

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 211.083 van 8 februari 2011
in de zaak A. 192.863/X-14.214.**

In zake : de b.v.b.a. TRANSLOT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Geert Carlier
 kantoor houdend te 1500 HALLE
 Gaasbeeksesteenweg 53
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de gemeente BEERSEL
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Dirk Lindemans en Filip De Preter
 kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
 Keizerslaan 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de deputatie van de provincieraad van VLAAMS-BRABANT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Michel van Dievoet
 kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
 Boomstraat 14, bus 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Verzoekende partij in tussenkomst :

de gemeente BEERSEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Lindemans en Filip De Preter
kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 mei 2009, strekt tot de
nietigverklaring van :

- a. het besluit van 8 oktober 2008 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beersel waarbij aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het inrichten van een kantoorruimte tot conciërgewoning op een perceel gelegen te Lot, Hemelstraat 14, kadastraal bekend sectie C, nr. 311/c.
- b. het besluit van 24 maart 2009 van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant waarbij het beroep van de verzoekende partij tegen voormelde beslissing van de gemeente Beersel tot weigering van de stedenbouwkundige vergunning voor het inrichten van kantoorruimte tot conciërgewoning op een perceel gelegen te Lot, Hemelstraat 14, kadastraal bekend sectie C, nr. 311/c wordt verworpen.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De verzoekende partij in tussenkomst heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 14 januari 2010. De verzoekende partij in tussenkomst heeft een memorie ingediend.

Auditeur Sofie De Doncker heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende 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 21 januari 2011.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Steve De Cauwer, die loco advocaat Geert Carlier verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Bert Van Herreweghe, die loco advocaten Dirk Lindemans en Filip De Preter verschijnt voor de gemeente Beersel en advocaat Filip van Dievoet, die loco advocaat Michel van Dievoet verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Sofie De Doncker 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. Tussenkoms

3.1. De gemeente Beersel heeft met een op 21 september 2009 verzonden verzoekschrift gevraagd om in de debatten te mogen tussenkomen.

3.2. Aangezien zij reeds als verwerende partij in het geding is betrokken, is er geen reden om op deze vraag in te gaan. De vraag tot tussenkoms wordt verworpen.

IV. Feiten

4.1. Op 23 maart 2005 wordt aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een loods met bijbehorende kantoorruimte en conciërgewoning op een perceel gelegen te Lot, Hemelstraat 14, kadastraal bekend sectie C, nr. 311/c, waarvan zij samen met de firma TL Logistic eigenaar is.

4.2. Op 26 mei 2008 stelt de gemeentelijke bouwpolitie een proces-verbaal op ten laste van de verzoekende partij aangezien er op de eerste

verdieping een tweede appartement is ingericht, hetgeen in strijd is met de eerder verleende stedenbouwkundige vergunning.

4.3. Op 26 juli 2008 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beersel een vergunningsaanvraag in voor de functiewijziging van een kantoor naar een extra conciërgewoning in functie van een tweede firma op het terrein.

4.4. Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse is het betrokken pand gelegen in industriegebied. Het is tevens gelegen binnen het gebied van het bijzonder plan van aanleg nr 3 “Industriezone Laekebeek”, goedgekeurd bij ministerieel besluit van 27 november 1985, waarvan de gedeeltelijke herziening werd goedgekeurd bij ministerieel besluit van 1 september 2008.

Het perceel maakt geen deel uit van een vergunde verkaveling.

4.5. Bij het eerste bestreden besluit van 8 oktober 2008 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beersel de gevraagde vergunning.

In dit besluit wordt onder meer overwogen wat volgt:

“ Artikel 7 ‘Bedrijvenzone’, meer bepaald artikel 7.1.b ‘ Bestemming kleine en middelgrote ambachten en nijverheid’ is van toepassing.

Gezien het goed gelegen is binnen de grenzen van een goedgekeurd gemeentelijk plan van aanleg, is het de bevoegdheid van de overheid de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg van de plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde bijzonder plan van aanleg.

Artikel 7.1.b stelt dat ‘ in de zone aangeduid met een lijnenraster zijn enkel kleine en middelgrote ambachten en nijverheid toegelaten met inbegrip van burelen en sociale voorzieningen, nodig voor de bedrijven’.

De aanvraag is hiermee niet in overeenstemming.

(...)

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

De geldende BPA-voorschriften laten enkel kleine en middelgrote ambachten en nijverheid toe, met inbegrip van burelen en sociale voorzieningen, nodig voor de bedrijven.

Beide aanwezige firma's worden statutair vertegenwoordigd door dezelfde zaakvoerder. Beide firma's zijn inzake activiteiten nauw met elkaar verbonden.

De bestaande woongelegenheden binnen het kmo-gebouw is bestemd als conciërgewoning. De aanwezigheid van deze conciërgewoning kan functioneren voor beide bedrijven, die bovendien beheerd worden door dezelfde zaakvoerder. Nergens wordt aangetoond dat een tweede woongelegenheden noodzakelijk is voor het degelijk functioneren van beide bedrijven. Uit de gegevens van de bevolkingsregisters blijken beide zonen van de zaakvoerder, met hun familie, hun woonadres te hebben op deze locatie.

De eerder vastgestelde planologische strijdigheid blijft weerhouden.

