

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 17 april 2018 met nummer RvVb/A/1718/0778  
in de zaak met rolnummer 1516/RvVb/0322/A

Verzoekende partijen	1. de heer <b>Bruno PEETERS</b> 2. mevrouw <b>Anne DESCHUYTERE</b>  vertegenwoordigd door advocaat Julie VANHOENACKER, met woonplaatskeuze op het kantoor te 1000 Brussel, Keizerslaan 3
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van <b>ANTWERPEN</b>
Tussenkommende partij	de heer <b>Peter VOS</b>  vertegenwoordigd door advocaat Eva RAEPSAET, met woonplaatskeuze op het kantoor te 2200 Herentals, Diamantstraat 8/239

---

### I. BESTREDEN BESLISSING

Verzoekende partijen vorderen met een aangetekende brief van 21 januari 2016, geregulariseerd met een aangetekende brief van 25 februari 2016, de vernietiging van de beslissing van verwerende partij van 1 oktober 2015.

Verwerende partij heeft het administratief beroep van verzoekende partijen tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Grobbendonk van 27 mei 2013 ontvankelijk doch ongegrond verklaard.

Verwerende partij heeft aan tussenkommende partij een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden verleend voor het regulariseren en verbouwen van een handelspand op een perceel gelegen te Grobbendonk, Herentalsebaan 110 en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie E, nummer 197L.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.  
Tussenkommende partij verzoekt met een aangetekende brief van 13 april 2016 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen. De voorzitter van de Raad laat tussenkommende partij met een beschikking van 29 april 2016 toe in de debatten.

2.  
Verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. Tussenkommende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. Verzoekende partijen dienen een wederantwoordnota in. Verwerende partij dient een laatste nota in. Tussenkommende partij dient een laatste schriftelijke uiteenzetting in.

3.

De zaak wordt op opgeroepen voor de openbare zitting van 29 augustus 2017. Gezien blijkt dat er onduidelijkheid bestaat omtrent (de correcte versie van) de bestreden beslissing evenals omtrent (het bestaan en de inhoud van) de verschillende adviezen van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, wordt verwerende partij verzocht om terzake alle stukken in het administratief dossier aan de Raad over te maken, en wordt de zaak verdaagd naar de zitting van 10 oktober 2017, en vervolgens naar de zitting van 24 oktober 2017. De gevraagde stukken worden door verwerende partij overgemaakt bij aangetekend schrijven van 13 september 2017.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 24 oktober 2017.

Verzoekende partijen, verwerende partij en tussenkomende partij verschijnen schriftelijk.

4.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast. De artikelen 37 en 38 DBRC-decreet zijn van toepassing zoals gewijzigd door het decreet van 9 december 2016.

### III. FEITEN

1.

Op 27 februari 2013 (datum van het ontvangstbewijs) dient tussenkomende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Grobbendonk een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het regulariseren en verbouwen van een bestaand handelspand”*.

De aanvraag kent een historiek. Een eerdere stedenbouwkundige vergunning van verwerende partij van 20 november 2003 voor *“het regulariseren van een handelspand en verharding op een terrein te Grobbendonk, Herentalsesteenweg 110, kadastraal bekend sectie E, nr. 197/k”* (die werd verleend aan de vorige eigenaar van het pand) wordt vernietigd bij arrest van de Raad van State nr. 189.388 van 12 januari 2009.

2.

Het perceel ligt volgens het gewestplan ‘Herentals-Mol’, vastgesteld bij koninklijk besluit van 28 juli 1978, deels in woongebied met landelijk karakter (eerste 50 meter vanaf de straat) en deels in natuurgebied (laatste 20 meter).

3.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 20 februari 2013 tot en met 22 maart 2013, dienen verzoekende partijen een bezwaarschrift in.

De brandweer van de gemeente Herentals adviseert op 24 januari 2013 voorwaardelijk gunstig.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent geen (tijdig) advies.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Grobbendonk verleent op 27 mei 2013 een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden:

“ ...

### Openbaar onderzoek

...

Overwegende dat het college omtrent deze bezwaarschriften het volgende standpunt inneemt:

1. ... Het te regulariseren gedeelte komt volledig in woongebied met landelijk karakter te liggen, het handelspand is daardoor verenigbaar met de onmiddellijke omgeving. Er komen nog handelspanden voor in de omgeving. Het perceel is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd plan van aanleg, noch binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg, noch binnen de omschrijving vaneen behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling. Door het gedeelte gelegen in natuurgebied af te breken zijn de werken verenigbaar met de omgeving. Het bezwaar is ongegrond.

2. Het oorspronkelijk gebouw werd vergund bij het besluit van 22 augustus 1967 en later uitgebreid bij de vergunning van 14 mei 1979. Na de brand in 1995 werd het gebouw zonder vergunning heropgebouwd. Deze aanvraag betreft het regulariseren & het verbouwen van een bestaande handelspand. Het gedeelte dat zich bevindt in natuurgebied wordt afgebroken tot op 3 meter van het natuurgebied. De overheid kan bij een regularisatie niet eisen dat naar aanleiding van een verbouwing het volledige gebouw zou verplaatst worden uit het natuurgebied (dat gedeelte wordt volledig afgebroken) of verder van de erfdienstbaarheid. Aangezien het hier een regularisatie en een verbouwing betreft in woongebied met landelijk karakter is dit bezwaar ongegrond.

...

### Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

De toetsing aan de goede ruimtelijke ordening gebeurt op basis van volgende criteria, opgesomd in artikel 4.3.1, §2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening:

- functionele inpasbaarheid:

Het betreft het regulariseren en verbouwen van een bestaande handelspand. Op de Herentalsesteenweg komen nog handelspanden voor. In de directe omgeving komen voornamelijk vrijstaande eengezinswoningen en handelspanden voor. De huidige aanvraag past zich qua functie op voldoende wijze in de bestaande context. De inplanting van het handelspand met conciërgewoning is aanvaardbaar in de omgeving.

- mobiliteitsaspect:

Deze regularisatie heeft geen impact op de mobiliteit.

- schaal:

De aanvraag past qua schaal in de omgeving.

- ruimtegebruik en bouwdichtheid

Dit te regulariseren handelspand wordt ingeplant op 28m20 uit de as van de weg. Het achterste gedeelte dat gelegen is in natuurgebied wordt afgebroken. Na afbraak wordt de zone ook heringericht met streekeigen groen. De bestaande constructie wordt geregulariseerd. De bestaande verharding wordt eveneens geregulariseerd tot op 47 m achter de rooilijn om het groengebied achteraan te kunnen inrichten. In het bestaande handelspand bevindt zich een conciërgewoning die eveneens wordt geregulariseerd. De conciërgewoning omvat op het gelijkvloers een leefruimte, een keuken en een badkamer, op de verdieping twee slaapkamers.

- visueel-vormelijke aspecten:

Het gebouw voldoet na verbouwing aan de stedenbouwkundige voorschriften welke geldig zijn voor dit perceel in woongebied met landelijk karakter. Enkel aan de linkerkant werd het gebouw ingeplant op 3m50 van de linkerperceelsgrens. Het betreft hier een vergunningsplichtige verbouwing. De plaatsing dicht tegen de links aanliggende erfdienstbaarheid van doorgang is als dusdanig vergund volgens het plan van de uitbreidende bouwtoelating van 14 mei 1979. Daar waar de volledige draagstructuur, van fundering tot dakspanten, intact bleef, kan de overheid niet eisen dat naar aanleiding van deze aanvraag tot verbouwing het volledige gebouw zou verplaatst worden uit het natuurgebied of verder van de

*erfdienstbaarheid; bovendien wordt het achterste gedeelte gelegen in natuurgebied volledig afgebroken. Het betreft een bestaand te regulariseren handelspand met een kroonlijsthoogte van maximum 4m35 en een nokhoogte van maximum 7 m. Het totale bouwvolume van het handelspand bedraagt na uitvoering van de werken 4899,70 m<sup>3</sup> (dit is een vermindering van 3974,80 m<sup>3</sup>). De totale bebouwde oppervlakte is 874 m<sup>2</sup> na uitvoering van de werken (een vermindering van 560 m<sup>2</sup>). Alle verhardingen na de lijn van 47m worden verwijderd, achteraan wordt een grote groenstrook voorzien worden. Aan de rechtse zijde wordt er ook een 3m verharding weggenomen en wordt vervangen door een groenstrook. Vooraan zal één oprijlaan worden verwijderd, er blijft dus maar één oprit over.*  
...”

