

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 242.927 van 14 november 2018
in de zaak A. 223.578/VII-40.109.**

In zake : het COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN
 VAN DE GEMEENTE LAARNE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Frank Judo, Filip De Preter en Bert Van Herreweghe
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Keizerslaan 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de NV STUDIEBUREEL VOOR
AUTOMOBIEL TRANSPORT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ive Van Giel
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Generaal Lemanstraat 67
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 20 oktober 2017, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. RvVb/A/1718/0014 van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen van 5 september 2017 in de zaak 1415/0257/A/0247.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 9 november 2017 verklaart het
cassatieberoep toelaatbaar.

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

Auditeur Joke Goris heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend teneinde te worden gehoord.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 oktober 2018.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jonas Van Orshoven, die loco advocaat Filip De Preter verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Ive Van Giel, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Joke Goris 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. Met een besluit van 6 november 2014 weigert de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen (hierna: deputatie) aan de NV Studiebureau voor Automobiel Transport (hierna: NV SBAT) een stedenbouwkundige vergunning te verlenen “voor het bouwen van een autokeuringstation”.

3.2. Het bestreden arrest vernietigt deze vergunningsbeslissing op vordering van de NV SBAT.

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Laarne (hierna: college) voert de schending aan van de artikelen 4.3.1, § 1, 1°, 4.7.21, § 1, 4.7.22 en 4.7.23, § 1, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), artikel 3.1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: RUP) “Industriegebied Veldmeers”, het zorgvuldigheids- en het (materiële en formele) motiveringsbeginsel.

In een eerste middelonderdeel bekritiseert het college het bestreden arrest omdat het ervan uitgaat dat binnen een zone voor ambachtelijke bedrijven in het RUP, kleine en middelgrote ondernemingen met een dienstverlenend karakter niet zijn uitgesloten, terwijl artikel 3.1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP de zone voor ambachtelijke bedrijven voorbehoudt voor producerende bedrijven, waarbij ook groothandel of loutere opslag zijn toegelaten. Het college leidt dit af uit de bewoordingen van voormeld artikel 3.1 en het begrippenkader van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: inrichtingsbesluit).

In een tweede middelonderdeel bekritiseert het college het bestreden arrest omdat het ervan uitgaat dat de beslissing van de deputatie niet afdoende en onzorgvuldig is gemotiveerd omtrent de overeenstemming van de aanvraag met artikel 3.1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP, en die beslissing niet afdoende is gemotiveerd in het licht van het andersluidend

verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar (hierna: PSA). De artikelen 4.7.2 en 4.7.23, § 1, eerste lid, VCRO, alsook het zorgvuldigheids- en het (materiële en formele) motiveringsbeginsel houden volgens het college niet in dat die de deputatie zouden verplichten om uitdrukkelijk te motiveren waarom een bestemmingsvoorschrift in deze of gene zin wordt geïnterpreteerd, in afwijking van het verslag van de PSA.

Beoordeling

Eerste middelonderdeel

5. Het college voert aan dat het bestreden arrest een foutieve interpretatie geeft aan het begrip “zone voor ambachtelijke bedrijven” in de zin van artikel 3.1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP “Industriegebied Veldmeers”.

Dit stedenbouwkundig voorschrift heeft luidens artikel 2.2.5, § 1, tweede lid, VCRO verordenende kracht en is dus een wet als bedoeld in artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Het middel voert derhalve een overtreding van de wet aan door het bestreden arrest in de zin van voormeld artikel 14, § 2.

De exceptie van de NV SBAT dat het middelonderdeel noopt tot een beoordeling van de zaak zelf wordt verworpen.

6. Het middelonderdeel gaat terug op de gegrondverklaring door het bestreden arrest van het derde middel van de NV SBAT. In dat derde middel werd aangevoerd dat de deputatie artikel 3.1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP “Industriegebied Veldmeers” miskent, doordat zij oordeelt dat het aangevraagde autokeuringscentrum een dienstverlenend bedrijf is, wat onverzoenbaar is met het vermelde stedenbouwkundig voorschrift, dat geldt

voor de “zone voor ambachtelijke bedrijven”. Volgens de NV SBAT oordeelt de deputatie ten onrechte (i) dat het autokeuringscentrum niet kan worden beschouwd als een KMO in de zin van genoemd artikel 3.1 en (ii) dat dit artikel enkel betrekking heeft op bedrijven gericht op productie of groothandel.

7. Het bestreden arrest verklaart het derde middel van de NV SBAT gegrond met volgende overwegingen:

- het aangevraagde autokeuringscentrum is gelegen in een zone voor ambachtelijke bedrijven waarvoor het RUP “Industriegebied Veldmeers” van toepassing is;
- artikel 3.1 van het RUP laat niet alleen ambachtelijke bedrijven toe, maar ook “kleine en middelgrote ondernemingen” en sluit dienstverlenende bedrijven niet uitdrukkelijk uit (enkel “milieubelastende bedrijven en zuivere kleinhandelsbedrijven”);
- de stelling dat enkel “producerende bedrijven” worden beoogd, wordt reeds tegengesproken door het feit dat artikel 3.1 van het RUP zelf bepaalt dat ook “groothandel” en “louter opslag” worden toegelaten;
- dat artikel 3.1, vierde lid, van het RUP spreekt van nevenbestemmingen bij “industriële gebouwen”, doet hieraan geen afbreuk; het loutere feit dat bepaalde voorzieningen zoals kantoren mogen worden voorzien bij “industriële gebouwen”, houdt niet in dat kleine en middelgrote ondernemingen met een dienstverlenend karakter uitgesloten zijn uit het bestemmingsgebied;
- de PSA heeft in zijn verslag omstandig uiteengezet dat het niet gaat om een zuiver dienstverlenend bedrijf (zoals bijvoorbeeld een sociaal secretariaat of een reclamebureau), maar dat de activiteit veeleer op een snijpunt van verschillende activiteiten en bedrijvigheden ligt;
- nu de aanvraag moet worden getoetst aan het specifieke voorschrift van artikel 3.1 van het RUP en niet aan artikel 8 van het inrichtingsbesluit, kan niet worden voorgehouden dat voor de invulling van het begrip KMO uit artikel 3.1 van het RUP het begrippenkader van het inrichtingsbesluit kan worden gehanteerd;
- de deputatie heeft niet afdoende en zorgvuldig onderzocht of de activiteit van de NV SBAT, rekening houdende met de aard en de omvang ervan, kan worden

beschouwd als een “kleine en middelgrote onderneming” in de zin van artikel 3.1 van het RUP “Industriegebied Veldmeers”.

8. Artikel 3.1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP luidt:

“...

Bestemming:

Deze zone is bedoeld als lokaal bedrijventerrein, m.a.w. als zone voor ambachtelijke bedrijven of voor kleine of middelgrote ondernemingen (waarbij zowel productie, groothandel als loutere opslag toegelaten zijn), met uitzondering van milieubelastende bedrijven en zuivere kleinhandelsbedrijven.

De activiteiten binnen bovengenoemd bedrijf mogen de omgeving, op het vlak van het visuele-architecturale aspect van het bedrijf en op het vlak van de generatie van mobiliteit, geen abnormale stedenbouwkundige hinder bezorgen.

De gronden zijn uitsluitend bestemd voor de bedrijfsdoeleinden van het op het perceel gevestigde bedrijf.

In deze zone kunnen eveneens, aansluitend bij de industriële gebouwen, ruimten voor de noodzakelijke kantoren, tentoonstellingsruimten, E.H.B.O., sociale uitrusting, en andere voorzieningen toegelaten worden in zoverre deze direct verbonden zijn aan de bedrijfsvoering van de in deze zone gevestigde industriële bedrijven (b.v.: kantoren in functie van en als onderdeel van het industriële bedrijf zijn toegelaten, dus niet louter als kantoorgebouw op zich).

Deze ruimten kunnen na of gelijktijdig met het bedrijfsgebouw opgetrokken worden.

[...]”.

9. Uit dit artikel 3.1 kan niet worden afgeleid dat de zone voor ambachtelijke bedrijven “uitsluitend [is voorbehouden] voor producerende bedrijven, waarbij ook groothandel of loutere opslag zijn toegelaten” en dat de “ontwerpers van de stedenbouwkundige voorschriften [...] duidelijk de bedoeling [hadden] om in aanvulling op het industriële (hoofd)bestemming van artikel 3.1, eerste lid van de stedenbouwkundige voorschriften, slechts een (beperkt) aantal complementaire nevenbestemmingen toe te staan”.

Het bestreden arrest schendt de aangevoerde verordenende bepaling niet door te oordelen dat artikel 3.1 van het RUP dienstverlenende bedrijven niet uitdrukkelijk uitsluit en niet enkel producerende bedrijven beoogt en

dat niet kan worden teruggevallen op het begrippenkader uit het inrichtingsbesluit. De argumentatie die het bestreden arrest daartoe voert, is naar recht verantwoord.