Een verder onderzoek naar de eventuele verenigbaarheid met de ruimtelijke context is derhalve niet meer dienend”.

4.6. Met een ter post aangetekend schrijven van 8 november 2008 stelt de zaakvoerder van de verzoekende partij beroep in tegen het voormelde weigeringsbesluit bij de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant.

4.7. Bij het tweede bestreden besluit van 24 maart 2009 willicht de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant het beroep niet in en weigert zij de gevraagde vergunning.

In dit besluit wordt onder meer overwogen wat volgt:

“ Deel 1 : Wettelijke en reglementaire voorschriften

(...) Het goed is gelegen binnen de grenzen van het bijzonder plan van aanleg nr. 3 Industriezone Laekebeek, goedgekeurd bij MB van 27 november 1985 en gedeeltelijk herzien bij MB van 1 september 2008. Het perceel is gelegen in een bedrijvenzone voor kleine en middelgrote ambachten en nijverheid (artikel 7.1.B) :

‘In de zone aangeduid met een lijnenraster zijn enkel kleine en middelgrote ambachten en nijverheid toegelaten met inbegrip van burelen en sociale voorzieningen, nodig voor de bedrijven. De perceelsoppervlakte bedraagt minimaal 25 are en maximaal 1ha.’

In tegenstelling tot de bedrijvenzone voor distributie, opslag en logistieke bedrijven (artikel 7.1.A), kan in de zone waarin het perceel gelegen is geen woonfunctie meer vergund worden. De voorliggende aanvraag voor het inrichten van een kantoor als tweede woning is bijgevolg niet voor vergunning vatbaar.

(...)

In het kader van de wettelijke en reglementaire voorschriften is het ontwerp niet voor vergunning vatbaar gelet op de onverenigbaarheid met artikel 7.1.B van het BPA nr. 3 Industriezone Laekebeek, herzien bij MB van 1 september 2008.

Deel 2 : Verenigbaarheid met een goede ruimtelijke ordening

(...)

Gelet op de planologische onverenigbaarheid is de ruimtelijke integratie en de goede plaatselijke ordening slechts een beoordelingselement van ondergeschikt belang. Zij kan de aanvraag niet verantwoorden. Ook los van het feit dat er helemaal geen woonfunctie meer is toegelaten in de zone waarvan het perceel deel van uitmaakt, kan een tweede bedrijfswoning op het terrein niet verantwoord worden.

Uit het beroepsschrift blijkt dat op het terrein twee bedrijven gevestigd zijn. Een uithangbord ter plaatse verwijst echter naar vijf bedrijven. Volgens het beroepsschrift legt het bedrijf TL Logistics zich toe op de opslag en overslag van goederen en de uitbater is van de loods (laden en lossen van de vrachtwagens gebeurt voornamelijk 's nachts), terwijl de firma Translot zich toelegt op transport en uitbater is van het terrein buiten de loods (activiteit gebeuren vooral overdag). Beide bedrijven zijn ongeveer 50% in volle onverdeelde eigendom van de eigenaar van het perceel.

Indien de ordening het toelaat (wat hier niet het geval is), is een bedrijfswoning maar toelaatbaar op een industrieterrein indien de huisvesting noodzakelijk is voor de veiligheid en de goede werking van het bedrijf. In de omzendbrief bij de gewestplannen staat dat aan de hand van bestaande industriezones kan worden afgeleid dat de noodzakelijkheid aan huisvesting zeer relatief is, dit in tegenstelling tot de noodzakelijkheid aan bewaking.

Op basis van de gegevens in het dossier moet besloten worden dat één inwonend gezin op het terrein moet voldoende zijn voor de goede werking van beide bedrijven, gezien het bedrijf Translot vooral werkzaam is overdag, en er op dat ogenblik personeel in de kantoren werkzaam is, en TL Logistics vooral 's nachts, wanneer kan teruggevallen worden op een conciërge.

Het ontwerp is, gelet op de voorgaande beschouwingen, niet verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening”.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

A. In rechte treden van de verzoekende partij

5.1. De tweede verwerende partij werpt op dat “blijkbaar (...) het bewijs dat het bevoegde orgaan beslist heeft om in rechte op te treden niet bij het verzoekschrift (werd) gevoegd”, dat in dat geval artikel 3bis van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bepaalt dat de zaak niet op de rol wordt ingeschreven en dat de griffie de zaak pas op de rol zal inschrijven indien de verzoekende partij binnen vijftien dagen na de ontvangst van het

verzoek van de griffie het verzoekschrift regulariseert, en dat indien dit niet is geschied het beroep moet worden afgewezen als onontvankelijk.

5.2. Uit de stukken van het dossier blijkt dat de verzoekende partij binnen de door het procedurereglement bepaalde termijn de vereiste stukken heeft neergelegd waaruit blijkt dat de beslissing om in rechte te treden rechtsgeldig door het daartoe bevoegde orgaan werd genomen.

De exceptie wordt verworpen.

B. Ratione materiae

5.3. De eerste verwerende partij werpt dat het beroep, in zoverre het is gericht tegen het eerste bestreden besluit, niet ontvankelijk is ratione materiae:

- “5. Wat de ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring betreft, dient eerst en vooral opgemerkt dat indien tegen een beslissing nog een georganiseerd beroep openstaat, dit eerst ontvankelijk moet worden uitgeput alvorens de Raad kan worden geadieerd. De daaropvolgende definitieve, in laatste aanleg genomen beslissing komt in de plaats van alle vorige beslissingen ten gronde, en is als enige vatbaar voor een beroep bij de Raad. De in lagere aanleg genomen beslissing kan dan niet meer worden aangevochten.
6. Het annulatieberoep, in zoverre het gericht is tegen de beslissing van het College van Burgemeester en Schepenen dd. 8 oktober 2008, is dan ook niet ontvankelijk, omdat - onder gelding van het toen van kracht zijnde artikel 53 § 1 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening - tegen dit besluit nog een georganiseerd beroep openstond bij de deputatie van de provincieraad van Vlaams Brabant (dat in casu werd aangewend). Bijgevolg kan enkel de beslissing van deputatie dd. 24 maart 2008 (lees:2009) voor de Raad worden aangevochten.
7. Vermits de beslissing van het college van burgemeester en schepenen geen in laatste aanleg genomen beslissing is, moet het vernietigingsberoep tegen die beslissing worden verworpen wegens een kennelijke onontvankelijkheid ratione materiae”.

5.4. De door de eerste verwerende partij opgeworpen exceptie wordt, om de in deze exceptie uiteengezette redenen, die worden bijgetreden, gegrond bevonden.

Het beroep is niet ontvankelijk in zoverre de nietigverklaring wordt gevorderd van het eerste bestreden besluit.

Met “het bestreden besluit” wordt hierna enkel het tweede bestreden besluit bedoeld.

C. Belang

5.5. De eerste verwerende partij werpt op dat de verzoekende partij haar belang uitsluitend steunt op haar hoedanigheid van eigenaar, doch dat dit niet volstaat.

5.6. Het wordt niet betwist dat de verzoekende partij onverdeeld mede-eigenaar is van het betrokken onroerend goed. Daarenboven is de verzoekende partij de aanvraagster van de in het bestreden besluit geweigerde vergunning. Alleen al daardoor doet zij blijken van het rechtens vereiste belang.

De exceptie wordt verworpen.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

6.1. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek, minstens de schending van het beginsel van rechtszekerheid.

Zij zet dit middel uiteen als volgt:

“Artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek stelt dat de wet enkel voor het toekomstige beschikt en geen terugwerkende kracht heeft.

De Gemeente Beersel en de Bestendige Deputatie van de provincie Vlaams-Brabant, steun(en) zich op het M.B. van 1 september 2008, waarin bepaald werd dat het perceel, gelegen te Lot, Hemelstraat, 14, gelegen is in de zone beschreven door artikel 7.1.B, zijnde de zone bestemd voor kleine en middelgrote ambachten en nijverheid, waarin geen woonfunctie meer kan vergund worden.

De aanvraag van verzoekster tot het bekomen van de voormelde stedenbouwkundige vergunning, dateert van 26 juli 2008.

Op dat ogenblik voorzag artikel 20 A van het BPA nr. 3 - Industriezone Laekebeek :

‘Zone bestemd voor ambacht, nijverheid en woningen, in zoverre zij nodig zijn voor uitbating van deze zones’.

Het bedrijf van verzoekster was gelegen in de zone bestemd voor ambacht, nijverheid en woningen.

Het M.B. van 1.09.2008 plaatst het bedrijf van verzoekster, met terugwerkende kracht, in een nieuwe zone, zijnde de zone van kleine en middelgrote ambachten en nijverheid (artikel 7.1.B), en sluit het bedrijf van verzoekster, op volkomen willekeurige en niet gemotiveerde wijze uit van de zone voor distributie, opslag en logistieke bedrijven (artikel 7.1.A).

Dit terwijl het bedrijf van verzoekster een bedrijf is dat wel degelijk dient geklasseerd te worden als bedrijf voor distributie, opslag en logistiek.

Het beginsel van de rechtszekerheid verbiedt dat een wettelijke bepaling gevolgen zou hebben voor haar inwerkingtreding.

Wanneer een nieuwe reglementering onmiddellijk van toepassing is op situaties die bestonden onder een vorige reglementering, druist de toepassing van de nieuwe regelgeving in tegen het algemeen rechtsbeginsel van de rechtszekerheid en de niet terugwerkende kracht van besluiten en wetten”.

6.2. De eerste verwerende partij antwoordt:

- “16. Sinds die gedeeltelijk wijziging van 1 september 2008 is het betrokken perceel gelegen in een bedrijvenzone voor kleine en middelgrote ambachten en nijverheid, met inbegrip van burelen en sociale voorzieningen, nodig voor de bedrijven (artikel 7.1.B). In deze zone kan hoe dan ook geen woonfunctie meer worden vergund.
17. Het MB van 1 september 2008 doet in dat verband op geen enkele wijze gevolgen ontstaan die voorafgaan aan haar inwerkingtreding. Plannen zijn immers steeds toekomstgericht en kunnen stedenbouwkundige voorschriften vastleggen die afwijken van de bestaande toestand. Wanneer de overheid bestemmingen in ruimtelijke uitvoeringsplannen vaststelt, is deze er dus niet toe gehouden de op dat ogenblik bestaande toestand in het plan te bevestigen en te bekrachtigen. Dat principe geldt a fortiori wanneer de bestaande toestand niet in overeenstemming is met de geldende reglementaire voorschriften, zoals hier het geval”.

6.3. De tweede verwerende partij antwoordt:

“De procedure voor de wijziging van het BPA nr. 3 heeft een aanvang genomen in april 2007 (...). Op 23.04.2008 wordt het gewijzigde BPA

definitief aangenomen door de gemeenteraad. Op 01.09.2008 wordt het gewijzigde BPA definitief goedgekeurd door de minister.

Op 13.10.2008 beslist het college tot weigering van de stedenbouwkundige vergunning. De eerste verwerende partij beslist op 24.03.2009 tot weigering van de stedenbouwkundige vergunning.

De vergunningverlenende overheid is verplicht de wetgeving toe te passen die van kracht is op het ogenblik dat zij haar beslissing neemt en niet op het ogenblik dat de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning wordt ingediend.

(...)

Aan de rechtspositie van de verzoekende partij wordt niet geraakt omdat deze met betrekking tot het regulariseren van het tweede appartement wordt vastgesteld op 13.10.2008, respectievelijk 24.03.2009, dit is na de wijziging van het BPA nr. 3 op 01.09.2008.

De verzoekende partij kan zich met betrekking tot de retoractiviteit uiteraard niet beroepen op de onwettige onvergunde feitelijke situatie die aanleiding heeft gegeven tot het indienen van een regularisatieaanvraag.

In ondergeschikte orde verwijst de eerste (lees: tweede) verwerende partij ook op het feit dat overheden in bepaalde gevallen gehouden zijn om voorlopige en/of definitief vastgestelde plannen van aanleg toe te passen om de toekomstige stedenbouwkundige aanleg te vrijwaren. (...)"

6.4. In de memorie van wederantwoord laat de verzoekende partij nog gelden wat volgt:

“De gemeente Beersel heeft gewacht met de behandeling van deze aanvraag en heeft, vooraleer terzake een beslissing te nemen, de wijziging van het BPA nr. 3 doorgevoerd.

Het Besluit van 1 september 2008 werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 16 september 2008 en kreeg verbindende kracht vanaf de tiende dag na de datum van bekendmaking.

De beslissing van de gemeenteraad van Beersel m.b.t. de aanvraag van verzoekster werd genomen op 8 oktober 2008, zijnde amper 11 dagen na de inwerkingtreding van voormeld besluit.

De behandeling van de vergunning van verzoekster is uitgesteld tot na de wijziging van het BPA, met als doel de aanvraag van verzoekster op die wijze te kunnen afwijzen en haar bijgevolg te benadelen (reden waarom, ondanks de weigeringsbeslissing, advies werd gevraagd door de gemeente aan de brandweer van Halle, met als enige bedoeling ervoor te zorgen dat de beslissing over de vergunningsaanvraag van verzoekster kon worden uitgesteld na het verbindend worden van het BPA.

Bovendien werd het besluit van 1 september 2008 beperkt tot de eerste gedeeltelijke herziening van het BPA, hetgeen erop wijst dat men de situatie van verzoekster heeft gevisieerd bij deze wijziging.

Dit is een vorm van machtsafwendings en willekeur.

Bij het opstellen van de plannen van aanleg dient de overheid oog te hebben voor de rechtszekerheid.

Elk reglementair besluit moet de burger immers zekerheid en duidelijkheid verschaffen over diens rechten en plichten.

In het licht van de rechtszekerheid diende toepassing te worden gemaakt van de regelgeving zoals die gold op het ogenblik van het indienen van de aanvraag, aangezien men anders de aanvrager in het ongewisse laat over de bestemming en de gebruiksmogelijkheden van zijn perceel.

Stedenbouwkundige voorschriften zijn ter wille van de rechtszekerheid onderworpen aan de vereiste van voorspelbaarheid.

Door de wijziging van het BPA nr. 3 na het indienen van de aanvraag tot vergunning, werd de rechtszekerheid aangetast.

De bestreden beslissingen, zowel deze van de gemeente als deze van de Bestendige Deputatie, besluiten zonder afdoende motivering, dat de aanvraag tot een tweede bedrijfswoning op het terrein niet verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening.

De bestreden beslissingen motiveren niet waarom de tweede bedrijfswoning niet verenigbaar zou zijn met de goede ruimtelijke ordening, zodat hieruit dient afgeleid te worden dat de overheden zich hebben gesteund op motieven die vreemd zijn aan de ruimtelijke ordening”.

6.5. In haar laatste memorie laat de verzoekende partij nog gelden wat volgt:

“Het is onjuist te stellen dat het MB van 1 september 2008 op geen enkele wijze gevolgen doet ontstaan die voorafgaan aan haar inwerkingtreding.

Op grond van het oorspronkelijk (artikel) 20 A van het BPA nr. 3 - Industriezone Laekebeek werden door verzoekster bepaalde beleidsbeslissingen genomen, ondermeer de oprichting van twee afzonderlijke vennootschappen, met een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid en een afgescheiden activiteiten.

Deze beleidsopties, en de uitbreiding van de bedrijven, werden genomen in functie van de mogelijkheid tot het creëren van woongelegenheden, zoals toegelaten in het oorspronkelijk BPA, dat stelde :

‘Zone bestemd voor ambacht, nijverheid en woningen, in zoverre zij nodig zijn voor uitbating van deze zones’.

Er zijn dus wel degelijk gevolgen ontstaan die voorafgaan aan de inwerkingtreding van het MB van 1 september 2008”.

Voorts stelt zij nog dat de eerste verwerende partij in haar memorie niet aangeeft in welke gevallen de overheid gehouden is om voorlopig vastgestelde plannen van aanleg toe te passen, dat ze niet aangeeft dat dit in het voorliggende geval van toepassing zou zijn of er toepassing van zou zijn gemaakt, en dat ontwerpen van plannen van aanleg principieel geen verordenende waarde hebben.

Beoordeling

6.6. Wanneer de deputatie op grond van het toentertijd geldende artikel 55, § 3 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet) over een beroep uitspraak doet, treedt zij op als orgaan van actief bestuur en is zij er als zodanig toe gehouden de reglementering toe te passen die geldt op het ogenblik dat zij over het beroep uitspraak doet.

Het besluit van 1 september 2008 van de vice-minister-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende goedkeuring van de eerste gedeeltelijke herziening van het bijzonder plan van aanleg “Industriezone Laekebeek” genaamd van de gemeente Beersel, is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 16 september 2008 en in werking getreden op 26 september 2008. Het bestreden besluit van de deputatie dagtekent van 24 maart 2009. De deputatie heeft derhalve terecht het beroep beoordeeld op grond van de bestemmingsvoorschriften, zoals gewijzigd bij het voormelde ministerieel besluit van 1 september 2008.

6.7. De loutere bewering van de verzoekende partij dat de verwerende partij heeft gewacht met het nemen van een beslissing op de inwerkingtreding van het ministerieel besluit van 1 september 2008, kan aan de voormelde vaststelling geen afbreuk doen. Overigens blijkt dat de gedeeltelijke herziening van het bijzonder plan van aanleg reeds definitief werd aangenomen door de gemeenteraad van Beersel bij besluit van 23 april 2008, vóór het indienen door de verzoekende partij van haar vergunningsaanvraag, op 26 juli 2008.

6.8. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

6.9. De verzoekende partij put een tweede middel uit de “onwettigheid van de beslissing van de Gemeente Beersel en van de Bestendige Deputatie, aangezien deze beslissingen gesteund zijn op de toepassing van het M.B. van 1.09.2008”.

Zij zet dit middel uiteen als volgt :

“De Rechter dient, bij toepassing van artikel 159 van de Grondwet, de wettigheid van overheidshandelingen na te gaan.

De door artikel 159 van de Gecoördineerde Grondwet aan de hoven en rechtbanken (sic), strekt zich uit tot zowel het gebied van de externe, als tot dat van de interne wettigheid van de bestuurshandeling.

De gewone rechter, evenals de administratieve rechter, moet de machtsafwijking, die een vorm van onwettigheid is, kunnen censureren en bijgevolg de administratieve bestuurshandeling ontoepasselijk verklaren.

Het M.B. van 1 september 2008, en meer bepaald de opdeling van de zone in een zone artikel 7.1.A. en een zone 7.1.B, is er gekomen ten einde de wensen in te willigen van één bedrijf, m.n. het bedrijf van de NV COLRUYT, ten einde deze toe te laten binnen het BPA nr. 3 een omvangrijke constructie op te richten.

Het M.B. heeft aldus, met terugwerkende kracht, de rechten van verzoekster op zeer nadelige wijze beperkt, aangezien de zone waarin het bedrijf van verzoekster gevolgd door de toepassing van het M.B. valt, geen woonfunctie meer toelaat, hetgeen vroeger wel het geval was.

Op hetzelfde perceel gelegen te Lot, Hemelstraat, 14, is trouwens nog een bedrijf gevestigd, de BVBA TL LOGISTICS, die dus in dezelfde zone ligt als het bedrijf van verzoekster, en waarvoor het bestaan van het M.B. van 1 september 2008 wel een woonfunctie door de gemeente Beersel werd toegelaten.

De beslissing van de gemeente Beersel en van de Bestendige Deputatie, dat de aanvraag van verzoekster voor het inrichten van een kantoor als tweede woning niet meer voor vergunning vatbaar is, is bijgevolg onwettelijk.

Het M.B. heeft enkel tot doel één rechtsonderhorige tegemoet te komen : de bestuursoverheid heeft de haar door de wet gegeven bevoegdheid gebruikt om een ander doel na te streven dan het algemeen belang”.

6.10. De eerste verwerende partij antwoordt:

“Het tweede middel van verzoekende partij is gebaseerd op loutere beweringen en wordt niet gesteund door enig stuk, noch op enig ander bewijskrachtige manier aannemelijk gemaakt

Verder kan worden verwezen naar de bespreking onder het eerste middel. Het feit dat een bestemmingswijziging tot voordeel strekt van een onderneming die zich wenst te vestigen in de regio (in casu NV Colruyt) en tot nadeel van bestaande bedrijven op het industrieterrein (in casu verzoekende partij en TL Logistics) is een gevolg van de toekomstgerichtheid van het herziene BPA, waarbij de overheid er niet toe gebonden is de bestaande toestand te bevestigen noch te bekrachtigen”.

6.11. De tweede verwerende partij antwoordt:

“De verzoekende partij moet bij machtsafwending het bewijs leveren dat de overheid, in casu de gemeente Beersel of het Vlaamse gewest, de particuliere belangen van de NV Colruyt heeft willen dienen zonder het belang van de openbare dienst op de voorgrond te stellen.

Enkel in een dergelijk geval kan het MB van 01.09.2008 buiten toepassing worden gelaten op grond van artikel 159 van de Grondwet.

Daargelaten de vaststelling dat de verzoekende partij geen enkel bewijsstuk voorlegt, moet worden vastgesteld dat haar stelling geen hout snijdt.

Immers, de schrapping van de mogelijkheid om woningen te bouwen in de bestemmingszone bedrijvenzone voor kleine en middelgrote ambachten en nijverheid (artikel 7.1.B) staat in geen enkel verband met de vermeende machtsafwending om aan Colruyt toe te staan om een omvangrijke constructie op te richten. Ook zonder de schrapping van de bestemming wonen in gebied 7.1.B kan een bedrijf een (omvangrijke) constructie oprichten conform de bepalingen van het BPA nr. 3.

De argumentatie van de verzoekende partij mist zowel feitelijke als juridische grondslag.

In de rand verwijst de eerste (lees: tweede) verwerende partij naar de bijzondere procedure voorzien in de artikelen 91 e.v. van de Gecoördineerde wetten van 12.01.1973 op de Raad van State”.

6.12. In haar memorie van wederantwoord beperkt de verzoekende partij zich ertoe de argumentatie te hernemen die zij reeds heeft uiteengezet in het verzoekschrift.

6.13. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij niets meer toe aan hetgeen zij reeds in het verzoekschrift heeft uiteengezet.

Beoordeling

6.14. Machtsafwending is de onwettigheid waarbij een bestuursorgaan de bevoegheid welke haar bij de wet tot het bereiken van een bepaald oogmerk van algemeen belang is gegeven, aanwendt tot het nastreven van een ander doel, en dit andere doel het enige oogmerk van de betrokken bestuurshandeling is.

Wie machtsafwending aanvoert, moet daartoe voldoende ernstige, welbepaalde en overeenstemmende vermoedens aandragen waaruit kan worden afgeleid dat uitsluitend andere dan rechtmatige doeleinden door het bestuur werden nagestreefd.

6.15. Te dezen voert de verzoekende partij aan dat “het M.B. van 1 September 2008, en meer bepaald de opdeling van de zone in een zone artikel 7.1.A. en een zone 7.1.B, er is gekomen ten einde de wensen in te willigen van één bedrijf, m.n. het bedrijf van de NV COLRUYT, ten einde deze toe te laten binnen het BPA nr. 3 een omvangrijke constructie op te richten” en dat dit ministerieel besluit “met terugwerkende kracht, de rechten van verzoekster op zeer nadelige wijze beperkt, aangezien de zone waarin (haar) bedrijf (...) ingevolge de toepassing van het M.B. valt, geen woonfunctie meer toelaat, hetgeen vroeger wel het geval was”. Deze argumenten kunnen niet worden beschouwd als ernstige, welbepaalde en overeenstemmende vermoedens. Daarenboven bewaart de verzoekende partij het stilzwijgen over de voorwaarde dat het ongeoorloofde oogmerk het enige doel van de bestreden beslissing moet zijn. Er bestaat geen aanleiding om de zaak met toepassing van artikel 91 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State naar de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State te verwijzen.

6.16. Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

6.17. In een derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van “de algemene motiveringsplicht van de vergunnende overheid (artikel 19 van het KB van 28 december 1972, de artikelen 4 en 43 par 4 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, en artikel 110 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening alsmede van de beginselen van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motiveringsplicht der bestuurshandelingen)”.

In de uiteenzetting van het middel voert de verzoekende partij aan dat de motivering “afdoende” moet zijn om de beslissing te dragen, doch dat de in het bestreden besluit opgenomen motivering niet “afdoende” is in de zin dat de door haar aangevoerde argumenten met betrekking tot de noodzaak van twee woongelegenheden voor de twee op het terrein gevestigde firma’s niet werden beantwoord en weerlegd, en geen rekening werd gehouden met artikel 100, § 2 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO), dat bepaalt dat voor het bouwen of uitbreiden van een exploitatiewoning van een bedrijf, een stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend voor een volume van maximum 1.000 m³ of 1.250 m³ in geval van bewoning door meer dan één met het bedrijf verbonden gezin.

De verzoekende partij besluit:

“BESLUIT : de aanvraag is dus wel degelijk in overeenstemming met de wettelijke bepalingen inzake ruimtelijke ordening.

Uit de beschrijvende nota van architect Luc VERTONGEN, gevoegd bij het aanvraagdossier, blijkt zeer duidelijk (dat) de onmiddellijke omgeving op geen enkele wijze bijkomend wordt belast door de creatie van een bijkomende woongelegenheid.

Gezien (1) de oppervlakte van het gehele terrein (5000 m²), en gezien (2) de aanwezigheid van de loods, die gebruikt wordt voor de opslag van goederen, en die een oppervlakte inneemt van ongeveer 25% van het terrein, gezien (3) het feit dat de rest van het terrein (75%) gebruikt wordt voor de circulatie en parkeren van vrachtwagens, en gezien (4) de aanwezigheid van een groenoppervlakte, ziet men niet in hoe de creatie van een bijkomende woongelegenheid, binnen het bestaande gebouw, een belasting zou uitmaken voor de omgeving en in strijd zou zijn met de plaatselijke ordening.

De afmetingen en afstanden tot de perceelsgrens, zoals voorzien in de aanvraag, zijn in overeenstemming met de voorschriften van het BPA”.

6.18.

De eerste verwerende partij antwoordt:

- “24. Het weze opgemerkt dat een verplichting tot formele motivering van bestuurshandelingen het bestuur niet verplicht om alle aangevoerde feitelijke en juridische argumenten te beantwoorden. Het volstaat dat het de determinerende motieven voor het besluit aanduidt, m.a.w. dat de beslissing an sich voldoende is gemotiveerd en de argumentatie van verzoekende partij daadwerkelijk in de besluitvorming werd betrokken. De motivering van de beslissing dd. 8 oktober moet in het licht van die overweging worden beoordeeld.
25. Het college van burgemeester en schepenen kwam tot de vaststelling dat de bestaande conciërgewoning kan volstaan voor beide bedrijven (die bovendien worden beheerd door dezelfde zaakvoerder), en is er dus niet van overtuigd dat er nood is aan een tweede woongelegenheden. Bovendien blijkt uit de gegevens van het bevolkingsregister dat beide zonen van de zaakvoerder, met hun familie, hun woonadres hebben op die locatie. Het college heeft daarbij nog uitdrukkelijk gewezen op de strijdigheid met het BPA. Deze elementen zijn op zich een voldoende antwoord op de argumenten die door verzoekende partij werden aangevoerd en volstaat om haar weigeringsbeslissing te verantwoorden. In beroep heeft de deputatie in eerste instantie geoordeeld dat de aanvraag onverenigbaar is met de planologische voorschriften.
26. Gelet op die bestaande planologische onverenigbaarheid, zijn de door verzoekende partij aangevoerde argumenten van goede plaatselijke ordening en ruimtelijke integratie verder van ondergeschikt belang”.

6.19.

De tweede verwerende partij antwoordt:

“In het derde middel zet de verzoekende partij de werking en de interne organisatie van haar bedrijf uiteen. Zij argumenteert dat de bestreden beslissingen onvoldoende gemotiveerd zijn met betrekking tot de mogelijkheid en de noodzaak om twee woningen in de loods te integreren. De verzoekende partij verwijst naar artikel 100, § 2 DRO.

De argumentatie van de verzoekende partij moet worden verworpen.

Bij de uitoefening van een gebonden bevoegdheid is het marginaal toetsingstoezicht van de rechter niet aanwezig daar de overheid verplicht is om te handelen volgens het wettelijk of reglementair voorschrift.

(...)

De controle van de rechter is bijgevolg beperkt tot de vaststelling of de beslissing op grond van de gebonden bevoegdheid op een juiste wijze is genomen. Immers, als de overheid tot het nemen van een bepaalde beslissing verplicht is, heeft het geen belang te weten door welk motief de overheid zich heeft laten leiden.

De bestreden beslissingen hebben de vergunning in hoofddorde geweigerd omdat zij strijdig is met het bestemmingsvoorschrift artikel 7.1.B. van het BPA nr. 3. De verzoekende partij betwist niet dat haar terrein gelegen is in het bestemmingsgebied van artikel 7.1.B.

De tekst van artikel 100, § 2 DRO doet op geen enkele wijze afbreuk aan het verbindende voorschrift van artikel 7.1.B. van het BPA nr. 3.

De verwerende partijen hebben op correcte wijze vastgesteld dat het bouwproject niet in overeenstemming is met artikel 7.1.B van het BPA nr. 3 en dat de vergunning moet worden geweigerd. Een aanvullende motivering is niet noodzakelijk”.

6.20. In de memorie van wederantwoord beperkt de verzoekende partij zich ertoe de argumentatie te hernemen die zij reeds heeft uiteengezet in het verzoekschrift.

6.21. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij daar nog aan toe dat het bestreden besluit is gesteund op “een verkeerde motivering”, dat immers wordt uitgegaan van een tweede bedrijfswoning binnen hetzelfde bedrijf, hetgeen “manifest een verkeerde voorstelling van de werkelijkheid” is, aangezien de aanvraag “strekt tot het bekomen van een vergunning voor één bedrijfswoning en niet een tweede”.

Beoordeling

6.22. Gelet op het suppletoir karakter van de wet van 29 juli 1991 betreffend de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, wordt het middel in zoverre het is afgeleid uit de schending ervan geacht afgeleid te zijn uit de schending van het toentertijd geldende artikel 53, § 3, eerste lid van het gecoördineerde decreet, dat de deputatie, wanneer zij uitspraak doet over een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning, een motiveringsverplichting oplegt die niet minder streng is dan deze die is opgelegd in de eerstgenoemde wet.

6.23. Uit de hiervoor onder randnummer 4.7. weergegeven motivering van het bestreden besluit blijkt dat dit is gesteund op twee weigeringsmotieven, met name enerzijds de strijdigheid met het bestemmingsvoorschrift vervat in artikel 7.1.B. van het bijzonder plan van aanleg

nr. 3 “Industriezone Laekebeek”, zoals herzien bij het ministerieel besluit van 1 september 2008, en anderzijds de niet verenigbaarheid met een goede ruimtelijke ordening.

6.24. Uit het onderzoek van de voorgaande middelen blijkt niet dat de deputatie ten onrechte heeft geoordeeld dat de aanvraag “niet voor vergunning vatbaar (is) gelet op de onverenigbaarheid met artikel 7.1.B. van het BPA nr. 3 Industriezone Laekebeek, herzien bij MB van 1 september 2008”.

Aangezien dit weigeringsmotief volstaat om het bestreden besluit te dragen, is het weigeringsmotief gesteund op de niet verenigbaarheid met een goede ruimtelijke ordening een overtollig motief, waarvan de eventuele onwettigheid niet tot de vernietiging van het bestreden besluit kan leiden.

6.25. Het middel wordt verworpen.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

6.26. In een vierde middel voert de verzoekende partij de schending aan van “het gelijkheidsbeginsel (artikelen 10 en 11 van de Grondwet)”.

Zij zet dit middel uiteen als volgt:

“Bij het gunnen van een vergunningsbeleid is de overheid ertoe gehouden het gelijkheidsbeginsel te eerbiedigen, dat onder meer is neergeschreven in de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet.

Dit beginsel impliceert dat gelijke toestanden op een gelijke wijze behandeld dienen te worden.

Dit betekent dat de overheid niet mag afwijken van een constant aangehouden gedragslijn, tenzij hiervoor een sluitende motivering wordt gegeven.

(...).

I.c. heeft de gemeente BEERSEL de gelijke behandeling niet gerespecteerd en de ongelijke behandeling niet gemotiveerd.

In de gebouwen van BEKA, in de onmiddellijke nabijheid van onze site, zijn eveneens twee woongelegenheden aanwezig :

- aan de voorkant (linkse gedeelte van het gebouw, gezien van op de Huysmanslaan voor het gebouw, met nog woonvertrekken die in de Hemelstraat uitgeven)

- aan de achterzijde van het gebouw (in de Hemelstraat).

De Gemeente noch de Bestendige Deputatie hebben op dit argument geantwoord, zodat moet aangenomen worden dat de situatie, zoals door verzoekster reeds omschreven in de begeleidende nota gevoegd bij het aanvraagdossier, beantwoordt aan de realiteit”.

6.27. De eerste verwerende partij antwoordt:

“30. Uit de bespreking van het vorige middel blijkt dat de motivering van het college wel degelijk sluitend was in de zin van de door verzoekende partij aangehaalde rechtspraak.

Zelfs indien de verzoekende partijen zouden aantonen dat er op andere bedrijfsperven meerder (vergunde) bedrijfswoningen aanwezig zouden zijn, dan nog zou dit niet verantwoorden om in strijd met de planologische voorschriften een vergunning te verlenen”.

6.28. De tweede verwerende partij antwoordt:

“De eerste verwerende partij verwijst in hoofddorde naar de uiteenzetting onder het derde middel. De bestreden beslissing is genomen op grond van een gebonden bevoegdheid. Een vermeende ongelijke behandeling van gelijke situaties kan geen aanleiding geven tot een beslissing contra legem: ‘Er is geen gelijkheid in de onwettigheid’

(...)

De verzoekende partij toont in ondergeschikte orde niet aan dat BEKA zich in het bestemmingsgebied artikel 7.1.B van het BPA nr. 3 bevindt. Evenmin toont de verzoekende partij aan dat BEKA een vergunning heeft bekomen voor twee wooneenheden nadat het gewijzigde BPA nr. 3 van 01.09.2008 in werking is getreden. Mogelijks bestaat de hypothese dat aan BEKA twee wooneenheden zijn vergund onder toepassing van het oude BPA nr. 3.

De verzoekende partij blijft in gebreke om ook maar enig feitelijke of concrete gegevens voor te leggen die haar beweringen kunnen staven.

(...)

Er is geen sprake van gelijke situaties die aanleiding hebben gegeven tot een ongelijke behandeling”.

6.29. In de memorie van wederantwoord beperkt de verzoekende partij zich ertoe de argumentatie te hernemen die zij reeds heeft uiteengezet in het verzoekschrift.

6.30. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij niets meer toe aan hetgeen zij reeds heeft uiteengezet.

Beoordeling

6.31. Het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden indien in rechte en in feite gelijke gevallen ongelijk zijn behandeld zonder dat er voor deze ongelijke behandeling een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. De verzoekende partij die aanvoert dat het gelijkheidsbeginsel is geschonden moet dit in het verzoekschrift met concrete en precieze gegevens aantonen.

6.32. Te dezen toont de verzoekende partij niet in concreto aan dat in in rechte en in feite gelijke omstandigheden aan het bedrijf BEKA eenzelfde stedenbouwkundige vergunning werd verleend. De enkele bewering van de verzoekende partij dat “in de gebouwen van BEKA, in de onmiddellijke nabijheid van onze site, (...) eveneens twee woongelegenheden aanwezig (zijn)” volstaat daartoe niet.

6.33. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. Het verzoek tot tussenkomst van de gemeente Beerstel wordt afgewezen.

2. De Raad van State verwerpt het beroep.

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

De verzoekende partij in tussenkomst wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van acht februari 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Roger Stevens