

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 209.138 van 24 november 2010
in de zaak A. 183.732/X-13.309.**

In zake : de b.v.b.a. EURO-KART
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Frank Vanden Berghe
 kantoor houdend te 8500 KORTRIJK
 President Kennedypark 4a
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
 regering
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Yves François
 kantoor houdend te 8790 WAREGEM
 Eertbruggestraat 10
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 mei 2007, strekt tot de
nietigverklaring van :

- a. het besluit van 27 maart 2007 van de Vlaamse minister van Financiën en
Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende inwilliging van het beroep
van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar tegen het besluit van
9 november 2006 van de bestendige deputatie van de provincieraad van
West-Vlaanderen waarbij het beroep van de verzoekende partij ingesteld
tegen het besluit van 28 juni 2006 van het college van burgemeester en
schepenen van de stad Poperinge tot weigering van de stedenbouwkundige
vergunning tot het regulariseren van de functiewijziging van een gebouw
met het oog op indoorkartingwedstrijden en cafetaria gelegen te Poperinge,
Europalaan 5, kadastraal bekend sectie E, nr. 497/b/2 (lees: nr. 479/b/2),
wordt ingewilligd, en

- b. het voorafgaande beroep van 28 november 2006 van de gemachtigde ambtenaar dat overeenkomstig artikel 53, § 2, 1° van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 belet heeft dat de vergunning van de bestendige deputatie van 9 november 2006 uitvoerbaar werd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 175.670 van 11 oktober 2007 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Adjunct-auditeur Sofie De Doncker heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 april 2010.

Staatsraad Jeroen Van Nieuwenhove heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bart Vandeveld, die loco advocaat Frank Vanden Berghe verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Yves François, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Sofie De Doncker heeft een 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.

De kennisgeving van het verslag aan de verzoekende partij gebeurt op grond van artikel 14quater van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

III. Rechtspleging

3. In het auditoraatsverslag wordt de verwerping van het beroep ten aanzien van het tweede bestreden besluit voorgesteld. De hoofdgriffier heeft bij de kennisgeving van het auditoraatsverslag aan de verzoekende partij melding gemaakt van artikel 21, zesde lid van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, en van artikel 14quater 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 verzoekende partij heeft binnen de termijn van dertig dagen, bepaald in voornoemd artikel 21, zesde lid, geen verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend. Dit wordt door de verzoekende partij niet betwist. Krachtens die wetsbepaling geldt te haren aanzien een vermoeden van afstand van het geding ten aanzien van het tweede bestreden besluit.

VI. Feiten

4. Op 26 juni 1996 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Poperinge aan de b.v.b.a. Westhoek Indoor-Carting een milieuvergunning voor het exploiteren van een indoor-cartinginrichting met het lozen van huishoudelijk afvalwater in de openbare riolen, het stallen van 25 voertuigen en de opslag van 100 liter benzine, op een perceel gelegen aan de Europalaan 5 te Poperinge, kadastraal bekend sectie E, nr. 479/b/2.

5. Volgens het bij koninklijk besluit van 29 maart 1970 goedgekeurde bijzonder plan van aanleg “Nijverheidsstraat” (hierna: het BPA) is het perceel gelegen in een zone voor industrie. Volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Ieper-Poperinge, vastgesteld bij koninklijk besluit van 14 augustus 1979, is het perceel tevens gelegen in een gebied voor milieubelastende industrie.
6. Op 15 oktober 1997 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Poperinge aan de b.v.b.a. Westhoek Indoor-Carting een bouwvergunning tot regularisatie van de bestemmingswijziging industrie (magazijn) naar ambachtelijk bedrijf voor verkoop, herstel en verhuur van karts met bijhorende testbaan en infrastructuur.
7. Op 22 oktober 2004 neemt het college akte van de overname van de inrichting door de verzoekende partij.
8. Op 10 november 2005 deelt de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur aan de verzoekende partij mee dat de “inrichting voor indoorcartingwedstrijden en uitbating cafetaria” niet in overeenstemming is met de regularisatievergunning van 15 oktober 1997.
9. Op 11 januari 2006 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Poperinge aan de verzoekende partij een milieuvergunning voor het vernieuwen, veranderen en uitbreiden van een indoor-karting.
10. Op 28 juni 2006 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Poperinge aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van de “functiewijziging indoorkartingwedstrijden + cafétaria”, omwille van de strijdigheid van de aanvraag met het BPA.
11. Op 9 november 2006 willigt de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen het door de verzoekende partij ingestelde administratief beroep in. Dit besluit is onder meer als volgt gemotiveerd:

“(…) De problematiek van dit dossier is louter juridisch. Het UB dd 28.11.03 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen gelegen buiten de geëigende bestemmingszone kan in deze niet toegepast worden. (…)

In elk geval zijn de standpunten ter zake uiteenlopend en verwarrend.

Zo gaf Arohm op 27.11.05 een gunstig advies voor wat betreft de bijhorende milieuvergunning. Op 15.06.06 stelde dezelfde afdeling echter dat voorgaand advies onterecht was, en adviseerde de aanvraag deze keer ongunstig, echter met de uitdrukkelijke vermelding: ‘Het gemeentebestuur dient autonoom te beslissen zonder voorafgaandelijk advies van de gemachtigde ambtenaar’. Deze stelling is correct gezien het bestaan van het plan van aanleg. Het schepencollege van de stad Poperinge stelde in de nu aangevochten weigeringsbeslissing dat ‘het ontwerp in strijd is met het bijzonder plan van aanleg, zoals bevestigd in de brief van Arohm dd 15.06.06’.

Hierbij wordt voorbijgegaan aan de bovenvermelde arresten van het hof van beroep van Antwerpen die stellen dat een karting veeleer beantwoordt aan het begrip KMO en lichte industriële activiteit.

Gezien het ontbreken van andere passende zones, een recreatie-zone is ruimtelijk niet geschikt, kan gesteld worden dat een karting bestemmingseigen is in een industriegebied, waarbij weliswaar een uitgebreid onderzoek, ook ruimtelijk, een eventuele vergunning dient vooraf te gaan.

Het feit dat het bewuste BPA dateert van voor het gewestplan, en even algemeen is, is een reden te meer om te stellen dat in die tijd geen rekening gehouden werd met recente ontwikkelingen zoals kartings, en deze in geen geval bewust uitgesloten werden. (…)

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

De problematiek van dit dossier is louter juridisch. Over het passen in de omgeving bestaat geen enkele discussie. De activiteit is, ruimtelijk bekeken, verenigbaar met zijn omgeving, meer nog, gezien het lawaai is ze eerder passend in een industriële of ambachtelijke dan in een recreatieve, laat staan woonomgeving. Het voorstel is verkeerstechnisch aanvaardbaar, het industriegebied is goed omsloten, er is voldoende parking.

Het voorstel is ruimtelijk en stedenbouwkundig zonder twijfel passend in de onmiddellijke omgeving.

Het argument van de beroeper stellende dat het bedrijf niet zonevreemd is kan bijgetreden worden”.

12. Op 28 november 2006 stelt de gemachtigde ambtenaar administratief beroep in tegen de voormelde beslissing. Dit is het tweede bestreden besluit.

13. Bij het eerste bestreden besluit van 27 maart 2007 willigt de verwerende partij het door de gemachtigde ambtenaar ingestelde administratief beroep in. Dit besluit is als volgt gemotiveerd:

“(…) Overwegende dat voor het betrokken gebied een Gemeentelijk Ruimtelijk uitvoeringsplan in opmaak is; dat dit plan de regularisatie van de karting zonder meer zal mogelijk maken; dat een plan van aanleg ‘in opmaak’ echter geen rechtskracht heeft om een vergunning er op te baseren; dat bijgevolg de huidige van kracht zijnde voorschriften die van het nog geldend bijzonder plan van aanleg van kracht zijn en de aanvraag hieraan dient getoetst te worden;

Overwegende dat uit de gegevens van het dossier blijkt dat voor de milieuvergunningsaanvraag dd. 11 oktober 2005, met betrekking tot hernieuwen, veranderen en uitbreiden van een indoor-karting, uit stedenbouwkundig oogpunt op 28 november 2005 een gunstig advies werd verleend; dat het college van burgemeester en schepenen op 11 januari 2006 de milieuvergunning heeft toegekend; dat, met betrekking tot het stedenbouwkundig advies, dient gemeld dat toen ten onrechte gebruik werd gemaakt van artikel 7 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 inzake bepaling van toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone; dat dit enkel geldt voor aanvragen waar het gewestplan het toetsingskader vormt, maar geenszins ten aanzien van de voorschriften van het bijzonder plan van aanleg;

Overwegende dat, niettegenstaande een vorm van industriële activiteiten eerder werd vergund, huidige functiewijziging strijdt met de voorgehouden bestemming van het van toepassing zijnde bijzonder plan van aanleg ‘Nijverheidszone’; dat in de huidige context hiervoor geen vergunning kan gegeven worden; dat alleszins het nieuw bestemmingsvoorschrift dient afgewacht te worden;

Overwegende dat om voormelde reden de aanvraag niet voor vergunning vatbaar is; dat de beslissing van de bestendige deputatie in strijd is met het huidig bestemmingsvoorschrift van het bijzonder plan van aanleg; (…)

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Uiteenzetting van de exceptie

14. De verwerende partij betwist de wettigheid van het belang van de verzoekende partij, aangezien deze met het annulatieberoep een beslissing wil doen herleven die strijdig is met de bestemmingsvoorschriften. Bovendien biedt een eventuele vernietiging van de bestreden beslissingen de verzoekende partij

geen voordeel, aangezien de van kracht zijnde bestemmingsvoorschriften de regularisatie verhinderen.

Beoordeling

15. In zoverre de verwerende partij aanvoert dat het belang van de verzoekende partij ongeoorloofd is omdat het ertoe strekt een onwettige toestand te handhaven of te laten voortduren, hangt deze exceptie in wezen samen met het onderzoek van de grond van de zaak.

VI. Onderzoek van het tweede middel

Uiteenzetting van het middel

16. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: de motiveringswet), alsook van het materieel motiveringsbeginsel.

De verzoekende partij stelt dat het bestreden besluit niet op afdoende concrete, precieze en pertinente wijze motiveert waarom een karting zonevreemd is in industriegebied, in weerwil van de uitgebreide motivering van de vergunningsbeslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen. De stedenbouwkundige voorschriften van het toepasselijke BPA zijn niet in die mate gedetailleerd dat een loutere verwijzing ernaar volstaat. Bijgevolg moest in het bestreden besluit worden aangegeven waarom de activiteit van de verzoekende partij niet verenigbaar is met de bestemmingsvoorschriften van het betrokken BPA. Voorts wordt niet ingegaan op de schriftelijke en mondelinge argumentatie van de verzoekende partij tijdens de hoorzitting, noch op die van de bestendige deputatie. Er wordt evenmin verduidelijkt waarom de planologische interpretatie van de bestemmingsvoorschriften, op grond waarvan kartings in overeenstemming zijn met de bestemming industriegebied, niet wordt bijgetreden. Voorts gaat het bestreden besluit niet in op de aangehaalde rechtspraak die stelt dat kartings veeleer in industriezone thuishoren en wordt met de specifieke kenmerken van een karting, zoals de luidruchtigheid en de

aanwezigheid van gevaarlijke stoffen, geen rekening gehouden. De functiewijziging van “ruimte voor herstel, verkoop, verhuur van karts met bijhorende testbaan en infrastructuur” naar “inrichting voor indoor-cartingwedstrijden en uitbating cafetaria” houdt geen oordeel in over de verenigbaarheid met de bestemming industrie, maar wordt enkel gevraagd omdat de initiële functiebeschrijving niet langer strookt met de huidige functie van de hal.

Beoordeling

17. Gelet op het suppletoir karakter van de motiveringswet, wordt de schending ervan geacht te zijn afgeleid uit de schending van het toentertijd geldende artikel 53, § 3, eerste lid van het gecoördineerde decreet, dat aan de minister, wanneer hij uitspraak doet over een bouwaanvraag, een motiveringsverplichting oplegt die niet minder streng is dan deze die is opgelegd in de motiveringswet.

18. 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 het volgende:

“2. De industriegebieden :

2.0. Deze zijn bestemd voor de vestiging van industriële of ambachtelijke bedrijven. Ze omvatten een bufferzone. Voor zover zulks in verband met de veiligheid en de goede werking van het bedrijf noodzakelijk is, kunnen ze mede de huisvesting van het bewakingspersoneel omvatten. Tevens worden in deze gebieden complementaire dienstverlenende bedrijven ten behoeve van de andere industriële bedrijven toegelaten, namelijk : bankagentschappen, benzinestations, transportbedrijven, collectieve restaurants, opslagplaatsen van goederen bestemd voor nationale of internationale verkoop”.

Artikel 5 van de stedenbouwkundige voorschriften van het toepasselijke bijzonder plan van aanleg luidt als volgt:

“Zone voor industrie

Uitsluitend voorbehouden voor de oprichting en de uitbreiding van de bestaande nijverheidsgebouwen en de oprichting van de daarbij horende

administratieve complexen. Is toegelaten het oprichten van woningen voor eigenaars en personeel met de bewaking of het onderhoud belast”.

19. Het toentertijd geldende artikel 7 van het besluit van 28 november 2003 van de Vlaamse regering tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone (thans: het besluit van 28 november 2003 van de Vlaamse regering tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen) bepaalt het volgende:

“Met toepassing van artikel 145bis, § 2, van het decreet (van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening) kan een vergunning worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex, voor zover aan al de volgende voorwaarden voldaan is:

1° het gebouw of gebouwencomplex is gelegen in een industriegebied in de ruime zin;

2° de nieuwe functie heeft betrekking op een inrichting voor luidruchtige binnenrecreatie, zoals een karting, een fuifzaal of een schietstand”.

In het verslag aan de Vlaamse regering dat samen met het betrokken besluit werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 10 februari 2004 wordt met betrekking tot dit artikel het volgende vermeld:

“In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen werd vastgesteld dat er een tekort is aan gebieden bestemd voor recreatie. Voor deze problematiek zal een planologische oplossing worden uitgewerkt. Hierbij zijn er bijzondere vormen van recreatie die niet op om het even welk recreatiegebied onder te brengen zijn. Er is enerzijds de luidruchtige buitenrecreatie (motorcross en dergelijke) en anderzijds de luidruchtige binnenrecreatie (karting, fuifzaal, schietstand, ...). In 2 arresten heeft het hof van beroep van Antwerpen in 1999 in twee concrete situaties gesteld dat een karting kan worden geëxploiteerd in een industriegebied of KMO-zone, gelet dat zijn bezoek, onderhoudswerkplaatsen, opslag van diverse petroleumproducten, onvermijdelijk lawaai en luchtafzuiginstallatie veeleer beantwoordt aan het begrip KMO en lichte industriële activiteit.

Sommige gebouwen in industriegebied zijn omwille van hun concept en ligging geschikt om dergelijke luidruchtige binnenfuncties op te vangen. Dit artikel geeft die mogelijkheid. Uiteraard zal (zoals elders opgelegd) een uitgebreid onderzoek een eventuele vergunning dienen vooraf te gaan. Dit kan gaan tot en met de opmaak van een MOBER om de mobiliteitseffecten te onderzoeken.

Een voorbeeld van een aanvaardbare functiewijziging : een leegstaande loods met voldoende geluidwerende muren in industriegebied wordt ingericht als gemeentelijke fuifzaal.

Een niet vergunbaar voorbeeld: een leegstaande loods in metaalplaten in industriegebied omvormen naar fuifzaal, indien er te veel ingrijpende werken moeten gebeuren om het gebouw geschikt te maken voor het nieuwe gebruik.

Een ander niet vergunbaar voorbeeld: leegstaande fabriekshal omvormen naar karting wanneer deze gelegen is in een slecht ontsloten industriegebied met onvoldoende parking (geen oplossing van het mobiliteitsprobleem)”.

20. Hieruit volgt dat een inrichting bestemd voor karting kennelijk zonevreemd is in industriegebied, aangezien het een inrichting betreft die bestemd is voor recreatie en met het oog daarop is ingericht en die, in haar spraakgebruikelijke betekenis, betrekking heeft op ontspanning of vrijetijdsbesteding. Het bestreden besluit kon bijgevolg volstaan met de vaststelling dat de gevraagde functiewijziging voor de indoor-karting en de cafetaria niet in overeenstemming is met de industriële bestemming van het betrokken gebied. Het gegeven dat een karting luidruchtig is en dat er gevaarlijke stoffen worden opgeslagen, is niet van aard die inrichtingen hun recreatief karakter te ontnemen.

De verzoekende partij betwist het recreatief karakter van haar inrichting niet. Evenmin argumenteert zij dat haar inrichting een industrieel karakter heeft. Voorts betwist ze niet dat haar inrichting gelegen is in een zone voor industrie volgens het toepasselijke BPA en argumenteert zij evenmin dat het gevraagde betrekking heeft op “de oprichting en de uitbreiding van de bestaande nijverheidsgebouwen en de oprichting van de daarbij horende administratieve complexen” of op “het oprichten van woningen voor eigenaars en personeel met de bewaking of het onderhoud belast” in de zin van de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA.

Het toentertijd geldende artikel 7 van het besluit van 28 november 2003 van de Vlaamse regering tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone, doet aan deze conclusie geen afbreuk, nu het enkel de mogelijkheid biedt om overeenkomstig het toentertijd geldende artikel 145bis, § 2 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening afwijkingen toe te staan van de voorschriften van een

gewestplan en van een algemeen plan en dus niet van de voorschriften van het toepasselijke BPA.

21. De stelling van de verzoekende partij dat de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA niet in die mate gedetailleerd zijn om een “loutere verwijzing” ernaar te verantwoorden, gaat voorbij aan het feit dat het bestreden besluit de gevraagde vergunning weigert op grond van de strijdigheid met het toepasselijke BPA en niet op grond van een beoordeling met betrekking tot de verenigbaarheid met de goede plaatselijke ordening.

22. Voorts treedt de minister die uitspraak doet over een beroep op grond van het toentertijd geldende artikel 53, § 3 van het gecoördineerde decreet, niet op als administratief rechtscollege maar als orgaan van het actief bestuur. Om te voldoen aan de hem opgelegde motiveringsplicht volstaat het dat de minister in zijn beslissing de redenen vermeldt waarop ze is gesteund. Hij is er niet toe gehouden daarbij alle door de partijen aangevoerde argumenten te beantwoorden.

23. Het tweede middel is niet gegrond.

24. Het is noodzakelijk voor de oplossing van het geschil dat de zaak verder door een lid van het auditoraat wordt onderzocht en dat verslag wordt uitgebracht over het eerste middel. Er is reden om de debatten te heropenen.

BESLISSING

1. De Raad van State stelt de afstand van het geding vast ten aanzien van het tweede bestreden besluit.

2. De debatten worden voor het overige heropend.

3. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt gelast met het aanvullend onderzoek.

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

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jeroen Van Nieuwenhove,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens