij volledig terecht heeft geoordeeld dat de bestaande functie van ambachtelijke bedrijvigheid blijft bestaan.

Tussenkomen de partijen verwijzen dan ook naar hun argumentatie zoals uiteengezet onder de bespreking van het eerste middel, en achten deze thans integraal hernomen.

31. Voor de goede orde wensen tussenkomen de partijen evenwel nogmaals te benadrukken dat de verduidelijkende plannen die door de aanvrager werden bijgevoegd zéér duidelijk aangeven dat loods nr. 6 (‘The Barn’) een werkzone zal krijgen met een zaagtafel/werkbank, een stockageruimte en onderdelen schrijnwerk. Gelet het meubilair in loods nr. 6 (The Barn) op maat zal worden gemaakt, en hetzelfde loods nr. 6 tevens een demozone zal zijn voor dit ter plaatse geproduceerde maatmeubilair, is verwerende partij

in alle redelijkheid tot het besluit gekomen dat de hoofdfunctie van loods nr. 6 ambachtelijke bedrijvigheid is en blijft.

*Tussenkomende partijen verwijzen wederom naar de verduidelijkende (en vergunde) plannen, waar ontegensprekelijk uit blijkt de opslagruimten van loods nr. 11, The Factory, een concrete invulling zullen krijgen van atelier metaalbewerking en atelier houtbewerking. De aanwezigheid van kantoren doet geen afbreuk aan het feit dat de hoofdfunctie ambachtelijke bedrijvigheid betreft. Hoewel loods nr. 11 in het verleden reeds kantoren had, aanvaardde verzoekende partij zelf dat de **hoofdfunctie** van de loods ambachtelijke bedrijvigheid betrof. Er is thans geen reden om anders te oordelen.*

...

5.1

De verzoekende partij stelt nog het volgende in haar wederantwoordnota met betrekking tot het eerste middel:

“ ...

5.1.3 Replik op het verweer van de verwerende en tussenkomende partijen

a) Het verweer van de verwerende partij

De verwerende partij werpt volgende argumenten op als verweer:

- *De aanvrager heeft de oorspronkelijke bouwplannen van de ‘Barn’ en de ‘Factory’ verduidelijkt waaruit zou moeten blijken dat de gebouwen betrekking zouden (blijven) hebben op ‘bedrijvigheid’.*

Dit argument snijdt geen hout.

Het aanvraagdossier m.i.v. de bouwplannen zijn heel duidelijk:

...

De gebouwen worden gebruikt als ‘magazijn, toonzaal met bijhorende kantoren en een conciërgewoning’.

De ‘vage’ invulling van de bouwplannen geeft duidelijk aan dat de aanvrager weet dat de aanvraag uitgaat van een onwettige functiewijziging.

*In het aanvraagdossier wordt **nergens** gesproken over enige ‘(ambachtelijke) bedrijvigheid’.*

Bovendien blijkt ook nergens uit dat er ter plaatse meubels vervaardigd worden, minstens zal dit slechts een zeer ondergeschikte en minimalistisch deel van de invulling betreffen.

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar komt tot dezelfde bevinding:

...

*Anderzijds, wanneer de aanvrager meent dat de werkelijke bestemming inderdaad ‘(ambachtelijke) bedrijvigheid’ betreft kan de verzoekende partij niet anders dan vaststellen dat de planaanpassingen na openbaar onderzoek en na advisering en bovendien voor het eerst in graad van beroep na het ongunstig advies van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar **essentieel** werden gewijzigd. In die optiek – zoals deze door de verwerende partij wordt voorgesteld – had de verwerende partij de bestreden beslissing alleszins moeten weigeren.*

- *De verwerende partij meent dat 'bedrijvigheid' en 'dienstverlening' quasi synoniemen zijn;
Evenmin kan dit argument overeind blijven.*

Het Besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen lijst in artikel 2 de hoofdfuncties op, nl.:

...

De Decreetgever heeft – ontegensprekelijk – een andere invulling gegeven aan de functies 'dienstverlening' enerzijds en 'bedrijvigheid' anderzijds. Waarom anders deze als twee verschillende hoofdfuncties beschouwen?

Er kan ook niet anders dan vastgesteld worden dat het projectgebied ter plaatse vergund werd als 'bedrijvigheid' en dus niet als 'dienstverlening'.

Een eigen invulling geven aan de functie 'dienstverlening' zoals de verwerende partij in deze doet is niet geoorloofd.

- *Indien blijkt dat de verduidelijkingen niet waarheidsgetrouw zijn, dit een aspect van handhaving uitmaakt.*

Dit argument is frappant. De verwerende partij laat hiermee uitschijnen dat overduidelijk onwettige aanvragen of zelfs bedriegelijke aanvragen in aanmerking komen voor vergunning, doch dat het toekomt aan de handhavingsoverheid om naderhand op te treden.

Dit argument slaat werkelijk alles, wetende dat zowel de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar als de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar er op wijzen dat hetgeen aangevraagd werd de facto niet voor vergunning in aanmerking komt.

De verzoekende partij wijst uw Raad er op dat de verwerende partij geen enkele repliek geeft aangaande het onderdeel van het middel waarin aangevoerd wordt dat de verwerende partij onvoldoende het ongunstig advies van de provinciaal stedenbouwkundig weerlegt...

b) Het verweer van de eerste tussenkomende partij

De eerste tussenkomende partij voert een mutatis mutandis gelijkaardig verweer als de verwerende partij.

c) Het verweer van de tweede en derde tussenkomende partij

De tweede en derde tussenkomende partij voeren een mutatis mutandis gelijkaardig verweer als de verwerende partij.

..."

5.2

Wat betreft het derde middel brengt de verzoekende partij geen nieuwe argumenten bij in haar wederantwoordnota.

6.

De verwerende partij dient geen laatste nota in.

7.1

In haar laatste schriftelijke uiteenzetting voegt de eerste tussenkomende partij nog het volgende toe met betrekking tot het eerste middel:

“ ...

89. Concreet blijkt dat de verwerende partij besluit dat zowel voor de gebouwen ‘The Barn’ en ‘The Factory’ voorheen de functie van ambacht en kantoor aanwezig waren en dat deze functies ongewijzigd blijven ingevolgde de vergunde aanvraag. Dit is reeds zo vanaf het begin van de aanvraag, er is geen sprake van een essentiële wijziging door de verduidelijkende plannen zoals de verzoekende partij beweert.

... ”

92. De verzoekende partij, die verwijst naar de gegevens in de aanvraag, laat na toe te lichten waarom de feitelijke omschrijvingen in de bestreden beslissing onjuist zouden zijn en waarom deze gegevens zouden tegenspreken dat er geen functiewijziging ter plaatse wordt uitgevoerd. De stelling dat uit de beweerd ‘vage’ invulling van de bouwplannen zou blijken dat de eerste tussenkomende partij weet dat haar aanvraag onwettig is, raakt kant noch wal.

De invulling is immers niet ‘vaag’. Er wordt enkel met ‘wolken’ gewerkt omdat de betrokken onderdelen roerende goederen betreffen die op de te vergunnen plannen niet op detaillistische wijze op een precies verankerde locatie moeten worden aangeduid maar nog enigszins kunnen verschuiven.

... ”

7.2

Wat betreft het derde middel voegt de eerste tussenkomende partij geen nieuwe argumenten toe in haar laatste schriftelijke uiteenzetting.

8.1

De tweede en de derde tussenkomende partij stellen in hun laatste schriftelijke uiteenzetting nog het volgende met betrekking tot het eerste middel:

“ ...

15. Verzoekende partij kan niet worden gevolgd waar zij meent dat de bestreden beslissing een ontoelaatbare functiewijziging zou hebben vergund.

16. Verwerende partij is in alle redelijkheid tot het besluit gekomen dat de hoofdfunctie van **loods nr. 6 (‘The Barn’)** ambachtelijke bedrijvigheid was en blijft. De bestreden beslissing stelt dat de vergunde functie “werkplaats/magazijn” was, en dus ontegensprekelijk de vergunde functie van ambachtelijke bedrijvigheid had. Dit lijkt verzoekende partij niet te betwisten.

Verzoekende partij is echter van mening dat de bestreden beslissing een functiewijziging van “industrie en bedrijvigheid” naar “kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen” vergunt. Deze redenering kan niet worden gevolgd. Uit de vergunde plannen blijkt zeer duidelijk dat er ambachtelijke bedrijvigheid zal plaatsvinden, getuige daarvan de omvangrijke werkzone waar de op maat gemaakte meubels worden vervaardigd die in de demozone worden tentoongesteld.

Bovendien kan niet worden betwist dat de invulling van ‘The Barn’ volledig in dienst staat van de ambachtelijke bedrijvigheid van de werkplaats. Zowel de kantoren als de toonzaal worden uitsluitend voorzien met oog op en in functie van de ambachtelijke

productie van meubels. Zij zijn ondergeschikt aan deze ambachtelijke bedrijvigheid, hoewel er onlosmakelijk mee verbonden. Er kan dan ook geen twijfel over bestaan dat de hoofdfunctie ambachtelijke bedrijvigheid de vergunde hoofdfunctie was en blijft. Het “voornaamste of belangrijkste feitelijk gebruik” was en blijft dat van de ambachtelijke bedrijvigheid. **De vergunde hoofdfunctie van ambachtelijke bedrijvigheid wordt behouden.**

De motivering van verwerende partij is dan ook feitelijk correct, volstrekt redelijk en zorgvuldig. De door verzoekende partij aangehaalde wettigheidskritiek slaagt er niet in het tegendeel aan te tonen.

17. Ook wat betreft **loods nr. 11 “The Factory”** wordt er hoegenaamd geen ontoelaatbare zonevreemde functiewijziging vergund. Verzoekende partij houdt Uw Raad geheel ten onrechte voor dat The Factory niet langer ambachtelijke bedrijvigheid als hoofdfunctie zou hebben, maar voortaan slechts de functie van kantoor of dienstverlening zou hebben. Uit de plannen blijkt immers duidelijk dat er een atelier voor metaalbewerking wordt voorzien, alsook een atelier voor houtbewerking. Dit duidt onmiskenbaar op ambachtelijke bedrijvigheid.

Verzoekende partij ontkent niet dat The Factory in het verleden een ambachtelijke functie had, ook al waren er **ook toen** burelen vergund. Met andere woorden: de aanwezigheid van burelen sluit ook volgens verzoekende partij niet uit dat de hoofdfunctie ambachtelijke bedrijvigheid is. Deze stelling kan worden bijgetreden.

De bestreden beslissing behoudt deze combinatie van een ambachtelijke bedrijvigheid als hoofdfunctie. De burelen die worden voorzien staan zoals in het verleden volstrekt in functie van de hoofdfunctie ambachtelijke bedrijvigheid. Verwerende partij is dan ook op redelijke en zorgvuldige wijze tot de slotsom gekomen dat de **hoofdfunctie van The Factory ambachtelijke bedrijvigheid is en blijft**. De aanwezige kantoren zijn hieraan onlosmakelijk verbonden, maar ondergeschikt. Van een functiewijziging naar kantoorfunctie als nieuwe hoofdfunctie is geen sprake.

Verzoekende partij toont bijgevolg niet aan dat de beoordeling van verwerende partij in de bestreden beslissing onjuist, onredelijk of onzorgvuldig zou zijn.

18. Overigens kan verzoekende partij niet worden gevolgd waar zij meent dat de plannen op essentiële wijze zouden zijn aangepast.

