

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 191.451 van 16 maart 2009
in de zaak A. 131.095/X-11.230.**

In zake : 1. de b.v. HORECA TOTAAL,
 2. de n.v. ZB CENTRALE,
 die woonplaats kiezen bij
 advocaat B. SCHUTYSER,
 kantoor houdende te 1050 BRUSSEL,
 Louizalaan 106

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat B. BRONDERS,
kantoor houdende 8400 OOSTENDE,
E. Beernaertstraat 106.

tussenkommende partij :

de n.v. MAKRO ZELFBEDIENINGSGROOTHANDEL,
die woonplaats kiest bij
advocaat J. BOUCKAERT,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
Loksumstraat 25.

D E R A A D V A N S T A T E, X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de b.v. HORECA TOTAAL en de n.v. ZB CENTRALE op 27 december 2002 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 21 oktober 2002 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening houdende voorwaardelijke inwilliging van het beroep van MAKRO-METRO tegen het besluit van 19 oktober 2001 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge waarbij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het verbouwen van een bestaand bedrijfsgebouw gelegen te Brugge, Dirk Martensstraat 4, kadastraal bekend sectie B, nr. 764/g;

Gelet op het arrest nr. 121.721 van 16 juli 2003 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing wordt verworpen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting, op 14 augustus 2003 ingediend door de b.v. HORECA TOTAAL en de n.v. ZB CENTRALE;

Gezien het verzoekschrift tot tussenkomst, op 7 oktober 2003 ingediend door de n.v. MAKRO ZELFBEDIENINGSGROOTHANDEL;

Gelet op de beschikking van 13 oktober 2003 die de tussenkomst van de n.v. MAKRO ZELFBEDIENINGSGROOTHANDEL toelaat;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien de memorie van de tussenkomende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur S. DE TAEYE;

Gelet op de beschikking van 23 mei 2006 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 21 januari 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 20 februari 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad P. LEFRANC;

Gehoord de opmerkingen van advocaat I. VAN GIEL, die loco advocaat B. SCHUTYSER verschijnt voor de verzoekende partijen, van advocaat F. TEMMERMAN, die loco advocaat B. BRONDERS verschijnt voor de verwerende partij, en van advocaat T. GERNAEY, die loco advocaat J. BOUCKAERT verschijnt voor de tussenkomende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd F. DE BUEL;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. Feiten

1.1. Op 10 april 2001 wordt door Metro, divisie Makro Zelfbedieningsgroothandel n.v. een bouwvergunning aangevraagd voor het verbouwen van een bestaand bedrijfsgebouw op een perceel gelegen aan de Dirk Martensstraat 4 te Brugge. De aangevraagde werken behelzen de afbraak van een bestaand voorgebouw in metselwerk (burelen), de aanbouw van een ontvangstruimte van gekoelde producten, de wijzigingen van gevelopeningen en omgevingsaanleg, meer bepaald groenaanleg en verharding.

Een bij de aanvraag gevoegde bijlage vermeldt dat de aanvrager “het inzicht (heeft) te Brugge een groothandelszaak in te richten in de bestaande gebouwen” op voormeld adres.

In de bij de aanvraag gevoegde nota wordt gesteld dat de “aanvrager (...) geenszins (betwist) dat de beoogde groothandelsactiviteit afwijkt van de genoemde gebiedsbestemming”.

1.2. Het betrokken perceel is volgens het bij het koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan Brugge-Oostkust, gelegen in een gebied voor milieubelastende industrieën.

Het is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

1.3. Ter gelegenheid van het openbaar onderzoek dat wordt gehouden van 16 juni tot 13 juli 2001, worden 12 bezwaarschriften ingediend.

Met een besluit van 3 augustus 2001 verklaart het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge, de bezwaren ontvankelijk doch ongegrond, en verleent het een voorwaardelijk gunstig pre-advies.