4.

Tegen deze beslissing tekenen verzoekende partijen op 25 juni 2013 administratief beroep aan bij verwerende partij, waarbij zij expliciet verzoeken om te worden gehoord.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in haar verslag van 29 augustus 2013 om het beroep onontvankelijk te verklaren.

Verwerende partij beslist op 19 september 2013 om het beroep onontvankelijk te verklaren, gezien de hinder en nadelen in hoofde van verzoekende partijen niet worden uiteengezet in hun administratief beroepschrift.

Deze (eerste) beslissing van verwerende partij wordt vernietigd bij arrest van de Raad van 5 mei 2015 met nummer A/2015/0283, waarbij aan verwerende partij wordt bevolen “om een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van verzoekende partijen en dit binnen een vervaltermijn van vier maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest”. Het arrest wordt aan verwerende partij betekend met een aangetekende brief van 3 juni 2015.

5.

In navolging van voormeld arrest wordt de beoordeling van het administratief beroep van verzoekende partijen hernomen.

De brandweer ‘Zone Kempen’ adviseert op 28 juli 2015 ongunstig:

“ ...

Algemeen besluit:

- volgens de meest recente normen inzake brandbeveiliging staat het industriegebouw te dicht bij de perceelsgrens en is er kans op brandoverslag naar het geburige perceel. Er is ook geen branddetectie noch rookafvoer. De bereikbaarheid is wel voldoende.
- De eengezinswoning achteraan is voor de brandweer moeilijk bereikbaar gezien de toegangsweg op sommige plaatsen te smal is. De brandbestrijding zal minder vlot en trager gebeuren maar is niet onmogelijk.

...”

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in haar (nieuw) verslag van 30 juli 2015 om het administratief beroep van verzoekende partijen ontvankelijk en gegrond te verklaren en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren:

“ ...

8. LEGALITEIT: niet OK

... ”

Toelichting:

- (1) De constructies genieten niet het vermoeden van vergunning:

- De in 1967 en 1979 vergunde constructies werden bij een brand in 1995 volledig verwoest.

- Alle bestaande gebouwen en verhardingen werden na 1995 opgericht als nieuwbouw opgericht zonder stedenbouwkundige vergunning

(2) De aanvraag is niet in overeenstemming met de meest recente normen inzake brandbeveiliging.

Naar aanleiding van het beroep werd opnieuw advies gevraagd aan de brandweer. De conclusie van het nieuwe advies, dat werd verleend op 28 juli 2015, luidt als volgt ...

#### 9. GOEDE RO: niet OK

De aanvraag is functioneel inpasbaar:

In de onmiddellijke omgeving van de aanvraag worden gelijkaardige functies waargenomen

...

De aanvraag heeft een aanvaardbare mobiliteitsimpact:

- De 2 bestaande op- en afritten worden herleid tot 1 op- en afrit, waardoor het aantal conflictpunten vermindert.

...

Het industriegebouw staat op onvoldoende afstand van de oostelijke perceelsgrens:

In het nieuwe advies van de brandweer wordt gesteld dat het te regulariseren gebouw volgens de meest recente normen inzake brandbeveiliging te dicht staat bij de perceelsgrens, zodat er kans is op brandverslag naar het aanpalende perceel. Bovendien blijkt uit het nieuwe advies van de brandweer dat het absoluut minimum voor een brandweervoertuig om door te rijden of te passeren in voorliggende aanvraag niet wordt gehaald. De toegangsweg tussen het gebouw en de oostelijke perceelsgrens is op sommige plaatsen te smal, waardoor de achteraan gelegen eengezinswoning (woning van beroepers) moeilijk bereikbaar is voor de brandweer.

Dit is onaanvaardbaar. Bij het oprichten van het gebouw diende de eigenaar immers rekening te houden met de normen inzake brandbeveiliging én met de bereikbaarheid van de achtergelegen woning. Het perceel van de aanvraag is voldoende breed om het beoogde gebouw meer centraal op het perceel in te planten. Het standpunt van het CBS, dat een overheid niet kan eisen dat naar aanleiding van een aanvraag tot verbouwing het volledige gebouw zou verplaatst worden uit het natuurgebied of verder dan de erfdienstbaarheid, kan niet worden bijgetreden. Het gaat hier immers niet over een verbouwing, maar over de regularisatie van een nieuwbouw. Bij de beoordeling van deze regularisatieaanvraag moet worden uitgegaan van een situatie waarbij er helemaal geen gebouw aanwezig was. Vanuit een dergelijke invalshoek moet worden vastgesteld dat het voorgestelde ruimtegebruik de veiligheid van de onmiddellijke omgeving in het gedrang brengt en niet kan worden aanvaard.

..."

Op 4 augustus 2015 wordt een hoorzitting georganiseerd, waarop verzoekende partijen en tussenkomende partij worden gehoord, en naar aanleiding waarvan zowel verzoekende partijen op 23 juli 2015 als tussenkomende partij op 4 augustus 2015 een schriftelijke nota indienen. Tijdens deze hoorzitting stelt tussenkomende partij (onder meer) dat de bouwplannen kunnen worden aangepast om tegemoet te komen aan de opmerkingen in het ongunstig advies van de brandweer 'Zone Kempen' van 28 juli 2015.

In zitting van 6 augustus 2015 beslist verwerende partij om de behandeling van het dossier te verdagen met het oog op een aanvullend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, die wordt verzocht om een nieuw advies te vragen aan de brandweer op basis van een aangepast plan.

In navolging hiervan bezorgt tussenkomende partij op 7 september 2015 aangepaste plannen aan verwerende partij, waarbij zij volgende toelichting geeft:

“ ...

1. Op het eerste plan wordt op de inplanting aan de linkse zijde bijkomend de openbare weg weergegeven (naast de private weg, waarop een erfdienstbaarheid ligt).

De architect bevestigt en vermeldt ook op plan:

dat de terreinafsluiting (draad) op de perceelgrens werd verwijderd;

dat de brandweer hierdoor zowel de publieke als de private weg ter beschikking heeft;

– dat beide wegen samen minstens 7 meter breed zijn;

– dat minimale breedte ook ter hoogte van de elektriciteitspaal ruim voldoende is.

2. Voor wat de vermelding van een brandklasse betreft, dient vooreerst opgemerkt te worden dat het grootste deel van het pand een showroom/toonzaal betreft, waarin bovendien commerciële activiteiten zullen plaatsvinden zoals de verkoop van goederen (bv. detailhandel), zodat deze showroom/toonzaal niet als een "industriegebouw" wordt beschouwd voor de toepassing van bijlage 6 bij het K.B. van 7 juli 1994.

In de toonzaal bevinden zich nog een bureel en een conciërgewoning, die evenmin onder bijlage 6 vallen.

Voor zover (compartimenten van) het gebouw wel onder bijlage 6 zouden vallen, waarvoor een brandklasse dient aangegeven te worden, bevestigt cliënt als bouwheer dat rekening dient gehouden te worden met activiteiten onder brandklasse A, zijnde louter opslag van niet brandbare materialen.

De architect heeft op zijn tweede plan de weergave van brandklasse A vermeld.

...”

Op 11 september 2015 bezorgen verzoekende partijen aan verwerende partij “opmerkingen op brief van tegenpartij van 7 september 2015”:

“ ...

Ten aanzien van de bereikbaarheid van de woning van partijen Peeters-Deschuytere

Anders dan de heer Vos beweert, volstaat het wegnemen van de terreinafsluiting op de perceelgrens geenszins om de bereikbaarheid van de woning van mijn cliënten te verzekeren.

Zoals blijkt uit de foto's die deel uitmaken van de stukkenbundel die ter gelegenheid van hoorzitting op 4 augustus jl. door de heer Vos werd ingediend, staan er nog altijd betonnen elektriciteits- en telefoonpalen in de weg. Het spreekt voor zich dat deze palen de toegang van de brandweer tot de woning van mijn cliënten verhinderen. Deze beperken immers de manoeuvreerruimte van de brandweer, die nochtans van het grootste belang is in een doodlopende straat. Ook voor het opstellen van de ladderwagen moet de brandweer beschikken over voldoende manoeuvreerruimte vlakbij de woning van mijn cliënten. Deze manoeuvreerruimte ontbreekt momenteel (zie verslag brandweer 28 juli 2015, bijlage 2).

