

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 13 augustus 2019 met nummer RvVb-A-1819-1313  
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0494-A

Verzoekende partij	de bvba <b>J-PROJECT</b>  vertegenwoordigd door advocaat Mario DEKETELAERE, met woonplaatskeuze op het kantoor te 2000 Antwerpen, Meir 24
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van <b>VLAAMS-BRABANT</b>
Tussenkommende partij	de bvba <b>KORESTATE</b>  vertegenwoordigd door advocaat Pieter JONGBLOET, met woonplaatskeuze op het kantoor te 3010 Leuven, Oude Diestsesteenweg 13

---

### I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 30 maart 2018 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 25 januari 2018.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkommende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kampenhout van 12 september 2017 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het bouwen van vijf groothandelsruimtes en wegeniswerken op de percelen gelegen te 1910 Kampenhout, Mechelsesteenweg 27, bus 1-5, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummers 164L3, 164E4, 164R3, 164Y3, 164W3, 164Y3, 164A4, 164C4 en 164N3.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.

De tussenkommende partij verzoekt met een aangetekende brief van 18 juli 2018 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen. De voorzitter van de Raad laat de tussenkommende partij met een beschikking van 7 augustus 2018 toe in de debatten.

2.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De schriftelijke uiteenzetting van de tussenkommende partij zit vervat in haar verzoek tot tussenkomst. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

3.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 30 april 2019.

De verzoekende partij en de verwerende partij verschijnen schriftelijk. Advocaat Pieter JONGBLOET voert het woord voor de tussenkomende partij.

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.

### III. FEITEN

1.

De verzoekende partij dient op 3 juli 2017 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kampenhout een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van vijf groothandelsruimtes en terreinaanlegwerken (wegeniswerken, parking en groenaanleg).

2.

De percelen liggen binnen de grenzen van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan 'Bijzonder economisch knooppunt Kampenhout-Sas', goedgekeurd op 20 september 2015 (hierna: PRUP), in een zone voor 'gemengd lokaal bedrijventerrein'.

3.

Er wordt geen openbaar onderzoek georganiseerd.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 7 september 2017 voorwaardelijk gunstig.

Het college van burgemeester en schepenen verleent op 12 september 2017 een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden, waarbij het zich aansluit bij het advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar:

“ ...

Juridische bepalingen

*... Het Provinciaal Ruimtelijk Uitvoeringsplan 'bijzonder economisch knooppunt Kampenhout-Sas' goedgekeurd dd. 22 september 2015 ... is van toepassing. ... Het voorgelegde ontwerp stemt overeen met de stedenbouwkundige/planologische voorschriften gevoegd bij het PRUP.*

...

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

...

*- Het voorliggende ontwerp stemt overeen / dient overeen te stemmen met de planologische voorschriften gevoegd bij het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan ...: gezien het casco ruimten zij in te richten door de huurder, dienen de volgende bestemmingsvoorschriften gevolgd te worden ...*

*- mobiliteitsimpact: een privéweg wordt aangelegd aansluitend op de privéweg van het carrosseriebedrijf, welke aansluit op het rond punt aan Kampenhout-sas, de nodige parkeerplaatsen zijn op eigen terrein voorzien.*

*- schaal: is op schaal van het perceel, de omgeving en de voorschriften van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan ...*

...

Bijgevolg beslist het college ...

*De vergunning wordt afgegeven onder volgende voorwaarden: ...*

- *De bestemming van het gebouw dient te voldoen aan de verordenende voorschriften van het gemengd lokaal bedrijventerrein van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan ...*

4.

Tegen deze beslissing tekent de tussenkomende partij op 20 oktober 2017 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 12 januari 2018 om het beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 23 januari 2018 verklaart de verwerende partij het beroep op 25 januari 2018 gegrond en weigert zij een stedenbouwkundige vergunning, waarbij zij zich aansluit bij het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar:

“ ...