In zoverre verzoekende partijen stellen dat er sprake zou zijn van een beweerdelijk onwettige essentiële wijziging van de plannen, is het middel **onontvankelijk**, nu het inleidend verzoekschrift deze vermeende onwettigheid niet aanvoert. Het is verzoekende partij niet toegestaan om in een latere nota bijkomende wettigheidskritiek aan te voeren.

Enkel het inleidend verzoekschrift, al dan niet na regularisatie, kan volgens Uw Raad aangemerkt worden als principieel uitgangspunt voor de beoordeling van de vraag of de grieven waarop het beroep steunt, kunnen aangemerkt worden als middelen in de zin van art. 4.8.11, § 3 VCRO. **Uw Raad houdt geen rekening met latere bijstellingen, aanpassingen of uitbreidingen van de middelen wanneer dient vastgesteld te worden dat deze reeds in het inleidend verzoekschrift hadden kunnen worden verwoord.**

Uw Raad oordeelde in het verleden dat zelfs middelen die de openbare orde raken moeten, teneinde de rechten van verdediging van de andere partijen te vrijwaren, in principe in het

inleidend verzoekschrift ontwikkeld worden, tenzij de grondslag ervan pas aan het licht is kunnen komen door de inzage van het administratief dossier. De verduidelijkingen waren verzoekende partij reeds van in het begin bekend, waardoor geen beroep kan worden gedaan op deze uitzondering. Daarenboven is in casu in elk geval geen sprake van een middel van openbare orde.

De kritiek van verzoekende partij omtrent de vermeend onwettige aanpassing van de plannen – quod non – is dan ook onontvankelijk.

Geheel ten overvloede wensen tussenkomende partijen aan te stippen dat het gaat om loutere verduidelijkingen die op geen enkele wijze kunnen worden aangemerkt als onwettige aanpassingen. Verwerende partij heeft de plannen op een correcte, zorgvuldige en redelijke wijze beoordeeld.

...

8.2.

Wat betreft het derde middel voegen de eerste en de tweede tussenkomende partij geen nieuwe argumenten toe.

Beoordeling door de Raad

1.

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

Om te voldoen aan de formele motiveringsplicht dient de verwerende partij duidelijk en op afdoende wijze de redenen op te geven waarop zij haar beslissing steunt, zodat een belanghebbende met kennis van zaken de beslissing kan aanvechten. De in de bestreden beslissing opgegeven motieven moeten bovendien afdoende zijn.

Het beginsel van de materiële motiveringsplicht houdt in dat er voor elke administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan, wat onder meer betekent dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Daarenboven vereist het zorgvuldigheidsbeginsel dat het vergunningverlenend bestuur bij de feitenvinding slechts na een zorgvuldig onderzoek en met kennis van alle relevante gegevens een beslissing neemt. Tot slot moet het vergunningverlenend bestuursorgaan de gegevens die in rechte en feite juist zijn, correct beoordelen en op grond van deze gegevens in redelijkheid tot een beslissing komen.

Vermits de Raad in de uitoefening van het aan hem opgedragen wettigheidstoezicht zijn beoordeling van de feiten niet in de plaats mag stellen van die van de bevoegde administratieve overheid, is de Raad slechts bevoegd om na te gaan of de verwerende partij haar appreciatiebevoegdheid correct heeft uitgeoefend met name of zij is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk tot haar beslissing is kunnen komen. De Raad kan in het kader van deze beoordeling slechts rekening houden met de motieven die opgenomen zijn in de bestreden beslissing.

2.

De verzoekende partij voert in essentie aan dat de aanvraag niet louter betrekking heeft op het verbouwen van “The Barn” en “The Factory”, maar dat het aangevraagde tevens betrekking heeft

op een functiewijziging van deze twee gebouwen. Volgens de verzoekende partij wijzigt de functie van deze gebouwen van “industrie en bedrijvigheid” (ambachtelijke bedrijvigheid) naar “kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen” en is deze zonevreemde functiewijziging niet toegestaan in het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen.

Daarnaast stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij de overwegingen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en de beroepsgrievan van de verzoekende partij zonder afdoende motivering naast zich neerlegt.

3.

Met de bestreden beslissing verleent de verwerende partij een stedenbouwkundige vergunning voor het slopen van negen gebouwen, het verbouwen van twee loodsen met kantoren en conciërgewoning en het bouwen van een kantoorgebouw. Het wordt niet betwist dat de aanvraag gelegen is binnen de grenzen van het gewestplan ‘Hasselt-Genk, vastgesteld met koninklijk besluit van 3 april 1979, in woongebied met landelijk karakter voor de eerste 50 meter en voor het overige in woonuitbreidingsgebied.

De twee te verbouwen loodsen, met name “The Barn” en “The Factory”, zijn gelegen in woonuitbreidingsgebied en de bestaande vergunde bestemming van deze gebouwen is op vandaag ambachtelijke bedrijvigheid, meer bepaald schrijnwerkerij met kantoren en conciërgewoning (hoofdfunctie 8° “industrie en bedrijvigheid”). Dit wordt eveneens niet betwist door de partijen. In dezen stelt zich de vraag of er effectief een functiewijziging voorligt van deze twee te verbouwen loodsen.

4.

Uit de plannen “bestaande toestand” (plannummer 1/5) volgt dat de te verbouwen loods met nummer 6 (of “The Barn”) wordt ingetekend als werkplaats van de schrijnwerkerij en wordt gebruikt voor opslag. De te verbouwen loodsen met nummers 11 en 12 (of “The Factory”) worden ingedeeld als werkplaats, waarbij het gelijkvloers wordt gebruikt voor opslag en kantoren en er zich op de verdieping een appartement met terras bevindt.

Het plan “nieuwe toestand” met nummer 2/5 geeft voor “The Barn” een bestemming weer van magazijn en toonzaal op het gelijkvloers en burelen op de verdieping. Het plan “nieuwe toestand” met nummer 2/3 geeft voor “The Factory” een bestemming weer van opslag, burelen en lobby op het gelijkvloers en een studio op de verdieping.

Uit de verantwoordingsnota die bij het aanvraagdossier is gevoegd, blijkt inderdaad dat de twee te verbouwen loodsen gebruikt zullen worden als magazijn en toonzaal met bijhorende kantoren en een conciërgewoning. Dit wordt bevestigd door plannen “nieuwe toestand”.

Uit het administratief dossier blijkt ook dat de verzoekende partij in haar beroepschrift erop gewezen heeft dat de gebouwen verbouwd worden, maar niet in functie van de oorspronkelijke bestemming schrijnwerkerij, maar in functie van een kantoormeubelenbedrijf dat gevestigd is langs de grote ring in Hasselt en dus niet op de locatie van de huidige aanvraag.

5.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar verwijst in zijn verslag naar de plannen om te concluderen dat de aanvraag wel degelijk een functiewijziging inhoudt. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar is van oordeel dat uit de plannen volgt dat er binnen het project geen werkatelier of werkplaats wordt voorzien, maar hoofdzakelijk burelen en dat hieruit dient afgeleid te worden dat het bedrijf eerder een advies- en ontwerpbureau betreffende

kantoorinrichting is. Daarnaast zal er ook een ruimte als toonzaal gebruikt worden, wat wijst op handelsactiviteiten.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar vervolgt dat de gevraagde werken vallen onder de hoofdfunctie 7° “kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen” en concludeert dat het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen niet voorziet in een herbestemming van ambachtelijke bedrijven (“industrie en bedrijvigheid”) naar een kantoorfunctie, dienstverlening of handel in woonuitbreidingsgebied.

6.

In de bestreden beslissing oordeelt de verwerende partij echter dat, in weerwil van het oordeel van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, het aangevraagde nog steeds betrekking heeft op een ambachtelijk bedrijf. Het voorwerp van de aanvraag houdt, volgens de verwerende partij, geen functiewijziging in, maar heeft enkel betrekking op de verbouwingswerken van “The Barn” en “The Factory”.

Om haar stelling te staven verwijst de verwerende partij in haar beoordeling naar een verduidelijking van de plannen waarbij een concrete invulling en bestemming van de gebouwen “The Barn” en “The Factory” werd gegeven:

“ ...

Overwegende dat de beroeper naar aanleiding van de hoorzitting de concrete invulling en bestemming van de gebouwen ‘The Barn’ en ‘The Factory’ op de plannen heeft verduidelijkt; dat hieruit duidelijk blijkt dat voorliggende aanvraag betrekking heeft op een ambachtelijk bedrijf;

dat het magazijn van ‘The Barn’ een invulling zal krijgen van werkzone met zaagtafel/ werkbank, stock en onderdelen schrijnwerk; dat de toonzaal een demozone zal zijn voor maatmeubilair en voor kasten/ tafels/ stoelen.

dat de opslagruimten van ‘The Factory’ een concrete invulling zullen krijgen van atelier metaalbewerking en atelier houtbewerking;

Overwegende dat de voorgestelde werken ter plaatse aanvaardbaar zijn; dat er steeds een bedrijvigheid van ambachten/kantoren aanwezig is geweest;

...”

De Raad stelt vast dat uit het administratief dossier inderdaad blijkt dat de eerste tussenkomenende partij na de hoorzitting de oorspronkelijk neergelegde plannen heeft verduidelijkt met betrekking tot de concrete invulling van de gebouwen “The Barn” en “The Factory”. Samen met de verzoekende partij stelt de Raad vast dat de nadere concretisering van deze twee gebouwen op de oorspronkelijke plannen wordt ingetekend met “groene wolken”.

Het verduidelijkend plan met nummer 6/5 heeft betrekking op “The Barn”: de toonzaal wordt ingedeeld in een demozone voor maatmeubilair en een demozone voor kasten/ tafels/ stoelen; het magazijn wordt ingedeeld in een werkzone met zaagtafel/ werkbank, een stockageruimte en een zone voor onderdelen schrijnwerk. Op het verduidelijkend plan met nummer 7/5 wordt de opslagruimte van “The Factory” ingedeeld in een atelier voor metaalbewerking en een atelier voor houtbewerking.

Deze nadere invulling is evenwel weinig gedetailleerd zodat de Raad van oordeel is dat deze concrete invulling en bestemming van de gebouwen “The Barn” en “The Factory” op de plannen

werden ingetekend om op die manier een vergunning te kunnen bekomen zonder dat ze, zoals de verzoekende partij opmerkt, met de werkelijkheid overeenstemmen.

7.

Het eerste en derde middel zijn in de aangegeven mate gegrond.

B. Tweede middel

Het tweede middel wordt niet onderzocht omdat dit niet tot een ruimere vernietiging kan leiden.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de bvba OFFICE STUDIO is ontvankelijk.
2. De verzoeken tot tussenkomst van het college van burgemeester en schepenen van de stad HASSELT en van de stad HASSELT, vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen, zijn ontvankelijk.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 18 januari 2017, waarbij aan de eerste tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het slopen van negen gebouwen, het verbouwen van twee loodsen met kantoren en conciërgewoning tot ambachtelijke bedrijfsgebouwen met kantoorfunctie en conciërgewoning en het bouwen van een kantoorgebouw op de percelen gelegen te 3500 Hasselt, Lummense Kiezel 51 en met als kadastrale omschrijving afdeling 15, sectie A, nummers 171X, 171A2, 179T, 171B2, 171Y, 171C2, 136P2, 171D2, 172A en 173B.
4. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
5. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling van de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij.
6. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro voor elk van de tussenkomende partijen, ten laste van de tussenkomende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 9 oktober 2018 door de derde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Stephanie SAMYN

Filip VAN ACKER