10. Het eerste middelonderdeel wordt verworpen.

Tweede middelonderdeel

11. Het tweede middelonderdeel gaat terug op de gegrondverklaring door het bestreden arrest van het eerste middel van de NV SBAT. In dat eerste middel werd aangevoerd dat de deputatie de artikelen 4.3.1, § 1 en 4.7.23, § 1, VCRO miskent, evenals de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, het zorgvuldigheids-, redelijkheids- en motiveringsbeginsel. Nu de deputatie afweek van het verslag van de PSA, was zij er volgens de toenmalige NV SBAT toe gehouden op concretere, preciezere en meer zorgvuldige wijze te motiveren hoe zij tot de andersluidende (weigerings)beslissing is gekomen; de weigeringsbeslissing is evenwel gebrekkig gemotiveerd en geeft niet aan waarom een autokeuringscentrum niet kan worden beschouwd als een “kleine of middelgrote onderneming” in de zin van artikel 3.1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP.

12. Het bestreden arrest verklaart het eerste middel van de NV SBAT gegrond met volgende overwegingen:

- de deputatie neemt in haar beslissing het andersluidende verslag van de PSA over, voor wat de feitelijkheden van de zaak betreft;
- de eigenlijke beoordeling door de deputatie van het project in het licht van het bestemmingsvoorschrift uit het RUP is beperkt;
- daarbij neemt de deputatie een standpunt in dat diametraal ingaat tegen de uitvoerige argumentatie van de PSA, waardoor van de deputatie een motivering wordt verwacht die des te preciezer en concreter is; de deputatie kan dan ook niet volstaan met het louter bijtreden van het in eerste aanleg aangehouden standpunt;

- de deputatie heeft haar beslissing niet afdoende gemotiveerd in het licht van het andersluidend verslag van de PSA.

13. Artikel 4.3.1, § 1, VCRO luidt:

“§ 1. Een vergunning wordt geweigerd :

1° indien het aangevraagde onverenigbaar is met :

- a) stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken,
- b) een goede ruimtelijke ordening;

[...]

In de gevallen, vermeld in het eerste lid, 1° en 2°, kan het vergunningverlenende bestuursorgaan de vergunning toch afleveren, wanneer het van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de goede ruimtelijke ordening gewaarborgd kan worden door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van het opleggen van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen. Die voorwaarden kunnen niet dienen om de leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen.

Een aanpassing van de plannen, zoals vermeld in het tweede lid, is slechts mogelijk wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- 1° de wijzigingen doen geen afbreuk aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening;
- 2° de wijzigingen komen tegemoet aan de adviezen of aan de standpunten, opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek zijn ingediend of hebben betrekking op kennelijk bijkomstige zaken;
- 3° de wijzigingen brengen kennelijk geen schending van de rechten van derden met zich mee”.

Artikel 4.7.21 VCRO luidt:

“§ 1. Tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing van het college van burgemeester en schepenen omtrent de vergunningsaanvraag kan een georganiseerd administratief beroep worden ingesteld bij de deputatie van de provincie waarin de gemeente is gelegen. Bij het behandelen van het beroep onderzoekt de deputatie de aanvraag in haar volledigheid”.

Artikel 4.7.22 VCRO luidt:

“De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar maakt voor elke beslissing in beroep een verslag op. Het verslag kadert de vergunningsaanvraag binnen de regelgeving, de stedenbouwkundige voorschriften, de eventuele

verkavelingsvoorschriften en een goede ruimtelijke ordening. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar kan bij zijn onderzoek bijkomende inlichtingen inwinnen bij de adviserende instanties aangewezen krachtens artikel 4.7.16, § 1, eerste lid.

Het vergunningsdossier van het college van burgemeester en schepenen wordt aan het verslag toegevoegd”.

Artikel 4.7.23, § 1, eerste lid, VCRO luidt:

“§ 1. De deputatie neemt haar beslissing omtrent het ingestelde beroep op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar en nadat zij of haar gemachtigde de betrokken partijen op hun verzoek schriftelijk of mondeling heeft gehoord.
[...]”.

14. Uit de verwerping hiervoor van het eerste middelonderdeel volgt dat de stelling van het college dat door te oordelen dat de aanvraag strijdig is met een stedenbouwkundig voorschrift de deputatie de vergunning moest weigeren zonder verdere motivering, een foutief uitgangspunt is.

15. De motiveringsverplichting op grond van artikel 4.7.23, § 1, eerste lid, VCRO, samengelezen met het zorgvuldigheidsbeginsel, houdt in dat er op de deputatie een bijzondere motiveringsverplichting rust wanneer zij afwijkt of ingaat tegen het verslag van de PSA.

16. Het middelonderdeel dat ervan uitgaat dat de deputatie niet verplicht is om uitdrukkelijk te motiveren waarom zij afwijkt van het uitvoerig gemotiveerd verslag van de PSA, faalt naar recht.

17. Het bestreden arrest schendt de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen niet door te oordelen dat de vergunningverlenende overheid in haar beslissing moet motiveren waarom het andersluidende verslag van de PSA niet wordt gevolgd.

Het tweede middelonderdeel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van veertien november tweeduizend achttien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys