

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2015/0305 van 19 mei 2015
in de zaak 1314/0180/A/8/0134

In zake: de bvba **HOUTHANDEL CLAESEN**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Peter FLAMEY en Gregory VERHULST
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Van Rijswijcklaan 16
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **LIMBURG**

vertegenwoordigd door:
de heer Tom LOOSE

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 15 november 2013, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 3 oktober 2013.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Tongeren van 21 juni 2013 verworpen.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het regulariseren van een handelspand/opslagloods en het bouwen van een kantoorgebouw, plaatsen van een container, opslag van hout en het aanleggen van een verharding.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te 3700 Tongeren, Hasseltsesteenweg 436 en met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie B, nummers 283/02P, 287C, 288F, 288W en 288G.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 21 april 2015, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Marc VAN ASCH heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Astrid LIPPENS die loco advocaten Peter FLAMEY en Gregory VERHELST verschijnt voor de verzoekende partij en de heer Tom LOOSE verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en van het Procedurebesluit hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. FEITEN

Op 12 april 2013 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Tongeren een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“de regularisatie van een handelspand/opslagloods, het bouwen van een kantoorgebouw, het plaatsen van een container, de opslag van hout en het aanleggen van verharding.”*.

Deze zaak heeft een voorgeschiedenis.

Op 5 augustus 1985 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Tongeren een regularisatievergunning voor de toenmalig bestaande loods.

Op 23 februari 1987 wordt een tijdelijke vergunning afgeleverd voor de uitbreiding van een houtopslagplaats. Volgens artikel 2 van het vergunningsbesluit mogen de werken of handelingen waarvoor de vergunning verleend is, niet langer in stand blijven dan uiterlijk tot mei 1988.

Einde 2010 gaat een bestaande loods teloor ingevolge hevige sneeuwval.

In de loop van 2012 bouwt de verzoekende partij zonder vergunning een nieuwe loods.

Op 18 oktober 2012 wordt proces-verbaal opgemaakt uit hoofde van de onvergunde inrichting van terreinen en oprichting van een loods in functie van een houthandel/schrijnwerkerij.

Op 28 maart 2013 wordt door de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur een voorstel tot herstel in de oorspronkelijke staat gevorderd binnen een termijn van 12 maanden met een dwangsom van 125 euro per dag vertraging.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 5 april 1977 vastgestelde gewestplan ‘St. Truiden-Tongeren’, deels gelegen in woongebied met landelijk karakter en deels in agrarisch gebied.

De percelen zijn eveneens gelegen binnen de grenzen van het op 25 april 2000 goedgekeurd bijzonder plan van aanleg 'zonevrije bedrijven', met uitdovende bedrijvigheid. Omwille van het uitdovend karakter en het ontbreken van een bestemmingsplan werd de opname van het bedrijf in het bijzonder plan van aanleg evenwel niet goedgekeurd door de bevoegde minister. Het perceel is niet gelegen binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 18 april 2013 tot en met 18 mei 2013, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling brengt op 19 april 2013 het volgende ongunstig advies uit:

“ ...

In antwoord op uw bovenvermeld schrijven, heb ik de eer u mede te delen dat uit landbouwkundig oogpunt een ongunstig advies wordt gegeven.

De constructies zijn niet verantwoordbaar op basis van een duurzaam grondgebonden landbouw- of landbouwaanverwante activiteit. Wat hier wordt voorgesteld is louter een handelszaak en houtbewerkingsbedrijf, dat zonevrij is gelegen binnen woongebied met landelijk karakter en hoofdzakelijk in het achterliggend agrarisch gebied. De regularisatie van de bouwvovertredingen (aanleg verhardingen, oprichting loods, plaatsen kantoorcontainer, ophoging...) kan niet worden aangenomen. Het zijn er gewoon te veel. De bedrijvigheid had hier eerder moeten overwegen. Verduurzaming van de zonevrije bedrijvigheid en aanwezigheid achter in woongebied met landelijk karakter zijn tevens geen goed nabuurschap.

... ”

De provinciale dienst Water en Domeinen brengt op 14 mei 2013 het volgende ongunstig advies uit:

“ ...

WATERADVIES I.V.M. DE WATERTOETS

(decreet integraal waterbeleid artikel 8)

(...)

Richtlijn gewijzigd overstromingsregime

Het perceel is voor een beperkt gedeelte gelegen in een mogelijk overstromingsgevoelig gebied als gevolg van afstromend hellingwater, de zogeheten colluviale overstromingen. Dit zijn modderwaterstromen die als gevolg van bodemerosie tijdens en na korte, hevige zomerse onweersbuien vanuit de hoger gelegen akkers en velden naar beneden stromen. De hoge hellingsgraad geeft immers samen met het leemsubstraat en het bodemgebruik aanleiding tot een hoge actuele erosie. Het perceel in kwestie ligt bijgevolg in een erosiegevoelig gebied. De infrastructuurwerken zelf hebben geen directe invloed op het regime van het afstromend hellingwater en dergelijke eventuele modderstromen zullen verder ook geen schade toebrengen aan de bestaande en nieuwe constructies vermits het vooral het naastliggende perceel 284B in agrarisch gebruik dat afstromend hellingwater produceert dat afstroomt naar de steenweg Tongeren-Hasselt.

Richtlijn gewijzigde afstroomhoeveelheid

Richtlijn gewijzigde rioleringstoestand

Voor de richtlijnen “gewijzigde afstroomhoeveelheid” en/of “gewijzigde infiltratie naar het grondwater” is een positieve uitspraak mogelijk indien voldaan wordt aan de vigerende gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten en infiltratievoorzieningen (op dit ogenblik is dit deze van 1 oktober 2004).

Uit de aanstiplijst aangaande de gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater van 1 oktober 2004 blijkt dat voldaan wordt aan de verordening. Volgens de Dienst Water van de Provincie wordt er niet voldaan aan de verordening omdat er geen regenwaterput met herbruik in functie van laagwaardige toepassingen is voorzien. De kantoorruimte moet uitgerust worden met een regenwaterput.

In de gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater wordt aangegeven dat een lozing van hemelwater op een watersysteem een maximaal lozingsdebiet mag hebben van 40 l/s/ha. Vanaf een oppervlakte van meer dan 1 000 m² is het effect significant en kan het niet meer eenduidig gemilderd worden door de maatregelen zoals opgenomen in de stedenbouwkundige verordening (cfr. richtlijnen i.v.m. het aanleggen van verhardingen). Bijkomende maatregelen dringen zich hier dus op.

De open buffering van de TOTALE aangesloten verharde oppervlakte moet 200 m³/ha verharde oppervlakte bedragen, met een maximaal uitloopdebiet van 20 l/s/ha verharde oppervlakte. Aan deze voorwaarden is niet voldaan: de buffering bedraagt nul m³ voor een geraamde aangesloten verharde oppervlakte van ca. 0.2430 ha (= 2430 m²).

Volgens de plannen bevindt zich achteraan het perceel, op het hoogste punt dan nog, een infiltratiebekken waarvan alle nodige informatie ontbreekt. Het volume en de oppervlakte is niet geweten. Er is geen foto beschikbaar in de bijhorende fotoreportage en er ontbreken detailtekeningen (snedes) van deze infiltratievoorziening. Het is bijgevolg niet geweten of dit infiltratiebekken nog aanwezig is en of het voldoende groot is en of het wel functioneel is. Volgens de bijhorende nota wordt er (regen)water afkomstig van reeds bestaande dakoppervlakten geloosd naar dit bekken.

Omdat de bouwheer van mening is dat hij niet kan aansluiten naar de straatriolering, d.w.z. dat een buffering met vertraagde afvoer niet kan gerealiseerd worden, is hij genoodzaakt om het regenwater op eigen terrein op te vangen en ter plaatse te laten infiltreren. Gezien het voorkomen van slecht infiltreerbare leemgronden moet een dergelijk infiltratievoorziening overgedimensioneerd worden.

*Concreet betekent dit een volume tussen bodem en inloop van 500m³/ha TOTALE aangesloten verharding én een infiltratieoppervlakte die 10% bedraagt van de aangesloten verharde oppervlakten. Dus, 0.2430 ha * 500m³/ha = 121 m³. Indien dit volume niet kan gerealiseerd worden in het bestaande bekken moet dit vergroot worden.*

Er moet verder een zeer gedetailleerd dwarsprofiel van het infiltratiebekken bijgebracht worden met het niveau van de verschillende inlopen (o.a. overloop RW-put). Bodem en wanden moeten in waterdoorlatende materialen worden uitgevoerd en bij voorkeur worden ingezaaid met gras en onder zachte helling worden uitgevoerd.

Het DWA water moet in regel naar de straatriolering i.p.v. naar de infiltratievoorziening. Indien het afvalwater van het kantoorgebouw toch naar het infiltratiebekken wordt geleid via een IBA als tussenstation, moet dit voldoen aan de VLAREM wetgeving en moet hiervoor een gunstig advies worden verkregen van de rioolbeheerder.

DEEL 3 CONCLUSIES ONDERZOEK WATERBEHEERDER (samenvatting)

1 Wateradvies i.v.m. de watertoets

Uit de toepassing van de nadere regels voor de toepassing van de watertoets bij besluit van 20 juli 2006, gewijzigd op 14 oktober 2011, is gebleken dat het bouwen van een kantoorgebouw en het aanleggen van verharding een verandering van de toestand van watersystemen (of bestanddelen ervan) tot gevolg heeft. Deze verandering heeft een betekenisvol schadelijk effect op het milieu omdat er geen regenwateropvang met

hergebruik is voorzien én de functionaliteit van het bestaande infiltratiebekken niet kan worden beoordeeld wegens ontbreken van essentiële informatie.

De plannen moeten aan de bovenvermelde opmerkingen aangepast worden en opnieuw voorgelegd worden.

Het wateradvies is dan ook voorlopig ongunstig

...

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Tongeren verleent op 17 juni 2013 een ongunstig preadvies.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 17 juni 2013 het volgende ongunstig advies:

...

Het college van burgemeester en schepenen heeft kennis genomen van het advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, uitgebracht op 17 juni 2013. Het advies luidt als volgt:

Het ingediende bouwaanvraagdossier is volledig en de procedure tot behandeling van deze aanvraag is correct verlopen. Ik sluit mij volledig aan bij de planologische en ruimtelijke motivering van deze aanvraag, zoals opgebouwd door het college van burgemeester en schepenen.

Bijgevolg wordt deze aanvraag ongunstig geadviseerd.

...

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Tongeren weigert op 21 juni 2013 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college motiveert zijn beslissing als volgt:

...

2) Beschrijving van de bouwplaats, de omgeving en de aanvraag

De aanvraag betreft de regularisatie van een opslagloods en verharding horende bij een bestaande houthandel en de uitbreiding met een vrijstaande nieuwe kantoorruimte, een opslagplaats voor hout. De plannen voorzien eveneens in de herinrichting van de buitenaanleg;

Het betreffende bedrijf is gelegen langs de gewestweg richting Hasselt in de deelgemeente Neerrepn en grotendeels gelegen buiten de 50-m zone vanaf de voorliggende gewestweg in het agrarisch gebied;

De te regulariseren loods werd opgericht nadat een bestaande loods vergund op 23/02/1987 ingevolge hevige sneeuwval was ingestort;

Watertoets en Verordeningen hemelwater

Voor het voorliggende project werd advies gevraagd aan de Afdeling Water van de Provincie Limburg. Deze afdeling heeft het dossier voorlopig ongunstig geadviseerd wegens het ontbreken van de nodige informatie aangaande de dimensionering en de functionaliteit van het bestaande waterbekken. Door het ontbreken van een regenwaterput wordt er niet voldaan aan de verordening Integraal Waterbeleid.

1° MER-screeningsparagraaf 1

Het ontwerp komt niet voor op de lijst gevoegd als bijlage I en II van de Europese richtlijn 85/337/EEG, noch op de lijst gevoegd als bijlage I en II van het Project-m.e.r.-besluit. Bijgevolg dient geen milieueffectenrapport te worden opgesteld.

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Overwegende dat de aanvraag de regularisatie betreft van een wederrechtelijk opgerichte loods met een oppervlakte van 481,25 m² horende bij houthandel; dat deze loods volledig staat ingeplant in het agrarisch gebied; dat derhalve de aanvraag in strijd is met de algemene stedenbouwkundige voorschriften en de met de bestemmingsvoorschriften volgens het van toepassing zijnde gewestplan;

Overwegende dat ingevolge de bepalingen van artikel 4.4.10 §1 van de VCRO de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van de aanvraag mits deze aanvragen betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies;

Overwegende dat de huidige aanvraag hoofdzakelijk de regularisatie betreft van een niet-vergunde en zonevreemde constructie; dat ingevolge de bepalingen van artikel 4.3.1 §1 van de VCRO een stedenbouwkundige vergunning dient te worden geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften en voor zover daarvan niet op geldige wijze kan worden afgeweken;

Overwegende dat omwille van de ligging in agrarisch gebied advies werd gevraagd aan de Afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling; dat deze terzake een ongunstig advies heeft gegeven hoofdzakelijk gemotiveerd door : "... De regularisatie van de bouwovertrekkingen (aanleg verharding, oprichting loods, plaatsen kantoorcontainer, ophoging...) kan niet worden aangenomen. Het zijn er gewoon te veel. De bedrijvigheid had hier eerder moeten uitdoven. Het bedrijf zal een herlocatie naar een lokaal bedrijventerrein moeten overwegen. Verduurzaming van de zonevreemde activiteit en aanwezigheid achter de woningen in woongebied met landelijk karakter zijn tevens geen goed nabuurschap...";

Advies en eventueel voorstel van voorwaarden

Ongunstig

**BIJGEVOLG BESLIST HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN
IN DE ZITTING VAN 21 JUNI 2013 HET VOLGENDE:**

Het college van burgemeester en schepenen weigert de stedenbouwkundige vergunning ..."

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 19 juli 2013 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in een eerste voorlopig verslag op 16 september 2013 dat de vergunning voorlopig niet kan verleend worden, maar dat de heropgebouwde delen van de loods na het schadegeval eventueel voor regularisatie in aanmerking komen "voor zover de aanvrager aantoont dat de loodsen voor het schadegeval in gebruik waren, niet verkrot waren en de aanvraag gebeurt binnen de 3 jaar na toekenning van het verzekeringsbedrag".

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert evenwel in zijn definitief verslag van 17 september 2013 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. In het verslag wordt opgemerkt dat er geen basisrechten van toepassing zijn op grotendeels onvergunde bestaande constructies (met name de uitbreidingen volgens de tijdelijke vergunning van 1987 en de zonder vergunning heropgebouwde loods), dat de tijdelijke opslag, kiezelverharding en nieuwe groenbuffer tussen de bedrijfssite en de voorliggende woningen en de opslag voor hout met betonverharding onlosmakelijk deel uitmaken van de bedrijfssite en niet

vergund kunnen worden in functie van de zonevreemde bedrijfsactiviteit in agrarisch gebied. Ook het bufferbekken, aan te leggen in agrarisch gebied, is niet verenigbaar met het decreet Integraal Waterbeleid.

Na de hoorzitting van 17 september 2013 beslist de verwerende partij op 3 oktober 2013 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

Overwegende dat het bedrijf als “43 Houthandel Claesen” werd opgenomen in het BPA “Zonevreemde bedrijven” van de stad Tongeren als zone met uitdovende bedrijvigheid (categorie 1); dat het BPA bij ministerieel besluit van 25 april 2000 werd goedgekeurd; dat omwille van het uitdovend karakter en het ontbreken van een bestemmingsplan de opname van het bedrijf in het sectoraal BPA niet werd goedgekeurd door de minister;

Overwegende dat de bedrijfssite dateert van voor de inwerkingtreding van het gewestplan;

dat een deel van de constructies werd geregulariseerd in 1985;

dat in 1987 een vergunning werd verleend voor het uitbreiden van de bestaande constructies, dat volgens artikel 2 van het vergunningsbesluit van 23 februari 1987 de werken of handelingen waarvoor deze vergunning is verleend niet langer in stand mogen blijven dan uiterlijk tot mei 1988;

dat een deel van de loodsen na een schadegeval in 2010 zonder vergunning werd herbouwd;

dat de uitbreiding van de constructies die dateren van na de vergunning van 1985 en de na 2010 heropgebouwde loods niet vergund zijn;

dat er geen basisrechten voor zonevreemde constructies van toepassing zijn voor niet-vergunde constructies;

Overwegende dat het perceel gelegen is aan de gewestweg Hasselt-Luik (N20); dat het advies van de wegbeheerder voor de aanvraag bindend is voor zover het ongunstig is of voorwaarden oplegt;

Overwegende dat het perceel voor een beperkt gedeelte gelegen is in een mogelijk overstromingsgevoelig gebied als gevolg van afstromend hellingwater; dat uit het voorlopig ongunstig advies van de Provincie Limburg, dienst Water en Domeinen blijkt dat de plannen moeten aangepast worden en opnieuw moeten worden voorgelegd wegens het ontbreken van de dimensionering van het waterbekken, het ontbreken van de gegevens met betrekking tot de functionaliteit van het bestaande waterbekken en het ontbreken van een regenwaterput; dat de aanvraag de watertoets niet doorstaat;

Overwegende dat bij het aanvraagdossier een regelingsvoorstel van AXA-verzekeringen werd gevoegd; dat uit de aanvraag niet kan afgeleid worden waarop het regelingsvoorstel betrekking heeft; dat de bij het dossier gevoegde foto's en het PV van schadevaststelling onduidelijk zijn;

Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen op 19 maart 2007 een milieuvergunning klasse 3 voor de exploitatie van een houthandel verleende; dat de verleende milieuvergunning wordt geschorst zolang de stedenbouwkundige vergunning niet verleend is en in geval van weigering van de stedenbouwkundige vergunning in laatste aanleg (artikel 3 van de milieuvergunning) verval;

Overwegende dat in 2012 een proces verbaal werd opgemaakt voor het wederrechtelijk inrichten van terreinen en oprichten van een loods in functie van een houthandel / schrijnwerkerij; dat op 28 maart 2013 door de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur een voorstel tot vordering van herstel werd gevorderd in de oorspronkelijke staat binnen een termijn van 12 maanden met dwangsom van 125 euro / dag vertraging; dat de herstellvordering door de Hoge Raad van Handhavingsbeleid in zitting van 16 mei 2013 positief werd geadviseerd met betrekking tot de herstelmaatregel(en) en geen uitspraak doet over de toepassing van de dwangsom noch de gevorderde hersteltermijn; dat de Hoge Raad van Herstelbeleid van oordeel is dat de geviseerde handelingen niet kunnen worden aanvaard omwille van:

- een gebrek aan functionele inpasbaarheid binnen de onmiddellijke omgeving, het bedrijf laat zich niet integreren binnen de onmiddellijke omgeving die gekenmerkt wordt door lintbebouwing met lage bouwdensiteit en anderzijds door een open en gaaf achterliggend landschap;
 - visueel-vormelijke hinder die onaanvaardbaar is binnen de onmiddellijke omgeving. De welstand van de loods alsmede de gebruikte materialen staan haaks op de onmiddellijke omgeving en verstoren het landschap;
 - de onverenigbaarheid met de beleidsmatig gewenste ontwikkeling dat het bedrijf moet uitdoven. Bij de opmaak van het sectorale BPA "Zonevreemde bedrijven" werd het bedrijf niet weerhouden. De bestending van dit bedrijf is ter plaatse niet blijvend gewenst;
- Overwegende dat tijdens het openbaar onderzoek geen bezwaren werden ingediend;

Overwegende dat de percelen met een oppervlakte van circa 85are gelegen zijn aan de Hasseltsesteenweg 436 te Tongeren (Neerrepen) aan het einde van een landelijk woonlint op de overgang naar het open ruimtegebied (agrarisches gebied als overgang naar open ruimteverbinding op gemeentelijk niveau: ter hoogte van de Hasseltsesteenweg (N20) ten zuidoosten van Overrepen);

Overwegende dat de aanvraag het regulariseren en opwaarderen van de bestaande bedrijfssite betreft;

dat de aanvraag het volgende omvat:

- het regulariseren van het achterste deel van de loodsen dat vergund werd in 1987 maar na een schadegeval (in 2010) zonder vergunning herbouwd werd (481,25m², hoogte tot circa 8 meter);
- het bouwen van een nieuwe kantoorruimte (61m², hoogte circa 3m50);
- het aanleggen van een laad- en loszone in betonverharding;
- het plaatsen van een betonverharding voor de opslag van hout;
- het regulariseren van een kiezelverharding met parking en tijdelijke opslag van hout;
- het aanleggen van beplanting en een groenbuffers;

Overwegende dat de loodsen, met een totale oppervlakte van circa 1.500m², achter twee bestaande woningen zijn ingeplant op een bouwdiepte van circa 25 meter tot 85 meter achter de rooilijn, deels in agrarisch gebied; dat het perceel wordt ontsloten via een schuine insteekweg vanaf de parking en tijdelijke opslag aan de Hasseltsesteenweg; dat de gevelmaterialen voor de loodsen en nieuwe kantoren zijn : antraciet en roestbruin geprofileerde staalplaten, betonblokken en houten bekleding;

Overwegende dat de loodsen, met een totale oppervlakte van circa 1.500m², achter twee bestaande woningen zijn ingeplant op een bouwdiepte van circa 25 meter tot 85 meter achter de rooilijn, deels in agrarisch gebied; dat het perceel wordt ontsloten via een schuine insteekweg vanaf de parking en tijdelijke opslag aan de Hasseltsesteenweg; dat de gevelmaterialen voor de loodsen en nieuwe kantoren zijn : antraciet en roestbruin

geprofileerde staalplaten, betonblokken en houten bekleding;

Overwegende dat de loodsen te dicht zijn ingeplant achter woningen waarbij de ruimtelijk vereiste achtertuinzone bij de woningen ontbreekt, dat de inplanting van de bedrijfsgebouwen zowel het straatbeeld als het zicht vanuit de residentiële percelen visueel verstoort;

Overwegende dat het bedrijf deels zonevreemd gelegen is in agrarisch gebied; dat het bedrijf in 2000 in het B.P.A. (in het niet-goedgekeurde deel) werd opgenomen als ‘zone met uitdovende bedrijvigheid’, dat het college van burgemeester en schepenen hiermee te kennen heeft gegeven dat het bedrijf niet meer wenselijk is op de huidige locatie; dat de inplanting van de bedrijfsgebouwen niet verenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening;

Overwegende dat de Hoge Raad van Handhavingsbeleid van oordeel is dat de geviseerde handelingen (inrichten van terreinen en oprichten van een loods in functie van een houthandel / schrijnwerkerij) niet kunnen worden aanvaard en dat de goede ruimtelijke ordening enkel gewaarborgd kan worden door herstel;

Overwegende dat de vergunningstoestand deze van 1985 is; dat de vergunning van 1987 volgens artikel 2 van het vergunningsbesluit tijdelijk is; dat het regulariseren van de bestaande constructies (loodsen) en het oprichten van nieuwe constructies in het agrarisch gebied (betonverharding voor de laad- en loszone en kantoorruimte) strijdig is met de bestemmingsvoorschriften; dat er geen basisrechten van toepassing zijn op de grotendeels niet-vergunde bestaande constructies (uitbreidingen volgens de tijdelijke vergunning van 1987 + zonder vergunning heropgebouwde loods); dat de tijdelijke opslag, kiezelverharding en nieuwe groenbuffer tussen de bedrijfssite en de voorliggende woningen en de opslag voor hout met betonverharding een onlosmakelijk deel uitmaken van de bedrijfssite en niet kunnen vergund worden als zonevreemde bedrijfsactiviteit in agrarisch gebied;

Overwegende dat het bufferbekken niet kan aangelegd worden in het agrarisch gebied omwille van de onverenigbaarheid met de bestemmingsvoorschriften, dat een gunstig wateradvies ontbreekt; dat de aanvraag niet verenigbaar is met het decreet Integraal Waterbeleid;

*Overwegende dat het beroep omwille van voormelde redenen niet kan worden ingewilligd;
...”*

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig ingediend is. Er worden geen excepties opgeworpen.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij roept de schending in van de artikelen 4.7.21, §1 art. 4.7.22. en 4.7.23, § 1 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen en van de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid de hoorplicht, de materiële motiveringsplicht, het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel alsook het vertrouwensbeginsel en tenslotte de schending van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag.

De verzoekende partij verwijt de verwerende partij in een eerste onderdeel in essentie dat zij te laat in kennis gesteld werd van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar (een voorlopig verslag van 16 september 2013 en nadien een aangepast verslag van 17 september 2013), waardoor zij zich niet met kennis van zaken konden voorbereiden op de hoorzitting van 17 september 2013. Bovendien wijkt het eerste (voorbereidend) verslag af van het definitieve verslag dat enkele uren later werd meegedeeld en werd dit ten onrechte niet vermeld in de bestreden beslissing. Zij is van oordeel dat de hoorplicht geschonden werd.

De verzoekende partij argumenteert in een tweede onderdeel dat de bestreden beslissing genomen werd zonder rekening te houden met de grieven en argumenten vervat in het beroepsschrift zodat de verwerende partij het beroep niet in haar volledigheid heeft onderzocht. Met name heeft de verwerende partij niet geantwoord op de nochtans omstandig uitgewerkte grieven inzake het herstel van een door overmacht getroffen constructie met toepassing van artikel 4.4.22 VCRO en de mogelijkheid tot het koppelen van voorwaarden aan een vergunning overeenkomstig artikel 4.2.19 VCRO.

In een derde onderdeel stelt de verzoekende partij dat de bestreden beslissing niet verwijst naar de inhoud van het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, noch aangeeft dat de beslissing op dit advies gesteund is. Bovendien werd het voorlopig advies, waarbij voor de verzoekende partij perspectieven werden opengehouden mits het voorleggen van bijkomende stukken en het opleggen van voorwaarden, niet vermeld in de beslissing.

2

De verwerende partij antwoordt wat het eerste onderdeel betreft dat de verzoekende partij pas op het allerlaatste ogenblik om een kopie van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar verzocht heeft (daags voor de hoorzitting). De beide verslagen werd 's morgens voor de hoorzitting nog doorgestuurd. De verzoekende partij kan dan ook niet ernstig beweren onvoldoende tijd gehad te hebben ter voorbereiding van de hoorzitting. Bovendien werd niet verzocht om de hoorzitting uit te stellen, noch werd vooraf enig voorbehoud geformuleerd. De verzoekende partij heeft zelf niet tijdig haar rechten laten gelden, zodat zij bezwaarlijk een schending van die rechten kan aanklagen.

De eerste versie is duidelijk als een voorbereidend verslag aangekondigd, en nadien werd het definitief verslag bezorgd, zodat er geen misverstand kan bestaan, noch kan er sprake zijn van misleiding. Tenslotte werd de definitieve versie slechts beperkt aangepast t.o.v. de voorlopige versie, en is de eindconclusie in beide gevallen negatief. Uitsluitend de definitieve versie werd voorgelegd aan de verwerende partij en maakt als zodanig deel uit van het administratief dossier.

De verwerende partij stelt in antwoord op het tweede onderdeel dat zij niet verplicht is te antwoorden op elk argument vervat in het beroepsschrift. Zij dient als orgaan van actief bestuur enkel de motieven in rechte en in feite aan te geven waarop zij haar beslissing steunt. Uit de bestreden beslissing blijkt duidelijk welke de determinerende weigeringsmotieven zijn. Zij heeft tevens gemotiveerd waarom artikel 4.4.22 VCRO niet kan toegepast worden.

De verwerende partij verwijst naar een aantal determinerende weigeringsmotieven, met name:

- de onverenigbaarheid met de agrarische bestemming van het gebied;
- het niet voldoen aan de toepassingsvoorwaarden voor de toekenning van basisrechten voor zonevreemde constructies ingevolge vernieling of beschadiging;
- de onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening;
- het niet doorstaan van de watertoets en de onverenigbaarheid met het decreet integraal waterbeleid.

Zij stelt bovendien dat het haar niet toegestaan is een aanvraag te wijzigen door het opleggen van voorwaarden.

Wat het derde onderdeel betreft repliceert de verwerende partij dat de verzoekende partij geen rechten kan putten uit een voorbereidend verslag. Bovendien heeft de verzoekende partij geen belang bij het invoeren van dit middelonderdeel, nu het eindverslag volledig eensluidend is met de genomen beslissing en zij erkent hiervan kennis genomen te hebben.

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog dat zij reeds in haar beroepsschrift om inzage verzocht heeft van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Uit het verloop van het dossier blijkt dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar pas vier uur voorafgaand aan de hoorzitting klaar was met het verslag, waarbij bovendien eerst nog een voorlopige versie werd bezorgd, die afwijkt van de eindversie die de verzoekende partij enkele uren later ontving. De verzoekende partij heeft tegen deze gang van zaken uitdrukkelijk geprotesteerd tijdens de hoorzitting.

De verzoekende partij betwist dat de eindversie slechts in beperkte mate afwijkt van de voorlopige versie. De versies bevatten twee diametraal tegenovergestelde conclusies. Het is niet duidelijk bij welke conclusie de verwerende partij zich heeft aangesloten. De bestreden beslissing schendt bijgevolg de ingeroepen regelgeving en beginselen van behoorlijk bestuur.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 4.7.23, § 1 VCRO luidt als volgt:

“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. De Vlaamse Regering kan nadere regelen met betrekking tot de hoorprocedure bepalen.”

Het beginsel van behoorlijk bestuur met betrekking tot de hoorplicht geldt niet in zoverre er een uitdrukkelijke regeling voor is uitgewerkt. In de mate de hoorplicht door een norm is voorgeschreven maar de inhoud van die verplichting niet nader is bepaald, moet het optreden

van de overheid evenwel getoetst worden aan de verplichtingen die het bestuur op grond van het beginsel van de hoorplicht moet nakomen.

De hoorplicht heeft tot doel de betrokken partijen toe te laten, indien zij dit wensen, op nuttige wijze hun standpunt te verwoorden met betrekking tot alle gegevens van het administratief dossier, en meer bepaald hun opmerkingen te geven met betrekking tot het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

De Raad stelt vast dat zowel het voorlopig verslag als het definitief verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar voorafgaand aan de hoorzitting (zij het pas enkele uren hieraan voorafgaand) werd meegedeeld aan de verzoekende partij. Uit de notulen van de hoorzitting blijkt niet dat de verzoekende partij bezwaar gemaakt heeft omwille van de beweerde laattijdige mededeling. Evenmin toont de verzoekende partij in concreto aan op welke wijze zij haar belangen geschaad acht en blijft zij in gebreke aan te tonen in welk opzicht zij tijdens de hoorzitting hierop niet meer nuttig kon repliceren. Tenslotte laat de verwerende partij terecht opmerken dat na de hoorzitting 16 dagen zijn verlopen vooraleer de bestreden beslissing werd genomen. De verzoekende partij heeft in deze periode geen enkel initiatief genomen om de beweerde laattijdigheid aan te klagen, noch heeft ze bijkomende opmerkingen overgemaakt.

Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

2.

In een tweede middelonderdeel wordt aan de verwerende partij verweten haar beslissing genomen te hebben zonder de argumentatie van de verzoekende partij, zoals ontwikkeld in haar beroepsschrift, in overweging genomen te hebben.

De verwerende partij beoordeelt in het kader van de devolutieve werking van het administratief beroep de aanvraag als vergunningverlenend bestuursorgaan opnieuw in haar volledigheid. De motiveringsplicht die op haar rust, impliceert evenwel niet dat zij alle in de voorgaande procedure verstrekte adviezen of argumenten van de betrokken partijen expliciet moet beantwoorden of weerleggen. Het volstaat dat zij na een eigen en zorgvuldig onderzoek van de voorliggende gegevens in de bestreden beslissing duidelijk aangeeft op welke feitelijke en juridische overwegingen zij zich baseert om haar beslissing te schragen. De aangehaalde motieven moeten deugdelijk en afdoende gemotiveerd zijn.

