RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

nr. 195.855 van 9 september 2009
in de zaak A. 79.217/X-8248.

In zake : de n.v. ALPHA MOTORHOMES,
die woonplaats kiest bij
advocaat P. LACHAERT,
kantoor houdende te 9820 MERELBEKE,
Hundelgemsesteenweg 166, bus 5-6

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat P. AERTS,
kantoor houdende te 9000 GENT,
Coupure 5.

D E R A A D V A N S T A T E, Xe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. ALPHA MOTORHOMES op 3 juli 1998 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 6 april 1998 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening houdende inwilliging van het beroep van de gemachtigde ambtenaar tegen het besluit van 5 juni 1997 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen waarbij aan de n.v. ALPHA MOTORHOMES de bouwvergunning wordt verleend voor de regularisatie van het splitsen en verbouwen van een bestaand industriegebouw te Temse, Kapelanielaan, kadastraal bekend sectie B, nrs. 239, 240, 241 en 242/a;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur A. VAN MINGEROET;

Gelet op de beschikking van 10 juni 2003 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 memorie van de verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 1 april 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 8 mei 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad J. VAN NIEUWENHOVE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P. LACHAERT, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat I. BOCKSTAELE, die loco advocaat P. AERTS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur A. VAN MINGEROET;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. <u>De feiten</u>

1.1. Op 17 september 1996 (datum van het ontvangstbewijs) vraagt de verzoekende partij aan het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Temse een stedenbouwkundige vergunning voor het "bouwen van een showroom voor motorhomes en garage na splitsing industrieel gebouw" op een perceel gelegen te Temse, Kapelanielaan, kadastraal bekend sectie B, nrs. 239, 240, 241 en 242/a.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Sint-Niklaas-Lokeren, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 november 1978, gelegen in industriegebied. Het is eveneens gelegen binnen het gebied van het bij koninklijk besluit van 5 oktober 1978 goedgekeurde bijzonder plan van aanleg nr. 11 "Winnikwijk".

1.2. Op 19 februari 1997 geeft de gemachtigde ambtenaar een ongunstig advies op grond van de volgende overwegingen:

> "Overwegende dat het perceel volgens het gewestplan St.-Niklaas-Lokeren K.B. dd. 7.11.1978 gelegen is in een industriegebied;
> - Overwegende dat de aanvraag het opsplitsen betreft van een bestaand bedrijf in twee verschillende bedrijven en het verbouwen;

- Overwegende dat het afgesplitst gedeelte zal fungeren voor een showroom; dat de voorziene uitbreiding met een garage niet in verhouding staat met de planologische voorschriften van het gewestplan;
- Overwegende dat de hoofdfunctie van het gebouw zijnde showroom als strijdig te beschouwen is met de bestemming van het gewestplan.
Besluit: ongunstig advies".

1.3. Op 25 februari 1997 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Temse de stedenbouwkundige vergunning overeenkomstig het ongunstig advies van de gemachtigde ambtenaar.

1.4. Op 24 maart 1997 stelt de verzoekende partij tegen deze weigeringsbeslissing administratief beroep in bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen op volgende gronden:

"Ons bedrijf bevat een show-room-burelen-opslagplaats voor onderdelen en een garage-werkplaats voor de distributie- en onderhoud van motorhomes bestemd voor binnen- en buitenland.
Bovendien is het zo dat het gedeelte - op de bouwtekening voorzien als opslagruimte voor onderdelen - een open verbinding met de werkplaats is en als zodanig als werkruimte in gebruik is.
Voorts is het zo dat wij 25 motorhomes in de verhuur hebben die stalling nodig hebben in de periode dat deze niet verhuurd worden. Deze staan dus in het gedeelte dat op de bouwtekening als showroom gekend is.
We mogen dan ook stellen dat - in deze onwetendheid - mogelijk de begrippen opslagruimte en showroom door ons niet helemaal juist werden geïnterpreteerd.
Het is een gemengd bedrijf waar gezien de omvang van een motorhome een grote ruimte moet voorzien zijn om ons assortiment te tonen. In de industriezone zijn verschillende garages met showrooms - groothandeldistributie en supermarkten aanwezig.
Overwegende dat we voor dezelfde activiteiten een bouw- en exploitatievergunning hadden in ons oud bedrijf - te Temse Kapelanielaan 18a, vragen wij ons af - idem het gemeentebestuur van Temse, waarom voor éénzelfde bedrijf in expansie en meer personeel, in de toekomst voor een grotere distributieactiviteit we geen bouwvergunning krijgen voor een verandering binnen een bestaand gebouw dat anders misschien leeg stond".

1.5. Op 5 juni 1997 willigt de bestendige deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen het administratief beroep in dat werd ingesteld door de verzoekende partij.

De bestendige deputatie overweegt het volgende:

"Overwegende dat de aanvraag strekt tot het bekomen van een vergunning voor het verbouwen van een industriegebouw tot een garage met showroom voor motorhomes, op een perceel gelegen te Temse, Kapelanielaan, kadastraal bekend sectie B, nrs. 239, 240, 241, 242a;

Overwegende dat uit het ingestelde onderzoek blijkt dat de bouwplaats gelegen is in een industriezone, waarvan het merendeel der bedrijven - georiënteerd naar de gewestweg N16 - handelsactiviteiten uitvoeren en beschikken over een showroom (Saab, Nissan, Fiat, Alfa Romeo, Renault, Ferro-keukens, badkamers en interieur);

dat het bedrijf van appelant gericht is op de distributie, verkoop , onderhoud en verhuur van motorhomes;

dat de vorige vestiging van appelant gelegen is in hetzelfde industriegebied thans verlaten is en te koop staat;

dat alle aangevraagde werken zijn uitgevoerd en het bedrijf reeds volop haar activiteiten uitoefent;

dat de showroom tevens moet dienen voor de stalling van een 25-tal motorhomes in verhuur;

dat achter het bedrijf ook nog mogelijkheid is tot stalling op een parking;

dat errond een oprit is aangelegd;

dat vooraan voldoende parking is voor klanten;

Overwegende dat de opsplitsing beoogd wordt van een bestaand bedrijfsgebouw in 3 verschillende blokken d.m.v. gemene muren;

dat deze gemene muren 20 cm dik en uitgevoerd zijn in cellenbetonblokken;

dat één van de blokken, rechts vooraan, zal verbouwd en uitgebreid worden tot het bedrijf van appelant;

dat het afgesplitst gedeelte zal fungeren als showroom met vooraan enkele burelen;

dat de voorgevel zal aangepast worden voor een vitrine;

dat achteraan een gedeelte zal fungeren als opslagplaats voor onderdelen en garage-werkplaats, die in elkaar overlopen;

dat de garage-werkplaats achteraan wordt aangebouwd tegen het gebouw (14 m bij 12 m en dak op zelfde hoogte als het bestaand gebouw);

Overwegende dat de bouwplaats, volgens de planologische voorzieningen van het bij K.B. van 7 november 1978 vastgesteld gewestplan St. -Niklaas-Lokeren, gelegen is in een industriegebied;

dat, volgens art. 7.2.0. van het K.B. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, de industriegebieden bestemd zijn voor de vestiging van industriële of ambachtelijk bedrijven, alsmede complementaire dienstverlenende bedrijven ten behoeve van de andere industriële bedrijven;

dat de bouwplaats, tevens gelegen is binnen de grenzen van het bij K.B. van 5 oktober 1978 goedgekeurd BPA 11 ‘Winniwijk’;

dat art. 4 van de stedenbouwkundige voorschriften van dit BPA de gronden bestemt voor de vestiging van industriële, ambachtelijke en dienstverlenende bedrijven, kleine en middelgrote ondernemingen;

dat het voor de beoordeling van belang is te weten op welk plan dient gesteund;

dat volgens het arrest van de Raad van State nr. 23.832 dd. 10 december 1983 inzake Steeno, een later vastgesteld hoger plan van aanleg een grotere rechtskracht heeft dan een eerder goedgekeurd lager plan van aanleg, zodat het K.B., houdende vaststelling van het gewestplan van rechtswege de ermee strijdige bepalingen van vroegere gemeentelijke plannen van aanleg opheft;

dat derhalve dient nagegaan of er overeenstemming dan wel strijdigheid is tussen de bepalingen van beide genoemde plannen van aanleg;

dat in casu geen strijdigheid, doch overeenstemming bestaat tussen beide plannen;

dat de aanvraag de opsplitsing van een bestaand bedrijf behelst;

dat de aanvraag in functie staat van een ambachtelijke (garage) en commerciële (showroom) activiteit, die complementair zijn aan elkaar;

dat de aanvraag in overeenstemming is met de bestemming van een industriegebied;

dat de verbouwings- en uitbreidingswerken de goede plaatselijke aanleg niet schaden en niet in strijd zijn met het plan van aanleg;

dat het beroep vatbaar is voor inwilliging".

1.6. Op 7 augustus 1997 stelt de gemachtigde ambtenaar administratief beroep in tegen het besluit van de bestendige deputatie. In zijn beroepschrift stelt de gemachtigde ambtenaar het volgende:

"Mijn bestuur steunt zijn beroep op volgende argumenten:
Het betreft een overwegend commerciële functie (verhuur en verkoop van motorhomes) en is aldus strijdig met de planologische voorzieningen (industriezone) van het gewestplan Sint-Niklaas KB dd. 07/11/78.

Het bestaand (gesloten) industriegebouw is nog zeker geschikt om andere echte ambachtelijke of industriële bestemmingen in onder te brengen".

1.7. Bij besluit van 6 april 1998 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening wordt het beroep van de gemachtigde ambtenaar ingewilligd, onder meer op volgende gronden:

"Overwegende dat vooreerst dient nagegaan in welke mate al dan niet strijdigheid bestaat tussen de bovenvermelde plannen van aanleg; dat in de voorschriften van het betrokken bijzonder plan van aanleg onder meer wordt gesteld:

'De gronden zijn bestemd voor de vestiging, ontsluiting en uitrusting van industriële, ambachtelijke en dienstverlenende bedrijven, kleine en middelgrote ondernemingen, de socio-recreatieve voorzieningen ten behoeve van het tewerkgesteld personeel en voor inrichtingen van openbaar nut. Inzover de veiligheid en de goede werking van het bedrijf dit vereisen kunnen de bedrijfsgebouwen mede de huisvesting omvatten van het nodige bewakingspersoneel';

dat uit deze formulering blijkt dat de voorzieningen van het bijzonder plan van aanleg verder gaan dan het gewestplan; dat dit blijkt uit het feit dat in de gewestplannen afzonderlijke zones zijn voorzien, zowel voor kleine en middelgrote ondernemingen enerzijds als voor dienstverlenende bedrijven anderzijds; dat elk van deze zones in het gewestplan hun eigen, specifieke voorschriften hebben, terwijl volgens het bijzonder plan van aanleg al deze bedrijvigheden in één en dezelfde zone kunnen worden ondergebracht; dat zich aldus wel degelijk een strijdigheid tussen de betrokken voorschriften van de plannen van aanleg voordoet en de zienswijze van de bestendige deputatie zodoende niet kan worden bijgetreden; dat, rekening houdend met de bepalingen van het arrest nr. 23.832 van de Raad van State inzake Steeno, onderhavige aanvraag dient getoetst aan de voorzieningen van het gewestplan;

Overwegende dat uit de bovenbeschreven kenmerken van het ontwerp duidelijk naar voren komt dat dit een praktisch zuiver commerciële functie vervult; dat dergelijke activiteiten zelfs onder bepaalde voorwaarden kunnen toegelaten worden in een woongebied en hooguit dienen te worden verwezen naar een dienstverleningsgebied; dat de betrokken activiteit zeker niet kan worden beschouwd als een dienstverlenend bedrijf zoals dit wordt bedoeld en

omschreven is in bovenvermeld artikel 7 van het betrokken koninklijk besluit van 28 december 1972; dat aldus dient gesteld dat het project neerkomt op een gebruikswijziging die strijdig is met de op het betrokken gewestplan voorziene industriële bestemming van het gebied.

Overwegende dat in deze context ook rekening dient gehouden met de bepalingen van artikel 43, §2, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996; dat uit de samenlezing van de bepalingen van dit artikel volgt dat de gemachtigde ambtenaar bij het verlenen van een gunstig advies mag afwijken van de voorschriften van een ontwerp-gewestplan of van een gewestplan wanneer de aanvraag onder meer betrekking heeft op het wijzigen van het gebruik zoals bepaald in artikel 42, § 1, punt 7 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996; dat bovengenoemde afwijkingsmogelijkheid slechts toepassing kan vinden indien de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad; dat dit betekent dat onder meer de ruimtelijke draagkracht van het gebied niet mag worden overschreden en dat de voorziene verweving van functies de aanwezige of te realiseren bestemmingen in de onmiddellijke omgeving niet in het gedrang brengt of verstoort; dat tevens onder gebruikswijziging moet worden verstaan dat deze enkel kan gepaard gaan met verbouwing, hetgeen wil zeggen zonder volumevermeerdering noch herbouwen van het bestaande volume;

Overwegende dat in deze context dient opgemerkt dat het hier, zoals terecht door de gemachtigde ambtenaar wordt opgemerkt, gaat om een gebouw dat nog altijd zijn industriële functie kan vervullen; dat het ontwerp zelf ook te kleinschalig is om in dergelijke industriezone te worden ondergebracht of naar een daartoe geëigende en specifieke zone te worden verwezen; dat gelijkaardige vestigingen van hetzelfde type en dezelfde omvang in dit gebied niet voorhanden zijn; dat het hier trouwens in zijn totaliteit om een niet onbelangrijk industriegebied gaat en de toekomstige aanleg of inrichting ervan niet in het gedrang mag worden gebracht; dat het tenslotte belangrijk is erop te wijzen dat een volumevermeerdering wordt doorgevoerd door de aanbouw van een nieuwe garage achteraan tegen het gebouw; dat derhalve de gestelde voorwaarden niet vervuld zijn; dat aldus de gevraagde regularisatie de goede aanleg van de plaats in het gedrang brengt en stedenbouwkundig niet kan worden aanvaard; dat de inwilligingsbeslissing van de bestendige deputatie het algemeen belang schaadt en in strijd is met een degelijk beleid inzake ruimtelijke ordening; dat zodoende het hoger beroep van de gemachtigde ambtenaar in aanmerking komt voor inwilliging".

2. <u>Ten gronde</u>

2.1.1. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 2 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet).

De verzoekende partij betoogt dat de bepalingen van het bijzonder plan van aanleg "Winnikwijk" (hierna: het BPA) nooit bij koninklijk besluit werden afgeschaft en dientengevolge hun materiële rechtskracht hebben behouden en toepassing moeten vinden. Het BPA vormt een verdere verfijning van het gewestplan Sint-Niklaas-Lokeren. Het bedrijf van de verzoekende partij bestaat overwegend uit dienstverlenende activiteiten, zodat het onder het toepassingsgebied

van artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA valt, net als gelijkaardige vestigingen in de buurt.

2.1.2. Artikel 7.2.0 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: 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".

2.1.3. Artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA bepaalt het volgende:

> "De gronden zijn bestemd voor de vestiging, ontsluiting en uitrusting van industriële, ambachtelijke en dienstverlenende bedrijven, kleine en middelgrote onderneming, de socio-recreatieve voorzieningen ten behoeve van het tewerkgestelde personeel, en voor inrichtingen van openbaar nut. In zover de veiligheid en de goede werking van het bedrijf dit vereisen kunnen de bedrijfsgebouwen mede de huisvesting omvatten van het nodige bewakingspersoneel".

2.1.4. In haar uiteenzetting van het eerste middel gaat de verzoekende partij er van uit dat de activiteiten van haar bedrijf "voor het overwegend gedeelte uit dienstverlening, nl. het verbouwen, aanpassen en onderhouden van motorhomes" bestaan "en voor een ondergeschikt gedeelte in commerciële activiteiten, nl. de verkoop van motorhomes". Naar luid van artikel 7.2.0 van het inrichtingsbesluit zijn in industriegebieden evenwel enkel "complementaire dienstverlenende bedrijven ten behoeve van de andere industriële bedrijven toegelaten, namelijk bankagentschappen, benzinestations, transportbedrijven, collectieve restaurants en opslagplaatsen van goederen bestemd voor nationale of internationale verkoop", terwijl het bedrijf van de verzoekende partij niet tot deze limitatief opgesomde dienstverlenende bedrijven kan worden gerekend.

Nu artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA onder meer dienstverlenende bedrijven zonder onderscheid toelaat in het betrokken industriegebied, kan het bezwaarlijk als een verfijning of aanvulling van de toepasselijke gewestplanbestemming gelden, maar is het wel degelijk strijdig met artikel 7.2.0 van het inrichtingsbesluit, nu een dienstverlenend bedrijf zoals dat van

de verzoekende partij enkel in dienstverleningsgebieden of eventueel in woongebieden kan worden toegestaan.

Het bestreden besluit moest er in die omstandigheden van uit gaan dat de betrokken bepaling van het BPA niet kon worden toegepast en dat de aanvraag strijdig is met de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan. Dat het BPA niet uitdrukkelijk werd opgeheven, doet aan deze conclusie geen afbreuk.

2.1.5. Het eerste middel is niet gegrond.

2.2.1. In het tweede middel wordt de schending aangevoerd van het continuïteitsbeginsel en van het rechtszekerheidsbeginsel.

De verzoekende partij stelt dat zij reeds met dezelfde activiteit in hetzelfde industriegebied was gevestigd en dat voor het eerst bij een verplaatsing binnen hetzelfde zoneringsgebied haar activiteiten als strijdig met de bestemming worden beschouwd. Het bestreden besluit motiveert niet waarom de vestiging vroeger wel werd toegelaten en thans niet meer. De overheid heeft door vroegere vergunningen bij de verzoekende partij verwachtingen gecreëerd, waardoor de verzoekende partij er mocht van uitgaan dat zij ook nu een bouwvergunning zou bekomen.

2.2.2. Uit de bespreking van het eerste middel is gebleken dat het bestreden besluit op goede gronden vaststelt dat “het project neerkomt op een gebruikswijziging die strijdig is met de op het betrokken gewestplan voorziene industriële bestemming van het gebied”. In die omstandigheden kan de verzoekende partij zich niet met goed gevolg beroepen op de door haar aangevoerde beginselen nu die de overheid tot onwettig handelen zou brengen, ongeacht de bestaande toestand en hetgeen in het verleden is gebeurd.

2.2.3. Het tweede middel is niet gegrond.

2.3.1. In een derde middel wordt de schending van de motiveringsplicht aangevoerd.

De verzoekende partij betwist de juistheid van de overweging in het bestreden besluit dat “gelijkaardige vestigingen van hetzelfde type en dezelfde omvang in dit gebied niet voorhanden zijn”. Het bestreden besluit gaat hierdoor niet alleen uit van onjuiste gegevens, maar, vertrekt van de verkeerde premisse en is om beide redenen juridisch onjuist. Het besluit vermeldt nergens waarom, in

tegenstelling tot het bedrijf van de verzoekende partij, andere bedrijven met dezelfde activiteiten de ruimtelijke ordening niet in het gedrang brengen.

2.3.2. De verzoekende partij bestwist enkel de deugdelijkheid van een deel van de motivering. Het bestreden besluit is in eerste instantie immers gedragen door deugdelijke motieven die de weigering kunnen dragen, zoals blijkt uit de bespreking van het eerste middel.

Het door de verzoeker bestreden weigeringsmotief is een overtollig motief waarvan een eventuele onregelmatigheid zonder invloed is op het afdoende karakter van de niet bestreden motivering van het bestreden besluit. De eventuele gegrondheid van de kritiek tegen een overtollig motief kan niet tot de onwettigheid van het bestreden besluit leiden.

2.3.3. Het derde middel is niet gegrond.

OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op negen september 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.**