

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 202.603 van 30 maart 2010
in de zaak A. 174.680/X-12.934.**

In zake: Bram DE RIDDER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Hans Van Dooren
kantoor houdend te 9220 HAMME
Stationsstraat 50
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Veerle Tollenaere
kantoor houdend te 9000 GENT
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 juli 2006, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 30 mei 2006 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende inwilliging van het beroep van de gemachtigde ambtenaar en vernietiging van de beslissing van 22 december 2005 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen waarbij aan Bram De Ridder de vergunning wordt verleend voor de functiewijziging van een gebouw op een perceel gelegen te Dendermonde, Fabriekstraat, kadastraal bekend sectie C, nr. 495/g3.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 december 2009.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Elsbeth De Vylder, die loco advocaat Veerle Tollenaere verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De verzoeker is eigenaar van een gebouw gelegen te Dendermonde, Fabriekstraat, kadastraal bekend sectie C, nr. 495/g3.

Volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Dendermonde, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 november 1978, is het betrokken perceel gelegen in industriegebied.

Het is niet gelegen binnen het gebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan en maakt evenmin deel uit van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Het perceel maakte voorheen deel uit van een groter industrieel geheel, dat het voorwerp heeft uitgemaakt van een verdeling.

3.2. Op 6 oktober 2004 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoeker bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Dendermonde een aanvraag in voor de functiewijziging van het voormelde gebouw naar een kantoor met op de gelijkvloerse verdieping een inkom met burelen, een werkplaats en een computerzaal en op de verdieping kantoren ter verhuring.

Bij besluit van 25 januari 2005 weigert het college van burgemeester en schepenen de gevraagde vergunning op grond van het ongunstig advies van de gemachtigde ambtenaar.

3.3. Op 18 februari 2005 stelt de verzoeker beroep in tegen het voormelde weigeringsbesluit bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen.

Bij besluit van 22 december 2005 willigt de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen dit beroep in op grond van de volgende motieven:

“Overwegende dat het kwestieuze eigendom volgens de planologische voorzieningen van het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan Dendermonde in een industriegebied gelegen is ;

dat artikel 7.2.0. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de gewestplannen bepaalt dat de industriegebieden bestemd zijn voor de vestiging van industriële of ambachtelijke bedrijven, een bufferzone moeten omvatten, eventueel mogelijkheid tot huisvesting van bewakingspersoneel moeten bieden en dat er tevens complementaire dienstverlenende bedrijven ten behoeve van de andere industriële bedrijven dienen toegelaten te worden, namelijk bankagentschappen, benzinestations, transportbedrijven, collectieve restaurants, opslagplaatsen van goederen bestemd voor nationale of internationale verkoop ;

Overwegende dat het inrichten van een gebouw, louter in functie van kantoren, en los van elke in situ uitgevoerde industriële activiteit, strijdig is met hierboven geciteerde bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ;

dat er bijgevolg een planologische onbestaanbaarheid bestaat tussen de aanvraag en het gewestplan ;

Overwegende dat de relevante afwijkingsbepalingen van artikel 145bis §2 van het vermelde decreet van 18 mei 1999 bepalen dat bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige wijziging van de hoofdfunctie van een onroerend bebouwd goed met het oog op een nieuwe functie in de zin van artikel 99, §1, eerste lid, 6/, alleen mag afwijken worden van de voorschriften van een gewestplan of een algemeen plan van aanleg in de volgende gevallen :

- het wijzigen van het gebruik van een bestaand vergund, eventueel leegstaand, landbouwbedrijf, dat volgens het gewestplan niet gelegen is in een recreatiegebied of een ruimtelijk kwetsbaar gebied, behoudens een park-gebied, met als nieuw gebruik uitsluitend wonen, én op voorwaarde dat de volgende voorschriften nageleefd worden :
 - 1/ de bedrijfswoning en de bijgebouwen die er fysisch één geheel mee vormen, krijgen als nieuw gebruik wonen met uitsluiting van meergezinswoningen, maar met inbegrip van tijdelijke verblijfsgelegenheden op voorwaarde dat landbouw als nevenbestemming nog aanwezig blijft;
 - 2/ de bedrijfsgebouwen van dit landbouwbedrijf mogen niet afgesplitst worden van de bedrijfswoning en kunnen enkel een nieuw gebruik krijgen als woningbijgebouwen, of als accommodatie voor tijdelijke verblijfsgelegenheden op voorwaarde dat landbouw als nevenbestemming nog aanwezig blijft;

- het wijzigen van het gebruik van een bestaand, vergund gebouw voor zover deze wijziging is opgesomd in een door de Vlaamse regering vast te leggen lijst;

dat bij besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone opgenomen toelaatbare functiewijzigingen, voornoemde lijst vastgesteld werd;

Overwegende dat artikel 6 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen gelegen buiten de geëigende bestemmingszones, bepaalt dat de hoofdfunctie van een gebouw in een industriegebied gelegen, onder bepaalde voorwaarden geheel of gedeeltelijk kan gewijzigd worden naar een nieuwe functie die tot de functiecategorie 'handel, horeca, kantoorfunctie of diensten' behoort ;

dat de voorgestelde activiteiten tot deze laatste categorie moet gerekend worden ;

dat de appellanten op 25 augustus 2004 een verklaring hebben ondertekend, waarin deze zich verbinden om gedurende tien jaar geen aanvraag meer in te dienen voor ingrijpende werkzaamheden aan het gebouw vanuit financieel of bouwtechnisch oogpunt ;