De determinerende weigeringsmotieven opgenomen in de bestreden beslissing zijn in essentie de volgende:

- de onverenigbaarheid met de bestemmingsvoorschriften van het agrarisch gebied;
- het niet voldoen van de aanvraag aan de toepassingsvoorwaarden voor het toekennen van basisrechten aan zonevreemde constructies en het vergunnen van herstelwerken betreffende zonevreemde constructies ingevolge vernietiging of beschadiging;
- de onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening;
- het niet doorstaan van de watertoets en de onverenigbaarheid met het decreet integraal waterbeleid.

De Raad stelt vast dat de verwerende partij haar beslissing omstandig motiveert zowel op het vlak van de planologische verenigbaarheid van de aanvraag als wat betreft de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening, en de aanvraag eveneens getoetst heeft aan de regelgeving met betrekking tot het integraal waterbeleid.

Overigens blijkt de verzoekende partij zich te beperken tot een algemeen en abstract betoog zonder aan te geven welke concrete en determinerende argumenten van haar beroepsschrift

door de verwerende partij zouden genegeerd zijn en die tot een andersluidende beslissing zouden hebben kunnen of moeten leiden.

Het tweede middelonderdeel is ongegrond.

3.

De verzoekende partij stelt in een derde middelonderdeel dat de verwerende partij in de bestreden beslissing niet verwijst naar het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, noch aangeeft dat de beslissing op dit advies werd gegrond. Bovendien wordt nergens melding gemaakt van het voorlopig verslag dat afwijkt van het definitief verslag.

De Raad merkt op dat de verwerende partij in de bestreden beslissing expliciet verwijst naar het definitief verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en aangeeft dat dit eensluidend is met de genomen beslissing. De inhoud en de (determinerende) motieven van het verslag zijn aldus kenbaar gemaakt via de inhoud en de motieven van de bestreden beslissing, die gekend zijn door de verzoekende partij. Uit de bestreden beslissing blijkt also duidelijk dat de verwerende partij zich de conclusies van het definitief verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar heeft eigen gemaakt en na onderzoek tot een eensluidende beslissing is gekomen.

Weliswaar kan met de verzoekende partij worden aanvaard dat het hiervan gedeeltelijk afwijkend voorlopig advies van daags tevoren van dezelfde provinciale stedenbouwkundige ambtenaar deel uitmaakt van het administratief dossier, doch dit neemt niet weg dat dit advies uitdrukkelijk als een voorlopig verslag werd verstuurd, en slechts een voorbereidend rapport uitmaakt, dat nadien is vervangen door het definitief verslag van 17 september 2013. Als zodanig is alleen dit laatste verslag te beschouwen als het verslag waarvan sprake in artikel 4.7.23, §1 VCRO.

Het derde middelonderdeel is ongegrond.

Het middel in zijn geheel genomen is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende roept de schending in van het gewestplan Sint-Truiden-Tongeren, goedgekeurd bij koninklijk besluit van 5 april 1977, van artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: het inrichtingsbesluit), van artikel 4.4.10, 4.4.22 en 4.7.21, §1 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, van de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en de ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag.

De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij ten onrechte geen toepassing maakt van artikel 4.4.22 VCRO waarbij herstelwerken kunnen vergund worden in afwijking van de bestemmingsvoorschriften wanneer een zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, vernield of beschadigd werd ten gevolge van een vreemde oorzaak die aan de eigenaar niet kan toegerekend worden. De uitzonderingsbepaling houdt in dat een aanvraag niet louter mag geweigerd worden omwille van de strijdigheid met het gewestplan, ook wanneer hiervoor voorafgaandelijk geen vergunning aangevraagd was.

Volgens de verzoekende partij wordt de voorwaarde van het hoofdzakelijk vergund karakter anders toegepast bij zonevreemde constructies die door heikracht teloor gegaan zijn: in dat geval wordt de voorwaarde van het hoofdzakelijk vergund karakter in gevolge artikel 4.4.10 VCRO beoordeeld “*op de vooravond van de afbraak, de vernietiging of de beschadiging*”. De bestreden beslissing stelt bijgevolg ten onrechte dat de zonevreemdheidsregeling niet van toepassing is op “*niet-vergunde constructies*”. In het eerste verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar werd overigens terecht verwezen naar afwijkingsmogelijkheden minstens voor een deel van de betrokken constructies, maar deze passage is plotseling verdwenen in het tweede verslag. De verwerende partij neemt klakkeloos de –foutieve– passage uit de tweede versie over.

De verzoekende partij heeft in haar beroepsschrift toegelicht dat een deel van de vergunde loodsen einde 2010 ingevallen zijn door hevige sneeuwval, zodat niet ontkend kan worden dat er sprake is van een vreemde oorzaak. De aanvraag werd ingediend binnen drie jaar na het toekennen van het verzekeringsbedrag of na het optreden van de vernieling bij gebrek van verzekeringsdekking. Tenslotte is het bouwvolume van de herstelde constructies beperkt tot het vergund geachte bouwvolume. De verzoekende partij wijst erop dat de bestaande loodsen geregulariseerd werden door een beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 5 augustus 1985. Het is onbetwistbaar dat zij hoofdzakelijk vergund waren aan de vooravond van het schadegeval. Bijgevolg is voldaan aan alle voorwaarden van artikel 4.4.22 VCRO.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat de regularisatie-aanvraag slechts gedeeltelijk betrekking heeft op het herbouwen na een schadegeval. Zo omvat de aanvraag ook het bouwen van een nieuwe kantooruimte, het aanleggen van verharding, beplanting en groenbuffers, en het regulariseren van een kiezelverharding met parking en tijdelijke opslag van hout. Zij stelt dat kritiek die aangevoerd wordt tegen overtollige motieven niet kan leiden tot de vernietiging van de bestreden beslissing.

Volgens de verwerende partij geeft de verzoekende partij een foutieve interpretatie aan de bestreden beslissing. In de beslissing staat enkel dat in toepassing van artikel 4.4.10, §1 VCRO geen aanspraak kan gemaakt worden op basisrechten voor zonevreemde constructies wanneer de vergunningsaanvraag geen betrekking heeft op ‘*hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies*’. Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verzoekende partij tekort schiet aan de op haar rustende bewijslast inzake de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.22 VCRO. De verzoekende partij toont niet aan dat de motivering in dat verband berust op onjuiste feiten of kennelijk onredelijk is.

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog dat de verwerende partij thans probeert te sleutelen aan een gebrekkige motivering. Zij kan zich niet beroepen op een materiële vergissing om haar besluit een andere draagwijdte te geven. Bovendien verschuift zij ten onrechte de bewijslast voor de toepasselijkheid van artikel 4.4.10, §1 VCRO naar de verzoekende partij. Het komt de verwerende partij toe om op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel te onderzoeken of de aanvraag aan alle decretale voorwaarden voldoet. Het argument dat de loodsen voorafgaand aan de vernieling niet uitgebaat werden door de verzoekende partij wordt nu voor het eerst opgeworpen. Dit argument vindt evenwel geen steun in de bestreden beslissing, zodat het gaat om een substitutie van motieven. Bovendien blijkt uit de voorgelegde stukken van Axa duidelijk dat het regelingsvoorstel betrekking heeft op de vernielde loodsen.

Beoordeling door de Raad

De verwerende partij werpt terecht op dat de aanvraag tot regularisatie van de door het schadegeval vernielde en herbouwde loods in 2012 slechts één onderdeel uitmaakt van de voorliggende vergunningsaanvraag die eveneens volgende andere onderdelen betreft:

- Het bouwen van een nieuwe kantoorruimte;
- Het aanleggen van een laad- en loszone in betonverharding;
- Het plaatsen van betonverharding voor de opslag van hout;
- Het regulariseren van een kiezelverharding met parking en tijdelijke opslag van hout;
- Het aanleggen van beplanting en groenbuffers.

De verzoekende partij bekritiseert in het middel uitsluitend de planologische beoordeling van de herbouwde loods waarbij gesteld wordt dat deze vergunbaar is overeenkomstig de voorwaarden zoals bepaald in artikel 4.4.22 VCRO. De bestreden beslissing weigert de vergunning evenwel eveneens op grond van de planologische onverenigbaarheid met de agrarische bestemming voor de overige onderdelen van de vergunningsaanvraag. De verzoekende partij voert hieromtrent geen concreet verweer, niet in het minst voor de nieuw op te richten onderdelen van de aanvraag die geen betrekking hebben op de regularisatie van de bestaande toestand.

Een vergunning is in principe ondeelbaar. Van dit beginsel kan slechts bij wijze van uitzondering worden afgeweken wanneer vaststaat dat het onderdeel van de bestreden beslissing dat het voorwerp uitmaakt van de vordering tot (gedeeltelijke) vernietiging, afgesplitst kan worden van de rest van de constructie(s) en dat het bestuursorgaan dezelfde beslissing zou genomen hebben ongeacht het feit of het betrokken gedeelte al dan niet mee deel uitmaakte van de aanvraag. Er anders over oordelen zou tot gevolg hebben dat de Raad zich in de plaats zou stellen van het vergunningverlenend bestuursorgaan en zich derhalve niet zou beperken tot zijn legaliteitstoets en vernietigingsbevoegdheid.

De verzoekende partij voert niet aan dat de vergunningsaanvraag zou kunnen opgesplitst worden. De Raad stelt bijgevolg vast dat de kritiek van de verzoekende partij niet kan leiden tot de vernietiging van de bestreden beslissing, nu geen verweer gevoerd wordt ten aanzien van de overige determinerende weigeringsmotieven van de bestreden beslissing omtrent de planologische onverenigbaarheid van de overige onderdelen van de vergunningsaanvraag. De verzoekende partij heeft bijgevolg geen belang bij het aangevoerde middel.

Het middel is niet ontvankelijk.

C. Overige middelen

De overige middelen worden niet onderzocht gezien de in de bestreden beslissing vastgestelde legaliteitsbelemmering door de planologische onverenigbaarheid van de aangevraagde constructies een determinerend weigeringsmotief uitmaakt, zodat de overige ingeroepen middelen als kritiek op overvloedige motieven niet kunnen leiden tot een andersluidende beslissing.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN.

1. Het beroep is ontvankelijk maar ongegrond.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 19 mei 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Marc VAN ASCH, voorzitter van de achtste kamer,
met bijstand van

Thibault PARENT, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Thibault PARENT

Marc VAN ASCH