RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 221.777 van 17 december 2012
in de zaak A. 200.281/X-14.728.

In zake : de n.v. DATOS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter Flamey en Pieter-Jan Vervoort
kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
Jan van Rijswijcklaan 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Slosse
kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
Brusselstraat 59
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 mei 2011, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 17 maart 2011 van de gedelegeerde planologische ambtenaar waarbij de aanvraag tot planologisch attest ingediend door de verzoekende partij voor een terrein gelegen te Wilrijk, Boomsesteenweg 950-958, onontvankelijk wordt verklaard.

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.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch 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 14 september 2012.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tom Kloeck, die loco advocaten Peter Flamey en Pieter-Jan Vervoort verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Stijn Brusselmans, die loco advocaat Wim Slosse verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch 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. Op 24 december 2010 dient de verzoekende partij bij de gedelegeerde planologische ambtenaar een aanvraag tot planologisch attest in voor de site gelegen aan de Boomsesteenweg 950-958 te Wilrijk.

Ter plaatse bevindt zich een cluster van bedrijven rond de auto, "Autostad" genaamd.

Luidens artikel 3 van haar statuten heeft de verzoekende partij tot doel:

> "De vennootschap heeft tot doel: alle groot- en kleinhandels, nijverheids- en financiële verrichtingen zo voor eigen rekening als in onderaanneming en op commissie voor derde(n) met betrekking tot de import en export, de aan- en verkoop, verhuring en leasing van alle -ook tweedehandse- auto en motorvoertuigen, vrachtwagens, tractors,

aanhangwagens, opliggers, caravans, onderdelen, wisselstukken en bijhorigheden; de in - en uitvoer alsmede de vertegenwoordiging van auto- en motormerken; Het uitbaten van alle carrosserie, constructie-, herstellings- en onderhoudswerkplaatsen; de uitbating van pompstations en in het kader van voormelde bedrijvigheid; alle handel in brandstof, smeerstof, en onderhoudsprodukten, het uitbaten en verhuren van stand- en bergplaatsen voor alle motorvoertuigen.
(…).”

3.2. Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan Antwerpen, zoals gewijzigd bij besluit van 28 oktober 1998 van de Vlaamse regering, is de site grotendeels gelegen in industriegebied met als overdruk reservatiegebied (voor het aanleggen van een leidingstraat).

Voor een klein deel in het noordoosten ervan is het betrokken terrein ook gelegen binnen het gebied van het bij ministerieel besluit van 29 april 2009 goedgekeurde bijzonder plan van aanleg (hierna : BPA) “Fotografielaan”.

Volgens de bestemmingsvoorschriften van dit BPA is dat gedeelte gelegen in een “zone voor industrie”.

De aanvraag geeft volgend overzicht van de voor de betrokken site verkregen vergunningen:

- Stedenbouwkundige vergunning van 8 juli 1991 voor “het bouwen van werkplaats en opslagruimte voor auto’s”;
- Stedenbouwkundige vergunning van 13 augustus 1992 voor “het indelen van een gebouw”;
- Socio-economische vergunning van 1 april 1993 voor het autodistributiecentrum Autostad;
- Stedenbouwkundige vergunning van 8 september 1994 voor het aanleggen van een parking (n.v. BILDACO);
- Milieuvergunning van 6 januari 1994 voor een herstellingswerkplaats voor motorvoertuigen;
- Stedenbouwkundige vergunning van 24 april 2008 voor het aanleggen van een trailerparking (n.v. TERRA BELGA);
- Stedenbouwkundige vergunning van 27 maart 2008 voor het aanleggen van verdeelwegen en parkeerplaatsen;

- Stedenbouwkundige vergunning van 10 december 2009 voor het uitbreiden van een carrosserie (n.v. ARTIM);
- Stedenbouwkundige vergunning van 3 augustus 2009 voor het aanleggen van een trailerparking (n.v. TERRA BELGA); deze vergunning is vernietigd bij arrest nr. 215.789 van 17 oktober 2011 op verzoek van de stad Antwerpen;
- Milieumelding klasse 3 van 22 oktober 2009 m.b.t. de laatstbedoelde parking TERRA BELGA.

De verzoekende partij brengt in haar stukkenbundel nog een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning van 23 december 2010 bij voor het aanleggen van een toegangsweg tot een achterliggend terrein. Deze vergunning is aangevochten met een annulatieberoep voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

Dit beroep is thans nog hangende.

3.3. De ruimtelijke behoeften op korte en lange termijn worden uiteengezet in deel 4 van het aanvraagdossier. In essentie wenst de verzoekende partij de grootschalige autohandel te versterken door middel van extra stockageterreinen en gebouwen.

3.4. Bij besluit van 17 maart 2011 verklaart de gedelegeerde planologische ambtenaar de aanvraag onontvankelijk “op basis van artikel 3, eerste lid, 1°, b van het besluit van de Vlaamse regering van 4 juni 2004 tot bepaling van de nadere regels voor het planologisch attest (hierna: het besluit van 4 juni 2004), zoals gewijzigd bij besluit van 29 mei 2009”.

Dit is het bestreden besluit.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4.1. In een eerste middel voert de verzoekende partij, met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, de schending aan van de artikelen 4.4.24 tot en met artikel 4.4.29 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), machtsoverschrijding en de ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag,

> "(d)oordat, de GPA de aanvraag van verzoekende partij onontvankelijk heeft verklaard op grond van artikel 3, 1°, b) van het besluit van de Vlaamse regering van 4 juni 2004 tot bepaling van de nadere regels voor het planologisch attest om reden dat niet is aangetoond dat het bedrijf (en in het bijzonder de verkoopsfunctie) 'hoofdzakelijk vergund' is;
>
> Dat de vraag naar het 'hoofdzakelijk vergund' karakter van het bedrijf dus werd afgedaan door de gedelegeerd planologische ambtenaar in het kader van de beoordeling van de volledigheid en de ontvankelijkheid van de aanvraag op grond van artikel 3, 1°, b) van het besluit van de Vlaamse regering van 4 juni 2004 tot bepaling van de nadere regels voor het planologisch attest;
>
> Terwijl, de vraag naar het hoofdzakelijk vergund zijn van het bedrijf dat een planologisch attest aanvraagt, niet kan afgedaan worden in het kader van de beoordeling van de ontvankelijkheid door de gedelegeerd planologisch ambtenaar (GPA) zonder de bevoegde overheid aan te duiden en zonder de nodige adviezen in te winnen, maar eigenlijk behoort tot de beoordeling ten gronde van de aanvraag tot planologisch attest."

In de toelichting bij het middel betoogt de verzoekende partij dat de grond van onontvankelijkheid, voorzien door artikel 3, 1°, b) van het besluit van 4 juni 2004, zoals gewijzigd bij besluit van 29 mei 2009, geen rechtsgrond vindt in de Afdeling 4 "Planologische attesten" van de VCRO. In artikel 4.4.24 VCRO wordt wel uitdrukkelijk melding gemaakt van een "bestaand, hoofdzakelijk vergund en niet-verkrot bedrijf", maar dit impliceert volgens de verzoekende partij niet dat de gedelegeerde planologische ambtenaar zelf een aanvraag onontvankelijk mag verklaren omdat het bedrijf niet hoofdzakelijk vergund zou zijn. Dit behoort tot de beoordeling ten gronde door het bevoegde bestuursniveau nadat alle nodige adviezen zijn ingewonnen.

Bovendien staat volgens de verzoekende partij de mogelijkheid om een aanvraag tot planologisch attest af te wijzen als onontvankelijk wegens het beweerde niet hoofdzakelijk vergunde karakter haaks op het bepaalde in artikel 4.4.29, 1° VCRO, waarin de decreetgever uitdrukkelijk heeft bepaald dat de Vlaamse regering de dossiersamenstelling moet regelen ook voor het geval dat de gebouwen slechts gedeeltelijk vergund zijn, in welk geval de aanvraag duidelijkheid moet verschaffen over de verwijdering of de regularisatie van wat niet vergund is.

Artikel 3, 1°, b) van het besluit van 4 juni 2004, zoals gewijzigd bij besluit van 29 mei 2009, dient dan ook met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te worden gelaten.

4.2. In de memorie van antwoord stelt de verwerende partij vooreerst dat het middel niet ontvankelijk is, aangezien het voor de verzoekende partij geen enkel voordeel bijbrengt. Zelfs indien het hoofdzakelijk vergund karakter van het bedrijf aan bod zou moeten komen bij de beoordeling van de gegrondheid van de aanvraag, dan nog zou geen planologisch attest kunnen worden afgeleverd omdat de aanvraag dan had moeten worden beoordeeld als manifest ongegrond.

Wat de grond van het middel betreft verwijst de verwerende partij naar de toepasselijke regelgeving en stelt dat de door artikel 4.4.29 VCRO aan de Vlaamse regering verleende delegatie dermate ruim is dat deze ook een eigen sanctiesysteem inzake ontvankelijkheid kan bevatten.

Voorts dient er volgens de verwerende partij ook een onderscheid te worden gemaakt tussen “slechts gedeeltelijk vergund(e)” gebouwen in de zin van artikel 4.4.29, 1° VCRO en “hoofdzakelijk vergund” in de zin van artikel 4.1.1, 7° VCRO. Het bepaalde in artikel 4.4.29, 1° VCRO verhindert niet dat een aanvraag tot planologisch attest als onontvankelijk wordt afgewezen indien het bedrijf niet aanzien kan worden als hoofdzakelijk vergund.

4.3. In de memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat de exceptie moet worden afgewezen omdat bij de beoordeling van het

belang niet kan worden vooruitgelopen op de beslissing die de verwerende partij zou nemen in heroverweging na vernietiging van de bestreden beslissing.

Voorts betwist de verzoekende partij dat de delegatie die is voorzien in artikel 4.4.29 VCRO zo ruim kan worden geïnterpreteerd dat de gedelegeerde planologische ambtenaar over een autonome bevoegdheid zou beschikken om bedrijven die volgens hem niet hoofdzakelijk vergund zijn een beoordeling door het bevoegde bestuursorgaan te onthouden. Ook het onderscheid dat de verwerende partij maakt tussen gedeeltelijk vergund en al dan niet hoofdzakelijk vergund, overtuigt volgens haar niet.

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

Beoordeling

4.5. De door de verwerende partij opgeworpen exceptie dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het middel aangezien, zelfs indien het hoofdzakelijk vergund karakter aan bod zou komen bij de beoordeling van de gegrondheid van de aanvraag tot planologisch attest, dan nog geen planologisch attest zou kunnen worden verleend omdat de aanvraag ook dan had moeten worden beoordeeld als zijnde manifest ongegrond, kan niet worden aangenomen.

De Raad van State kan immers niet vooruitlopen op de beslissing die de overheid zou nemen na een gebeurlijke vernietiging van het bestreden besluit.

4.6. De artikelen 4.4.24 tot en met 4.4.29 VCRO bepalen:

> "Art. 4.4.24. Een planologisch attest vermeldt of een bestaand, hoofdzakelijk vergund en niet-verkrot bedrijf al dan niet behouden kan worden op de plaats waar het gevestigd is. (…)
>
> Het planologisch attest kan worden aangevraagd door en voor een bedrijf dat voldoet aan één van volgende voorwaarden :
>
> 1° het bedrijf is onderworpen aan de milieuvergunnings- of meldingsplicht, vermeld in het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning;
>
> 2° het bedrijf betreft een volwaardig land- of tuinbouwbedrijf.
>
> (…)

Art. 4.4.25. § 1. Een planologisch attest wordt aangevraagd bij de gedelegeerde planologische ambtenaar.

§ 2. De gedelegeerde planologische ambtenaar onderzoekt de volledigheid van de aanvraag. Indien een aanvraag niet voldoet aan de gestelde regelen, biedt de ambtenaar de aanvrager de gelegenheid binnen een daartoe gestelde termijn het verzuim te herstellen. Indien van deze gelegenheid geen dan wel op niet afdoende wijze gebruik wordt gemaakt, wordt de aanvraag niet-ontvankelijk verklaard.

(…)

Art. 4.4.29. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regelen voor de toepassing van deze afdeling, in het bijzonder :

1° de minimale inhoud van de aanvraag voor een planologisch attest; als de gebouwen slechts gedeeltelijk vergund zijn, bevat de aanvraag duidelijkheid over de verwijdering of de regularisatie van wat niet vergund is;

2° de regeling van de termijnen doorheen de procedure;

3° de procedureregeling voor het administratief beroep, vermeld in artikel 4.4.25, § 6."

Het hoofdstuk II "Ontvankelijkheid en volledigheid" van het besluit van 4 juni 2004, zoals gewijzigd bij besluit van 29 mei 2009, bepaalt:

"HOOFDSTUK II ONTVANKELIJKHEID EN VOLLEDIGHEID

ART. 3. Een aanvraag tot planologisch attest is niet ontvankelijk in onderstaande gevallen:

1° uit de met toepassing van artikel 2 geleverde informatie blijkt dat het bedrijf :

a) noch milieuvergunningsplichtig of milieumeldingsplichtig is, noch een volwaardig land- of tuinbouwbedrijf is, en/of

b) niet hoofdzakelijk vergund is in de zin van artikel 4.1.1, 7°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;

2° het planologisch attest wordt aangevraagd minder dan twee jaar nadat een voorontwerp van een plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan ter advies aan de adviserende instanties werd voorgelegd voor het gebied waarin het bedrijf in kwestie gelegen is. Deze voorwaarde is niet van toepassing indien de overheid die het plan opmaakt, heeft beslist dat het gebied in kwestie niet langer deel uitmaakt van het plan of de procedure heeft stilgelegd. De overheid die het plan opmaakt kan die beslissing nemen in de vorm van een officieel besluit, of ze kan de beslissing expliciet vermelden in het verslag van de eventuele plenaire vergadering die gehouden werd naar aanleiding van het betreffende voorontwerp;

3° het planologisch attest wordt aangevraagd minder dan twee jaar nadat een plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan werd goedgekeurd voor het gebied waarin het bedrijf in kwestie gelegen is;

4° het planologisch attest wordt aangevraagd door een bestuur, waarvan bij (de) beoordeling blijkt dat het om de bevoegde overheid gaat;

5° uit de met toepassing van artikel 2 geleverde informatie blijkt dat noch het loutere behoud van het bedrijf op lange termijn, noch de beoogde werken, handelingen en wijzigingen op korte of lange termijn de opmaak of wijziging van een plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan veronderstellen.

Het bericht waarmee aan de aanvrager wordt gemeld dat een aanvraag onontvankelijk is bevat hierover de nodige toelichting.

ART. 3/1. Indien de gedelegeerde planologische ambtenaar bij het onderzoek van de aanvraag tot het besluit komt dat de aanvraag niet volledig is of niet beantwoordt aan de bepalingen van artikel 2, stuurt hij een bericht aan de aanvrager waarin aangegeven wordt welke gegevens of documenten ontbreken of niet beantwoorden aan de bepalingen van artikel 2. Het bericht vermeldt de termijn waarbinnen de aanvraag kan vervolledigd worden of het verzuim kan worden hersteld. Deze termijn bedraagt ten hoogste dertig dagen.

Indien de aanvrager geen of niet op afdoende wijze gebruik heeft gemaakt van de gelegenheid die hem door de gedelegeerde planologische ambtenaar is geboden om de aanvraag te vervolledigen of in overeenstemming te brengen met de gestelde regelen, wordt de behandeling van de aanvraag afgesloten. De gedelegeerde planologische ambtenaar brengt de aanvrager daarvan op de hoogte."

4.7. Artikel 4.1.1, 7° VCRO definieert "hoofdzakelijk vergund" als volgt:

"7° hoofdzakelijk vergund : een stedenbouwkundige vergunningstoestand, waarbij geldt dat :

a) bedrijven en hun constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn, ook wat de functie betreft,
b) overige constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien ten minste negentig procent van het bruto-bouwvolume van de constructie, gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering onder het maaiveld en van de fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, vergund of vergund geacht is, ook wat de functie betreft."

4.8. De omstandigheid dat een bedrijf niet hoofdzakelijk is vergund in de zin van artikel 4.1.1, 7°; is blijkens artikel 4.4.24 VCRO op zichzelf een uitsluitingsgrond.

De formulering onder artikel 3, 1° van het besluit van 4 juni 2004, zoals vervangen bij artikel 4 van het besluit van 29 mei 2009, voegt, in

tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij voorhoudt, geen voorwaarde toe maar bevestigt en werkt uit wat reeds uit de voormelde bepaling van artikel 4.4.24 VCRO voortvloeit, binnen de delegatie gegeven door artikel 4.4.29 VCRO.

De ontvankelijkheidsvereiste van het hoofdzakelijk vergund zijn van het bedrijf staat evenmin haaks op het bepaalde in artikel 4.4.29, 1° VCRO, luidens hetwelk de Vlaamse regering de dossiersamenstelling moet regelen ook voor het geval dat de gebouwen slechts gedeeltelijk vergund zijn. De verzoekende partij vereenzelvigt in haar betoog ten onrechte het begrip "hoofdzakelijk vergund", dat moet worden gelezen in de zin van artikel 4.1.1, 7° VCRO en "gedeeltelijk vergund" om tot die conclusie te komen. De eerste vereiste vormt op zichzelf een uitsluitingsgrond, terwijl de tweede vereiste een volledigheidsvereiste vormt, die gebeurlijk kan worden geregulariseerd.

De verzoekende partij toont niet aan dat de bepaling van artikel 3, 1°, b van het besluit van 4 juni 2004, zoals gewijzigd bij besluit van 29 mei 2009, op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten.

4.9. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

4.10. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 4.4.24 VCRO, van artikel 3 van het besluit van 4 juni 2004 tot bepaling van de nadere regels voor het planologisch attest, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het materiële motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel,

"(d)oordat, de verwerende partij de aanvraag van verzoekende partij tot het bekomen van een planologisch attest onontvankelijk heeft verklaard om reden dat de verkoopsfuncties die op de site van verzoekende partij plaatsvinden niet hoofdzakelijk vergund zouden zijn;

(...)

Terwijl, volgens artikel 4.4.24 VCRO een planologisch attest vermeldt of een bestaand, hoofdzakelijk vergund en niet-verkrot bedrijf al dan niet kan blijven bestaan op de plaats waar het gevestigd is, en vermeldt welke ontwikkelingsmogelijkheden er op korte en lange termijn mogelijk zijn; dat, rekening houdend met de uitspraak over het behoud en de ontwikkelingsmogelijkheden van (het) bedrijf, het planologisch attest vermeldt of een procedure tot wijziging of opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan zal worden opgestart."

In de toelichting bij het middel betoogt de verzoekende partij dat volgens artikel 4.1.1.7° VCRO de bedrijven en hun constructies "hoofdzakelijk vergund" zijn "indien de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn, ook wat de functie betreft". Volgens de verzoekende partij is grootschalige autohandel zone-eigen in een gebied voor ambachtelijke bedrijven en voor kleine en middelgrote ondernemingen indien de verkoopsactiviteit wat betreft tijd- en personeelsinzet ondergeschikt is aan de werkplaats, en de toonzaal niet groter is dan de werkplaats. Dit is te dezen het geval en dat is ook de reden waarom zij van de deputatie en de minister bevoegd voor de Ruimtelijke Ordening de nodige vergunningen heeft verkregen. De omstandigheid dat een relatief klein deel van de verharding voor stockage niet vergund is, heeft niet tot gevolg dat het bedrijf niet hoofdzakelijk vergund is, vermits artikel 4.4.29 VCRO voorziet in de mogelijkheid om de niet-vergunde constructies te verwijderen of te regulariseren.
De verzoekende partij stelt dat de gedelegeerde planologische ambtenaar dan ook niet op goede gronden heeft kunnen besluiten dat het bedrijf niet "hoofdzakelijk vergund" is. De motivering ter zake in het bestreden besluit is zeer kort en vaag, waarbij niet eens wordt verwezen naar de bij de aanvraag gevoegde vergunningen en de naderhand nog bijgebrachte gegevens en documenten. Dit maakt volgens haar tevens een schending uit van de formele motiveringsverplichting.

4.11. In de memorie van antwoord zet de verwerende partij uiteen dat, zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding, "hoofdzakelijk vergund" betekent "dat de vergunningstoestand van het corpus van het bedrijf, de

ruggengraat of de ‘core business’ moet aangetoond zijn”. Hierbij gaat het niet om een bedrijfseconomische inschatting, maar om een stedenbouwkundige benadering waarbij moet worden nagegaan en gemotiveerd welke “assets” aanwezig moeten zijn, rekening houdend met de typologie en de grootte van het bedrijf.

De verwerende partij stelt dat uit de feitelijkheden thans blijkt dat de “core business” van de bedrijvigheid op de site niet het uitvoeren van herstellingswerkzaamheden is, maar het verkopen van wagens, al dan niet aan particulieren. Zo profileert het bedrijf Cardoen zich ook op zijn website en in de media. Dit blijkt ook uit de statuten van de verzoekende partij, waarin vooreerst de handelsactiviteiten worden omschreven, en slechts in ondergeschikte orde de herstelwerkzaamheden en opslagactiviteiten. De verzoekende partij heeft nagelaten stukken bij te brengen waaruit blijkt dat de verkoopsactiviteit vergund is. Wat betreft de verenigbaarheid van een grootschalige autohandel met de bestemming industriegebied wijst de verwerende partij erop dat de hoofdvraag te dezen niet is of deze activiteit kan worden toegelaten in het betreffende bestemmingsgebied, maar wel of de activiteit vergund is. Onderschikt stelt de verwerende partij dat het in de voorliggende zaak niet gaat om een bedrijf waar de toonzaal en de handelsactiviteit een ondergeschikte activiteit is, maar dat het in tegendeel gaat om een autosupermarkt waaraan de herstellingswerkzaamheden ondergeschikt zijn.

Er is volgens de verwerende partij ook geen sprake van een schending van het motiveringsbeginsel nu in het bestreden besluit op een afdoende wijze wordt gemotiveerd waarom de aanvraag niet ontvankelijk is.

4.12. In de memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij nog dat noch uit de vermeldingen op de website van Cardoen, noch uit haar statuten kan worden afgeleid dat de garagewerkzaamheden ondergeschikt zouden zijn aan de verkoop van wagens.

Voorts blijkt volgens haar uit de bij de bouwaanvraag gevoegde stukken, waarin is vermeld dat de activiteiten in die periode voor ongeveer 80% bestaan uit export van auto’s en voor ongeveer 20% uit verkoop aan particulieren,

hetgeen thans nog zo is, dat de verkregen bouwvergunning niet alleen de gebouwen betreft, maar ook het gebruik dat ervan wordt gemaakt.

Tot slot stelt de verzoekende partij nog dat de motivering om de aanvraag niet ontvankelijk te verklaren slechts één enkele paragraaf beslaat, hetgeen "niet in verhouding (staat) tot de tijd, energie en geld die (zij) heeft gestoken in de aanvraag tot planologisch attest".

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

Beoordeling

4.14. Artikel 4.1.1, 7° VCRO definieert het begrip "hoofdzakelijk vergund" (zie randnummer 4.7).

In de Memorie van Toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijk plannings-, vergunnings- en handhavingsbeleid (Parl. St., Vl. Parl., 2008-2009, nr. 2011/1, 87-89) wordt hieromtrent gesteld wat volgt:

> "'Hoofdzakelijk vergund'
> Algemeen
> 271. Sedert het decreet van 19 juli 2002 wordt ten aanzien van zonevreemde aanvragen c.q. aanvragen voor een planologisch attest bepaald dat het volstaat dat de zonevreemde constructie hoofdzakelijk vergund is. Deze regeling wilde komaf maken met de praktijk in het vergunningenbeleid conform dewelke zonevreemde aanvragen soms geweigerd werden op grond van het feit dat het bouwwerk waarop zij betrekking hadden, niet volledig vergund was, m.a.w. in beperkte mate bezwaard was met bouwovertredingen waardoor het zijn originair vergund karakter als het ware kwijtspeelde.
> De Raad van State had in 1993 al een aanzet gegeven, doordat in een arrest gesteld werd dat beperkte, zonder vergunning uitgevoerde werken aan een oorspronkelijk vergund gebouw, geen reden kunnen vormen om het gebouw als onvergund te categoriseren.
> 272. De term 'hoofdzakelijk vergund' is tot op heden niet omschreven.
> De voorgestelde definitie wil ter zake een duidelijker kader scheppen, uitgaande van de bedoelingen van het decreet van 19 juli 2002, m.n. dat een constructie zijn (hoofdzakelijk) vergunde status verliest indien de oorspronkelijke constructies door onvergunde ingrepen dermate wijzigt of denatureert dat het in wezen niet meer om dezelfde constructie gaat. Indien dergelijke ingrepen integendeel slechts een ondergeschikt en marginaal

karakter vertonen, en aan het geheel als stedenbouwkundige entiteit fundamenteel niets wijzigen, lijkt dergelijk oordeel evenwel misplaatst.

'Vergund'

273. Het begrip 'vergund' slaat zowel op de situatie waarin daadwerkelijk een stedenbouwkundige vergunning voorhanden is als op gevallen waarin sprake is van een vermoeden van vergunning (de zgn. 'vergund geachte' constructies). De vermoedens van vergunning maken het voorwerp uit van het nieuwe artikel 106 DRO. Zij worden bij de bespreking van dat laatste artikel toegelicht.

274. Conform de parlementaire voorbereiding bij het decreet van 19 juli 2002 wordt ook klaar en duidelijk gesteld dat de vergunningstoestand zowel bouwfysisch als wat de functie betreft bekeken wordt.

In dat verband is het van belang om te wijzen op het feit dat de wijziging van (sommige) functies slechts vergunningsplichtig geworden is vanaf 9 september 1984 (cfr. artikel 192bis DRO). Gebruikswijzigingen van vóór die datum moeten buiten beschouwing worden gelaten bij de vraag of een constructie beschouwd kan worden als zijnde (hoofdzakelijk) vergund.

Maar vergunningsplichtige functiewijzigingen die later werden doorgevoerd, moeten gedekt zijn door een vergunning, verleend overeenkomstig het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 1984 houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen of 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.

'Hoofdzakelijk'

275. Het begrip 'hoofdzakelijk' moet gelezen worden als volgt.

276. Voor bedrijven (en de constituerende bedrijfsgebouwen) gaat het om een vergunningstoestand waarbij de voor een normale bedrijfsvoering kennelijk noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn.

Bij de parlementaire voorbereiding betreffende de regeling inzake het planologisch attest voor zonevreemde bedrijven werd inderdaad gesteld dat 'hoofdzakelijk vergund' betekent 'dat de vergunningstoestand van het corpus van het bedrijf, de ruggengraat of de 'core business' moet aangetoond zijn'.

De omschrijving betekent dat de gebouwen, bouwwerken en overige constructies die, in de ogen van elk normaal zorgvuldig beoordelaar, voor een bedrijf van een bepaald type en van een bepaalde grootteorde noodzakelijk zijn, behoorlijk zijn vergund of geacht moeten worden vergund te zijn.

Het gaat daarbij niet om een bedrijfseconomische inschatting, waarbij bekeken wordt welk onroerend patrimonium al dan niet voorhanden zou moeten zijn om behoorlijke bedrijfsresultaten te behalen. Er moet daarentegen (enkel) vanuit stedenbouwkundig oogpunt worden nagegaan en gemotiveerd welke 'assets' aanwezig moeten (zijn), rekening houdend met de typologie en de grootte van het bedrijf.

Een petrochemisch bedrijf dat niet over een stedenbouwkundige vergunning beschikt voor zijn koeltoren, die daarenboven niet onder een vermoeden van vergunning valt, kan niet als hoofdzakelijk vergund worden

beschouwd. De koeltoren is immers een noodzakelijke aanhorigheid bij dergelijk type van bedrijf.

Een zeer groot en behoorlijk vergund veevoederbedrijf, zal zijn hoofdzakelijk vergund karakter niet verliezen indien voor één van de 15 silo's geen stedenbouwkundige vergunning voorhanden blijkt te zijn.

277. Voor andere constructies gaat het om een vergunningstoestand waarbij ten minste 90% van het bruto-bouwvolume van het hoofdgebouw (als het gaat om een constructie die bestaat uit een hoofdgebouw en fysisch aansluitende bijgebouwen, bvb. een woning met een aangebouwde garage) of van de individuele constructie (in andere gevallen) vergund is of onder een niet weerlegd vermoeden van vergunning valt.

Het 90%-criterium sluit aan bij de parlementaire besprekingen in het kader van het decreet van 19 juli 2002, waarbij het volgende werd gesteld.

'Met hoofdzakelijk vergund wordt bedoeld dat de basistoestand voor meer dan 90% in orde moet zijn'.

Nota bene

278. Het hoofdzakelijk vergund karakter van een constructie wordt als voorwaarde gebruikt bij regelingen inzake zonevreemde werken, zonevreemde functiewijzigingen en het planologisch attest.

Het begrip werkt niet door naar andere aspecten van de ruimtelijke ordening. Dat betekent bijvoorbeeld dat eventuele overtredingen niet door het 'hoofdzakelijk vergund' karakter van de betrokken constructie worden gedekt."

4.15. Artikel 3, laatste lid van het besluit van 4 juni 2004 bepaalt wat volgt:

"Het bericht waarmee aan de aanvrager wordt gemeld dat een aanvraag onontvankelijk is bevat hierover de nodige toelichting."

Het bestreden besluit bevat volgende toelichting:

"(…)

Uit de aanvraag (inclusief het mailbericht van 2 februari 2011) kan worden afgeleid dat de belangrijkste functies van het bedrijf gericht zijn op het verkopen van auto's al dan niet aan particulieren. Dit gebeurt in de vorm van een kleinhandelszaak (overwegend overdekte toonzaal), een opslag van auto's voor groothandelsverkoop en een automarkt (openlucht parkeerruimte). De stedenbouwkundige vergunningstoestand toont aan dat het bedrijfsgebouw vergund werd in functie van werkplaats en opslag auto's en dat een deel van de parking vergund werd voor het stallen van voertuigen. Uit de vergunningstoestand kan niet worden afgeleid dat de verkoopsfuncties (klein- en groothandel) die op dit moment op de site plaatsvinden hoofdzakelijk stedenbouwkundig vergund zijn. In de aanvraag is wel een document opgenomen van regularisatie van een autodistributiecentrum, maar dit document heeft betrekking op de wetgeving over handelsvestigingen en is geen bewijs om aan te tonen dat

de handelsactiviteiten ook stedenbouwkundig vergund zijn. Op basis van deze gegevens moet geconcludeerd worden dat het bedrijf niet hoofdzakelijk vergund is en dat de aanvraag tot planologisch attest hierdoor onontvankelijk is op basis van artikel 3, eerste lid, 1°, b van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004 tot bepaling van de nadere regels voor het planologisch attest, zoals gewijzigd bij besluit van 29 mei 2009.
(…)."

4.16. De stelling van de verzoekende partij dat haar bedrijf hoofdzakelijk vergund is, veronderstelt noodzakelijk dat haar "corebusiness" het uitvoeren van herstellingswerkzaamheden aan wagens met opslagplaats is.

Zij verwijst hiertoe naar haar aanvraagdossier -inclusief een e-mail van 2 februari 2011- waaruit blijkt dat het bedrijfsgebouw vergund werd in functie van een werkplaats en opslag van auto's en dat een deel van de parking vergund werd voor het stallen van voertuigen.

In deel "4 Ruimtelijk-economische benadering van het bedrijf" van haar aanvraagdossier omschrijft de verzoekende partij haar bedrijf als vrij uniek in de autosector: "Cardoen koopt/verkoopt zowel nieuwe auto's als 2de hands en is betrokken bij de organisatie van een 'automarkt'" en "(z)owel voor de autosupermarkten als voor de 'automarkt' is Cardoen marktleider in België".

Uit de cijfergegevens die door de verzoekende partij zijn vermeld in het aanvraagdossier valt onmiskenbaar af te leiden dat het bedrijf zijn omzet realiseert door de aankoop van nieuwe en 2de hands auto's en de verkoop ervan aan particulieren/en autohandelaars in binnen- en buitenland. De "corebusiness" van de verzoekende partij blijkt dan ook te bestaan uit deze commerciële activiteiten, waarbij de onderhouds- en herstellingswerkzaamheden hieraan ondergeschikt zijn. Bovendien blijkt uit de feiten dat een deel van de verhardingen -zo vergund dan enkel voor de stockage van voertuigen- ook wordt benut als automarkt en, derhalve in tegenstelling tot wat de verzoekende partij voorhoudt, in functie van deze commerciële activiteit staat.

De verzoekende partij toont geenszins aan dat de gedelegeerde planologische ambtenaar in de gegeven omstandigheden de grenzen van de redelijkheid zou hebben overschreden en onzorgvuldig zou hebben gehandeld door te stellen dat momenteel de verkoopsfuncties de belangrijkste functies van het bedrijf zijn.

De vaststelling in de bestreden beslissing dat uit de vergunningstoestand van het bedrijf, zoals uiteengezet door de aanvrager, niet blijkt dat deze verkoopsfuncties hoofdzakelijk stedenbouwkundig vergund zouden zijn, licht overeenkomstig artikel 3, laatste lid van het besluit van 4 juni 2004, bovendien voldoende toe waarom wordt geconcludeerd tot het niet hoofdzakelijk vergund zijn van het bedrijf. De omstandigheid dat de bondigheid van de beslissing in schril contrast zou staan met de lijvigheid van het aanvraagdossier doet hieraan geen afbreuk.

4.17. Het middel is niet gegrond.

B. Derde middel

Standpunt van de partijen

4.18. In een derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 3/1 van het besluit van de Vlaamse regering van 4 juni 2004 tot bepaling van de naderen regels voor het planologisch attest en van de beginselen van behoorlijk bestuur in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel,

> "(d)oordat, de gedelegeerd planologisch ambtenaar de aanvraag onmiddellijk onontvankelijk verklaard heeft, zonder aan verzoekende partij de mogelijkheid te geven om haar aanvraag aan te vullen met informatie op het vlak van de vergunningstoestand (zo hierover bij de ambtenaar twijfel bestond);
>
> Terwijl, volgens artikel 2 §1 van voornoemd besluit het aanvraagdossier bestaat uit het aanvraagformulier en een aantal documenten, waaronder punt j):
>
> (...)
>
> (En) artikel 3/1 van het uitvoeringsbesluit voorziet in de mogelijkheid voor de aanvrager om haar aanvraag te vervolledigen ingeval de aanvraag niet volledig is of niet beantwoordt aan de bepalingen van artikel 2."

In de toelichting bij het middel zet de verzoekende partij uiteen dat indien de gedelegeerde planologische ambtenaar twijfels had omtrent het hoofdzakelijk vergund zijn van de activiteiten op de site, hij aan haar een bericht had moeten sturen om de aanvraag te vervolledigen op de punten die voor hem onduidelijk waren. De gedelegeerde planologische ambtenaar heeft dit echter niet

gedaan en de aanvraag onmiddellijk onontvankelijk verklaard, zonder haar in de mogelijkheid te stellen haar dossier te verduidelijken en/of te vervolledigen.

Dit maakt volgens de verzoekende partij ook een schending uit van het zorgvuldigheidsbeginsel, nu de gedelegeerde planologische ambtenaar met het oog op een zorgvuldige feitenvinding en een zorgvuldige beoordeling van de aanvraag haar in de mogelijkheid had dienen te stellen om desgevallend bijkomende informatie te verschaffen.

4.19 De verwerende partij antwoordt dat artikel 2 van het besluit van 4 juni 2004 bepaalt welke documenten en gegevens bij de aanvraag tot planologisch attest dienen te worden gevoegd, en dat, indien de gedelegeerde planologische ambtenaar vaststelt dat de aanvraag niet alle vereiste documenten en gegevens bevat, op basis van artikel 3/1 van hetzelfde besluit aan de aanvrager de mogelijkheid kan worden geboden om zijn aanvraag te vervolledigen.

Laatstgenoemde bepaling heeft aldus betrekking op het vervolledigen van het aanvraagdossier met de vereiste documenten en gegevens, doch niet op het bijbrengen van bijkomende informatie omtrent het al dan niet hoofdzakelijk vergund zijn van een bedrijf.

In casu werden alle vereiste gegevens door de verzoekende partij in het aanvraagdossier bijgebracht. In het aanvraagdossier werden alle vergunningen waarover de verzoekende partij beschikte overgemaakt, en werd aangeduid wat vergund was en wat niet. De aanvraag kon dan ook in zijn geheel als volledig worden beschouwd, zodat er geen reden was toepassing te maken van artikel 3/1 van het besluit van 4 juni 2004.

Bovendien blijkt dat de gedelegeerde planologische ambtenaar alsnog met de verzoekende partij contact heeft opgenomen, toen hij vaststelde dat de voornaamste activiteiten op de betrokken site grootschalige verkoopsactiviteiten waren en op geen enkele wijze werd aangetoond dat deze vergund waren, teneinde haar de mogelijkheid te bieden hierover duidelijkheid te verschaffen. Hiervan werd door de verzoekende partij ook gebruik gemaakt met haar e-mailberichten van 31 januari 2011 (met bijlagen) en 2 februari 2011, waarvan overigens melding gemaakt in het bestreden besluit.

De verwerende partij werpt tevens op dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het middel, nu blijkt dat het normdoel van artikel 3/1 van het besluit van 4 juni 2004 bereikt is. De verzoekende partij heeft bijkomende documenten kunnen overmaken (haar e-mail van 31 januari 2011) en de nodige verduidelijkingen kunnen verschaffen (haar e-mail van 2 februari 2011).

4.20. In de memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat het verweer "intern tegenstrijdig" is. Immers, enerzijds wordt gesteld dat de aanvraag "in zijn geheel" volledig was, maar anderzijds blijkt dat de gedelegeerde planologische ambtenaar in het bestreden besluit concludeert dat op grond van het aanvraagdossier niet kan worden opgemaakt dat de verkoopsfunctie vergund is, waaruit moet worden besloten dat de aanvraag onvolledig was. Op grond van artikel 3/1 van het besluit van 4 juni 2004 diende de gedelegeerde planologische ambtenaar haar dan ook de mogelijkheid te geven om dit verzuim te herstellen. De gedelegeerde planologische ambtenaar heeft haar echter geen bericht gestuurd in de zin van deze bepaling. Volgens de verzoekende partij doet het feit dat de gedelegeerde planologische ambtenaar met haar telefonisch contact heeft genomen en dat zij daarop met e-mails van 31 januari 2011 en 2 februari 2011 bijkomende informatie heeft verstrekt, hieraan geen afbreuk. Ook het normdoel van voornoemd artikel 3/1 werd volgens de verzoekende partij niet bereikt, vermits krachtens deze bepaling in het bericht moet worden vermeld welke gegevens of documenten ontbreken of niet beantwoorden aan de bepalingen van artikel 2 van het besluit van 4 juni 2004, evenals de termijn waarbinnen de aanvraag kan worden vervolledigd of het verzuim kan worden hersteld.

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

Beoordeling

5. Artikel 3/1 van het besluit van 4 juni 2004 bepaalt:

"ART. 3/1. Indien de gedelegeerde planologische ambtenaar bij het onderzoek van de aanvraag tot het besluit komt dat de aanvraag niet volledig is of niet beantwoordt aan de bepalingen van artikel 2, stuurt hij een bericht aan de aanvrager waarin aangegeven wordt welke gegevens of documenten ontbreken of niet beantwoorden aan de bepalingen van artikel 2. Het bericht vermeldt de termijn waarbinnen de aanvraag kan vervolledigd worden of het verzuim kan worden hersteld. Deze termijn bedraagt ten hoogste dertig dagen.

Indien de aanvrager geen of niet op afdoende wijze gebruik heeft gemaakt van de gelegenheid die hem door de gedelegeerde planologische ambtenaar is geboden om de aanvraag te vervolledigen of in overeenstemming te brengen met de gestelde regelen, wordt de behandeling van de aanvraag afgesloten. De gedelegeerde planologische ambtenaar brengt de aanvrager daarvan op de hoogte."

Artikel 2, § 1, j) van hetzelfde besluit, bepaalt:

"de aanduiding van de delen van de bestaande bedrijfsvoering die stedenbouwkundig vergund of vergund geacht zijn, met verwijzing naar de afgeleverde vergunning of de rechtsgrond en de feitelijke grondslag voor het vermoeden van vergunning in de zin van artikel 4.2.14 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, en de aanduiding van de delen die niet stedenbouwkundig vergund of vergund geacht zijn; daarbij moet zowel rekening gehouden worden met vergunningsplichtige werken en handelingen als met vergunningsplichtige functiewijzigingen; de aanduiding heeft betrekking op zowel gebouwen als constructies en verhardingen."

6. Daargelaten de vraag of de verzoekende partij de toepassing van de voormelde bepaling van artikel 3/1 van het besluit van 4 juni 2004 niet ten onrechte uitbreidt tot de vraag naar het gebeurlijk niet hoofdzakelijk vergund zijn van een bedrijf, dat een uitsluitingsgrond is voor het verkrijgen van een planologisch attest, dient te worden vastgesteld dat uit de gegevens van de zaak blijkt dat de verwerende partij aan de verzoekende partij de gelegenheid heeft geboden haar standpunt dat het bedrijf hoofdzakelijk vergund is, te beargumenteren met stukken. Dit blijkt overigens uit de verwijzing in het bestreden besluit naar het e-mailbericht van 2 februari 2011 van de verzoekende partij.

In de gegeven omstandigheden kan aan de verwerende partij alleszins niet worden verweten onzorgvuldig te hebben gehandeld.

Bovendien kan de verzoekende partij zich niet met goed gevolg beroepen op eventuele gebreken in de door artikel 3/1 van het besluit van 4 juni

2004 bedoelde berichtgeving, nu te dezen blijkt dat zij daardoor in de feiten niet is benadeeld geworden.

Het middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt 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 zeventien december 2012, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	voorzitter van de Raad van State,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,

voor de uitspraak door de voorzitter van de Raad van State aangewezen ter vervanging van Johan Bovin, staatsraad, die wettelijk verhinderd is, na alle debatten te hebben bijgewoond en na te hebben deelgenomen aan de beraadslaging,

bijgestaan door

Astrid Truyens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Astrid Truyens	**Roger Stevens**