### 5.3 Beschrijving van de aanvraag

*De aanvraag beoogt de oprichting een gebouw dat plaats biedt aan vijf groothandelruimtes.*

*De doodlopende arm van het rondpunt is doorgetrokken en dit verlengde functioneert als een private toegangsweg tot de bedrijven ...*

*Het betreft een balkvormig gebouw waarvan de voor- en linkerzijgevel in glas uitgewerkt zijn. Het glas staat terugspringend ten opzichte van de dakrand waardoor er een gaanderij ontstaat waarop de toegangen tot de handelsruimtes uitgeven. De achter- en de rechterzijgevel zijn grotendeels gesloten. In de achtergevel is er voor elke unit minstens een poort en een deur. Als materialen is er gekozen voor witte stalen sandwichpanelen, grijs aluminium buitenschrijnwerk en witte sectionaalpoorten.*

*In het gebouw zijn er vijf casco ruimtes die in de aanvraag bestemd worden als groothandelszaken en die later zullen ingericht worden door de huurders. ...*

*Rondom het gebouw liggen een asfaltweg en parkeerplaatsen. Er worden bij deze aanvraag in totaal 149 parkeerplaatsen aangelegd. Hier en daar wordt er wat groen aangeplant.*

...

### 5.7 Beoordeling

...

*e) ... Het goed is gelegen binnen de grenzen van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Bijzonder economisch knooppunt Kampenhout-Sas’, definitief vastgesteld op 22 september 2015, dat de voorschriften van het gewestplan opheft. Het goed valt binnen de zone voor ‘Gemengd lokaal bedrijventerrein’ waar de voorschriften van artikel 1 van toepassing zijn.*

*Volgens het PRUP is de betrokken zone bestemd voor bedrijven van lokaal belang waar de volgende hoofdactiviteiten mogelijk zijn:*

- *productie, opslag, bewerking en verwerking van goederen;*
- *onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten;*
- *op- en overslag, voorraadbeheer, groepage, fysieke distributie en groothandel.*

*De vijf units worden op het plan bestempeld als handelsruimtes en zijn opgevat als grote open ruimtes die nog niet zijn ingericht want dit dient te gebeuren door de huurders. Welke bedrijven uiteindelijk het gebouw zullen betrekken is dus niet bepaald maar het is wel duidelijk dat het vermoedelijk niet zal gaan over groothandelszaken, zoals wordt aangevraagd, maar over*

*kleinhandelszaken. Zoals blijkt uit het arrest van de Raad van State nr. 75.619 van 26 augustus 1998, komt het de vergunningverlenende overheid toe uit te maken welke het werkelijke gebruik is waartoe de bouwwerken bestemd zijn en mede daarop steunende, de stedenbouwkundige aanvraag zowel in feite als in rechte op haar toelaatbaarheid uit stedenbouwkundig en planologisch oogpunt te toetsen.*

*Het gebouw heeft een kwalitatieve uitstraling. De volledige voorgevel en de linkerzijgevel zijn glazen gevels zodat elke unit beschikt over een ruime etalage. Achteraan zijn er slechts enkele poorten en geen uitgebreide laad- en loskades. Er worden 149 parkeerplaatsen voorzien. Dit alles doet aannemen dat het gebouw minder geschikt is voor groothandelszaken. Integendeel is het gebouw met zijn uitstraling, ruime parkeermogelijkheid, grote etalages en verkoopruimte uitermate geschikt voor kleinhandelsactiviteiten. De huurcontracten die worden neergelegd tijdens de hoorzitting en die zijn afgesloten met Keukens De Abdij, Sleepworld, Impermo en een zaak met tuinmeubelen maken duidelijk dat het wel degelijk om grootschalige kleinhandelszaken zal gaan. Grootschalige kleinhandelszaken zijn bedrijven die behoefte hebben aan een grote verkoopoppervlakte en die sterk auto-gebonden zijn. Anders dan de groothandelszaken, worden de producten aan particulieren verkocht die de eindgebruikers zijn.*

*Autonome kleinhandelszaken stemmen niet overeen met de bestemmingsvoorschriften. Deze zijn enkel toegelaten als nevenbestemming indien deze beperkt blijven tot maximaal 50 % van de bruto-vloeroppervlakte van de bedrijfsgebouwen mits deze ondergeschikt en gekoppeld zijn aan de toegelaten hoofdactiviteiten van individuele bedrijven. Gezien deze planologische strijdigheid komt de aanvraag sowieso niet in aanmerking voor vergunning.*

*Ook kan er vastgesteld worden dat het ontwerp qua opzet, dus niet inzake de bestemming, eerder thuishoort in de zones die voorbehouden zijn voor regionale bedrijven. De betrokken zone waarin de percelen liggen, is bestempeld als een lokaal bedrijventerrein. Een lokaal bedrijf heeft een verzorgend karakter ten aanzien van de omgeving, is beperkt van omvang en sluit wat schaal betreft aan bij de omgeving. Het betrokken project bestaat uit een groot monotoon gebouw dat uitsluitend gericht is naar de drukke steenweg en dat omringd is door gemeenschappelijke buitenaanleg met zeer veel parkeerplaatsen. De handelszaken zullen veel verkeer genereren. Het is wel duidelijk dat er ook bezoekers buiten de onmiddellijke omgeving en Kampenhout zullen aangetrokken worden. In het PRUP wordt een regionaal bedrijf omschreven als een bedrijf dat economische activiteiten heeft die de schaal van de omgeving overschrijdt.*

*Wanneer de lokale bedrijventerreinen worden ingevuld door regionale bedrijven, zal dit er toe leiden dat er voor de lokale bedrijven geen plaats meer is. Onder het artikel 2 van de gemengde regionale bedrijventerreinen is er immers een voorschrift dat bepaalt dat de minimale perceeloppervlakte per bedrijf 5000 m<sup>2</sup> is, wat te groot is voor veel lokale bedrijven. Omdat lokale bedrijven ook een kans moeten krijgen in Kampenhout, is er expliciet een onderscheid gemaakt in het PRUP. Ook dit is dus een strijdigheid met het PRUP.*

*f) Gelet op de planologische strijdigheid is de toetsing van de aanvraag aan de goede ruimtelijke ordening van ondergeschikt belang. Zij kan de aanvraag niet verantwoorden.  
..."*

Dat is de bestreden beslissing.

#### IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

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

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

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

#### VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – ENIG MIDDEL

##### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 1, §1 PRUP, van artikel 4.3.1, §1, 1° Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van het motiverings- en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zij stelt in essentie dat haar aanvraag in de bestreden beslissing ten onrechte overeenkomstig artikel 4.3.1, §1, lid 1, 1° VCRO wordt geweigerd wegens strijdigheid met de bestemmingsvoorschriften voor de zone voor ‘*gemengd lokaal bedrijventerrein*’ in artikel 1, §1 PRUP, gezien (de vijf casco ruimtes in) het beoogde gebouw wel degelijk bestemd en geschikt is voor groothandelsactiviteiten in de zin van het PRUP en geen regionale bedrijvigheid beoogt.

Wat betreft de vereiste bestemming van de zone stelt zij met name dat de verwerende partij niet op afdoende gemotiveerde wijze concreet aantoont dat het gebouw niet geschikt is voor groothandelsactiviteiten, en terzake op basis van de onduidelijkheid omtrent de bedrijven die zich in (de vijf casco ruimtes in) het gebouw zullen vestigen louter het vermoeden uitspreekt dat dit kleinhandelszaken zullen zijn. Zij benadrukt dat zij in het kader van de hoorzitting duidelijkheid gaf omtrent de bedrijven die (de vijf casco ruimtes in) het gebouw zullen huren, en betwist het oordeel van verwerende partij dat dit grootschalige kleinhandelszaken betreft. Zij meent “*dat het PRUP geen definities bevat van de begrippen ‘kleinhandel(sactiviteiten)’, ‘groothandel(sactiviteiten)’ (en) ‘grootschalige kleinhandelszaken’*”, en dat “*de invulling (hiervan) in de bestreden beslissing uiterst summier, willekeurig en betwistbaar is en geenszins berust op verordenende voorschriften*”. Zij stelt dat verwerende partij “*nalaat in concreto aan te tonen waarom de (betreffende) huurders zouden kwalificeren als ‘grootschalige kleinhandelszaken’*”, gezien vooralsnog niet blijkt hoe de huurders hun activiteiten in de verschillende units zullen organiseren, en gezien alleszins niet blijkt dat dit niet mogelijk zou zijn conform de stedenbouwkundige voorschriften, met name “*groothandel en voorraadbeheer als hoofdactiviteit en nevenactiviteit van toonzaal en kleinhandel gekoppeld aan de toegelaten hoofdactiviteit*”. Zij stelt dat “*de vraag niet is of het gebouw ‘ook’ zou kunnen gebruikt worden (‘geschikt is’) voor kleinhandelsactiviteiten, wel of het gebouw conform het PRUP kan gebruikt worden (‘geschikt is’) voor groothandel als hoofdactiviteit*”. Zij stelt dat de door haar geselecteerde huurders, die (weten dat zij) het PRUP dienen na te leven, “*zich hoofdzakelijk zullen bezighouden met groothandelsactiviteiten, en slechts in beperkte mate ook met kleinhandel*”, in de rand waarvan zij benadrukt “*dat kleinhandel tot maximaal 50% van de bruto-vloeroppervlakte als nevenbestemming toegelaten is, mits ondergeschikt en gekoppeld aan de toegelaten hoofdactiviteit van individuele bedrijven*”.

Wat betreft de vereiste dat de zone moet worden ingevuld als een lokaal bedrijventerrein stelt zij met name dat de verwerende partij niet op afdoende gemotiveerde wijze concreet aantoont dat het

ontwerp qua opzet eerder thuishoort in een zone voor regionale bedrijven. Zij merkt op dat de *“begrippen ‘lokaal bedrijf’ en ‘regionaal bedrijf’ uiterst summier en vaag worden omschreven/toegelicht”*. Zij meent dat het standpunt van de verwerende partij dat het gebouw eerder is toegespitst op regionale bedrijvigheid *“puur speculatief is”* en *“niet wordt gestaafd met concrete elementen”*. In de rand hiervan benadrukt zij dat *“vijf groothandelsruimtes worden gecreëerd die ter beschikking worden gesteld aan diverse huurders die - per definitie - een beperkte omvang hebben (cf. oppervlaktes van de verschillende units)”*, en dat *“het aantal parkeerplaatsen evenmin doorslaggevend is om het lokaal karakter van (de) bedrijven (huurders) zonder meer in vraag te (kunnen) stellen”*, temeer *“de parkeerplaatsen vooral zullen worden benut door de achterliggende carrosserie”*.

2.

De verwerende partij betwist het middel. Zij stelt dat hoewel *“deze ‘groothandel-ruimtes’ in theorie in overeenstemming zijn met de bestemmingsvoorschriften”*, zij *“oordeelt dat groothandelsactiviteiten niet het werkelijke gebruik zijn waarvoor het gebouw dienst zal doen”*, gezien *“het gebouw in werkelijkheid bestemd is voor grootschalige kleinhandelszaken”*, die *“niet in overeenstemming zijn met de bestemmingsvoorschriften”*. Zij wijst op haar taak als vergunningverlenende overheid *“om na te gaan wat het werkelijke gebruik is waarvoor de aangevraagde werken bestemd zijn”*, waarbij *“uit de formele motivering van de beslissing wel moet blijken welke gegevens (zij) in overweging heeft genomen om te oordelen dat verzoekende partij andere bedoelingen heeft dan de aanvraag laat uitschijnen”*, en waarbij *“die gegevens concreet en pertinent moeten zijn”*. Zij stelt dat *“in het bestreden besluit duidelijk wordt gemotiveerd waarom (zij) oordeelt dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de bestemmingsvoorschriften”* en dat haar motivering *“voor zich spreekt”*. Zij benadrukt daarbij dat zij in de bestreden beslissing heeft vastgesteld *“dat het gebouw achteraan slechts enkele poorten bevat en dat er geen uitgebreide laad- en loskades voorzien zijn”*, terwijl *“men bij groothandel-ruimtes nochtans zou verwachten dat dit wel aanwezig is”*, evenals *“dat het gebouw uit een volledig glazen voor- en linkerzijgevel bestaat waardoor elke unit beschikt over een ruime etalage”* en *“in de aanvraag ook 149 parkeerplaatsen worden voorzien”*. Zij stelt dat *“een gebouw met dergelijke uitstraling, ruime parkeergelegenheid, grote etalages en verkoopruimten dan ook uitermate geschikt is voor grootschalige kleinhandelsactiviteiten, maar niet voor groothandelsactiviteiten”*. In zoverre de verzoekende partij stelt dat het PRUP geen definities bevat van de begrippen ‘kleinhandel’ en ‘groothandel’ merkt zij op dat zij bij haar beoordeling de algemeen gangbare definities conform het woordenboek Van Dale heeft gehanteerd en terecht heeft geoordeeld dat de aanvraag *“veel meer aansluit bij de doelstelling van kleinhandel nl. directe verkoop aan de consument dan bij groothandel”*. Zij stelt dat de huurovereenkomsten met de bedrijven die zich in het gebouw zouden vestigen *“een extra element zijn om net te oordelen dat het hier kleinhandelsactiviteiten betreft”*, en verwijst ter ondersteuning hiervan naar de hoofdactiviteiten van deze bedrijven volgens de Kruispuntbank van Ondernemingen (hierna: KBO), waaruit nogmaals blijkt dat zij *“de bedrijven terecht kwalificeert als ‘grootschalige kleinhandelszaak”*. Zij merkt nog op dat uit de huurovereenkomsten tevens blijkt dat evenmin is voldaan aan de mogelijkheid van kleinhandel als nevenbestemming tot maximum 50% van de bruto-vloeroppervlakte van de bedrijfsgebouwen.

Zij betwist tevens het standpunt van de verzoekende partij *“dat de huurders beogen zich lokaal te vestigen en te verankeren”* conform de bestemming ‘lokaal bedrijventerrein’. Zij stelt dat *“het ontwerp qua opzet eerder thuishoort in die zones die zijn voorbehouden voor regionale bedrijven”*.

3.

De tussenkommende partij schetst in haar verzoekschrift tot tussenkomst de totstandkoming en de bedoeling van het PRUP, en benadrukt dat de bedrijven die zich op de aanvraagpercelen vestigen overeenkomstig de stedenbouwkundige voorschriften van de zone ‘gemengd lokaal

bedrijventerrein' van lokaal belang moeten zijn, en dat dit aspect door de vergunningverlenende overheid nauwkeurig dient te worden onderzocht.

4.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog dat de verwijzing door de verwerende partij in haar antwoordnota naar de hoofdactiviteiten van de huurders volgens de KBO *“niet relevant is in het kader van de door deze toekomstige huurders in te vullen en na te leven voorschriften van het PRUP voor de door hen gehuurde bedrijfsruimten”*. Zij betwist tevens de stelling van de verwerende partij *“dat het bepalen van de werkelijke aard van de aangevraagde constructie een louter feitelijke vaststelling betreft en dat het haar toekomt om uit te maken wat het werkelijke gebruik van het gevraagde bouwwerk is”*, gezien de verwerende partij daarmee zou vooruit lopen *“op de feitelijke invulling van de bedrijfsgebouwen”*, terwijl zij geenszins aantoont *“dat deze gebouwen van die aard zijn dat zij wat betreft gebruik en invulling niet (kunnen) voldoen aan het PRUP, noch dat de betrokken huurders niet in staat zijn deze voorschriften na te leven”*.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Overeenkomstig artikel 4.3.1, §1, lid 1, 1° VCRO dient een vergunning te worden geweigerd indien de aanvraag onverenigbaar is met hetzij stedenbouwkundige voorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken, hetzij een goede ruimtelijke ordening. Een stedenbouwkundig voorschrift betreft overeenkomstig de definitie in artikel 1.1.2, 13°, a) VCRO (onder meer) een reglementaire bepaling, opgenomen in een ruimtelijk uitvoeringsplan.

De verwerende partij dient als vergunningverlenende overheid op concrete wijze, en met inachtneming van de adviezen en de argumentatie in het kader van de administratieve beroepsprocedure, te onderzoeken of de aanvraag beantwoordt aan de voorschriften van het geldende PRUP en aan de goede ruimtelijke ordening, en of gebeurlijke afwijkingen op deze voorschriften kunnen worden beschouwd als (toegelaten) beperkte afwijkingen in de zin van artikel 4.4.1, §1 VCRO. De Raad kan zijn beoordeling hieromtrent niet in de plaats stellen van die van de vergunningverlenende overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is hij enkel bevoegd om na te gaan of de verwerende partij de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar -bestreden- beslissing is kunnen komen. Een kennelijk onredelijke beslissing zal slechts voorliggen wanneer wordt vastgesteld dat de beslissing van verwerende partij dermate afwijkt van het normaal te verwachten beslissingspatroon, dat het ondenkbaar is dat een ander zorgvuldig handelend bestuur, in dezelfde omstandigheden, tot dezelfde besluitvorming zou komen. Om te voldoen aan de formele motiveringsplicht dient de verwerende partij in haar - bestreden - beslissing duidelijk de met de toets van de aanvraag aan de stedenbouwkundige voorschriften verband houdende redenen op te geven waarop zij haar beslissing steunt, derwijze dat het de belanghebbende mogelijk is met kennis van zaken tegen de beslissing op te komen. De opgegeven motieven moeten afdoende zijn.

2.

Zoals blijkt uit het administratief dossier en door partijen niet wordt betwist, ligt de aanvraag binnen de perimeter van het PRUP in de zone 'gemengd lokaal bedrijventerrein'. De aanvraag diende dan ook in eerste instantie te worden getoetst aan de verordenende stedenbouwkundige voorschriften van dit PRUP, waarvan het toepasselijke artikel 1, §1 PRUP luidt als volgt:

#### *“§1 Bestemming*

*Het gebied is bestemd voor bedrijven van lokaal belang met een van de volgende hoofdactiviteiten:*

- *productie, opslag, bewerking en verwerking van goederen;*
- *onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten.*
- *op- en overslag, voorraadbeheer, groepage, fysieke distributie en groothandel;*

*Daarnaast zijn volgende activiteiten als nevenbestemming toegelaten:*

*- kantoren met een beperkte oppervlakte gekoppeld aan de toegelaten hoofdactiviteit van individuele bedrijven, voor zover deze activiteiten geen intensieve loketfunctie hebben en geen autonome activiteiten uitmaken;*

*...*

*- kleinhandel en horeca tot maximaal 50% van de bruto-vloeroppervlakte van de bedrijfsgebouwen mits ondergeschikt en gekoppeld aan de toegelaten hoofdactiviteiten van individuele bedrijven;*

*- toonzalen gekoppeld aan de toegelaten hoofdactiviteit van individuele bedrijven.*

*...*

*Alle werken, handelingen, en wijzigingen die nodig zijn of nuttig zijn voor de realisatie van de bestemming en voor de exploitatie van het gemengd lokaal bedrijventerrein zijn toegelaten. Hieronder vallen ook alle infrastructuurwerken voor ontsluiting van het bedrijventerrein."*

3.

Het voorwerp van de aanvraag betreft blijkens het administratief dossier en in het bijzonder de bestreden beslissing een gebouw met *"vijf casco ruimtes die in de aanvraag bestemd worden als groothandelszaken en die later zullen ingericht worden door de huurders"*, met *"oppervlakten van 539 m<sup>2</sup> tot 1.478 m<sup>2</sup>"*. Het betreft *"een balkvormig gebouw waarvan de voor- en linkerzijgevel zijn uitgewerkt in glas"*, dat *"terugspringend staat ten opzichte van de dakrand waardoor er een gaanderij ontstaat waarop de toegangen tot de handelsruimtes uitgeven"*, en waarbij *"de achter- en de rechterzijgevel grotendeels zijn gesloten"* en *"er in de achtergevel voor elke unit minstens een poort en een deur is"*. Er worden bij het gebouw tevens *"in totaal 149 parkeerplaatsen aangelegd"*, met *"hier en daar wat groen"*. Deze omschrijving van het voorwerp van de aanvraag wordt door partijen op zich niet betwist. Overeenkomstig hoger geciteerd artikel 1, §1 PRUP diende verwerende partij in het kader van de toets van de aanvraag aan de geldende stedenbouwkundige voorschriften in eerste instantie te oordelen of het gebouw is geconcipieerd voor bedrijven van lokaal belang met als hoofdactiviteit 'groothandel'.

4.

Specifiek wat betreft de conformiteit van de aanvraag met de (hoofd)bestemming 'groothandel' wordt in de bestreden beslissing vooreerst vastgesteld dat *"(op het plan) niet is bepaald welke bedrijven uiteindelijk het gebouw zullen betrekken"*, maar dat *"het wel duidelijk is dat het vermoedelijk niet zal gaan over groothandelszaken, zoals wordt aangevraagd, maar over kleinhandelszaken"*. In die optiek wordt opgemerkt dat *"het de vergunningverlenende overheid toekomt uit te maken welke het werkelijke gebruik is waartoe de bouwwerken bestemd zijn en mede daarop steunende, de stedenbouwkundige aanvraag zowel in feite als in rechte op haar toelaatbaarheid uit stedenbouwkundig en planologisch oogpunt te toetsen"*. In het kader van dit onderzoek wordt in de bestreden beslissing vervolgens geoordeeld dat *"het gebouw met zijn uitstraling, ruime parkeermogelijkheid, grote etalages en verkoopruimte uitermate geschikt is voor kleinhandelsactiviteiten"*, en *"minder geschikt is voor groothandelszaken"*. Er wordt met name gewezen op de vaststelling dat *"het gebouw een kwalitatieve uitstraling heeft"*, waarbij *"de volledige voorgevel en de linkerzijgevel glazen gevels zijn zodat elke unit beschikt over een ruime etalage"*, terwijl *"er achteraan slechts enkele poorten zijn en geen uitgebreide laad- en loskades"* en *"er 149 parkeerplaatsen worden voorzien"*. Tevens wordt geoordeeld dat *"de huurcontracten die tijdens de hoorzitting worden neergelegd duidelijk maken dat het wel degelijk om grootschalige kleinhandelszaken zal gaan"*, met name *"bedrijven die behoefte hebben aan een grote verkoopoppervlakte en die sterk auto-gebonden zijn"*, waarbij *"de producten worden verkocht aan*



*particulieren die de eindgebruikers zijn*". Gezien "autonome kleinhandelszaken niet overeenstemmen met de bestemmingsvoorschriften", en "deze enkel zijn toegelaten als nevenbestemming indien deze beperkt blijven tot maximaal 50 % van de bruto-vloeroppervlakte van de bedrijfsgebouwen mits deze ondergeschikt en gekoppeld zijn aan de toegelaten hoofdactiviteiten van individuele bedrijven", wordt besloten dat "de aanvraag gezien deze planologische strijdigheid sowieso niet in aanmerking komt voor vergunning".

Hoewel het in de eerste plaats toekomt aan de aanvrager om het voorwerp van de aanvraag te omschrijven, dient de vergunningverlenende overheid in het kader van de beoordeling hiervan overeenkomstig de artikelen 4.3.1 e.v. VCRO desgevallend (bij onduidelijkheid dan wel twijfel) na te gaan wat het werkelijke voorwerp van de aanvraag is. Gelet op de discussie hieromtrent terloops de administratieve beroepsprocedure, evenals het belang hiervan in het licht van de noodzakelijke toets van de aanvraag aan de bestemmingsvoorschriften, stond het dan ook aan de verwerende partij om in de bestreden beslissing te onderzoeken en te motiveren welke activiteiten er *in casu* redelijkerwijze werkelijk zullen worden uitgevoerd in het gebouw.

Zoals blijkt uit hoger geciteerde tekstfragmenten, oordeelt de verwerende partij aan de hand van de concrete gegevens van de aanvraag dat het gebouw niet is geconcipieerd in functie van groothandelsactiviteiten (conform de bestemming), maar eerder in functie van kleinhandelsactiviteiten (in strijd met de bestemming). Zij wijst daarbij in het bijzonder op de kenmerken van het gebouw, in het bijzonder de kwalitatieve uitstraling met ruime etalages vooraan en de ontstentenis van uitgebreide laad- en loskades achteraan bij de units, evenals op het ruime aantal parkeerplaatsen. De verzoekende partij voert geen betwisting omtrent de juistheid van deze concrete vaststellingen waarop de verwerende partij haar oordeel steunt. Zij betwist enkel dat de verwerende partij op basis hiervan redelijkerwijze niet kon besluiten dat de aanvraag *in se* kleinhandel beoogt, gezien het gebouw wel degelijk geschikt is voor groothandel en gezien vooralsnog niet blijkt op welke manier de huurders de invulling van de verschillende units zullen organiseren. De verzoekende partij toont hiermee niet aan dat de beoordeling door de verwerende partij van de beoogde (met de bestemming strijdige) activiteiten in het gebouw kennelijk onredelijk is. Zij maakt met name niet aannemelijk dat de verwerende partij bij deze beoordeling geen rekening mocht houden met de wijze waarop het gebouw is geconcipieerd en met het ruime aantal parkeerplaatsen (waarbij uit de aanvraag overigens niet blijkt dat het merendeel hiervan in functie staat van het achtergelegen carrosseriebedrijf). Uit haar argument dat de verwerende partij "*niet kan vooruitlopen op de manier waarop deze huurders hun activiteiten zullen organiseren*" en dat zij niet aantoont dat "*deze huurders hun activiteiten niet zouden kunnen organiseren conform de stedenbouwkundige voorschriften*" volgt eerder dat zij (impliceert) erkent dat de units (minstens) evengoed geschikt zijn voor kleinhandelsactiviteiten. Bovendien toont de verzoekende partij evenmin aan dat het oordeel van de verwerende partij dat haar beoordeling van het beoogde gebruik van het gebouw wordt bevestigd door de voorgelegde huurcontracten van de bedrijven die de units zullen betrekken kennelijk onredelijk is. Hoewel zij opmerkt dat de begrippen 'kleinhandel(sactiviteiten)', 'groothandel(sactiviteiten)' en 'grootschalige kleinhandelszaken' in het PRUP niet worden gedefinieerd, maakt zij alleszins niet aannemelijk dat het standpunt van de verwerende partij dat de betreffende bedrijven behoefte hebben aan een grote verkoopoppervlakte, sterk auto-gebonden zijn en producten verkopen aan particulieren die de eindgebruikers zijn foutief is, noch dat deze bedrijven in die optiek redelijkerwijze toch moeten worden beschouwd als groothandels (in het licht van de spraakgebruikelijke betekenis van dit begrip). Zij toont evenmin aan dat de vijf units door de huurders redelijkerwijze kunnen worden ingericht als groothandel met maximaal 50% kleinhandel als nevenbestemming.