Overwegende dat het voormalige kantoorgebouw op het oudste gedeelte van de industriële site Den Briel te Baasrode gelegen is, een langgerekte zone die geprangd ligt tussen de Schelde, de provinciale baan Dendermonde - Mechelen 'Fabriekstraat', en de gedesaffekteerde spoorlijn Dendermonde - Mechelen, en die een aantal belangrijke industriële vestigingen huisvest ;

dat het kantoorgebouw aan de kant van de provinciale baan ligt, en tot de eerder genoemde kaasfabriek behoort, waarvan het een integrerend deel uitmaakt ;

dat het bedoelde industriegebied later op het gewestplan Dendermonde met een zone uitgebreid werd die zich aan de overkant van de bovengenoemde provinciale baan bevindt, een gebied dat toponymisch en kadastraal gekend is als Hof ten Rode, en o.m. de oude stationsinfrastructuur van Baasrode - Noord omvat ;

dat aldus planologisch een ononderbroken industriegebied tot stand is gekomen dat ettelijke tientallen hectare groot is ;

dat op een gedeelte van de genoemde uitbreidingszone ten westen van de provinciale baan, achter de bebouwing aan de Fabriekstraat, in een recenter verleden het kleinere industrieterrein 'Steenkaai' werd ontwikkeld ;

Overwegende dat met het oog op de toepassing van de bovengenoemde uitzonderingsregeling o.a. dient aangetoond te worden dat, indien meer dan drie bedrijven op het industrieterrein gevestigd is, wat het geval is, minstens 50 % van de bedrijven horende tot het industrieterrein in kwestie als hoofdfunctie 'handel, horeca, kantoorfunctie of diensten' hebben (artikel 6) ;

dat appellanten binnen de omschrijving van de oude kaasfabriek zelf een informaticabedrijf, een transport- en opslagbedrijf, en de administratie van de nieuwe eigenaar N.V. B.A.V. citeren ;

dat omtrent de andere gebouwen van de site, en die veruit het grootste gedeelte uitmaken, geen gegevens verstrekt worden ;

dat appellanten ook een lijst voorbrengen van de op het voornoemde, aan gene zijde van de Fabriekstraat gelegen industrieterrein Steenkaai, uitgeoefende activiteiten met vergunningstoestand, en waaruit moet blijken dat de aldaar gevestigde bedrijven zich in de sfeer van de handel, kantoor e.d. situeren ;

Overwegende dat onder het begrip industrieterrein uit het uitzonderingsbesluit aangaande functiewijzigingen, het integrale industriegebied dient verstaan te worden zoals dit over zijn volle uitgestrektheid

op het gewestplan figureert, en door andere bestemmingsgebieden begrensd wordt ;

dat dit in casu een gebied betreft dat quasi tot tegen de woonkernen van Baasrode - Centrum en van 'den Briel' loopt;

dat de door de appellanten aangesneden zones zich beperken tot een klein deel van de oude fabriek, een minimaal component van de globale industriesite den Briel, en tot het recenter ontwikkelde gebied Steenkaai, waarmee het fysisch eigenlijk geen uitstaans heeft, want zoals hoger gesteld van elkaar gescheiden door een straat met aanliggende woonbebouwing ;

dat de aanvullende stukken betrekking hebben op de hoofdfuncties van de op het betrokken industriegebied aanwezige bedrijven ;

Overwegende dat appellant gedurende de huidige beroepsprocedure aanvullende stukken naar voor bracht, betrekking hebbende op de hoofdfuncties van de op het betrokken industriegebied aanwezige bedrijven ;

uit het voorgelegde overzicht blijkt dat de overgrote meerderheid der aanwezige bedrijven (gemeten in functie van het aantal als enig criterium) geen zuivere industriële bedrijvigheid meer uitoefenen, doch eerder te situeren zijn in de sfeer van 'handel, horeca, kantoorfunctie, en diensten' ;

dat in het overzicht verwezen wordt naar de toepasselijke VLAREM-rubrieken voor de vergunningsplichtige activiteiten ;

dat het in casu vooral om kleinere bedrijven gaat, zoals garages, ambachten, etc, die een nauwere band onderhouden met de plaatselijke bevolking en omgeving dan met de ruimere industriële wereld ;

dat met de voorgebrachte aanvullingen afdoende aangetoond wordt dat de aanvraag voldoet aan de desbetreffende voorwaarde van artikel 6 inzake toelaatbare functiewijzigingen ;

Overwegende dat uit hetgeen voorafgaat dient geconcludeerd te worden dat het beroep voor inwilliging vatbaar is".

3.4. Op 31 januari 2006 stelt de gemachtigde ambtenaar beroep in tegen het voormelde besluit bij de Vlaamse minister bevoegd voor ruimtelijke ordening.

Dit beroep is gemotiveerd als volgt:

"De aanvraag betreft de wijziging van de functie van een gebouw tot louter kantoorfunctie; het betrokken gebouw bevindt zich in een uitgestrekt industriegebied. De gevraagde functies zijn strijdig met de bestemming van het gebied; zij kunnen evenwel toegestaan worden op voorwaarde dat voldaan wordt aan de diverse criteria van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen van gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone. Zowel de aanvrager als de Bestendige Deputatie schenken enkel aandacht aan de voorwaarden van art. 6 van voormeld besluit!

Volgens de Bestendige Deputatie wordt afdoende aangetoond dat aan de voorwaarden van art. 6 voldaan wordt; toch stellen de overwegingen minder overtuigend dat 'de overgrote meerderheid van de aanwezige bedrijven (...) geen zuivere industriële bedrijvigheid meer uitoefenen, doch eerder te situeren zijn in de sfeer van 'handel, horeca, kantoorfunctie en diensten' en 'dat het in casu vooral om kleinere bedrijven gaat, zoals garages, ambachten, etc., die een nauwere band onderhouden met de plaatselijke bevolking dan met de ruimere industriële wereld'.

Nergens wordt evenwel op een duidelijke manier aangetoond dat minstens 50% van de bedrijven in het betrokken industriegebied reeds een vergunde hoofdfunctie ‘handel, horeca, kantoorfunctie en diensten’ hebben.

Nazicht van de door de aanvrager in fase van beroep toegevoegde lijst leert dat zowel ‘opslaan, sorteren en vervoeren van afvalstoffen en grondverzet’, als garage-herstelwerkplaatsen voor personenwagens en/of machines, een transportbedrijf, een verwerkingsbedrijf voor schelpdieren, een aannemer voor grondwerken, ... door de aanvrager en de Bestendige Deputatie bij de functiegroep ‘handel, horeca, kantoorfunctie en diensten’ ingedeeld worden. Daarmee kan geenszins ingestemd worden; het betreft misschien geen industriële activiteiten, maar dan toch ambachtelijke activiteiten die wel in het betrokken gebied thuishoren. Dat bij de betrokken bedrijven ook een gedeelte ‘handel’ voorkomt, is vrij logisch, maar zeker niet voldoende om tot het besluit te komen dat de meerderheid van de bedrijven geen ambachtelijke of industriële activiteiten meer zou uitoefenen.

Derhalve meen ik dat de aanvraag niet voor inwilliging in aanmerking komt”.

Op 4 mei 2006 stuurt de verzoeker de bevoegde minister een rappelbrief, waarin uitdrukkelijk wordt verwezen naar artikel 53, 2, vierde lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996.

Bij het thans bestreden besluit van 30 mei 2006 willigt de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening het beroep van de gemachtigde ambtenaar in en vernietigt het besluit van 22 december 2005 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. In een eerste middel voert de verzoeker de schending aan van de motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur,

“Doordat - eerste onderdeel - iedere bestuurshandeling moet worden gedragen door motieven die in rechte en in feite aanvaardbaar moeten zijn en die daarom, naar aanleiding van het wettigheidsstoezicht, moeten kunnen worden gecontroleerd.

Terwijl blijkt dat de verwerende partij bij het nemen van het litigieuze besluit zich heeft beperkt tot het overnemen van de beroepsgrievan van de Gemachtigde Ambtenaar zonder die motieven zelf te onderzoeken en mee te nemen in haar besluitvorming.

Toelichting

(-) De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere bestuurshandeling moet worden gedragen door motieven die in rechte en in feite aanvaardbaar moeten zijn, en die daarom, naar aanleiding van het wettigheidsstoezicht moeten kunnen worden gecontroleerd. Deze motieven moeten blijken hetzij uit de beslissing zelf, hetzij uit het administratief dossier.

De materiële motiveringsplicht is een algemeen beginsel, meer specifiek een beginsel van behoorlijk bestuur.

Algemeen wordt aangenomen dat de materiële motiveringsplicht uit ten minste drie onderdelen bestaat : de motieven moeten kenbaar zijn, feitelijk juist zijn en ten slotte draagkrachtig zijn, d.i. de beslissing effectief rechtens kunnen dragen en verantwoorden (...).

Overeenkomstig artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2002 (Besluit tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is) is een stedenbouwkundige vergunning nodig als de hoofdfunctie 'industrie en ambacht' wordt gewijzigd naar - in casu - de hoofdfunctie 'handel, horeca, kantoorfunctie en diensten'.

Het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone (B.S., 10.02.2004) bepaalt in artikel 6 dat met toepassing van artikel 145bis §2 van het Decreet Ruimtelijke Ordening een vergunning kan worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex, voorzover aan al de volgende voorwaarden voldaan is :

1. het gebouw of gebouwencomplex is gelegen in een industriegebied in de ruime zin;
2. in de ruimere omgeving van het gebouw of gebouwencomplex komen nog gebouwen voor met de vergunde functie 'handel, horeca, kantoorfunctie of diensten'
3. indien op het industriegebied in kwestie meer dan drie bedrijven gevestigd zijn dan hebben minstens 50% van de bedrijven van dat industriegebied reeds een vergunde hoofdfunctie 'handel, horeca, kantoorfunctie of diensten';
4. de nieuwe functie behoort tot de functiecategorie 'handel, horeca, kantoorfunctie of diensten'.

Het is die zin dat verzoeker een vergunningsaanvraag indiende.

Onder de stukken (...) werd een uittreksel uit het kadastraal plan gevoegd waarop de gebouwen werden aangeduid met een hoofdfunctie 'handel, horeca, kantoorfunctie of diensten'.

Onder 'ruime omgeving' dient overeenkomstig art. 1.4 te worden begrepen 'de omgeving die ruimtelijk aansluit bij het gebouw of gebouwencomplex, steeds beperkt tot een maximum van 200 meter'.

Voormeld stuk 7 bevat een aanduiding van alle activiteiten binnen die straal van 200 meter.

Bij het dossier werd een zgn. bedrijvenlijst gevoegd van de op die industriezone aanwezige bedrijven, met vermelding van de Vlareem-klasse waarin zij zijn vergund, en met een duidelijke vermelding van de toepasselijke Vlareem-categorieën.

Aldus werd op gemotiveerde wijze aangetoond dat aan de voorwaarde van art. 6.2 van het Besluit van 28.11.03. was voldaan.

(-) Verzoeker heeft ook aangegeven de gelijkvloerse verdieping van het betreffende gebouw te willen verhuren aan de B.V.B.A. B.D.R., waarvan hijzelf de zaakvoerder is. Deze vennootschap heeft als maatschappelijke activiteit in hoofdzaak het aanleggen van ondergrondse nutsleidingen en rioleringen, grondverzet, het uitvoeren van renovatiewerken en bij uitbreiding de groothandel in afvoerbuizen en hulpstukken. Deze niet-vergunningsplichtige activiteiten worden, met uitzondering van de groothandel, op werven uitgevoerd, en de bedoeling is dat de vennootschap daar haar zetel en administratie onderbrengt, en tegelijk ter plaatse haar materiaal een beveiligd onderkomen kan geven. Er is dus aan die activiteit geen hinder verbonden.

De verdieping van het gebouw wenst verzoeker conform zijn vergunningsaanvraag te bestemmen voor verhuur aan derden en is uit zijn aard bijzonder geschikt voor het inrichten van kantoren. Deze lokalen hebben van bij hun oorsprong deze functie, zij het dat deze kantoorfunctie geïntegreerd was in en deel uitmaakte van de ganse industriële site van de N.V. LEVER

Dergelijke niet-industriële activiteiten worden, zoals reeds aangegeven in de feiten, de facto reeds sedert lange tijd uitgeoefend op de site, waar het naastgelegen gebouw (links vanaf de straatzijde) in gebruik is door de vennootschap Kender Thijssen die werkzaam is als dienstenverstrekkend bedrijf in de informaticasector, en het naastgelegen gebouw (rechts vanaf de straatzijde) wordt gebruikt voor de administratie van de B.V.B.A. B.A.V.

Op dezelfde site is verder reeds een transport- en opslagbedrijf gevestigd (Christian Salvesen).

Aldus is meteen ook voldaan aan de voorwaarden gesteld in art. 6.3 van het Besluit van 28.11.03.

(-) Het bestreden besluit werpt al die feitelijke gegevens (noodzakelijk om toepassing te kunnen maken van de uitzonderingsregeling voorzien in gemeld Besluit van de Vlaamse Regering) overboord door, in navolging van de Gemachtigde Ambtenaar, voor te houden dat de opgesomde activiteiten weliswaar geen industriële activiteiten zijn maar dan toch wel ambachtelijke activiteiten die nog wel in overeenstemming zijn met het kwestieus industriegebied.

Een concrete motivering van wat dan wel mag worden verstaan onder het begrip 'handel, horeca, kantoorfunctie of diensten' ontbreekt.

Aan de hand van dergelijke motivering is het Uw Raad onmogelijk om bij de uitoefening van het wettigheidsstoezicht na te gaan of de overheid bij de uitoefening van haar bevoegdheid en het nemen van haar vergunningsbeslissing, is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

- en doordat - tweede onderdeel - in algemene termen wordt gemotiveerd dat het aanvaarden van de gevraagde functiewijzing een 'onaanvaardbaar precedent' zou scheppen.

Terwijl bestuurshandelingen individueel moeten worden gemotiveerd
Toelichting

De motivering dat de initiële aanvraag moet worden verworpen wegens de precedentswaarde van een positieve beslissing, volstaat uiteraard niet omdat dit een verwijzing vormt naar andere vergunningsaanvragen die zouden kunnen worden ingediend naar aanleiding van een eventuele positieve beslissing op de door verzoeker ingediende aanvraag.

Elke aanvraag moet individueel worden onderzocht en de precedentswaarde van een beslissing op een ander vergunningsdossier kan nooit een beoordelingselement vormen.

Verzoeker heeft zeer expliciet in de nota bij zijn vergunningsaanvraag gemotiveerd dat zijn aanvraag er in wezen toe strekte om de functie van zijn pand in overeenstemming te brengen met de feitelijke situatie op het terrein, waarbij reeds verschillende componenten van de vroegere industriële site feitelijk een functie-invulling hebben gekregen die niet meer overeenstemt met de planologische bestemming van het gebied.

Die functiewijziging kan perfect gekaderd worden in het kader van het Besluit van 28.11.2003 nu werd aangetoond dat ook in de onmiddellijke omgeving reeds dergelijke vergunde kantoren- en dienstenfuncties aanwezig zijn.

Betoogd werd dat de geplande activiteiten niet hinderlijk zijn en in de omgeving passen.

Letterlijk werd aangehaald :

‘Gelet op de splitsing van de ganse site in verschillende loten is het ondenkbaar dat ter plaatse nog grote industriële activiteit zal worden ontwikkeld. Het zou dan ook getuigen van een gezonde visie op ruimtelijke ordening om de voor handen zijnde ruimte ter beschikking te stellen van de handel, horeca, kantoren of diensten, derwijze dat er via inbreiding sprake kan zijn van een volledige verweving van functies’.

De aanvraag afwijzen op basis van de overweging dat er anders een precedent zou worden geschapen doet afbreuk aan deze concrete argumentatie en kan niet volstaan als motivering om het weloverwogen besluit van de Deputatie te niet te doen”.

Beoordeling

4.2. Uit de niet betwiste gegevens van de zaak blijkt dat het gebouw waarvoor de functiewijziging wordt gevraagd gelegen is in industriegebied.

De verzoeker betwist niet dat de voorgenomen kantoorfunctie voor het gebouw niet in overeenstemming is met de bestemmingsvoorschriften voor industriegebieden, bepaald in artikel 7.2.0 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen.

Hij maakt evenwel aanspraak op de toepassing van de uitzonderingsregeling die is voorzien door het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone, en stelt in het middel dat de beslissing van de minister dat geen toepassing kan worden gemaakt van deze uitzonderingsregeling, niet afdoende is gemotiveerd.

4.3. Artikel 6 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone, bepaalt wat volgt:

“Met toepassing van artikel 145bis, § 2, van het decreet kan een vergunning worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex, voorzover aan al de volgende voorwaarden voldaan is:

- 1/ het gebouw of gebouwencomplex is gelegen in een industriegebied in de ruime zin;
- 2/ in de ruimere omgeving van het gebouw of gebouwencomplex komen nog gebouwen voor met de vergunde functie ‘handel, horeca, kantoorfunctie of diensten’;
- 3/ indien op het industriegebied in kwestie meer dan drie bedrijven gevestigd zijn, dan hebben minstens 50 % van de bedrijven van dat industriegebied reeds een vergunde hoofdfunctie ‘handel, horeca, kantoorfunctie of diensten’;
- 4/ de nieuwe functie behoort tot de functiecategorie ‘handel, horeca, kantoorfunctie of diensten’”.

Luidens artikel 1 van dit besluit dient te worden verstaan onder:

- “4/ ruimere omgeving: omgeving die ruimtelijk aansluit bij het gebouw of gebouwencomplex, steeds beperkt tot een maximum van 200 meter;
- 5/ industriegebied in de ruime zin: alle gebieden, bestemd voor industrie en ambacht, ook indien dit onderworpen is aan bijzondere voorwaarden”.

In het “Verslag aan de Vlaamse regering”, dat een artikelsgewijze bespreking van dit besluit bevat en dat samen met dat besluit werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 10 februari 2004, zoals door de Vlaamse regering uitdrukkelijk beslist, wordt met betrekking tot dit artikel gesteld:

“Art. 6. Dit artikel maakt een omvorming van bijvoorbeeld industrieel gebouw naar handelszaak mogelijk, in industriegebied, voorzover in de onmiddellijke omgeving reeds dergelijke vergunde functies voorkomen en voor zover in het betreffende bedrijventerrein reeds tal van vergunde winkels, kantoren en dienstenfuncties aanwezig zijn. We denken hier bijvoorbeeld aan kleinhandelslinten langs sommige wegen, die gelegen zijn in KMO-zone, bedrijventerreinen met een gevarieerde vergunde invulling, KMO-zones met een beperkte oppervlakte in functie van één of enkele kleine bedrijven volledig omgeven door een woongebied, ... Om een ruimtelijk aanvaardbare functiewijziging in deze laatste kleine KMO-zones mogelijk te maken, is de voorwaarde zoals gesteld in art. 6 - 3/ slechts van toepassing op bedrijventerreinen met meer dan 3 bedrijven.

Een voorbeeld van een aanvaardbare functiewijziging : een ambachtelijk bedrijf in industriegebied tussen bestaande vergunde handelszaken wordt omgevormd naar winkel.

Een niet vergunbaar voorbeeld : ambachtelijk bedrijf op volwaardig industrieterrein zonder winkels wordt omgevormd naar handelszaak”.

Voorts bepaalt artikel 11 van hetzelfde besluit:

“De functiewijzigingen, die in artikel 145bis van het decreet en in dit besluit worden opgesomd, kunnen enkel worden toegestaan op voorwaarde dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad. Meer bepaald moet in die motivering aan de volgende aspecten aandacht worden geschonken :

- 1/ de invloed van het nieuwe gebruik wat betreft het aantal te verwachten gebruikers, bewoners of bezoekers van het gebouw;
- 2/ de invloed van het nieuwe gebruik op het mobiliteitsaspect;
- 3/ de relatie van het nieuwe gebruik met de in de omgeving aanwezige functies;
- 4/ de relatie van het nieuwe gebruik met de in de omgeving vastgelegde bestemmingen;
- 5/ het al dan niet bouwfysisch geschikt zijn voor het nieuwe gebruik”.

Het voormelde besluit bevat geen definitie van wat onder “gebouwen (...) met de vergunde functie ‘handel, horeca, kantoorfunctie of diensten’” dient te worden verstaan.

In het “Verslag aan de Vlaamse regering” wordt hieromtrent bij de bespreking van artikel 1 gesteld:

“In het besluit worden nog een aantal andere begrippen gehanteerd, die niet gedefinieerd worden, voornamelijk omdat ze reeds elders voorkomen.

Het gaat hier om de functiecategorieën, zoals ‘landbouw in de ruime zin’, ‘horeca’, ‘dagrecreatie’. Het is duidelijk dat hier dezelfde begrippen gehanteerd zijn als in het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is”.

In het “Verslag aan de Vlaamse regering” bij het laatstgenoemde besluit dat samen met dit besluit werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 18 mei 2000 wordt het begrip “handel, horeca, kantoorfunctie en diensten” als volgt verduidelijkt:

“het is duidelijk dat het hier over gebouwen moet gaan waarin een of meerdere van deze functies als hoofdfunctie aanwezig zijn. Een schrijnwerkerij waarin een beperkt deel van de oppervlakte als kantoor wordt gebruikt blijft uiteraard vallen onder de categorie ‘industrie en ambacht’. Ook een garage met toonzaal valt onder de categorie ‘industrie en ambacht’”.

4.4. Het bestreden besluit is gemotiveerd als volgt:

“6. De gemachtigde ambtenaar komt in beroep tegen de inwilligingsbeslissing van de bestendige deputatie gebaseerd op artikel 6 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen gelegen buiten de geëigende bestemmingszone, dat stelt dat onder bepaalde voorwaarden van gebouwen de functie geheel of gedeeltelijk gewijzigd kan worden naar een nieuwe functie die tot de functiecategorie ‘handel, horeca, kantoorfunctie of diensten’ behoort. De gemachtigde ambtenaar stelt dat er ‘nergens op een duidelijke manier aangetoond wordt dat minstens 50 % van de bedrijven in het betrokken industriegebied reeds een vergunde hoofdfunctie ‘handel, horeca, kantoorfunctie en diensten’ hebben’, omdat de voorkomende functies, zijnde opslaan en sorteren en vervoeren van afvalstoffen en grondverzet als garage-herstelwerkplaatsen voor personenwagens en/of machines, een transportbedrijf, een verwerkingsbedrijf voor schelpdieren, een aannemer voor grondwerken, geen pure industriële activiteiten zijn maar ambachtelijke activiteiten die wel in het betrokken gebied thuishoren. Bij de betrokken bedrijven is het vrij logisch dat er ook een gedeelte ‘handel’ voorkomt, wat zeker niet voldoende is om tot het besluit te komen dat de meerderheid van de bedrijven in hoofdzaak geen ambachtelijke of industriële activiteiten meer zouden uitoefenen.

De gemachtigde ambtenaar stelt dus met andere woorden dat er meer dan de helft nog qua functie in overeenstemming zijn met kwestieus industriegebied.

7. Volgens gegevens van de dienst ruimtelijk planning van de provincie Oost-Vlaanderen werd de site, op het gewestplan aangeduid als industriegebied, ten zuiden van de Schelde opgedeeld in ‘oude Briel’ en ‘Steenkaaistraat’ waarbij de grens de Fabriekstraat is. Het gedeelte ten westen van de Fabriekstraat werd door de Intercommunale Maatschappij voor de Ruimtelijke Ordening en de

Sociaal-Economische Ontwikkeling van het Arrondissement Dendermonde 'Dender, Durme en Schelde' afgekort 'D.D.S.', eerder als KMO-gebied ontwikkeld en ten oosten -waartoe het deel tussen de Fabrieksstraat, de spoorweg en de Brielstraat en kwestieuze site van het gevraagde behoort- bleef zijn bestemming als industriegebied behouden. De functies aangehaald tijdens de beroepsprocedure bij de bestendige deputatie bevinden zich quasi allemaal in de Steenkaai zodat het vanzelfsprekend is dat daar meer 'handel, horeca, kantoorfuncties of diensten' gevestigd zijn.

Bovendien beperken de door de appellanten aangesneden zones zich tot een klein deel van de oude Jacky-fabriek, een minimale component van de globale industriesite 'den Briel' en tot het recenter ontwikkelde gebied 'Steenkaai', waarmee het fysisch eigenlijk geen uitstaans heeft. De appellanten brengen het grootste gedeelte van het industriegebied zoals op het gewestplan ingetekend staat, niet ter sprake.

Op het bedrijventerrein 'oude Briel' bevinden zich enkele geen zuiver industriële bedrijvigheden of functies die zich eerder in de sfeer van 'handel, horeca, kantoorfunctie en diensten' situeren, maar deze functies zijn geenszins in de meerderheid.

8. Het college van burgemeester en schepenen heeft een gunstig preadvies gegeven, zonder te motiveren hoe toepassing werd gemaakt van het besluit d.d. 28 november 2003. Evenmin ging zij in op de gestelde voorwaarde dat het gevraagde in overeenstemming moet zijn met de onmiddellijke omgeving. Uit onderzoek blijkt dat er in de onmiddellijke omgeving geen kantoorfuncties aanwezig zijn, waardoor naast de voorwaarden van artikel 6 ook de voorwaarden van artikel 11 van desbetreffende besluit niet vervuld zijn.
9. De verkoop en opdeling van een site impliceert niet noodzakelijk dat de industriële bestemming ervan achterhaald is. De oude site heeft haar industriële karakter behouden. Het aanvaarden van de gevraagde functiewijziging schept een onaanvaardbaar precedent.
10. De ingediende plannen zijn zoals terecht door de gemachtigde ambtenaar gesteld zeer summier: er werd op het overzichtsplan geen aanduiding gemaakt waar het betrokken gebouw gelegen is, ook de oorspronkelijke functie werd niet vermeld, noch werden de eigendomsgrenzen aangeduid.

Overwegende dat het gevraagde in strijd is met de voorschriften van het gewestplan en er tevens geen toepassing kan gemaakt worden van artikel 6, noch van artikel 11, van het bovenvermeld besluit omtrent de zonevreemde functiewijzigingen, waardoor het beroep van de gemachtigde ambtenaar terecht is en ingewilligd wordt”.

4.5. De verzoeker voert in een eerste onderdeel van het middel aan dat de minister het niet voldaan zijn van de voorwaarde bepaald in artikel 6, 3/ van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone, niet afdoende heeft gemotiveerd, en in een tweede onderdeel dat de overweging dat “het aanvaarden van de gevraagde functiewijziging (...) een onaanvaardbaar precedent (schept)” geen wettig weigeringsmotief is.

4.6. Uit de voormelde motivering blijkt dat het weigeringsbesluit is gesteund op de overweging enerzijds dat de aanvraag in strijd is met de gewestplanbestemming en anderzijds dat de aanvraag niet voldoet, noch aan de voorwaarde, gesteld in artikel 6, 3/ van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone, noch aan de voorwaarde gesteld in artikel 11 van hetzelfde besluit, met name “dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad”.

4.7. De verzoeker betwist de feitelijke vaststelling in het bestreden besluit niet dat “uit onderzoek blijkt dat er in de onmiddellijke omgeving geen kantoorfuncties aanwezig zijn” en dat “de oude site (...) haar industriële karakter (heeft) behouden”.

De argumentatie van de verzoeker dat het “gelet op de splitsing van de ganse site in verschillende loten (...) ondenkbaar (is) dat ter plaatse nog grote industriële activiteit zal worden ontwikkeld” en dat het “dan ook (zou) getuigen van een gezonde visie op ruimtelijke ordening om de voor handen zijnde ruimte ter beschikking te stellen van de handel, horeca, kantoren of diensten, derwijze dat er via inbreiding sprake kan zijn van een volledige verweving van functies” is een louter persoonlijke opvatting van de verzoeker over de toekomstige aanleg van de plaats en toont niet aan dat de vergunningverlenende overheid op grond van de hiervoor geciteerde argumenten vermeld onder de punten 8 en 9 van het bestreden besluit onterecht heeft geoordeeld dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de onmiddellijke omgeving.

Het weigeringsmotief dat de aanvraag niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 11 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone, volstaat om het bestreden besluit te dragen.

In zoverre in het middel wordt aangevoerd dat het bestreden besluit onterecht stelt dat niet is voldaan aan de voorwaarden bepaald in artikel 6, 3/ van hetzelfde besluit, is het gericht tegen een overtollig motief, en kan het als zodanig niet tot de nietigverklaring van het bestreden besluit leiden.

4.8. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

4.9. In een tweede middel voert de verzoeker de schending aan van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone,

“Doordat dit besluit in haar artikel 6 bepaalt dat met toepassing van artikel 145bis §2 van het Decreet Ruimtelijke Ordening een vergunning kan worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex, voorzover aan al de volgende voorwaarden voldaan is :

1. het gebouw of gebouwencomplex is gelegen in een industriegebied in de ruime zin;
2. in de ruimere omgeving van het gebouw of gebouwencomplex komen nog gebouwen voor met de vergunde functie ‘handel, horeca, kantoorfunctie of diensten’
3. indien op het industriegebied in kwestie meer dan drie bedrijven gevestigd zijn dan hebben minstens 50% van de bedrijven van dat industriegebied reeds een vergunde hoofdfunctie ‘handel, horeca, kantoorfunctie of diensten’;
4. de nieuwe functie behoort tot de functiecategorie ‘handel, horeca, kantoorfunctie of diensten’.

en verzoeker aan de hand van een topografische aanduiding met een door de milieudiensten van de Stad Dendermonde en de gemeente Buggenhout afgeleverd overzicht van verleende milieuvergunningen en aktenames, heeft aangetoond dat aan al die kwantificeerbare criteria was voldaan

Terwijl het bestreden besluit toch tot de conclusie komt dat aan die meetbare criteria niet is voldaan doch enkel tot dit besluit kan komen door de term ‘het industriegebied in kwestie’ te gaan opdelen en die kwantificeerbare criteria gaat toepassen op de naar eigen goeddunken opgesplitste deelgebieden.

Toelichting :

De Deputatie had in het onderliggende besluit zeer duidelijk aangegeven dat onder de term ‘industriegebied in kwestie’ het ganse industriegebied dient te worden begrepen ‘zoals dit over zijn volle uitgestrektheid op het gewestplan figureert en door andere bestemmingsgebieden begrensd wordt’.

Artikel 6 lid 3 van gemeld besluit kan niet op een andere wijze worden begrepen.

En toch gaat het bestreden MB dit ruime industriegebied kunstmatig opdelen om dan tot de conclusie te komen dat het terrein ten westen van de Fabrieksstraat weliswaar aan het 50% criterium voldoet, maar het over de spoorweg gelegen gebied (voornamelijk grondgebied Buggenhout) dit criterium niet haalt. De motivering dat het deelgebied ‘Steenkaai’ ‘fysisch eigenlijk geen uitstaans heeft met’ (sic) de andere kant van de Fabrieksstraat gelegen industriesite is een motivering die geen steun vindt in het kwestieuze besluit van de Vlaamse Regering dat duidelijk een beoordeling over het ganse gebied vooropstelt.

Indien er zeer nauwkeurige en objectieveerbare parameters werden uitgezet om de beoordeling te maken of van de regelgeving inzake vergunbare

functiewijzigingen kan gebruik gemaakt worden, dan kan het niet dat het bestreden besluit die parameters gaat verdraaien, ja zelfs manipuleren.

Verzoeker ziet hierin ook een schending van het rechtszekerheidsbeginsel (het vertrouwensbeginsel). Het rechtszekerheidsbeginsel wordt aanzien als één van de basiskennmerken van het rechtstaatsprincipe : zowel de regelgeving, het bestuursoptreden en de rechtspraak moeten eraan beantwoorden (...); de overheid is daarbij alleszins gehouden door haar eigen regelgeving en beslissingen”.

Beoordeling

4.10. Om dezelfde redenen als deze hiervoor uiteengezet bij het onderzoek van het eerste middel, kan het tweede middel niet tot de nietigverklaring van het bestreden besluit leiden.

4.11. Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

4.12. In een derde middel voert de verzoeker de schending aan van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur “zoals geconcretiseerd in het zorgvuldigheidsbeginsel en de verplichting tot zorgvuldige feitenvinding”,

“Doordat melding gemaakt wordt van summiere plannen, zonder aanduiding van waar precies het gebouw is gelegen, daar waar nochtans die aanduiding wel was gegeven, tot zelfs met een volledig foto-dossier; dat ook de beoordeling dat ‘de oude site haar industriële karakter heeft behouden’ strijdt met de feitelijke constellatie. Dat het de Minister ook ontgaat dat het ganse industriële gebied in die mate is gedesffecteerd dat er zelfs lintbebouwing voor permanente bewoning in voorkomt.

Terwijl van elke overheid een zorgvuldige voorbereiding van de finale beslissing mag worden verwacht, wat vereist dat de nodige kennis wordt verworven over alle relevante feitelijke gegevens, i.s. alle gegevens die de beslissing kunnen beïnvloeden.

Toelichting :

Een zorgvuldige voorbereiding vereist dat de bevoegde overheid de nodige kennis verwerft over alle relevante (feitelijke) gegevens, d.w.z. alle gegevens die de beslissing kunnen beïnvloeden. Deze feiten moeten zorgvuldig worden vastgesteld en gewaardeerd. Uw Raad sanctioneert beslissingen die uitsluitend steunen op beweringen en vermoedens of niet-geverifieerde verklaringen. Als geen enkele vaststelling werd gedaan, staan de feiten niet vast (...) of is de overheid niet op regelmatige wijze tot haar voorstelling van het feit gekomen (...).

Een zorgvuldige besluitvorming houdt in dat de overheid de toepasselijke rechtsregels op alle relevante feiten toepast en na een behoorlijke afweging van alle ter zake dienende gegevens en belangen beslist.

De kern van elke discretionaire bestuursbeslissing is de belangenafweging die het bestuur moet voltrekken. Een zorgvuldige belangenafweging vereist in de eerste plaats dat het bestuur alle betrokken belangen daadwerkelijk en in concreto met elkaar confronteert en tegen elkaar afweegt (...).

Hoe kan de Minister tot zijn besluit komen als duidelijk blijkt dat hij de feitelijke constellatie ter plaatse niet kent of kan inschatten. Nochtans werd door de Deputatie, ter voorbereiding van haar besluit, een technisch verslag ter plaatse opgemaakt waaruit genoegzaam de situatie ter plaatse kan worden aangeduid.

De elementen in het dossier volstonden ruimschoots om zich een beeld te vormen van de toestand ter plaatse en toch heeft de Minister zich laten leiden door een puur theoretisch uitgangspunt”.

Beoordeling

4.13. Om dezelfde redenen als deze hiervoor uiteengezet bij het onderzoek van het eerste middel, kan het derde middel niet tot de nietigverklaring van het bestreden besluit leiden.

4.14. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertig maart 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Roger Stevens