

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 22 augustus 2017 met nummer RvVb/A/1617/1140
in de zaak met rolnummer 1516/RvVb/0176/A

Verzoekende partij	het college van burgemeester en schepenen van de stad DEINZE vertegenwoordigd door advocaat Paul AERTS met woonplaatskeuze op het kantoor te Coupure 5, 9000 Gent
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN vertegenwoordigd door mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN
Tussenkommende partij	bvba DEINZE KOOPCENTER , voorheen cva DE MEYER vertegenwoordigd door advocaat Pieter VAN ASSCHE met woonplaatskeuze op het kantoor te Koning Albertlaan 128, 9000 Gent

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 23 november 2015 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 1 oktober 2015.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkommende partij tegen de weigeringsbeslissing van de verzoekende partij van 19 mei 2015 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkommende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor de regularisatie van een handels- en kantoorgebouw op de percelen gelegen te Karel Piquélaan 7, 9800 Deinze, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummers 0896G 8, 0896H 8, 0896K 8.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkommende partij verzoekt met een aangetekende brief van 3 maart 2016 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkommende partij met een beschikking van 29 maart 2016 toe in de debatten.

De verwerende partij dient geen antwoordnota maar wel het administratief dossier in. De tussenkommende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een toelichtende nota in. De tussenkommende partij dient een laatste schriftelijke uiteenzetting in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 6 juni 2017.

Advocaat Paul AERTS voert het woord voor de verzoekende partij.

Mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN voert het woord voor de verwerende partij. Advocaat Klaas DE PAUW *loco* advocaat Pieter VAN ASSCHE voert het woord voor de tussenkomenende partij.

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

III. FEITEN

De tussenkomenende partij dient op 6 februari 2015 bij de verzoekende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “de regularisatie van een handels- en kantoorgebouw” op de percelen gelegen te Karel Piquélaan 7, 9800 Deinze.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Oudenaarde’, vastgesteld met koninklijk besluit van 24 februari 1977 in een gebied voor ambachtelijke bedrijven of voor kleine en middelgrote ondernemingen.

De percelen liggen ook binnen de grenzen van het bijzonder plan van aanleg ‘hoek Guido Gezellelaan – Karel Piquélaan’ goedgekeurd op 26 april 2006, in een zone voor voortuinstrook gevolgd door een zone voor handel met vooraan een 15 meter brede woonverwevingszone.

De percelen liggen ook binnen de grenzen van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, ‘Afbakening kleinstedelijk gebied Deinze’, goedgekeurd op 6 april 2012.

Er wordt geen openbaar onderzoek georganiseerd.

De verzoekende partij weigert op 19 mei 2015 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomenende partij. Zij beslist:

“ ...

Huidige aanvraag slaat op de regularisatie van een functiewijziging van handel naar diensten. De meest oostelijke van de vijf winkelunits zoals vergund werd dd. 21/06/2011, wordt in tegenstelling tot de afgeleverde vergunning benut als kantoorruimte, zowel op de gelijkvloerse verdieping als op de eerste verdieping.

Het opzet is om 3 kantoorruimtes te voorzien.

Overwegende dat dit goed gelegen is in een BPA Guido Gezellelaan – Kartel Picquélaan dd. 26/04/2006, in een zone voor handel (artikel 15 uit de stedenbouwkundige voorschriften).

Overwegende dat de hoofdbestemming volgens het bestemmingsplan in de zone waarbinnen het gebouw gelegen is klein- en groothandel is.

Als nevenbestemming kunnen kantoren voorzien worden met de uitdrukkelijke voorwaarde dat er een éénduidige band kan aangetoond worden met de handelszaak.

De handelszaak dient direct verbonden te zijn aan een handelsactiviteit.

Overwegende dat deze aanvraag hieraan niet voldoet en volledige autonome functionerende kantoorruimtes zoals voorzien strijdig zijn met de in het bestemmingsplan vastgelegde bestemming.

Huidige aanvraag, gelegen in een zone voor handel volgens het goedgekeurd BPA, is NIET in overeenstemming is met het geldende bestemming en de hierbij hoerende stedenbouwkundige voorschriften

De aard van de huidige aanvraag is stedenbouwkundig NIET aanvaardbaar.

...

Tegen deze beslissing tekent de tussenkomende partij op 3 juli 2015 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 10 augustus 2015 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

“ ...

2.3 De juridische aspecten

De vergunningverlenende overheid dient de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde BPA als meest recente en gedetailleerde plan, zie punt 1.1.

Uit het beroepsschrift en de bestreden beslissing blijkt dat geen overeenstemming bestaat omtrent de gevraagde werken.

De stad Deinze is van oordeel dat een omvorming tot kantoorruimte, conform het bestaande gebruik en aanduiding op de plannen, niet mogelijk is volgens de bepalingen van het BPA.

De aanvrager is van mening dat een functiewijziging van handel naar diensten niet het voorwerp uitmaakt van de aanvraag, aan de basisvergunning met handelsfunctie wordt niet geraakt. De aanvraag bestaat uit het regulariseren van een handelsruimte met kantoorfaciliteiten.

In eerste instantie dient opgemerkt dat de plannen niet eenduidig zijn omtrent het beoogde gebruik van het gebouw. Naast de vermelding handelsruimte 1, 2 en 3 wordt volgens de voorgebrachte plannen de volledige vloeroppervlakte ingenomen als kantoor of landschapskantoor. Dergelijke bestemming is niet in overeenstemming met de geldende hoofdbestemming die bestaat uit klein- of groothandel, en waar diensten enkel als nevenbestemming met éénduidige band met de handelszaak kunnen aanvaard worden. Er is geenszins sprake van een handelsruimte met kantoorfaciliteiten zoals door de aanvrager beweerd wordt. Op basis van de voorgebrachte plannen blijkt niet op welke manier nog handelsruimte aanwezig is.

Bijgevolg is hier geen sprake van diensten als nevenbestemming en met een éénduidige band met een handelszaak.

Uit de vergunningshistoriek, zie punt 1.5, blijkt dat in zitting van 21 juni 2011 een stedenbouwkundige vergunning werd verleend voor het herbouwen van de vijfde winkelunit uit een handelsgeheel van 5 winkels.

Ter plaatse werd vastgesteld dat afwijkend van de goedgekeurde bouwplannen de gevel werd veranderd, een vide werd dichtgemaakt, het gebouw werd opgedeeld in 3 afzonderlijke gebouwen. Tevens werd vastgesteld dat het bestaande gebruik als kantoorruimte niet in functie van een handelszaak in strijd is met de geldende stedenbouwkundige voorschriften zoals vermeld in punt 1.1.

In toepassing van artikel 16 3° e) ten 6° van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning dient de aanvraag te vermelden welke werken, handelingen of wijzigingen

eventueel werden uitgevoerd, verricht of voortgezet zonder vergunning en voor welke van die werken, handelingen of wijzigingen een stedenbouwkundige vergunning wordt aangevraagd.

Het voorliggend dossier is op dit punt onvolledig en voldoet niet aan bovenvermelde de bepalingen. De voorgebrachte plannen bevatten geen bepalingen omtrent wederrechtelijk uitgevoerde werken, maken geen onderscheid tussen vergunde werken, wederrechtelijk uitgevoerde werken en te regulariseren werken en brengen geen duidelijkheid omtrent het wederrechtelijk gebruik van het gebouw als kantoorruimte.