Gelet op voormelde vaststellingen, steunt het oordeel van de verwerende partij inzake de strijdigheid van de aanvraag met de bestemming op meerdere concrete elementen, en wordt dit oordeel door de verzoekende partij aan de hand van haar uiteenzetting in het verzoekschrift

redelijkerwijze niet weerlegd. De kritiek van de verzoekende partij betreft derhalve eerder opportunitetskritiek, waarbij zij haar visie inzake de beoordeling van de conformiteit van de aanvraag met de bestemmingsvoorschriften van het PRUP stelt tegenover die van de verwerende partij (en van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar). Zij toont daarbij evenwel niet aan dat de betwiste beoordeling van de verwerende partij onjuist of kennelijk onredelijk is, en dat laatstgenoemde de haar toegekende appreciatiebevoegdheid niet naar behoren heeft uitgeoefend, terwijl het zoals gesteld niet aan de Raad toekomt om zijn beoordeling in de plaats te stellen van deze van de verwerende partij.

5.

Het weigeringsmotief inzake de strijdigheid van de aanvraag met de bestemming in het PRUP betreft een determinerend weigeringsmotief, dat op zichzelf volstaat om de bestreden beslissing te dragen. Gezien de verzoekende partij niet aantoont dat dit motief onjuist of kennelijk onredelijk is, vormt haar kritiek op de overweging in de bestreden beslissing dat *“ook kan worden vastgesteld dat het ontwerp qua opzet, dus niet inzake de bestemming, eerder thuishoort in de zones die voorbehouden zijn voor regionale bedrijven”* kritiek op een overtollig motief. Dit middelonderdeel moet dan ook niet worden onderzocht, gezien het niet kan leiden tot de vernietiging van de bestreden beslissing, die nog steeds wordt gedragen door het determinerend weigeringsmotief inzake de strijdigheid met de bestemming. In die optiek heeft de verzoekende partij geen belang bij dit middelonderdeel, gezien de verwerende partij de aanvraag, in de hypothese dat de Raad het betreffende middelonderdeel ontvankelijk en gegrond zou verklaren, nog steeds zal weigeren.

Het middel wordt verworpen.

## **VII. KOSTEN**

De kosten van het geding worden overeenkomstig artikel 33 DBRC-decreet ten laste gelegd van de verzoekende partij, die ingevolge het verwerpen van haar vordering wordt beschouwd als de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld. Derhalve dient zij het door haar betaalde rolrecht zelf te dragen, en wordt haar vordering tot betaling van een rechtsplegingsvergoeding verworpen.

## **BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het verzoek tot tussenkomst van bvba KORESTATE is ontvankelijk.
2. De vordering tot vernietiging wordt verworpen.
3. De kosten van het beroep, begroot op 200 euro rolrecht, worden ten laste gelegd van de verzoekende partij.
4. De kosten van de tussenkomst, begroot op 100 euro rolrecht, worden ten laste gelegd van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 13 augustus 2019 door de achtste kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Bart VOETS

Pascal LOUAGE