Ook na het wegnemen van de terreinafsluiting is dus niet voldaan aan de voorschriften van de brandweer inzake de bereikbaarheid van de woning van mijn cliënten.

Ten aanzien van de brandveiligheid van het gebouw van de heer Vos

Ten eerste houdt het advies van de brandweer van 28 juli 2015 - anders dan de heer Vos beweert in zijn nota van 4 augustus 2015 (blz. 3) - terecht rekening met de meest recente brandbeveiligingsnormen.

In het oorspronkelijke, gunstig advies van de brandweer van 24 januari 2013 werd verkeerdelijk uitgegaan van een renovatie van het gebouw van de heer Vos. Bijgevolg heeft de brandweer de aanvraag toen niet beoordeeld aan de hand van de meest recente brandbeveiligingsnormen. In het advies van 28 juli 2015 heeft de brandweer de aanvraag daarentegen terecht beoordeeld aan de hand van de brandbeveiligingsnormen die gelden voor nieuw op te richten gebouwen.

...

Ten tweede kan de classificatie van het gebouw door de heer Vos als "brandklasse A" niet worden aanvaard.

In beginsel bepaalt de bouwheer onder welke brandklasse zijn gebouw valt. Hij moet de brandklasse echter aangeven op het ogenblik van de indiening van zijn stedenbouwkundige

*aanvraag. Op grond van bijlage 6 van het KB van 7 juli 1994 wordt "bij ontstentenis hiervan, (...) automatisch verondersteld dat het gebouw niet uitsluitend voor opslag wordt gebruikt en tot klasse C behoort."*

*In dit geval heeft de heer Vos geen brandklasse bepaald op het ogenblik van de indiening van zijn stedenbouwkundige aanvraag. Zijn gebouw moet dan ook voldoen aan de brandveiligheidsnormen van brandklasse C. ... Alleen al daarom kan de classificatie van het gebouw als brandklasse A niet worden aanvaard.*

*Zelfs indien het nog mogelijk zou zijn voor de bouwheer om de brandklasse te bepalen na de indiening van de stedenbouwkundige aanvraag, heeft de heer Vos in ieder geval nagelaten om duidelijk aan te geven welke productie- en/of opslagactiviteiten hij momenteel uitoefent en in de toekomst wenst uit te oefenen in het gebouw. In de brief van 7 september jl. beperkt hij zich tot de vermelding dát hij louter niet-brandbare materialen zal opslaan in het gebouw. Deze vermelding is volstrekt onvoldoende om het gebouw in te delen onder brandklasse A.*

*Vooreerst moet worden opgemerkt dat de beperking van de activiteiten tot de opslag van niet-brandbare materialen, niet strookt met de aard van zijn transportbedrijf annex garage en zijn huidige gebruik van het gebouw als werkplaats en opslagplaats van brandbare materialen (zie hieronder). Bovendien geeft de heer Vos niet aan welke niet-brandbare materialen hij dan wel zal opslaan in het gebouw.*

*Gelet op deze onduidelijkheid in de brandklasse-classificatie van de bouwheer, kan de deputatie dan ook enkel rekening houden met de feitelijke productie- en opslagactiviteiten die momenteel plaatsvinden in het gebouw.*

*Zowel tijdens de administratieve beroepsprocedures als de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen hebben de partijen Peeters-Deschuytere uitdrukkelijk aangegeven dat de heer Vos zijn gebouw gebruikt als werkplaats en opslagplaats van brandbare materialen (zie onder andere de toelichtende nota van 23 juli 2015, bijlage 1 en het proces-verbaal van vaststelling door de gerechtsdeurwaarder van 9 juli 2014, bijlage 4). De heer Vos gebruikt zijn gebouw onder andere voor het stockeren van houten paletten, het herstellen van vrachtwagens en het gebruik van slijpschijven. ...De brandweer heeft het gebouw van de heer Vos in zijn advies van 28 juli 2015 dan ook terecht beoordeeld aan de hand van de brandveiligheidsnormen die gelden voor brandklasse C. Zoals blijkt uit dit advies, voldoet het gebouw van de heer Vos niet aan de brandveiligheidsnormen van brandklasse C voor wat betreft de automatische branddetectie en de rook- en warmteafvoer.*

*Uiterst ondergeschikt, indien de deputatie desalniettemin van oordeel zou zijn dat het gebouw onder brandklasse A kan worden ingedeeld, stellen de partijen Peeters-Deschuytere vast dat er in ieder geval niet is voldaan aan de brandveiligheidsnormen. De brandveiligheidsnorm "afstand tussen de gebouwen" is onafhankelijk van de brandklasse van het gebouw en geldt dus zowel voor brandklasse A, B en C. De brandweer merkt terecht op dat de afstand tussen de gebouwen, die nodig is om de brandoverslag te beperken, te klein is. Op het smalste punt bedraagt deze iets meer dan drie meter, terwijl dit volgens de typeoplossing acht meter dient te zijn en minstens vijf en een halve meter volgens een gedetailleerde berekening.*

*...*

Op 15 september 2015 worden de opmerkingen van verzoekende partijen van 11 september 2015 op de aangepaste plannen met nota van tussenkomende partij van 7 september 2015 door tussenkomende partij betwist:

*" ...*

*Ik nam kennis van de brief van 11 september jl. van Mr. Julie Vanhoenacker. De inhoud ervan wordt integraal betwist.*

*Cliënt blijft bij zijn standpunt, zoals niet alleen verwoord in mijn brief van 7 september jl. maar ook op de hoorzitting van 4 augustus jl. en in de conclusies die met het oog daarop werden genomen:*

*Ik dank u er vriendelijk voor om mij een kopie van het nog op te stellen brandweerverslag te bezorgen, alsmede van het nieuwe advies dat de Provinciaal Stedenbouwkundige Ambtenaar op basis van het nieuwe brandweerverslag zal opstellen.*

...

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in haar (in het licht van de beslissing van verwerende partij van 6 augustus 2015) aanvullend verslag van 24 september 2015 opnieuw om het administratief beroep van verzoekende partijen ontvankelijk en gegrond te verklaren en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren:

“

...

#### **5. ONTBREKEN NIEUW BRANDWEERADVIES OVER AANGEPASTE PLANNEN**

*Naar aanleiding van de aangepaste plannen werd er per mail en telefonisch contact opgenomen met de Brandweer zone Kempen, maar tot heden werd er geen nieuw advies uitgebracht.*

*Een advies van een deskundig brandpreventieadviseur is aangewezen om na te gaan of de aangepaste plannen in overeenstemming zijn met de van toepassing zijnde normen inzake brandveiligheid.*

*De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt immers beoordeeld met inachtneming van veiligheidsaspecten. Het voldoen aan de van toepassing zijnde brandveiligheidsnormen is dan ook noodzakelijk, des te meer omdat het aspect brandveiligheid een belangrijk discussiepunt is in deze beroepsprocedure.*

*Zonder een nieuw advies is het niet aangewezen om een vergunning te verlenen op basis van de aangepaste plannen, die net werden aangepast om tegemoet te komen aan het eerdere ongunstig advies van de Brandweer zone Kempen.*

...

#### **10. STANDPUNT VAN DE GOUVERNEUR**

*De gouverneur-voorzitter argumenteert expliciet dat de vergunning tot het regulariseren en verbouwen van een handelspand met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid volstrekt onwettig is. De deputatie beschikt inderdaad zowel over een ongunstig als over een in extremis overgemaakt gunstig advies van de brandweer. De deputatie had moeten onderzoeken of het tweede advies uitging van de juiste premisse: m.n. de kwalificatie van het gebouw als een nieuw gebouw, zoals blijkt uit definitieve uitspraken van de Raad voor Vergunningsbetwistingen c.q. de RvS, waarop de nieuwe regels inzake brandvoorkomingsmaatregelen van toepassing zijn. Slechts gebouwen waarvoor een bouwvergunning werd ingediend voor 15 augustus 2009 kunnen zich beroepen op en volstaan met conformiteit aan de oudere regelgeving. In casu werd zelfs geen enkele bouwvergunning aangevraagd voor het kwestieuze pand, zodat enkel rekening mocht worden gehouden met de nieuwe regels. In zijn advies van 28 juli 2015 oordeelde de brandweer van brandweerpost Herentals dat het industriegebouw in kwestie op veel meer punten niet dan wel in orde is en belangrijke waarden niet worden gehaald. Bovendien is het nieuwe advies niet opnieuw ter beoordeling en advies voorgelegd aan de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar en zijn betrokkenen niet gehoord over een nieuw, kennelijk doorslaggevend maar zeer betwistbaar nieuw element. Als er twee tegenstrijdige adviezen van een adviesinstantie voorliggen moet een zorgvuldig handelend bestuur rekening houden met het advies dat vertrekt van de juridisch-technisch juiste premisse. Willens en nillens een oordeel baseren op een juridisch manifest betwistbaar advies, kan - in geval van schade - de aansprakelijkheid in het gedrang brengen van het bestuur dat het correcte advies negeert.*

...”

Op 29 september 2015 adviseert de brandweer ‘zone Kempen’ voorwaardelijk gunstig:

“

...



Het vervolgstandpunt van de brandweer zone Kempen inzake het bouwberoep van Bruno Peeters is het volgende.

1) Brandveiligheid van het pand Herentalsesteenweg 110 2280 Grobbendonk

Het gebouw in kwestie wordt door de brandweer beschouwd als een "industriegebouw" gezien de activiteiten die er plaatsvinden ...

Conclusie: de brandweer beschouwt dit gebouw als een bestaand gebouw omdat het opgetrokken werd voor 15 augustus 2009. Past men de regels van bijlage 6 bij wijze van richtlijn toch toe (gebouw met maatgevende brandbelasting 5 350 MJ/m<sup>2</sup>) dan stelt men vast dat het te dicht is opgetrokken bij de perceelsgrens; er is echter geen risico op brandoverslag omdat het geburig gebouw zich op ongeveer 16 m bevindt

2) Bereikbaarheid van de woning Hazenstraat 2A 2280 Grobbendonk

...

Conclusie: door de omheining weg te halen ontstaat een vrije ruimte die gevormd wordt doordat eigendom Herentalsesteenweg 110 én de Hazenpad ernaast. Deze ruimte is in de praktijk voldoende voor de brandweer om te manoeuvreren en om de achterliggende woningen te bereiken.

Algemeen besluit:

- wat de brandweer betreft gunstig advies voor regularisatie van het industriegebouw brandklasse A

...

Op 1 oktober 2015 verklaart verwerende partij het beroep van verzoekende partijen ongegrond en verleent zij aan tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning "conform de aangepaste plannen en onder de voorwaarden opgenomen in het advies van de brandweer":

" ...

12. BEOORDELING

De aanvraag is principieel in overeenstemming met de planologische bestemming van het gewestplan

...

De aanvraag voorziet de sloop van alle constructies (een gedeelte van de opslagloods en verhardingen), die gelegen zijn in natuurgebied. Het deel van het terrein waar de opslagloods wordt afgebroken wordt aangelegd als groenzone met streekeigen groen. Ook de betonverharding rechts achteraan op het perceel wordt verwijderd en vervangen door een groenzone. Zo ontstaat achteraan een groenzone over de volledige breedte van het perceel.

Zowel de nieuwe als de te behouden en regulariseren constructies zullen volledig gelegen zijn in woongebied met landelijk karakter. Het handelspannend met opslagloods, werkplaats' en conciërgewoning en de verhardingen in functie van het handelspannend, zijn principieel in overeenstemming met de bestemmingsvoorschriften voor dit gebied. Bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening (zie onder) zal worden beargumenteerd dat het handelspannend in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

De constructies genieten niet het vermoeden van vergunning

De in 1967 en 1979 vergunde constructies werden bij een brand in 1995 volledig verwoest. Alle bestaande gebouwen en verhardingen werden na 1995 als nieuwbouw opgericht zonder stedenbouwkundige vergunning.

De aanvraag is in overeenstemming met de van toepassing zijnde normen inzake brandbeveiliging, zoals blijkt uit het advies van brandweer zone Kempen van 29 september 2015

Naar aanleiding van de aanvraag heeft de brandweer van Herentals voorwaardelijk gunstig advies uitgebracht op 24 januari 2013.

*In een aanvullende nota d.d. 23 juli 2015 (blz. 16) stelt de beroepende partij dat de nauwe doorgang ter hoogte van, het gebouwen van de aanvraag problemen kan veroorzaken voor onder andere brandweerwagens. Beroepende partij verwijst naar de gangbare brandveiligheidsvoorschriften, waarbij in de regel een minimale vrije breedte van 4 meter wordt geëist en zelfs van 8 meter als de toegangsweg doodloopt, wat volgens beroepende partij hier het geval is.*

*Naar aanleiding van deze aanvullende nota werd de aanvraag opnieuw ter advies voorgelegd aan de brandweer zone Kempen. Op 28 juli 2015 heeft de brandweer zone Kempen advies uitgebracht. Dit advies is ongunstig en luidt samengevat als volgt ...*

*Naar aanleiding van het ongunstig advies van de brandweer heeft de aanvrager de aanvraagplannen in graad van beroep als volgt aangepast:*

- De terreinafsluiting op de oostelijke perceelsgrens wordt verwijderd, zodat de brandweer zowel de toegangsweg op het terrein van de aanvraag als de Hazenstraat (publieke weg, (een publieke weg, gelegen tussen de gebouwen Herentalsesteenweg 110, 114 en 114A) ter beschikking heeft.*
- Het gebouw zal uitsluitend worden gebruikt voor activiteiten, die onder brandklasse A vallen, zijnde louter opslag van niet brandbare materialen.*

*Deze aangepaste aanvraagplannen werden ter advies voorgelegd aan de brandweer zone Kempen.*

*Naar aanleiding van de aangepaste plannen heeft de brandweer zone Kempen een derde keer advies uitgebracht op 29 september 2015. Dit advies is voorwaardelijk gunstig en luidt samengevat als volgt ...*

*Terecht beschouwt de brandweer zone Kempen het gebouw van de aanvraag als een "bestaand gebouw".*

*Voor zowel het industrieel gedeelte van het gebouw als het niet-industrieel gedeelte (kantoorgedeelte en de conciërgewoning) van het gebouw, waarvoor nu de regularisatieaanvraag wordt ingediend, geldt volgens de huidige wetgeving immers dat ze niet aan de basisnormen voor brandpreventie, respectievelijk aan bijlage 6 (basisnormen brandpreventie voor industriële gebouwen) en bijlage 2 (basisnormen brandpreventie voor lage gebouwen) moeten voldoen.*

*Bijlage 6 is van toepassing op alle op te richten industriegebouwen en uitbreidingen aan bestaande industriegebouwen waarvoor een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning wordt ingediend na inwerkingtreding van deze bijlage. Bijlage 6 (B.S. 15 juli 2009) is in werking getreden op 15 augustus 2009. Op gebouwen waarvoor een stedenbouwkundige aanvraag erna ingediend werd, is deze van toepassing.*

*Bijlage 2 is van toepassing op alle lage gebouwen waarvoor een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning wordt ingediend -na de eerste dag van de derde maand na die waarin ze is bekend gemaakt in het Belgisch Staatsblad. Bijlage 2/1 (B.S. 21 september 2012) is in werking getreden op 1 december 2012. Op gebouwen waarvoor een stedenbouwkundige aanvraag erna ingediend werd, is deze van toepassing.*

*In casu werd voor het gebouw van de aanvraag reeds een stedenbouwkundige aanvraag (gemeentelijk kenmerk: 2002/00047) ingediend in 2002. Op 7 februari 2003 weigerde het college en burgemeester en schepenen van Grobbendonk de aangevraagde stedenbouwkundige vergunning voor het regulariseren van een handpelsband en verhardingen. Op basis van een vergelijking tussen de destijds ter beoordeling voorgelegde plannen (d.d. 24 april 2002) en de nu voorliggende aanvraagplannen, kan worden vastgesteld dat het gebouw van de huidige aanvraag overeenstemt met het gebouw van de aanvraag uit de weigeringsbeslissing van 7 februari 2003.*

*...*

De aanvraag is in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening ...

De aanvraag is functioneel inpasbaar.

De omgeving van de aanvraag is geen zuiver residentiële omgeving. De voorgestelde functie is niet vreemd aan de in de omgeving bestaande toestand.

...

De schaal, de verschijningsvorm en het materiaalgebruik van het gebouw van de aanvraag verzoent zich met de in de omgeving bestaande toestand.

De bestaande handelspanden in de omgeving zijn breder, dieper en hoger dan het gebouw van de aanvraag. Ze werden bovendien uitgevoerd in gelijkaardige materialen en hebben een gelijkaardige verschijningsvorm (1 bouwlaag, rechthoekige vorm, voorgevel ingericht als etalage/toonzaal).

Ook de naastgelegen panden Herentalsesteenweg 114 (Sauna Virginia) en Herentalsesteenweg 108B (woning) zijn hoger en vergelijkbaar qua breedte.

Bovendien wordt de ruime zone (ongeveer 25m diep en 55m breed) tussen het gebouw van de aanvraag en het perceel van de beroepende partij volledig ingericht als een groenzone met streekeigen groen. Deze zone vormt een buffer tussen de woning van de beroepende partij en het gebouw van de aanvraag, zodat de beroepende partij op geen enkele manier visuele hinder of geluidshinder zal ondervinden. Het gebruiksgenot van de woning komt niet in het gedrang.

De deputatie wenst ook te benadrukken dat de huidige constructie qua schaal en verschijningsvorm volledig overeenstemt met, het voormalige gebouw, dat werd vergund in 1967 en 1979 en is afgebrand in 1995.

De aanvraag heeft een aanvaardbare mobiliteitsimpact

De 2 bestaande op- en afritten worden herleid tot 1 op- en afrit, waardoor het aantal conflictpunten ter hoogte van de Herentalseweg wordt verminderd. Alle verkeersdeelnemers zijn voldoende zichtbaar ter hoogte van de op- en afrit.

Er wordt voldoende manoeuvreer- en circulatieruimte op het eigen terrein voorzien, zodat het openbare domein wordt gevrijwaard. Ook de parkeergelegenheid kan volledig op het eigen terrein worden opgevangen.

De Herentalsesteenweg is een ruim gedimensioneerde gewestweg met voldoende restcapaciteit om de bijkomende verkeersbewegingen van een middelgroot handelspand met toonzaal, opslagloods en werkplaats op te vangen.

De beroepende partij zal bovendien op geen enkele manier hinder ondervinden van deze verkeersbewegingen. Alle verkeersbewegingen zullen verlopen via de afzonderlijke op- en afrit van het handelspand. De groenzone vormt een ruime buffer tussen de manoeuvreer- en circulatieruimte op het terrein van de aanvraag en de woning van de beroepers. De toegangsweg (erfdienstbaarheid) aan de linkerkant van het handelspand zal uitsluitend worden gebruikt door de beroepende partij.

Het gebouw staat op voldoende afstand van de oostelijke perceelsgrens.

In het advies van de brandweer van 29 september 2015 wordt gesteld dat er geen risico op brandoverslag is omdat het geburig gebouw zich op ongeveer 16m bevindt.

De aangepaste aanvraag garandeert de bereikbaarheid en veiligheid van de achtergelegen woning Hazenstraat 2A.

Door de omheining op de oostelijke perceelsgrens weg te halen, ontstaat een vrije ruimte die gevormd wordt door de toegangsweg aan de linkerkant van het gebouw enerzijds en de Hazenstraat anderzijds. Beide wegen hebben samen een breedte van minstens 7m. Dit is volgens het advies van de brandweer 29 september 2015 voldoende voor de brandweer om te manoeuvreren en om de achterliggende woning te bereiken. Ter hoogte van de

*elektriciteitspaal zal de brandweer een zijde moeten kiezen, maar daar is de minimale breedte ruim voldoende.*

*De door de aanvrager gemaakte aanpassingen zijn in overeenstemming de bepalingen van de VCRO*

*...*

*De vergunningsaanvrager heeft de aanvraagplannen aangepast om tegemoet te komen aan het ongunstig advies van de brandweer van 28 juli 2015. Door de omheining op de oostelijke perceelsgrens te verwijderen, ontstaat een vrije ruimte (gevormd door de toegangsweg en de Hazenstaat) die in de praktijk voldoende is voor de brandweer om te manoeuvreren en om de achterliggende woningen te bereiken. Deze aanpassingen hebben geleid tot het voorwaardelijk gunstig van de brandweer van 29 september 2015.*

*Hetzelfde geldt voor de aangepaste vermelding op de plannen, dat het gebouw uitsluitend zal worden gebruikt voor activiteiten, die onder brandklasse A vallen.*

*De aanpassingen doen geen afbreuk aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening. Het verwijderen van de omheining en het aanduiden van de brandklasse-activiteiten heeft geen enkele nadelige ruimtelijke impact. De aanpassingen komen bovendien tegemoet aan de bezwaren van de beroepende partij, nu de aangepaste aanvraag de bereikbaarheid (voor brandweervoertuigen) en veiligheid (geen risico op brandoverslag) van de achtergelegen woning Hazenstraat 2A garandeert.*

*Het verwijderen van de omheining en het aanduiden van de brandklasse-activiteiten) brengen tenslotte geen schending van de rechten van derden met zich mee. Deze aanpassingen hebben immers geen impact op de aangevraagde functies en op de dimensies van de aangevraagde constructies (gebouwen en verhardingen). Behoudens een verbeterde bereikbaarheid van de woning van de beroepende partij, wijzigt er niets ten opzichte van de initiële aanvraag.*

*...”*

Dit is de bestreden beslissing.

6.

Nadat de bestreden beslissing per aangetekende brief van 30 oktober 2015 aan partijen wordt betekend, richt verwerende partij op 5 januari 2016 een nieuwe aangetekende brief aan partijen, waarin een aangepaste versie van de bestreden beslissing wordt betekend:

*“In zitting van 1 oktober 2015 heeft de deputatie een beslissing genomen over het bovenvermelde beroep. Het besluit van de deputatie heeft u reeds ontvangen.*

*In het bovenste kadertje van dit besluit is een materiële vergissing over de data van het verslag van de PSA geslopen. Als bijlage bezorg ik u een aangepast besluit ter vervanging van het eerder bezorgde besluit.*

*...”*

Terwijl verwerende partij in haar op 30 oktober 2015 betekende bestreden beslissing (voorafgaandelijk samengevat) stelt dat “De deputatie sluit zich aan bij het advies van provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar van 24 september 2015 gelet op onderstaande motivering”, wordt dit tekstfragment in de op 5 januari 2016 betekende (vervangende) bestreden beslissing gewijzigd als volgt:

*“- Het oorspronkelijk verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar van 24 september 2015 was ongunstig omwille van het ongunstig brandweeraadvies van 28 juli 2015.*

*- De deputatie sluit zich vervolgens aan bij het voorwaardelijk gunstig advies van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar na het verkrijgen van het gunstig brandweeradvies van 29 september 2015, gelet op onderstaande motivering."*

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

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

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

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

#### **VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN**

##### **A. Derde middel - tweede onderdeel**

*Standpunt van de partijen*

1.

Verzoekende partijen voeren de schending aan van het koninklijk besluit van 7 juli 1994 tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van het algemeen rechtsbeginsel van de materiële motiveringsplicht en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid de hoorplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

In het tweede onderdeel van dit middel overwegen zij (onder meer) het volgende:

*" ...*

##### *A. Voorafgaandelijk*

*38. Na het vernietigingsarrest nr. A/2015/0283 van 5 mei 2015 van Uw Raad, heeft de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar een nieuw advies gevraagd aan de brandweer van Herentals.*

*Op 28 juli 2015 bracht de brandweer een ongunstig advies uit (stuk 16), waarvan de conclusie als volgt luidt ...*

*De brandweer adviseerde dus ongunstig zowel op het vlak van brandveiligheid van het gebouw van de heer Vos als op vlak van de bereikbaarheid van de woning van verzoekers.*

*39. Tijdens de hoorzitting van 4 augustus 2015 voor de deputatie merkten de heer Vos en zijn raadsman op dat zij de bouwplannen zouden aanpassen om tegemoet te komen aan de opmerkingen uit het negatief brandweeradvies.*

*40. Op 7 september 2015 ontvingen de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar en de raadsman van verzoekers een afschrift van de aangepaste bouwplannen en de begeleidende nota van de raadslieden van de heer Vos (stuk 18). De raadsman van verzoekers weerlegde hun argumentatie in een brief van 11 september 2015 (stuk 19). Blijkbaar bezorgden de raadslieden van de heer Vos op 15 september 2015 nog een brief*

met hun opmerkingen aan de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar, die echter niet werd meegedeeld aan verzoekers ...

41. De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar bracht haar aanvullend verslag uit op 24 september 2015. Verzoekers werden hier evenmin in kennis gesteld. Naar verluidt zou de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar de deputatie hebben geadviseerd om het beroep van verzoekers, bij gebreke aan een nieuw brandweeradvies, in te willigen. Verzoekers maken hieromtrent dan ook alle voorbehoud.

42. Op 29 september 2015 bracht de brandweer in extremis haar nieuw advies uit (stuk 20). Dit nieuwe advies is gunstig. Verzoekers werden evenmin in kennis gesteld van dit nieuwe brandweeradvies. Voor de inhoud van dit advies zijn zij dan ook genoodzaakt zich te baseren op de samenvatting van dit advies in de bestreden beslissing (stuk 21, p. 12 en 13 en stuk 30, p. 13 en 14). Verzoekers behouden zich dan ook uitdrukkelijk het recht voor om hun argumentatie later in de procedure nog aan te vullen na onderzoek van het administratief dossier.

43. Rekening houdende met dit nieuwe advies van de brandweer, heeft de bestendige deputatie op 1 oktober 2015 beslist het beroep van verzoekers niet in te willigen.

...

C. Tweede onderdeel: schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid de hoorplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel

56. Op het moment waarop de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar haar nieuw verslag van 24 september 2015 uitbracht, had de brandweer nog geen nieuw advies verleend.

57. Ten eerste werden verzoekers niet in kennis gesteld van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar van 24 september 2015, noch van het nieuwe brandweeradvies van 29 september 2015. Verweerster heeft de bestreden beslissing genomen zonder verzoekers te horen of hen minstens de kans te geven schriftelijk hun opmerkingen te maken op het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar van 24 september 2015 en het nieuwe brandweeradvies van 29 september 2015. Verweerster heeft hierdoor de hoorplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden.

58. Ten tweede is het onduidelijk of verweerster nog een nieuw verslag heeft gevraagd aan de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar nadat de brandweer op 29 september 2015 haar advies had uitgebracht ...

Indien verweerster zou hebben nagelaten om een nieuw verslag te vragen aan de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar, heeft verweerster het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden.

Indien de provinciaal stedenbouwkundig wel een nieuw verslag zou hebben opgesteld, heeft verweerster de hoorplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden door dit nieuwe verslag niet mee te delen aan verzoekers en hen hierover niet mondeling of schriftelijk te horen.

...”

Verzoekende partijen voegen hieraan in hun wederantwoordnota nog het volgende toe:

“ ...

In het administratief dossier is geen verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar terug te vinden dat dateert van na 29 september 2015. De antwoordnota van verweerster schept hierover ook geen duidelijkheid.

...”

2.

Verwerende partij betwist het tweede onderdeel van het middel in haar antwoordnota als volgt:

“  
...

6. Dat aangepaste plannen werden ingediend en op grond van die aangepaste plannen om een nieuw brandweeradvies werd verzocht - dat ook werd verkregen - volgt uit de bezwaren en het beroepschrift van verzoekende partijen zelf.

Het door verzoekende partijen ingediende bezwaarschrift omtrent de aanvraag stelt omtrent die brandveiligheid ...

De nota voor deputatie van 23 juli 2015 van verzoekende partijen vermeldt eveneens ...

De nota van de raadsman van verzoekende partijen van 11 september 2015 (opmerkingen op de brief van de tegenpartij van 7 september 2015) vermeldt daaromtrent (p. 2) ...

Vervolgens geven verzoekende partijen een uitgebreide repliek op die opmerkingen van de aanvrager (p. 3-6 van de brief, stuk 5a, nota 11 september 2015).

Bijgevolg blijkt genoegzaam dat verzoekende partijen op de hoogte waren van de intentie van de aanvrager de terreinafsluiting weg te nemen met het oog op het bereiken van een ruimere toegang naar het perceel van verzoekende partijen.

Uit hetgeen voorafgaat blijkt onmiskenbaar dat de aanpassing van de plannen geschiedde in functie van het door verzoekende partijen ingediende bezwaarschrift in het kader van het openbaar onderzoek, en de breedte van de toegangsweg reeds veelvuldig het voorwerp van mondeling en schriftelijk debat heeft uitgemaakt.

Verzoekende partijen hebben hun standpunt omtrent de aanvraag bijgevolg meermaals kunnen laten kennen.

De deputatie is een administratief orgaan, geen administratief rechtscollege, en partijen niet noodzakelijk de gelegenheid gegeven om zich over alle nieuwe stukken uit te spreken als dat voor deputatie geen nieuwe inzichten kan verschaffen, zoals in casu.

Verzoekende partijen blijven in gebreke aan te tonen in welke zin zij hun standpunt nog verder hadden moeten verduidelijken. Verwerende partij beschikte immers vóór het nieuwe brandweeradvies al over de visie van verzoekende partijen omtrent de voorgestelde wijzigingen.

In de gegeven omstandigheden valt dan ook niet in te zien in welke zin de hoorplicht en/of het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden zouden zijn.

...”

Zij voegt hieraan in haar laatste nota nog het volgende toe:

“  
...

3. In tegenstelling tot wat verzoekers voorhouden is het wel degelijk mogelijk om het aanvraagdossier door middel van beperkte aanpassingen bij te sturen in het kader van de vergunningsprocedure om tegemoet te komen aan opmerkingen of bezwaren die werden uitgebracht (art. 4.3.1, §1 VCRO - in de hier toepasselijke versie). Verzoekers betwisten niet dat het gaat om beperkte aanpassingen. Zo ook kon de aanvrager wel degelijk nog de brandklasse van het gebouw opgeven.

Het getuigt net van een zorgvuldig bestuur om deze aanpassingen opnieuw ter advisering voor te leggen aan de relevante adviesinstanties.

Verweerster was niet gehouden om vervolgens opnieuw een hoorzitting te organiseren of om een aanvullend advies of verslag nog mee te delen aan de beroepers. De aanpassingen en

*aanvullende adviezen hadden immers betrekking op punten die in het kader van de voorafgaande procedure en tijdens de hoorzitting aan bod gekomen waren.*

*In de nota's van de betrokken partijen volgend op de hoorzitting werd nadrukkelijk ingegaan op deze aspecten van brandveiligheid en de beoogde aanpassingen/aanvullingen van de aanvraag. De verzoekers hadden kennis gekregen van de aangepaste bouwplannen en hebben zich hierover uitgesproken. Deze aspecten hebben dan ook het voorwerp uitgemaakt van een tegensprekelijk debat waarbij verzoekers hun standpunt op nuttige wijze naar voor hebben kunnen brengen. Verweerster heeft bijgevolg correct rekening kunnen houden met de opmerkingen van verzoekers die daarover werden uitgebracht.*

*De Raad van State heeft oordeelde in het arrest nr. 235.360 van 5 juli 2016 dat "de hoorplicht [niet] vereist [...] om het verslag, rapport of advies ter voorbereiding van de bestreden beslissing aan verzoeker te bezorgen"*

*Verzoekers verduidelijken dan ook niet concreet in welke zin verweerster de hoorplicht of het zorgvuldigheidsbeginsel zou hebben geschonden door aldus te handelen. Het horen is wel degelijk op een nuttige wijze gebeurd.*

*Evenmin verduidelijken zij waarom het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden werd ingeval geen nieuw verslag werd gevraagd aan de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar. Het brandweeradvies kwam integraal tegemoet aan de reden waarom aanvankelijk werd geadviseerd om de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Bijgevolg kon op basis van de overige afwegingen en het nieuwe brandweeradvies worden besloten tot het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning.*

*Verzoekster beschikte over alle gegevens nodig om een correcte afweging in voorliggend dossier te kunnen maken.*

*...*

3.

Tussenkomen partij betwist het tweede onderdeel van het middel in haar schriftelijke uiteenzetting en laatste schriftelijke uiteenzetting als volgt:

*" ...*

*14. Partijen Peeters-Deschuytere beklagen zich erover dat zij geen kopie ontvingen van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar van 24 september 2015 en van het verslag van de brandweer van 29 september 2015 (randnrs. 14 en 15) , terwijl ook dhr. Peter Vos geen kopie ontving van deze stukken, en evenmin van de vorige brandweeradviezen. De tegensprekelijkheid tussen partijen is dus niet in het gedrang gekomen.*

*..."*

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Verzoekende partijen stellen in essentie dat verwerende partij de hoorplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel schendt, doordat er na de hoorzitting van 4 augustus 2015 respectievelijk een aanvullend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 24 september 2015 en een nieuw brandweeradvies van 29 september 2015 tussenkwam, waarvan zij geen kennis kregen en waaromtrent zij geen opmerkingen konden formuleren. Zij stellen tevens dat het onduidelijk is in hoeverre verwerende partij in het licht van het gewijzigd brandweeradvies van 29 september 2015 nog een aanvullend verslag vroeg aan de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, en menen dat de gebeurlijke ontstentenis van dit verslag een schending impliceert van het zorgvuldigheidsbeginsel, terwijl het bestaan van dergelijk verslag wederom een schending impliceert van de hoorplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel, gezien zij daarvan evenmin kennis kregen. Verzoekende partijen voeren derhalve feitelijk in hoofddorde de



schending aan van de artikelen 4.7.22, lid 1 en 4.7.23, §1 VCRO, in samenhang met de schending van de hoorplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

2.

Artikel 4.7.23, §1 VCRO luidt (in de toepasselijke versie) als volgt:

*“Art. 4.7.23, §1. De deputatie neemt haar beslissing omtrent het ingestelde beroep op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar en nadat zij of haar gemachtigde de betrokken partijen op hun verzoek schriftelijk of mondeling heeft gehoord.*

*De Vlaamse Regering kan nadere regelen met betrekking tot de hoorprocedure bepalen.”*

De hoorplicht in geciteerd artikel 4.7.23, §1, lid 1 VCRO betreft een normatieve hoorplicht, waaromtrent de Vlaamse regering vooralsnog geen nadere regels bepaalde, conform de machtiging hiertoe in artikel 4.7.23, §1, lid 2 VCRO. In afwachting van bepalingen in de VCRO of in een uitvoeringsbesluit die de hoorprocedure nader regelen, dient de invulling van de normatieve hoorplicht door verwerende partij te worden getoetst aan de verplichtingen voor het bestuur en de waarborgen voor de belanghebbende op basis van de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Kenmerkend voor de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur is dat de belanghebbende de mogelijkheid moet krijgen om opmerkingen te formuleren op het dossier zoals het ter beoordeling voorligt van het bestuur, teneinde op die wijze een voor hem ongunstige beslissing te proberen om te zetten in een gunstige beslissing. Aan de zijde van het bestuur strekt de hoorplicht tot een zorgvuldig onderzoek van de zaak en het inwinnen van alle relevante gegevens, waarbij het bestuur de belanghebbende de mogelijkheid moet bieden om zich te verantwoorden over feiten die hem worden aangewreven. Dit impliceert dat het horen van een belanghebbende, hetzij schriftelijk, hetzij mondeling, nuttig moet gebeuren.

Toegepast op de normatieve hoorplicht van verwerende partij in het kader van het administratief beroep in de reguliere vergunningsprocedure, betekent dit dat een betrokken partij, die vraagt dan wel wordt uitgenodigd om te worden gehoord, de gelegenheid moet krijgen om tijdig kennis te nemen van alle relevante gegevens en stukken die verwerende partij als vergunningverlenende overheid bij de beoordeling van de aanvraag zal betrekken, teneinde aan verwerende partij haar opmerkingen over de zaak op nuttige wijze toe te lichten.

3.

Artikel 4.7.22, lid 1 VCRO luidt (in de toepasselijke versie) als volgt:

*“Art. 4.7.22 De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar maakt voor elke beslissing in beroep een verslag op. Het verslag kadert de vergunningsaanvraag binnen de regelgeving, de stedenbouwkundige voorschriften, de eventuele verkavelingsvoorschriften en een goede ruimtelijke ordening.”*

Het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar kan worden beschouwd als een onafhankelijk en extern synthese-advies, opgesteld vanuit een eigen onderzoeksbevoegdheid van de ambtenaar. Hoewel verwerende partij door dit advies niet is gebonden en hiervan kan afwijken, heeft zij overeenkomstig artikel 4.7.23, §1 VCRO de verplichting om het verslag in haar beoordeling en besluitvorming te betrekken. Uit de motivering van de bestreden beslissing moet expliciet of impliciet blijken waarom verwerende partij het verslag al dan niet bijtreedt.

Gezien het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar derhalve een noodzakelijk en essentieel onderdeel uitmaakt van het vergunningsdossier op basis waarvan verwerende partij moet oordelen, dient dit verslag voor de hoorzitting te worden opgemaakt en tijdig (binnen een redelijke termijn voor de hoorzitting) ter beschikking te worden gesteld aan de betrokken partijen die hierom verzoeken. Enkel op die manier worden de betrokken partijen in staat gesteld om op nuttige wijze voor hun belangen op te komen, met name om argumenten te ontwikkelen tegen het standpunt in het verslag dan wel om stukken bij te brengen of te reageren op voor hen ongunstige stukken waarnaar in het verslag wordt verwezen, en aldus te proberen verwerende partij te overtuigen om zich al dan niet aan te sluiten bij het standpunt in het verslag.

4.

Zoals blijkt uit het administratief dossier en door partijen niet wordt betwist, verzochten verzoekende partijen in hun administratief beroepschrift van 25 juni 2013 aan verwerende partij om te worden gehoord. Tevens vroegen zij (in het kader van de administratieve procedure na het vernietigingsarrest van de Raad van 5 mei 2015) voorafgaand aan de hoorzitting van 4 augustus 2015 kopie op van het (nieuw) verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 30 juli 2015, waarvan zij (voor de hoorzitting) in kennis werden gesteld.

5.

In (de definitieve versie van) de bestreden beslissing, waarbij de gevraagde vergunning wordt verleend *“conform de aangepaste plannen en onder de voorwaarden opgenomen in het advies van de brandweer”*, wordt het volgende overwogen inzake de hoorzitting en het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar:

*“Werden gehoord tijdens de hoorzitting van 4 augustus 2015: Peter Vos (vergunningsaanvrager), Barbara De Caluwé (advocaat van de vergunningsaanvrager) en Bruno Peeters (beroepende partij, belanghebbende derde).*

*Naar aanleiding van de hoorzitting werden de volgende stukken neergelegd:*

- *schriftelijke nota d.d. 23 juli 2015 namens de beroepende partij;*
- *schriftelijke nota d.d. 4 augustus 2015 namens de vergunningsaanvrager.*

*Na de hoorzitting werden de volgende stukken neergelegd:*

- *Op 7 september 2015 ontving de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar de door de vergunningsaanvrager aangepaste bouwplannen en een bijhorende, schriftelijke nota, opgesteld door de advocaat van de vergunningsaanvrager.*
- *Op 11 september 2015 ontving de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar een schriftelijke nota, opgesteld door de advocaat van de beroepende partij, waarin de argumentatie van de vergunningsaanvrager wordt betwist.*
- *Het oorspronkelijk verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar van 24 september 2015 was ongunstig omwille van het ongunstig brandweeraadvies van 28 juli 2015.*
- *De deputatie sluit zich vervolgens aan bij het voorwaardelijk gunstig advies van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar na het verkrijgen van het gunstig brandweeraadvies van 29 september 2015, gelet op onderstaande motivering.”*

Op basis van geciteerd tekstfragment blijkt dat er na het (ongunstig) advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 30 juli 2015 in het kader van de hoorzitting van 4 augustus 2015, op 24 september 2015 door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar nog een (ongunstig) verslag werd opgemaakt, dat *“ongunstig was omwille van het ongunstig brandweeraadvies van 28 juli 2015”*. Tevens blijkt daaruit dat er vervolgens door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar klaarblijkelijk alsnog een *“voorwaardelijk gunstig advies”* werd verleend *“na het verkrijgen van het gunstig brandweeraadvies van 29 september 2015”*. Evenwel blijkt uit het administratief dossier (zoals het aan de Raad werd overgemaakt) dat er (slechts) twee (schriftelijke) adviezen bestaan van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar (in het

kader van de herstelbeslissing na het vernietigingsarrest van de Raad van 5 mei 2015), met name respectievelijk het (initieel) (ongunstig) advies van 30 juli 2015 en het aanvullend (ongunstig) advies van 24 september 2015.

Gelet op voormelde vaststelling is de bestreden beslissing onzorgvuldig gemotiveerd. Verwerende partij maakt daarin expliciet gewag van *“het oorspronkelijk verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar van 24 september 2015”*, terwijl dit een ‘aanvullend’ verslag betreft dat werd opgemaakt na de hoorzitting, in aanvulling op het initieel verslag van 30 juli 2015. Bovendien stelt verwerende partij expliciet dat zij zich aansluit *“bij het voorwaardelijk gunstig advies van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar na het verkrijgen van het gunstig brandweeradvies van 29 september 2015”*, terwijl dit advies op basis van het (aan de Raad overgemaakte) administratief dossier niet blijkt te bestaan. Nochtans berust deze zinsnede niet op een materiële vergissing, gezien ze specifiek werd toegevoegd in de definitieve versie van de bestreden beslissing, nadat verwerende partij in de initiële versie had gesteld dat zij *“zich aansluit bij het advies van provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar van 24 september 2015”*, waarna zij aan partijen meedeelde dat *“in het bovenste kadertje van dit besluit een materiële vergissing over de data van het verslag van de PSA is geslopen”* en hen *“een aangepast besluit ter vervanging van het eerder bezorgde besluit”* overmaakte. Verwerende partij steunt de bestreden beslissing derhalve op een onbestaand (gunstig) advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

6.

Zoals blijkt uit het administratief dossier en door partijen niet wordt betwist, werd het na de hoorzitting van 4 augustus 2015 opgemaakte aanvullend advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 24 september 2015 (in tegenstelling tot het initieel advies van 30 juli 2015) niet (eveneens) overgemaakt aan verzoekende partijen. Hetzelfde geldt wat betreft het (in tegenstelling tot het eerder ongunstig brandweeradvies van 28 juli 2015) nieuw voorwaardelijk gunstig brandweeradvies van 29 september 2015. Verzoekende partijen konden daaromtrent dan ook noch tijdens de hoorzitting van 4 augustus 2015, noch op een later tijdstip, standpunt innemen.

Indien na de (mondelinge) hoorzitting een nieuw (aanvullend) advies wordt opgemaakt door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar of een nieuw advies wordt uitgebracht door een adviserende instantie, dat nieuwe elementen bevat ten aanzien van het vorige advies, dienen de betrokken partijen in beginsel de mogelijkheid te krijgen om hieromtrent desgevallend nog (aanvullende) opmerkingen te formuleren. De vaststelling dat er op dat ogenblik reeds een hoorzitting werd georganiseerd doet daaraan geen afbreuk. Opdat er zou zijn voldaan aan geciteerd artikel 4.7.23, §1 VCRO en aan de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, dienen alle relevante gegevens en stukken op basis waarvan verwerende partij het administratief beroep/de aanvraag beoordeelt in beginsel voorafgaandelijk aan de beslissing ter beschikking te worden gesteld van de betrokken partijen die daarom verzoeken, teneinde hen de mogelijkheid te bieden om hun opmerkingen daaromtrent toe te lichten. Enkel op die manier kunnen deze partijen nuttig standpunt innemen in het kader van de normatieve hoorplicht, en kan de vergunningverlenende overheid met volledige kennis van zaken (na een zorgvuldig onderzoek) beslissen.

Zoals blijkt uit het aanvullend advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 24 september 2015 (en uit de bestreden beslissing), betreft (het standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar omtrent) het advies van de brandweer in voorliggend dossier een essentieel gegeven in het kader van de beoordeling van de aanvraag overeenkomstig artikel 4.3.1 VCRO. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar stelt daaromtrent in haar aanvullend advies van 24 september 2015 met name dat *“een advies van een deskundig brandpreventieadviseur is aangewezen om na te gaan of de aangepaste plannen in*

*overeenstemming zijn met de van toepassing zijnde normen inzake brandveiligheid”, gezien “de overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening immers wordt beoordeeld met inachtneming van veiligheidsaspecten”, zodat “het voldoen aan de van toepassing zijnde brandveiligheidsnormen dan ook noodzakelijk is, des te meer omdat het aspect brandveiligheid een belangrijk discussiepunt is in deze beroepsprocedure”.* In die optiek bevat haar aanvullend advies van 24 september 2015, in de mate dat een nieuw brandweeraadvies wordt vereist, een nieuw element. Hetzelfde geldt wat betreft het (nieuw) brandweeraadvies van 29 september 2015, dat in tegenstelling tot het eerder ongunstig advies van 28 juli 2015 voorwaardelijk gunstig is, en nieuwe gegevens bevat inzake de brandveiligheid van het te regulariseren pand en de bereikbaarheid van de woning van verzoekende partijen.

Gelet op voormelde vaststellingen dienden verzoekende partijen, in het kader van de normatieve hoorplicht van verwerende partij en haar plicht om te handelen als een zorgvuldige overheid, kennis te krijgen van de betreffende (aanvullende) adviezen met nieuwe gegevens, teneinde daaromtrent desgevallend opmerkingen te kunnen formuleren. Zonder deze adviezen was de hoorzitting van 4 augustus 2015 een maat voor niets, gezien verzoekende partijen op dat ogenblik niet op nuttige wijze konden opkomen voor hun belangen, teneinde te proberen een voor hen dreigende ongunstige afloop van de vergunningsprocedure af te wenden. Doordat verzoekende partijen niet op nuttige wijze standpunt konden innemen omtrent deze adviezen, kon verwerende partij evenmin met volledige kennis van zaken oordelen over hun administratief beroep. Het gegeven dat deze vaststelling evenzeer geldt voor tussenkomende partij, die (in het kader van het indienen van aangepaste bouwplannen) verzocht om haar *“een kopie van het nog op te stellen brandweerverslag te bezorgen, alsmede van het nieuwe advies dat de Provinciaal Stedenbouwkundige Ambtenaar op basis van het nieuwe brandweerverslag zal opstellen”*), doet daaraan geen afbreuk.

Voormeld oordeel geldt des te meer in het licht van het onmiskenbaar belang van (het standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar omtrent) het brandweeraadvies in het kader van de beoordeling van het administratief beroep van verzoekende partijen. De betwiste stedenbouwkundige vergunning wordt immers verleend *“conform de aangepaste plannen en onder de voorwaarden opgenomen in het advies van de brandweer”* van 29 september 2015 (dat zoals gesteld voorwaardelijk gunstig is, in tegenstelling tot het eerder ongunstig advies van 28 juli 2015, waaromtrent partijen wel standpunt konden innemen). Op basis van dit nieuw brandweeraadvies oordeelt verwerende partij inzonderheid dat *“de aanvraag in overeenstemming is met de van toepassing zijnde normen inzake brandbeveiliging”* en conform is met de goede ruimtelijke ordening, omdat *“het gebouw op voldoende afstand staat van de oostelijke perceelsgrens”, “er geen risico op brandoverslag is omdat het geburig gebouw zich op ongeveer 16m bevindt”, “de aangepaste aanvraag de bereikbaarheid en veiligheid van de achtergelegen woning Hazenstraat 2A garandeert”* en *“door de omheining op de oostelijke perceelsgrens weg te halen een vrije ruimte ontstaat”* die voldoende is voor de brandweer om te manoeuvreren en om de achterliggende woning te bereiken”, terwijl *“de door de aanvrager gemaakte aanpassingen in overeenstemming zijn met de bepalingen van de VCRO”*.

Het tweede onderdeel van het derde middel is in de aangegeven mate gegrond.

## **B. Overige middelen**

De overige middel(onderdel)en worden in het licht van de beoordeling van het tweede onderdeel van het derde middel niet onderzocht, temeer ze niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden.

## BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de heer Peter VOS is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van verwerende partij van 1 oktober 2015, waarbij aan tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden wordt verleend voor het regulariseren en verbouwen van een handelspand op een perceel gelegen te Grobbendonk, Herentalsebaan 110, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie E, nummer 197L.
3. De Raad beveelt verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van verzoekende partijen, en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 350 euro, ten laste van verwerende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van tussenkomende partij.

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

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Marino DAMASOULIOTIS

Pascal LOUAGE