1.4. De gemachtigde ambtenaar verleent op 27 september 2001 een ongunstig advies:

“Overwegende dat de gevraagde bestemming een zelfbedieningsgroothandel betreft, die op zich niet verenigbaar is met de voorschriften van het gewestplan; dat de bouwheer in zijn toelichting dit ook niet heeft ontkend; dat de laatste toegekende bouwvergunning sloeg op het bouwen van een regionaal depot; dat uit de gegevens blijkt dat op 09.10.1992 een exploitatievergunning werd

verleend voor het uitbaten van een groothandel met zelfbediening; dat voor deze bestemmingswijziging geen bouwvergunning bekend is;

Overwegende dat dergelijke grootschalige groothandelsactiviteit, die dicht aanleunt tegen detailhandel, naar aard en schaligheid niet thuishoort in een gebied voor milieubelastende industrie, dat uit de aanleg van een grote parking blijkt dat de verkeersdensiteit duidelijk zal toenemen en dat de inrichting duidelijk een verkeersverwekker is; dat op het gebied van verkeersgeneratie dergelijke vestiging te vergelijken is met de grootschalige kleinhandelsvestigingen; dat uit bovengaande blijkt dat de gevraagde bestemming niet verenigbaar is met de plannen van aanleg”;

1.5. Het college van burgemeester en schepenen weigert met een besluit van 19 oktober 2001 de bouwvergunning te verlenen.

1.6. De aanvrager stelt tegen dit weigeringsbesluit op 28 november 2001 administratief beroep in bij de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen.

Tegen het uitblijven van een beslissing van de deputatie, stelt de aanvrager op 24 juni 2002 administratief beroep in bij de minister.

1.7. Met een schrijven van 25 juli 2002 aan de afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen stelt de gemachtigde ambtenaar wat volgt:

“Het past hier nogmaals te onderlijnen dat de bewering van de aanvrager, als zou huidige aanvraag betrekking hebben op de modernisering van een bestaande en behoorlijk vergunde zelfbedieningsgroothandel, niet correct is. Voor de wijziging van de bestemming van aanvankelijk een depot (opslag) en later depot met autobergplaats voor 30 voertuigen en een garage-werkplaats naar een groothandel met zelfbediening werd, niettegenstaande het bouwvergunningsplichtige karakter van deze functiewijziging, nooit geen bouwvergunning aangevraagd laat staan verleend”.

1.8. Met het bestreden ministerieel besluit van 21 oktober 2002 wordt het beroep van de aanvrager ingewilligd en wordt de vergunning voorwaardelijk verleend “mits (onder meer) het effectief een zelfbedieningsgroothandel betreft voor de horeca en de kleinhandel in de voedingssector en voor de grootverbruikers conform (het) voorstel van de betrokken dienst d.d. 8 augustus 2001”.

2. Ontvankelijkheid

2.1.1. De verzoekende partijen stellen in het verzoekschrift dat zij “langs informele weg op 3 december 2003 (lees: 3 december 2002) kennis (hebben) gekregen van de door hen thans bestreden beslissing”.

2.1.2. De verwerende partij betwist de tijdigheid van het ingestelde beroep. Zij betoogt dat de verzoekende partijen de bewering dat zij op het voormelde tijdstip langs informele weg kennis hebben genomen van het bestreden besluit “geenszins geloofwaardig” maken en dat “van haar (sic) (...) verwacht (mocht worden) dat zij als belanghebbend, normaal zorgvuldig persoon, stipt, rechtstreeks en persoonlijk om deze informatie had dienen te vragen”.

2.1.3. De verzoekende partijen repliceren dat de verwerende partij “geen enkel element aan(voert) waaruit is af te leiden dat de verzoekende partijen vroeger kennis van het toekennen van de vergunning zouden hebben gehad”.

2.1.4. De bestreden stedenbouwkundige vergunning diende noch bekendgemaakt, noch aan derden betekend te worden, zodat krachtens artikel 4 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de beroepstermijn van zestig dagen ingaat met de dag waarop de verzoekende partij er kennis van heeft gehad of geacht moet worden er kennis van te hebben gehad.

Het mag evenwel niet in de macht van een potentiële verzoekende partij liggen, wanneer zij in de mogelijkheid is kennis te nemen van de bestuurshandeling die zij eventueel met een annulatieberoep wenst te bestrijden, die kennisneming voor onbepaalde tijd uit te stellen en daardoor de aanvangsdatum van de termijn van beroep willekeurig te verschuiven, zodat de rechtsgeldigheid en het voortbestaan van de bedoelde bestuurshandeling buiten weten, zowel van de overheid van wie zij uitgaat, als van alle andere belanghebbenden, in het ongewisse wordt gehouden, met alle nadelige gevolgen vandien.

Het beginsel volgens hetwelk voorkomen moet worden dat de gelding van de administratieve beslissingen te lang onzeker blijft, en dat aan voormeld artikel 4 van de procedureregeling ten grondslag ligt, eensdeels, en de noodzaak van een evenwichtige bescherming van de belangen én van de bouwheer én van de omwonenden en andere belanghebbende personen, anderdeels, brengen mee dat degene die meent te worden benadeeld door een stedenbouwkundige vergunning en die het bestaan van die vergunning moet vermoeden, de verplichting heeft om binnen een redelijke termijn gebruik te maken van de hem ter beschikking staande middelen om kennis te nemen van de inhoud van de afgegeven stedenbouwkundige vergunning, bijvoorbeeld van de mogelijkheid die hem door het toentertijd geldende artikel 2 van het koninklijk besluit van 22 oktober 1971 tot uitvoering van artikel 63 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van

de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw werd geboden om ten gemeentehuize kennis te nemen van de inhoud van de afgegeven stedenbouwkundige vergunning.

Eens die redelijke termijn verstreken, neemt de termijn van 60 dagen om een annulatieberoep in te dienen, een aanvang.

Het is zaak van de partij die aanvoert dat het beroep laattijdig is, het bewijs te leveren van het tijdstip waarop de verzoekende partij kennis had of kon hebben van de mogelijke afgifte van de bestreden vergunning, bijvoorbeeld door aan te tonen wanneer de kwestieuze werken werden aangevat.

Het is dan weer zaak van de verzoekende partij in voorkomend geval aan te tonen dat zij binnen de redelijke termijn, via de geëigende middelen de nodige inlichtingen over de bestreden vergunning heeft proberen in te winnen.

2.1.5. De verwerende partij faalt in de bewijslast die op haar rust. Zij toont niet aan dat de verzoekende partijen eerder dan op 3 december 2002 kennis hebben of konden hebben gekregen van het bestreden besluit.

2.1.6. De exceptie wordt verworpen.

2.2.1. De tussenkomenende partij betwist het belang van de verzoekende partijen. Zij betoogt dat de vestigingen van de verzoekende partijen naar eigen zeggen “gelegen zijn op ongeveer 1,5 km van de inplanting van de Metro-vestiging”, maar in werkelijkheid “op bijna 3 km gesitueerd zijn van de geplande Metro-vestiging aan de Dirk Martensstraat 4” zodat “niet (kan) gesteld worden dat zij ‘in de onmiddellijke nabijheid’ van de betrokken vestiging gelegen zijn”, de “verzoekende partijen (...) geen enkel concreet element aan(voeren) ter staving van het belang dat zij zouden hebben als exploitant van een groothandelszaak die op 3 km afstand gelegen zou zijn van de betrokken inrichting”, en één en ander eveneens geldt “indien de vestigingen van verzoekende partijen op 1,5 km gelegen zou(den) zijn”. Voorts betwist zij dat de verzoekende partijen een geoorloofd belang hebben “nu blijkt dat zij niet beantwoorden aan bepaalde wettelijke en reglementaire vereisten” wat betreft de milieuvergunnings- en socio-economische vergunningsplicht.

2.2.2. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de verzoekende partijen, zoals de tussenkomenende partij, zelfbedieningszaken zijn die gespecialiseerd zijn in de toelevering aan horeca-bedrijven, kleinhandelszaken in de voedingssectoren en grootverbruikers, en dat hun zelfbedieningszaken, in vogelvlucht, tussen 1,5 en

3 km van de vestiging van de tussenkomende partij, zijn gelegen en effectief door hen worden uitgebaat.

De verzoekende partijen beschikken aldus, als rechtstreekse concurrenten van de tussenkomende partij, elk over een commercieel belang dat te dezen volstaat voor het op ontvankelijke wijze instellen van het huidige annulatieberoep. De ongeoorloofdheid van dit belang van de beide verzoekende partijen wordt door de tussenkomende partij niet aangetoond. Het beroep tot vernietiging is ontvankelijk.

2.2.3. De exceptie wordt verworpen.

3. Ten gronde

3.1. Het eerste middel is genomen uit de schending van artikel 2, § 1 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet), de artikelen 7.2.0 en 8.2.1.2 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: het inrichtingsbesluit) en de materiële motiveringsplicht.

De verzoekende partijen betogen dat het bestreden besluit in strijd met de voormelde bepalingen van het inrichtingsbesluit aanneemt dat “de aanvraag, zijnde een groothandel, niet in strijd is met de planologische voorschriften van het gewestplan”, “de handelszaak waarop de bouwaanvraag betrekking heeft geen industrieel of ambachtelijk bedrijf is, niet onder de limitatieve opsomming van complementaire dienstverlenende bedrijven is opgenomen en ook niet ten behoeve van de, in de zone gevestigde, industriële bedrijven wordt opgericht”, de groothandelszaak niet als een opslagplaats kan worden beschouwd aangezien uit het bij de aanvraag gevoegde plan “blijkt dat de vergunning geen betrekking heeft op een opslagplaats maar op een winkelruimte van 6000 m²” waarin “geen goederen (worden) opgeslagen maar wel op een gestructureerde wijze in een zelfbedieningsformule aan klanten te koop (worden) aangeboden” in “verschillende afdelingen”, en een winkelruimte “een ruimte (is) waarnaar de klant zich zelf begeeft om goederen aan te kopen of af te halen” terwijl “een opslagplaats (...), daarentegen, (...) (dient) om goederen op te slaan in afwachting van hun vervoer naar een klant”.

3.2. De verwerende partij repliceert dat in een industriegebied tevens complementaire dienstverlenende bedrijven ten behoeve van de andere industriële bedrijven, zoals onder meer opslagplaatsen van goederen bestemd voor nationale of internationale verkoop toegelaten zijn, onder depot “volgens Van Dale (...) ‘voorraad van waren aan een derde ter verkoop gegeven’ en ‘zaak waar koopwaren in ‘t klein voor rekening van de groothandelaar verkocht worden’ wordt verstaan zodat “aan het uitbaten van een depot (...) het verkopen van goederen (...) inherent (is)” en “het aan de vergunningverlenende overheid (stond) om een depot te beschouwen als hebbende een dienstverlenende, namelijk, distribuerende functie, waarbij dergelijke distributie niet enkel dient uit te gaan van de uitbater zelf, maar het ook mogelijk is de klanten/handelaars zelf te laten goederen afhalen, zonder hierbij afbreuk te doen aan de distribuerende aard van het bedrijf”.

3.3. De verzoekende partijen dupliceren “dat niet elke opslagplaats sowieso commercieel van aard is of aanleiding geeft tot de exploitatie van commerciële activiteiten en dat, a fortiori, de opslagplaatsen die vergund zijn in een voor milieubelastende industrieën bestemde zone moeten worden geacht noodzakelijk te zijn in het kader van de in die zones ontwikkelde industriële activiteiten”, “een al te ruime interpretatie van het begrip ‘opslagplaatsen van goederen bestemd voor nationale of internationale verkoop’ die ook traditionele winkelruimten voor commerciële handelsactiviteiten zou insluiten, niet verenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening” en “afbreuk (...) aan de bestemming als industriegebied” doet omdat “percelen die zijn ingenomen door handelsbedrijven die niet in een industriegebied thuishoren (...) niet langer ter beschikking (zijn) van ondernemingen met een activiteit die wel in een industriegebied thuishoort”, “zelfs (...) aangenomen dat de (...) zelfbedieningsgroothandel (...) moet worden beschouwd als een opslagplaats van goederen” dan voldoet het niet aan de voorwaarde van de complementariteit omdat het “bezwaarlijk (kan) worden voorgesteld als een activiteit dienstig voor industriële activiteiten” maar integendeel “een groothandel (betreft) die beoogt een publiek van kleinhandelszaken in de voedingssector en grootgebruikers te bedienen”.

3.4. De tussenkomenende partij laat gelden dat de overwegingen van het bestreden besluit die in het middel worden bekritiseerd “niet de essentiële overwegingen zijn waarop de beslissing steunt” zodat “dit middel (...) dan ook gericht (is) tegen een overtollige motivering en (...) als onontvankelijk (dient) te worden afgewezen”, en, ondergeschikt, de verzoekende partijen “niet in concreto

aantonen op welke wijze” de ingeroepen bepalingen en materiële motiveringsplicht “geschonden zouden zijn” zodat het middel onontvankelijk is, minstens niet gegrond omdat “de kritiek (...) zich eigenlijk (...) tegen de formele motivering van de bestreden beslissing (richt) (...), terwijl in het middel enkel de schending van de materiële motiveringsplicht wordt aangevoerd”.

3.5. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat het bedrijfsgebouw volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij het koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan Brugge-Oostkust gelegen is in een gebied voor milieubelastende industrie.

3.6. Artikel 7.2.0 van het inrichtingsbesluit bepaalt dat industriegebieden bestemd zijn voor de vestiging van industriële of ambachtelijke bedrijven, en dat in deze gebieden complementaire dienstverlenende bedrijven ten behoeve van de andere industriële bedrijven zijn toegelaten, namelijk bankagentschappen, benzinestations, transportbedrijven, collectieve restaurants en opslagplaatsen van goederen bestemd voor nationale of internationale verkoop.

Opslagplaatsen voor handelsdoeleinden of magazijnen waarvoor geen enkel verband met enige industriële activiteit in de betrokken zone aannemelijk wordt gemaakt, zijn niet verenigbaar met de gewestplanbestemming industriegebied.

Het vergunde bedrijfsgebouw ten behoeve van, wat de tussenkomende en de verwerende partij zelf omschrijven als, een “gespecialiseerde groothandel voor horeca- en food-professionals” kan niet worden beschouwd als een opslagplaats in de zin van artikel 7.2.0 van het inrichtingsbesluit.

3.7. Anders dan de tussenkomende partij voorhoudt, vormen de eerste overwegingen in het bestreden besluit waarbij wordt aangenomen dat de functie van zelfbedieningsgroothandel “niet in strijd is met de planologische voorschriften van het gewestplan”, een decisief motief voor het verlenen van de bestreden vergunning.

3.8. Uit het voorgaande volgt dat het bestreden besluit artikel 2, § 1 van het gecoördineerde decreet, dat bindende en verordenende kracht geeft aan de gewestplannen, schendt.

3.9. Het middel is in zoverre gegrond.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 21 oktober 2002 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening houdende voorwaardelijke inwilliging van het beroep van MAKRO-METRO tegen het besluit van 19 oktober 2001 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge waarbij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het verbouwen van een bestaand bedrijfsgebouw gelegen te Brugge, Dirk Martensstraat 4, kadastraal bekend sectie B, nr. 764/g.

Artikel 2.

De kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 700 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

De kosten van de tussenkomst, bepaald op 125 euro, komen ten laste van de tussenkomende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zestien maart 2009, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	P. LEFRANC,	staatsraad,
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraad,
Mevr.	S. DE CLERCQ,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DE CLERCQ.

R. STEVENS.