Volgens het beroepsschrift wenst de aanvrager de initieel vergunde handelsfunctie te bestendigen, evenwel wijkt dit af van het op de plannen vermelde gebruik, namelijk landschapskantoor en kantoor.

Ook is er geen sprake van een handelszaak met kantoorfaciliteiten zoals vermeld in het beroepsschrift door de volledige inbeslagname van het gebouw als kantoor.

Uit dit alles dient besloten dat geen stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend.

2.4 De goede ruimtelijke ordening

Gelet op de onoverkomelijke legaliteitsbelemmering zijn verdere opportuniteitsafwegingen niet verder relevant.

...

Na de hoorzitting van 1 september 2015 verklaart de verwerende partij het beroep op 1 oktober 2015 gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“...

Planologische voorschriften

...

- De bouwplaats is gelegen binnen de grenzen van het bijzonder plan van aanleg (BPA) "hoek Guido Gezellelaan – Karel Piquélaan", goedgekeurd bij ministerieel besluit van 26 april 2006.

Het terrein is volgens dit BPA ingekleurd als een voortuinstrook gevolgd door een zone voor handel met vooraan een 15 m brede woonverwevingszone.

Volgende stedenbouwkundige voorschriften zijn relevant: “...

Art. 15. Zone voor handel

1. Bestemming

Hoofdbestemming:

- klein- en groothandel

Nevenbestemming:

- Kantoren, wonen, horeca, parking, sociale uitrusting en personeelsvoorzieningen, diensten waarbij een éénduidige band kan worden aangetoond met de handelszaak

- de nevenbestemmingen dienen direct verbonden te zijn aan de handelsactiviteit.

Per handelszaak kan er max. één bedrijfswoning worden toegestaan binnen de woonverwevingszone. Het betreft een ééngezinswoning waarbij een éénduidige band kan worden aangetoond met de handelszaak op deze locatie, hetzij als conciërgewoning, hetzij als uitbaterswoning.

2. Bebouwing

2.1 Inplanting

- binnen de zone op het plan aangeduid, niet verplichtend op de aangegeven zoneringslijn.

- voor nieuwbouw en uitbreidingen van bestaande gebouwen bedraagt de strook met bouwverbod tov. de zijdelingse perceelsgrens minimaal 5 m en t.o.v. de achterste perceelsgrens minimaal 8 m.

- bestaande gebouwen die dicht bij de zijdelingse- en achterste perceelsgrens ingeplant zijn dan de hierboven vermelde afstanden geldt dat de resterende ruimte tussen gebouw en perceelsgrens als een zone met bouwverbod dient beschouwd te worden
- bestaande gebouwen ingeplant op de perceelsgrens, al dan niet gekoppeld met een gebouw gelegen op een ander perceel of een wachtgevel vormend voor een ander perceel, kunnen herbouwd of verbouwd worden op dezelfde plaats.

2.2. Afmetingen der gebouwen

- bij nieuwbouw maximaal 2 bouwlagen.
- kroonlijsthoogte max. 7 m.

2.3. Daken

- de daken zijn platte of hellende daken,
- bij hellende daken is de helling tussen de 25° en de 50°.

2.4. Materialen

De gevel- en dakmaterialen zijn slechts toegelaten mits ze degelijk, duurzaam en qua kleur in harmonie zijn met de omgeving. Tussen de bouwdelen onderling dient een eenheid tussen materiaal keuze te bestaan. Contrasterende kleuren die visueel storend zijn in de bestaande omgeving en/of landschap zijn verboden,

2.5. Vloerpeil

Het aanzetpeil van de inkomdorpel mag maximaal 0,40 m hoger liggen dan het peil van de openbare weg op de rooilijn.

2.6 Publiciteit

De aankondigings- en reclameborden van de ter plaatse uitgevoerde activiteiten dienen te voldoen aan het KB betreffende het regelen van aanplakken en reclame maken van 12.12.59 met wijzigingen KB 28.06.63 en KB 27.02.64 en latere wijzigingen.

3. Inrichting

- de niet bebouwde zone mag verhard worden ten behoeven van parkeerplaatsen en toegang tot de gebouwen.
 - in principe mogen de bouwvrije zij- en achterstroken binnen de zone volledig worden verhard tot op 1 m van de perceelsgrens. Het eventuele resterende gedeelte moet aangelegd worden als groene ruimte door middel van aanplanting met struiken, hagen en hoog- en laagstammig streekeigen groen
 - de materialen die kunnen aangewend worden voor de aanleg van de verharding zijn vrij te kiezen uit beton, asfalt, klinkers, kasseien, grind of steenslag (met uitzondering van puin of afbraakmaterialen)
- Deze materialen worden gekozen in harmonie met de omgeving en met de bebouwing. Ze dienen een sober karakter te hebben. Doorlatende materialen genieten daarbij de voorkeur, behalve indien dit om redenen van belasting of verplichte opvang van regenwater met mogelijk is.
- in de bouwvrije zij- en achtertuinstroken zijn geen constructies toegelaten en mag niets gestapeld worden.
 - om de aantrekkelijkheid van de parkeerruimte te vergroten wordt opgelegd min. 1 hoogstam (loofboomsoort) per groep van 5 parkeerplaatsen aan te planten. Waar mogelijk kan de parkeerruimte verder aangekleed worden met. lage planten, struiken, bodembedekkers en eventueel een aarden wal om de parking zodoende aan het zicht te onttrekken.

4. Opsplitsing

Ten behoeve van bijkomende handelszaken kunnen de bestaande terreinen en gebouwen enkel gesplitst worden door middel van een verkaveling, waarbij elk perceel gelegen is aan een volwaardig uitgeruste weg. Het aanleggen van nieuwe wegen binnen de zone voor handel wordt in huidig bestemmingsplan niet voorzien.

5. Parkeerplaatsen

De voorziene parkeerplaatsen moeten op de aanvraag stedenbouwkundige vergunning ingetekend en genummerd worden Het vereiste aantal parkeerplaatsen is in functie van de aard en de grootte van de handelszaak. ...”.

...

1.3 Adviezen

Het agentschap voor Wegen en Verkeer bracht een gunstig advies uit op 2 april 2015.

De brandweer heeft op 12 april 2015 een voorwaardelijk gunstig advies verleend.

De gestelde voorwaarden hebben enkel betrekking op brandtechnische maatregelen die geen invloed hebben op het stedenbouwkundig aspect van het dossier.

1.4 Beschrijving van de omgeving, de bouwplaats en het project

Uit het ingestelde onderzoek blijkt dat het eigendom deel uitmaakt van het verstedelijkte woongebied binnen de kern van Deinze gesitueerd ter hoogte van de wegen Guido Gezellelaan – Karel Piquélaan. De directe omgeving bestaat in hoofdzaak uit een verweving van handel en wonen, zowel één- als meergezinswoningen, en omvat grotendeels gesloten bebouwing.

Het eigendom is gelegen langs de zuidzijde van de gewestweg N466 – 901, verbinding N466 – N35 te Deinze, ter plaatse gekend als de Karel Piquélaan, zijnde een voldoende uitgeruste invalsweg naar de kern van Deinze.

De bouwplaats omvat de kadastrale percelen nrs. 896g8, 896h8 en 896k8, samen ongeveer 3000 m² groot, rechthoekig van vorm en palend aan de voorliggende weg over een breedte van ongeveer 72 m.

Voor de inrichting van de omgeving werd het BPA "hoek Guido Gezellelaan – Karel Piquélaan" opgemaakt. Het betreft de reconversie van een achterhaalde ambachtelijke zone binnen de kern van Deinze tot handelszone met woonverweving.

De bebouwing op het eigendom bestaat volgens de plannen uit een geheel van 5 geschakelde units opgetrokken binnen een gabariet van 2 bouwlagen onder platte bedaking.

Ter plaatse werd vastgesteld dat binnen het gebouw zowel handelszaken als diensten voorkomen.

1.5 Historiek en beschrijving project

Volgende vergunningshistoriek is voor de bouwplaats bekend:

- 9/11/2010: stedenbouwkundige vergunning voor het indelen van een bestaande winkelruimte in een handelsgeheel van 5 winkels*
- 21/6/2011: stedenbouwkundige vergunning voor het herbouwen van een vijfde winkelunit uit een handelsgeheel van 5 winkels*

Voorliggend project heeft enkel betrekking op de linkse unit van het complex, die recent werd herbouwd.

Volgens de goedgekeurde bouwplannen werd hierbij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het herbouwen van één handelsruimte.

Afwijkend van de goedgekeurde bouwplannen werd binnen het gebouw een opsplitsing in 3 units voorzien, werd een vide dichtgemaakt en werd de gevel veranderd en afgestemd op de architectuur van de rest van het gebouw.

Voorliggende project beoogt de regularisatie van de wederrechtelijk uitgevoerde werken.

...

1.8 Argumentatie appellant, hier de aanvrager

Appellant beschrijft in eerste instantie de vergunninghistoriek van de site en de te regulariseren gebouwen. Vervolgens wordt de bestreden beslissing hernomen.

Inhoudelijk wordt opgemerkt dat het voorwerp van de vergunning geen functiewijziging inhoudt maar louter het regulariseren van een handelsruimte met kantoorfaciliteiten.

Appellant verduidelijkt dat de aanvraag die voorligt bestaat uit het wijzigen van een voorgevel en de interne indeling naar 3 units, die de handelsfunctie omvatten.

Tevens wordt benadrukt dat de vergunningverlenende overheid haar taak als vergunningverlenende overheid verwart met handhaving.

De vergunde functie handel blijft behouden. Nergens in de beschrijvende nota of plannen wordt een functiewijziging gevraagd of vermeld.

2. Motivering

2.1 De watertoets

Het terrein ligt niet in een recent overstroomd gebied of in (mogelijk) overstromingsgevoelig gebied en er worden geen waterproblemen vermeld.

Het ontwerp wijzigt niks aan de bebouwde oppervlakte, bijgevolg is er geen schadelijk effect voor de plaatselijke waterhuishouding te verwachten en worden de doelstellingen van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid niet geschaad. Bijgevolg kan geconcludeerd worden dat voorliggende aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning de watertoets doorstaat.

Om dezelfde reden is de aanvraag vrijgesteld van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juli 2013 houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratie-voorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater.

2.2 De MER-toets

Het gaat hier niet om een project opgenomen in bijlage II bij de Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (zgn. MER-richtlijn).

Gelet op hetgeen voorafgaat kan gesteld worden dat geen MER moet worden opgemaakt.

2.3 De juridische aspecten

De vergunningverlenende overheid dient de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde BPA als meest recente en gedetailleerde plan.

De stad Deinze is van oordeel dat een omvorming tot kantoorruimte, conform het bestaande gebruik en aanduiding op de plannen, niet mogelijk is volgens de bepalingen van het BPA.

De aanvrager is van mening dat een functiewijziging van handel naar diensten niet het voorwerp uitmaakt van de aanvraag, aan de basisvergunning met handelsfunctie wordt niet geraakt.

Dit standpunt wordt bijgetreden : het voorwerp van de aanvraag is geen functiewijziging maar een regularisatie van wederrechtelijk uitgevoerde werken.

Zo de gemeente van oordeel is dat er naast deze te regulariseren werken toch een -niet aangevraagde- functiewijziging doorgevoerd werd, dan dient zij hier handhavend tegen op te treden.

Subsidiair kan opgemerkt worden dat samen met de aanvrager wordt vastgesteld dat de aanwezige functies niet strijdig lijken met de geldende voorschriften, nu verkoop van diensten en adviezen daaromtrent, ook onder handel kunnen vallen, zoals voorzien in de voorschriften, en dat ook e-commerce onder handel valt.

Er kan dan ook bezwaarlijk gesteld worden dat het gevraagde strijdig is met de geldende voorschriften.

2.4 De goede ruimtelijke ordening

De te regulariseren werken hebben slechts een beperkte ruimtelijke impact, de voorgevel werd geconformeerd met deze van de andere units, zodat er bezwaarlijk van kan gesteld worden dat zij de goede ruimtelijke ordening zullen verstoren, wel integendeel.

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

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

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

Standpunt van de partijen

1.

De tussenkomende partij betwist het belang in hoofde van de verzoekende partij. Zij stelt dat de verzoekende partij niet alleen belang bij het middel, maar ook bij de procedure dient aan te tonen. De verzoekende partij zou nalaten dit aan te tonen en slechts vermelden dat zij als vergunningverlenende overheid automatisch belang zou hebben.

2.

De verzoekende partij voert hierop in haar toelichtende nota geen repliek.

3.

De tussenkomende partij stelt in haar laatste schriftelijke uiteenzetting vast dat de verzoekende partij nog steeds nalaat haar belang concreet aan te tonen, en leidt uit het gebrek aan enige repliek af dat de verzoekende partij het vereiste belang mist.

Beoordeling door de Raad

Er bestaat geen betwisting over het feit dat de verzoekende partij de vergunning heeft geweigerd middels een beslissing van 19 mei 2015 en dat zij bijgevolg een bij het dossier betrokken vergunningverlenend bestuursorgaan is.

Artikel 4.8.11, §1 VCRO duidt de verschillende belanghebbenden aan die bij de Raad beroep kunnen instellen. De tekst van artikel 4.8.11, §1, 2° VCRO is duidelijk en duidt de bij het dossier betrokken vergunningverlenende bestuursorganen aan als van rechtswege belanghebbenden die beroep kunnen instellen bij de Raad. De bij het dossier betrokken vergunningverlenende bestuursorganen moeten hun belang niet verder bewijzen.

De exceptie van de tussenkomende partij wordt verworpen.

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

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In dit middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 16, 3°, e), 6) van het besluit van de Vlaamse regering van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning (hierna: Besluit Dossiersamenstelling), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna Motiveringswet), van het zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel, van het rechtszekerheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Volgens de verzoekende partij zijn de plannen bij de aanvraag niet duidelijk in de mate dat niet wordt aangegeven wat de wederrechtelijk uitgevoerde werken, de vergunde werken en de te regulariseren werken zijn. Evenmin wordt duidelijkheid verschaft over het wederrechtelijk gebruik van het gebouw als kantoorruimte. Te meer daar de op de plannen aangeduide kantoorfunctie niet overeenstemt met de stelling van de tussenkomende partij in haar beroepschrift dat zij de initiële vergunde handelsfunctie wenst te bestendigen.

De verzoekende partij meent hierbij dat de motivering in de bestreden beslissing niet afdoende is omdat niet toegelicht of verduidelijkt wordt op grond van welke feitelijke gegevens en voor welke wederrechtelijk uitgevoerde werken de regularisatievergunning wordt verleend, en wat aldus het voorwerp is van de aanvraag tot regularisatie.

2.

De tussenkomende partij roept de onontvankelijkheid van het middel in voor zover de schending wordt ingeroepen van de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet, van de formele motiveringsplicht, en de materiële motiveringsplicht, en van het vertrouwensbeginsel. De tussenkomende partij meent dat niet wordt uiteengezet op welke wijze vermelde bepalingen of beginselen worden geschonden. Daarnaast stelt zij dat wat de ingeroepen schending van de Motiveringswet betreft, de verzoekende partij zelf aangeeft dat de bestreden beslissing een motivering bevat. Tot slot argumenteert de tussenkomende partij dat het niet mogelijk is zowel de schending van de formele als de materiële motiveringsplicht in te roepen.

Ten gronde betwist de tussenkomende partij dat het voorwerp van de regularisatieaanvraag niet duidelijk zou zijn. Immers wordt duidelijk in de aanvraag en de bestreden beslissing aangegeven

dat het de regularisatie van een handels- en kantoorgebouw betreft. Voorts zou de verzoekende partij voorbij gaan aan de beschrijvende nota die samen met de plannen bij de aanvraag werd gevoegd. Hieruit zou blijken dat de te regulariseren wederrechtelijk uitgevoerde werken de extra kantoorunits omvatten die in het gebouw werden gemaakt, de vide die werd weggelaten en de gevel die werd veranderd. Dit zou ook vermeld worden in de bestreden beslissing en in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. De vergunde werken omvatten het gebouw van unit 5 waarbinnen in hetzelfde volume de te regulariseren toestand wordt ondergebracht en waarvoor reeds op 21 juni 2011 een vergunning werd bekomen. Ook dit gegeven zou in de bestreden beslissing en in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar vermeld worden onder 'historiek en beschrijving van het project'. Inzake de vermeende onduidelijkheid omtrent het gebruik als kantoor en landschapskantoor zoals vermeld op de plannen, verwijst de tussenkomende partij naar haar uiteenzetting onder het tweede middel.

De tussenkomende partij wijst er nog op dat het voorwerp van de vergunning geen functiewijziging behelst, maar louter een aanvraag tot regularisatie van een handelsruimte met kantoorfaciliteiten. De aanvraag zou hierbij duidelijk vermelden dat het om handelsruimte gaat waarbij de kantoorfaciliteiten als nevenbestemming kunnen. Meer concreet betreft het volgens de plannen drie handelsruimtes waarbij telkens gerefereerd wordt naar kleinere bureelruimtes bij het sanitair. Zodoende zou er geen sprake zijn van een functiewijziging. De tussenkomende partij licht nog toe dat de huidige toestand bestaat uit de VDAB Werkwinkel en AGO INTERIM-kantoren, de vergunde toestand deze is uit 2011 die in het dossier zit en de te regulariseren toestand de indeling in drie units betreft, zijnde handelsruimtes, naast een voorgevelwijziging. Dit zou ook duidelijk gevisualiseerd zijn op de plannen. De tussenkomende partij betoogt dat er geen sprake is van een gebrek aan overeenstemming met het BPA gezien er geen verzoek tot regularisatie van de functiewijziging voorligt en de functie handel wordt behouden, weliswaar met het behoud van een aantal beperkte kantoorruimtes binnen het toepassingsgebied van artikel 15, met name als nevenfunctie die direct verband houdt met de hoofdfunctie. Zij stelt nog dat de plannen duidelijk over handelsruimtes spreken en er een duidelijke indeling wordt gemaakt wat betreft de kantoorgedeeltes die ondergeschikt zijn bij de vergunningsaanvraag.

3.

In haar toelichtende nota omschrijft de verzoekende partij de opgeworpen geschonden beginselen en stelt zij dat deze wel degelijk op ontvankelijke wijze in het verzoekschrift zijn uiteengezet.

Ten gronde stelt de verzoekende partij dat de tussenkomende partij niet lijkt te weerleggen dat de plannen geen onderscheid maken tussen de wederrechtelijk uitgevoerde werken, de vergunde werken en de te regulariseren werken, en dat evenmin duidelijkheid wordt verschaft inzake het wederrechtelijk gebruik van het gebouw als kantoorruimte. Daarnaast zou de verduidelijking dat het gaat om de regularisatie van drie handels- en kantoorruimtes in strijd zijn met het op de plannen vermelde gebruik, namelijk landschapskantoor en kantoor, en doet deze toelichting in de schriftelijke uiteenzetting van de tussenkomende partij geen afbreuk aan de vastgestelde onduidelijkheid in het aanvraagdossier. Immers kan volgens de verzoekende partij enkel rekening gehouden worden met de motieven in de bestreden beslissing en niet met de toelichting in de schriftelijke uiteenzetting.

4.

In haar laatste schriftelijke uiteenzetting stelt de tussenkomende partij inzake de ontvankelijkheid van het middel dat de verzoekende partij bij de verduidelijking van de opgeworpen schendingen niet verder komt dan enkele stijlformules.

Ten gronde meent de tussenkomen de partij dat de verzoekende partij beweert geen rekening te moeten houden met de bij de plannen gevoegde nota, waaruit blijkt wat het voorwerp van de regularisatievergunning is. Nochtans maakt deze nota volgens de tussenkomen de partij wel degelijk deel uit van de vergunningsaanvraag. De tussenkomen de partij meent dat zij verduidelijking heeft gebracht bij de verwerende partij zonder de essentie te wijzigen. Zij wijst er met name op dat de verzoekende partij uitgegaan is van een verkeerde lezing van het dossier, wat ook gemeld zou zijn door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en in de bestreden beslissing.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 16 van het Besluit Dossiersamenstelling, zoals van toepassing op het moment van de aanvraag, bepaalt welke stukken het aanvraagdossier voor een stedenbouwkundige vergunning waarvoor een uitgebreide dossiersamenstelling vereist is, moet bevatten.

De gebeurlijke vaststelling dat het aanvraagdossier niet conform was met de vereisten die worden gesteld in dit besluit, volstaat op zich niet om te besluiten tot de onwettigheid van de bestreden beslissing. Het ontbreken van bepaalde stukken in het aanvraagdossier kan slechts tot de onwettigheid van de op grond van dat dossier verleende stedenbouwkundige vergunning leiden, indien blijkt dat de adviserende en de vergunningverlenende overheid de aanvraag ingevolge het ontbreken van de betreffende stukken niet met de vereiste (volledige) kennis van zaken kon beoordelen dan wel misleid werd. Het staat daarbij in eerste instantie aan de vergunningverlenende overheid om te oordelen of een bepaald stuk in het aanvraagdossier essentieel is voor de beoordeling van de bouwaanvraag, waarbij de Raad slechts beschikt over een marginaal toetsingsrecht.

2.

De beschrijvende nota bij de aanvraag licht het voorwerp van de aanvraag als volgt toe:

“ ...

Deze aanvraag omvat de regularisatie van 3 handel- en kantoorruimtes die gecreëerd werden binnen een bestaand vergund volume voorzien voor 1 handelsruimte.

In het gebouw werden dus extra kantoorunits gemaakt, ook de vide werd weggelaten, en de gevel veranderd. Dit alles met de bedoeling zo zuinig mogelijk om te gaan met de beschikbare bebouwbare en steeds schaarser wordende ruimte, Maar ook om zo rationeler om te gaan met ons energieverbruik.

...”

Uit de samenlezing van de plannen en bijhorende foto's blijkt voldoende wat het voorwerp van de aanvraag is, met name voor welke werken de tussenkomen de partij een regularisatievergunning wenst te bekomen.

De bestreden beslissing heeft klaarblijkelijk rekening gehouden met deze documenten en meldt bij de beschrijving van het project:

“ ...

- 21/06/2011: stedenbouwkundige vergunning voor het herbouwen van een vijfde winkelunit uit een handelsgeheel van 5 winkels

Voorliggend project heeft enkel betrekking op de linkse unit van het complex, die recent werd herbouwd.

Volgens de goedgekeurde bouwplannen werd hierbij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het herbouwen van één handelsruimte.

Afwijkend van de goedgekeurde bouwplannen werd binnen het gebouw een opsplitsing in 3 units voorzien, werd een vide dichtgemaakt en werd de gevel veranderd en afgestemd op de architectuur van de rest van het gebouw.

*Voorliggende project beoogt de regularisatie van de wederrechtelijk uitgevoerde werken.
..."*

Bijgevolg kan de verzoekende partij niet gevolgd worden wanneer zij stelt dat de verwerende partij niet toelicht voor welke wederrechtelijk uitgevoerde werken de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend.

Voor zover de verzoekende partij daarnaast opwerpt dat er onduidelijkheid bestaat over het gebruik van het gebouw als kantoorruimte, zoals op de plannen wordt weergegeven, dient vastgesteld te worden dat de verwerende partij de vergunning heeft verleend op basis van de plannen en zoals verder toegelicht door de tussenkomende partij. Het onderzoek naar de werkelijke bedoeling van de aanvrager, met name of zij deze ruimte effectief als kantoren beoogt in te vullen, of de vraag naar de toelaatbaarheid van deze functie, dient te onderscheiden worden van het onderzoek naar de volledigheid van het dossier.

In dit licht laat de verzoekende partij na een lacune in het dossier aan te duiden die van aard is om de vergunningverlenende overheid te misleiden, en die beslissend was voor de toekenning van de bestreden vergunning. De verwerende partij oordeelde klaarblijkelijk dat zij met kennis van zaken kon oordelen, waarbij zij is uitgegaan van het standpunt van de tussenkomende partij dat er geen functiewijziging van de bestaande handelsruimte wordt aangevraagd. Het blijkt bijgevolg niet dat de verwerende partij zich, ingevolge de aanduiding van kantoren en landschapskantoren op de plannen bij de aanvraag, niet met volledige kennis van zaken heeft kunnen uitspreken.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede en derde middel

Standpunt van de partijen

1.

1.1

In het tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van het BPA "hoek Guido Gezellelaan - Karel Picquélaan", goedgekeurd bij ministerieel besluit van 26 april 2006, in het bijzonder van artikel 15 van de stedenbouwkundige voorschriften, van artikel 4.3.1, §1 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet, van het zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij voert aan dat de aanvraag niet voldoet aan artikel 15 van het geldende BPA gezien uit de plannen blijkt dat naast de vermelde handelsruimtes 1, 2 en 3, de volledige vloeroppervlakte van de linkse handelsruimte (unit 5) ingenomen wordt als kantoor of landschapskantoor. Aldus betreft dit geen handelsruimte met kantoorfaciliteiten zoals de tussenkomende partij beweert, noch heeft deze linkse unit als hoofdbestemming klein- of groothandel met kantoorfunctie als nevenbestemming direct verbonden aan de handelsactiviteit.

Daarnaast werpt de verzoekende partij op dat in geen van de drie ruimtes van unit 5 een klein- of groothandel wordt voorzien, gezien een dienstverlening van AGO INTERIM en van VDAB WERKWINKEL niet onder deze bestemming valt. Zodoende zou ook het achtergelegen kantoorgedeelte, wanneer de vermelding hiervan op de plannen louter een aanduiding van de plaatsen van de bureaus inhouden, zoals de tussenkommende partij beweert, niet in functie staan van een klein- of groothandel overeenkomstig het BPA. De invulling die aan deze ruimtes qua bestemming wordt gegeven is bijgevolg strijdig met de voorschriften van het BPA.

De verzoekende partij meent nog dat de overweging in de bestreden beslissing *‘dat samen met de aanvrager wordt vastgesteld dat de aanwezige functies niet strijdig lijken met de geldende voorschriften, nu verkoop van diensten en adviezen daaromtrent, ook onder handel kunnen vallen, zoals voorzien in de voorschriften, en dat ook e-commerce onder handel valt.’*, geen correcte weergave van de feiten, noch een correcte toetsing aan de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA vormen.

1.2

In het derde middel werpt de verzoekende partij de schending op van artikel 4.7.22 en 4.7.23, §1, eerste lid VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet, van het zorgvuldigheids-, het redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij voert aan dat in de bestreden beslissing niet wordt vermeld waarom en op welke rechtsgrond er wordt afgeweken van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Zij wijst erop dat in dit verslag werd aangegeven dat de bij de aanvraag gevoegde plannen niet vermelden welke werken, handelingen of wijzigingen eventueel werden uitgevoerd, verricht of voortgezet zonder vergunning en voor welke van die werken, handelingen of wijzigingen een stedenbouwkundige vergunning wordt aangevraagd, zodat de aanvraag in strijd is met artikel 16, 3°, e), 6) van het Besluit Dossiersamenstelling. Daarnaast zou in het verslag ook gewezen zijn op de aanduiding van landschapskantoor en kantoor op de plannen, welke strijdig zou zijn met de bewering van de aanvrager in haar beroepschrift dat de initiële vergunde handelsfunctie wordt bevestigd. Voorgaande vaststellingen in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar zouden in de bestreden beslissing niet zijn behandeld noch weerlegd. De inhoud van dit verslag zou volgens de verzoekende partij in de bestreden beslissing evenmin af te leiden zijn. Hoewel de motiveringsplicht in hoofde van de verwerende partij des te belangrijker is wanneer zij het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet volgt, wordt hier in de bestreden beslissing niet aan voldaan. Immers zou louter een redenering worden ontwikkeld zonder te weten wat de argumenten terzake in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar inhouden.

2.

2.1

De tussenkommende partij werpt in het tweede en derde middel vooreerst de onontvankelijkheid van deze middelen op voor zover de schending wordt ingeroepen van de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet, van de formele motiveringsplicht, en de materiële motiveringsplicht. Wat het tweede middel betreft acht zij deze ook onontvankelijk voor zover het vertrouwensbeginsel wordt opgeworpen. De tussenkommende partij meent dat niet wordt uiteengezet op welke wijze vermelde bepalingen of beginselen worden geschonden. Daarnaast stelt zij dat wat de ingeroepen schending van de Motiveringswet betreft, de verzoekende partij zelf aangeeft dat de bestreden beslissing een motivering bevat. Tot slot argumenteert de tussenkommende partij dat het niet mogelijk is zowel de schending van de formele als de materiële motiveringsplicht in te roepen.

2.2

Ten gronde repliceert de tussenkomende partij inzake het tweede middel dat de verzoekende partij een al te strakke en niet-moderne interpretatie van het begrip 'handel' hanteert. Zij wijst op de ontwikkelingen op het vlak van de e-commerce waardoor minder behoefte zou zijn voor grote oppervlaktes aan handelsruimten, en naar de conformiteit met de andere vier units in het gebouw, zodat de fysieke indeling van de 5^{de} unit de goede ruimtelijke ordening ten goede komt. Noch de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, noch de verzoekende partij zouden bezwaren hebben tegen deze opdeling van de 5^{de} unit in drie delen.

Daarnaast meent de tussenkomende partij dat er sprake is van verwarring in hoofde van de verzoekende partij over de vermelding 'kantoor' op het plan. Dit zou de aanduiding zijn van de plaatsen waar het bureau wordt voorzien, en betekent niet dat het geheel niet als een handelsruimte kan functioneren. Met name zou de betrokken handelsactiviteit bestaan uit handel in werk, welke zowel AGO INTERIM als VDAB WERKWINKEL zouden uitoefenen. Gezien deze specifieke vorm van handel drijven niet steunt op een product dat fysiek aanwezig is, maar eerder het gebruik van toestellen vergt, is de ruimte en de manier van werken volgens de tussenkomende partij dan ook anders dan in een klassieke winkel, waar eerder opslagruimte vereist is. Aldus meent de tussenkomende partij dat deze invulling een moderne maar niet-strijdige invulling van een handelsactiviteit uitmaakt, welke niet zou uitgesloten zijn binnen het BPA.

De tussenkomende partij verwijst nog naar een arrest van het Hof van Cassatie waarin geoordeeld zou zijn dat diensten die door een uitzendkantoor worden verstrekt als daden van koophandel worden beschouwd en er aldus sprake is van kleinhandel. Ook wijst zij op het feit dat de VDAB WERKWINKEL en AGO INTERIM worden ondergebracht in de drie ruimtes van unit 5, die voor wat de plaatsgebondenheid van de handelszaak betreft, uiterst geschikt zouden liggen gelet op het aanpalende koopcenter (de overige vier vergunde units). Zij besluit dan ook dat de dienstverlening in de desbetreffende handelsruimtes van de VDAB WERKWINKEL en AGO INTERIM 'handel' is, en dus in overeenstemming met de hoofdbestemming klein- en groothandel uit artikel 15 van het geldende BPA.

Ondergeschikt stelt de tussenkomende partij dat op grond van een correcte lezing van artikel 15 van het BPA, voor kantoren als nevenbestemming geen koppeling geldt met de voorwaarde van het aantonen van een eenduidige band met de handelszaak, gezien dit enkel zou gelden voor diensten. Aldus zijn kantoren als nevenbestemming toegelaten voor zover zij direct verbonden zijn aan de handelsactiviteit. Volgens de tussenkomende partij betreft het hier een fysieke binding met het gebouw van de handelsactiviteit, wat *in casu* het geval zou zijn.

De tussenkomende partij argumenteert vervolgens dat wanneer de activiteiten van AGO INTERIM en VDAB WERKWINKEL niet als handelsfunctie maar als kantoorfunctie worden beschouwd, dan moet worden vastgesteld dat deze kantooractiviteiten beperkt blijven tot een nevenbestemming. Het BPA voorziet immers geen percentage van deze nevenbestemming en de kantooroppervlakte van unit 5 bedraagt alsdan één vijfde of twintig procent van het geheel. Gezien de enige voorwaarde is dat de nevenbestemming direct verbonden moet zijn aan de handelsactiviteit en deze in het BPA niet verder wordt verduidelijkt, meent de tussenkomende partij dat de vijf units fysiek aan elkaar verbonden zijn zodat er wel degelijk een binding tussen enerzijds de nevenactiviteiten kantoor, anderzijds de hoofdactiviteit handel bestaat. Ook zouden de activiteiten van de werkwinkel van VDAB en AGO INTERIM een directe link hebben met de activiteiten van de handelszone.

Tot slot stelt de tussenkomende partij dat reeds herhaalde malen werd aangegeven dat ingeval BPA's onduidelijk zijn, zij in het voordeel van de aanvrager moeten worden ingevuld en niet-beperkend worden uitgelegd. De verwerende partij zou aldus correct, zorgvuldig en wettig

gehandeld hebben door de vergunning te verlenen, vermits deze voldoet aan de voorwaarden van het BPA.

2.3

Aangaande het derde middel meent de tussenkomende partij dat de verwerende partij wel degelijk het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar als basis heeft gebruikt. Dit zou immers blijken uit de opbouw van de bestreden beslissing, dat, zoals verzoekende partij aangeeft, gelijklopend is met het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. De omstandigheid dat de laatste alinea's afwijken van het verslag, is volgens de tussenkomende partij logisch nu de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet kon worden gevolgd en de verwerende partij het correcte standpunt van de aanvrager volgde. De verwerende partij zou zodoende een eigen en correcte motivering hebben geformuleerd waar zij meent dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar foutief tot de conclusie komt dat er sprake zou zijn van een functiewijziging. Verder zou de verwerende partij niet gehouden zijn de afwijking van elk door de van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar aangehaald aspect toe te lichten maar volstaat het om het belangrijkste verschil te motiveren. Bijgevolg diende de verwerende partij zich niet uit te spreken over de vermeende strijdigheid met artikel 16, 3°, e), 6) van het Besluit Dossiersamenstelling. Zij motiveerde immers beknopt maar afdoende het punt waar zij hoofdzakelijk afwijkt van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, met name het al dan niet strijdig zijn met de geldende voorschriften van het BPA. Te meer daar de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar artikel 15 van het BPA verkeerd zou geciteerd hebben, in die zin dat ook de kantoren een eenduidige band zouden moeten hebben met de handelszaak door het woord 'diensten,' weg te laten. Wanneer dit laatste woord wel wordt toegevoegd, zou de hierop volgende voorwaarde van eenduidige band enkel slaan op het begrip 'diensten', en niet meer op de voorgaande bestemmingen, waaronder 'kantoren'. Aldus meent de tussenkomende partij dat kantoren wel als nevenbestemming mogelijk zijn zonder dat er een eenduidige band moet aangetoond worden met de handelszaak.

De tussenkomende partij stelt dat de verwerende partij bijgevolg een afdoende onderzoek heeft gevoerd naar de verenigbaarheid met de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA. Door aan te geven wat het determinerende motief is om af te wijken van de foutieve beoordeling van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, zou zij hierbij correct, zorgvuldig en wettig gehandeld hebben.

3.

3.1

In haar toelichtende nota omschrijft de verzoekende partij de opgeworpen geschonden beginselen en stelt dat deze wel degelijk op ontvankelijke wijze in het verzoekschrift zijn uiteengezet.

3.2

Ten gronde houdt de verzoekende partij vol dat, ondanks de weerlegging van de tussenkomende partij dat de handelsactiviteit bestaat uit handel in werk, uit de plannen en de feitelijke toestand blijkt dat naast de drie aangeduide handelsruimtes de volledige vloeroppervlakte wordt ingenomen door kantoor of landschapskantoor, zodat er geen sprake is van een hoofdbestemming van klein- of groothandel. Immers zijn deze duidelijk te onderscheiden van het verstrekken van diensten. Ook de verwijzing naar de '21^{ste} eeuwse invulling' van het begrip handel (e-commerce) zou hieraan geen afbreuk doen, gezien er alsdan evenmin sprake is van klein- en groothandel.

De verzoekende partij betwist verder dat het minstens zou gaan om een nevenbestemming in de zin van artikel 15 en dat louter een fysieke band met het gebouw van de handelsactiviteit vereist

zou zijn. Immers moet de nevenbestemming verbonden zijn aan de handelsactiviteit die moet voldoen aan de hoofdbestemming, en wordt in geen van de drie ruimtes van unit 5 een klein- of groothandel voorzien, daar de dienstverlening van AGO INTERIM en de VDAB WERKWINKEL niet in overeenstemming is met de hoofdbestemming van het BPA.

3.3

Wat het derde middel betreft, meent de verzoekende partij dat de omstandigheid dat de bestreden beslissing eenzelfde opbouw heeft als het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, niet betekent dat aan de opgeworpen geschonden bepalingen is voldaan. De verzoekende partij wijst er nog op dat de verwerende partij niet alle argumenten en bezwaren punt voor punt moet beantwoorden, maar wel, wanneer zij afwijkt van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, minstens de andersluidende elementen in dit verslag moet ontmoeten en motiveren. De vaststelling van de tussenkomende partij dat in het verslag van de provinciale stedenbouwkundig ambtenaar artikel 15 van het geldend BPA onvolledig wordt weergegeven, zou hieraan geen afbreuk doen. De vaststelling dat er geen sprake is van een klein- en groothandel en dat de kantoorfunctie als nevenbestemming geen eenduidige band heeft met de handelszaak, zou in de bestreden beslissing niet worden weerlegd.

4.

4.1

In haar laatste schriftelijke uiteenzetting stelt de tussenkomende partij inzake de ontvankelijkheid van het middel dat de verzoekende partij bij de verduidelijking van de opgeworpen schendingen niet verder komt dan een stijlclausule.

4.2

Aangaande het tweede middel meent de tussenkomende partij dat de verzoekende partij opnieuw volledig voorbij gaat aan wat werkelijk werd vergund, met name het regulariseren van de creatie van drie handel- en kantoorruimtes binnen een bestaand vergund volume voorzien voor één handelsruimte. Zodoende zou bij de beoordeling slechts moeten gekeken worden naar de aanvraag en niet naar de invulling van het voorwerp van de aanvraag, zodat, mocht de bestaande invulling van de betrokken ruimtes geen handel uitmaken, *quod non*, het de taak van de handhavende overheid is om hieraan een einde te stellen.

Ondergeschikt stelt de tussenkomende partij dat de strikte interpretatie van het BPA door de verzoekende partij, waarbij de kantoorfaciliteiten als nevenfunctie direct zouden moeten verbonden zijn met de handelsactiviteit zelf en de klein- of groothandel als hoofdbestemming in dezelfde ruimte moet plaatsvinden als de nevenbestemming, niet strookt met het gegeven dat ingeval BPA's onduidelijk zijn, zij in het voordeel van de aanvrager moeten worden ingevuld en niet-beperkend worden uitgelegd.

4.3

Verwijzende naar rechtspraak van de Raad terzake, stelt de tussenkomende partij betreffende het derde middel dat het volstaat dat in de bestreden beslissing wordt gesteld dat het voorwerp van de aanvraag geen functiewijziging betreft maar een regularisatie van wederrechtelijk uitgevoerde werken, en dat om die reden de motivering van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet wordt gevolgd. Zij wijst er op dat de verwerende partij bovendien uitdrukkelijk verwijst naar de visie van de aanvrager dat de activiteiten wel onder handel vallen en de lezing in het BPA in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar foutief was. Zodoende zou er geen schending voorliggen van de artikelen 4.7.22. en 4.7.23, §1, eerste lid VCRO.

Beoordeling door de Raad

1.

Anders dan de tussenkomenende partij opwerpt, kan de verzoekende partij wel degelijk op ontvankelijke wijze tegelijk de schending van de formele en de materiële motiveringsplicht aanvoeren. Om afdoende te zijn in de zin van artikel 3 van de wet van de Motiveringswet, moet de in de bestreden beslissing opgenomen motivering immers pertinent en draagkrachtig zijn, dat wil zeggen dat de aangehaalde redenen met de beslissing te maken moeten hebben en moeten volstaan om de beslissing te dragen. Een motivering die inhoudelijk niet deugt, kan niet afdoende zijn.

De verzoekende partij voert tevens de schending van het vertrouwensbeginsel aan. Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat een recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn zodat de rechtszoekende in staat is zijn rechtshandeling op voorhand in te schatten en waarbij deze moeten kunnen vertrouwen op een zekere standvastigheid bij het bestuur. Het vertrouwensbeginsel is hier eveneens een uitdrukking van nu het betekent dat de rechtszoekende, voortgaand op eerdere houdingen of door een overheid ingenomen standpunten, op een bepaalde uitkomst mocht vertrouwen.

Vastgesteld moet worden dat de verzoekende partij nergens aangeeft op grond van welke eerdere ingenomen standpunten of houdingen van de verwerende partij zij mocht vertrouwen zodat zij *in casu* een welbepaalde uitkomst in die zin mocht verwachten. Het middel is bijgevolg onontvankelijk voor zover de schending van het vertrouwensbeginsel wordt opgeworpen.

2.

De aanvraag betreft de regularisatie van enkele wederrechtelijk uitgevoerde werken met betrekking tot unit 5 van een handelscomplex, met name de opsplitsing in drie delen, het dichtmaken van een vide en de wijziging van de gevel afgestemd op de architectuur van de rest van het gebouw.

Het wordt niet betwist dat de aanvraag gelegen is binnen de grenzen van het bijzonder plan van aanleg (BPA) 'hoek Guido Gezellelaan – Karel Piquélaan' goedgekeurd op 26 april 2006, in een zone voor voortuinstrook gevolgd door een zone voor handel met vooraan een 15 meter brede woonverwevingszone.

3.

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

Artikel 15 van het BPA bepaalt het volgende:

“ ...

Zone voor handel

1. Bestemming

Hoofdbestemming:

- *klein- en groothandel*

Nevenbestemming:

- *Kantoren, wonen, horeca, parking, sociale uitrusting en personeelsvoorzieningen, diensten waarbij een éénduidige band kan worden aangetoond met de handelszaak*
- *de nevenbestemmingen dienen direct verbonden te zijn aan de handelsactiviteit.*

...”

4.

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

Om te voldoen aan de formele motiveringsplicht dient de verwerende partij de 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.

De artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet concretiseren deze beginselen voor eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking die uitgaan van een bestuur en die beogen rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur.

5.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar stelt in zijn verslag dat uit de plannen blijkt dat, naast de vermelding van handelsruimte 1, 2 en 3, de volledige vloeroppervlakte ingenomen wordt als kantoor of landschapskantoor en dat dergelijke bestemming niet in overeenstemming is met de geldende hoofdbestemming zoals bepaald in het BPA die bestaat uit klein- of groothandel. Tevens is er volgens haar geen sprake van een handelsruimte met kantoorfaciliteiten zoals de tussenkomende partij in haar beroepschrift beweert, gezien niet blijkt op welke wijze er nog handelsruimte aanwezig is.

In de bestreden beslissing oordeelt de verwerende partij echter dat, in weerwil van het oordeel van de stad Deinze dat een omvorming tot kantoorruimte niet mogelijk is volgens de bepalingen van het BPA, de stelling van de aanvrager moet worden bijgetreden dat het voorwerp van de aanvraag geen functiewijziging inhoudt maar een regularisatie van de wederrechtelijk uitgevoerde werken. Zodoende dient de gemeente, wanneer zij oordeelt dat naast deze te regulariseren werken toch een niet aangevraagde functiewijziging wordt doorgevoerd, hier handhavend tegen op te treden.

Dergelijke overwegingen kunnen naar het oordeel van de Raad niet doorgaan als een ernstige, laat staan redelijke en zorgvuldige beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de planologische bestemming van het gebied.

Aangezien de verwerende partij in de bestreden beslissing zelf erkent dat het voorwerp van de aanvraag gelegen is binnen de grenzen van het BPA 'hoek Guido Gezellelaan – Karel Piquélaan', diende zij de aanvraag te toetsen aan de bestemmingsvoorschriften die het BPA bepaalt, met name de voorschriften voor de zone voor handel. Dat de aanvrager niet de bedoeling zou hebben om een functiewijziging door te voeren, doet aan voorliggende vaststellingen geen afbreuk. Ingeval van strijdigheid met de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan beschikt de vergunningverlenende overheid niet over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid, maar is ze gebonden door de verordenende kracht van de stedenbouwkundige voorschriften en kan ze daarvan enkel afwijken in de gevallen die de VCRO bepaalt.

Artikel 7.4.4, §1 VCRO bepaalt dat de voorschriften van de plannen van aanleg hun verordenende kracht behouden tot zij worden vervangen en dat van deze voorschriften enkel kan worden afgeweken overeenkomstig de daartoe in de VCRO vastgestelde afwijkingsmogelijkheden. Uit de verordenende waarde van de tekstuele voorschriften vloeit voort dat de vergunningverlenende overheid verplicht is om de bestemmingsvoorschriften uit artikel 15 van het BPA na te leven en dat zij hiervan niet kan afwijken tenzij er beroep kan worden gedaan op een decretale afwijkingsmogelijkheid, wat de verwerende partij in de bestreden beslissing evenwel niet doet. Een afwijking van de voorschriften van het bijzonder plan van aanleg louter op basis van een interpretatie van de aanvrager van de vergunning is immers geen afwijkingsmogelijkheid die in de VCRO voorzien is.

Daarnaast stelde de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar vast dat uit de plannen blijkt dat in weerwil van wat de aanvrager beweert, bijna de volledige vloeroppervlakte ingenomen wordt door kantoor of landschapskantoor en overwoog zij de vergunning te weigeren onder meer op grond van deze vastgestelde onverenigbaarheid van de beoogde functiewijziging met de bestemmingsvoorschriften. Wanneer de verwerende partij een ander standpunt heeft betreffende een aanvraag dan zoals vervat in de tijdens de administratieve procedure uitgebrachte adviezen, met name deze van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, geldt het principe dat zij des te zorgvuldiger moet motiveren waarom zij tot een andere beslissing komt. In de bestreden beslissing bewaart de verwerende partij echter het stilzwijgen over de door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar vastgestelde strijdigheid met het BPA die uitdrukkelijk vermeld staat in de plannen. Nochtans dient zij de aanvraag zowel in feite als in rechte te toetsen op haar toelaatbaarheid.

In ondergeschikte orde merkt de verwerende partij wel nog op dat de aanwezige functies niet strijdig lijken te zijn met de geldende voorschriften, nu verkoop van diensten en adviezen daaromtrent ook onder handel kunnen vallen, zoals voorzien in de voorschriften, en dat ook e-commerce onder handel valt.

Los van de vraag of de verwerende partij terecht de reeds aanwezige functies, waarmee klaarblijkelijk wordt gedoeld op de activiteiten van AGO INTERIM en de VDAB WERKWINKEL in handelsruimten 1, 2 en 3, als handel in de zin van het BPA kan beschouwen, moet worden vastgesteld dat de verwerende partij hierbij niet onderzoekt of de functies die in de overige ruimte worden voorzien en op de plannen worden aangeduid als kantoren, overeenkomstig het BPA eveneens een vorm van klein- en groothandel zijn of eerder een nevenbestemming uitmaken die direct verbonden zijn aan de zogenaamde aanwezige handelsactiviteit.

In haar schriftelijke uiteenzetting haalt de tussenkomende partij verschillende elementen aan om aan te tonen dat de kantoren vermeld op de plannen als nevenbestemming bestaanbaar zijn met de bepalingen van artikel 15 van het BPA, zoals de verhouding van de oppervlakte van deze kantoren ten aanzien van deze van het gehele handelscomplex, en de fysieke binding van unit 5 met de overige units. Geen van deze elementen worden echter betrokken in de bestreden beslissing, en bij de beoordeling van de motiveringsplicht kan enkel rekening gehouden worden met de overwegingen die zijn opgenomen in de bestreden beslissing.

Gelet op het andersluidend standpunt van de verzoekende partij en van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, kan voormelde motivering in de bestreden beslissing niet volstaan om te besluiten tot de verenigbaarheid van de aanvraag met de bestemmingsvoorschriften van het BPA.

Uit het voorgaande volgt dat de verwerende partij, door vooreerst vast te stellen dat de aanvraag geen functiewijziging beoogt, vervolgens vast te stellen dat de reeds aanwezige functies niet

strijdig lijken met de voorschriften van het geldende BPA maar hierbij de overeenstemming van de overige functie van kantoren zoals vermeld op de plannen niet onderzoekt, en zodoende de vergunning verleent, artikel 4.3.1 VCRO, de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidbeginsel schendt.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van bvba DEINZE KOOPCENTER is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 1 oktober 2015, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor de regularisatie van een handels- en kantoorgebouw op de percelen gelegen te Karel Piquélaan 7, 9800 Deinze, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummers 0896G 8, 0896H 8, 0896K 8.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij en dit binnen een termijn van 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 175 euro, ten laste van de verwerende partij
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 22 augustus 2017 door de vijfde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Tariq PELS

Pieter Jan VERVOORT