

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2015/0502 van 31 augustus 2015
in de zaak 2010/0503/A/1/0474

In zake: de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Antwerpen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Willem SLOSSE
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 64 bus 201
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Els EMPEREUR
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Brusselstraat 59
waar woonplaats wordt gekozen

verwerende partij

*Tussenkomen
de partij :*

de heer [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Ria HENS
kantoor houdende te 2000 Antwerpen, Amerikalei 191
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 4 juni 2010, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 15 april 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkomen partij tegen de weigeringsbeslissing van [REDACTED] van 18 januari 2010 gedeeltelijk ingewilligd.

De deputatie heeft, overeenkomstig de plannen, aan de tussenkomen partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor de regularisatie van een handelsruimte tot 260m².

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te [REDACTED], en met als kadastrale omschrijving [REDACTED].

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De procespartijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 28 februari 2011, waarop de vordering tot vernietiging wordt behandeld.

Kamervoorzitter Eddy STORMS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stijn BRUSSELMANS, die loco advocaat Willem SLOSSE verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Kristof HECTORS, die loco advocaat Els EMPEREUR verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Hilde VERMEIREN, die loco advocaat Ria HENS verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

De verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de VCRO hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals van toepassing op het ogenblik van het instellen van de vordering.

III. TUSSENKOMST

De heer [REDACTED] vraagt met een op 16 juli 2010 ter post aangetekend verzoekschrift in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de eerste kamer heeft met een beschikking van 30 juli 2010 geoordeeld dat er redenen zijn om het verzoek in te willigen.

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

IV. FEITEN

Op 22 oktober 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dient de [REDACTED] bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“een regularisatie van een handelsruimte in een loods + stalling”*.

De aanvraag heeft betrekking op hetgeen op het bijgevoegd plan als “loods 1” wordt aangeduid: ‘loods 2’ is geen onderdeel van de aanvraag.

De aanvraag heeft een voorgeschiedenis.

Voor de voormalige, vergunde hoeve met afzonderlijke woning, stallen en een opslagplaats, wordt op 13 oktober 2008 aan de tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor de opslag van producten en de wijziging van de bestemming tot verkooppunt (100m²) in functie van de [REDACTED] die de tussenkomende partij op dat ogenblik iets verderop ([REDACTED]3) uitbaat.

Voor het in strijd met die vergunning in gebruik nemen van een veel grotere ruimte als winkel (583m²) wordt op 14 oktober 2009 een proces-verbaal opgesteld. De staking van dit gebruik wordt bevolen en bekrachtigd op 23 oktober 2009. Op 28 december 2009 wordt een proces-verbaal opgesteld voor het doorbreken van het stakingsbevel en de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur bekrachtigt dat op 6 januari 2010.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgesteld gewestplan 'Antwerpen' gelegen in agrarisch gebied.

Het perceel is eveneens gelegen binnen de grenzen van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Zonevrije woningen', goedgekeurd bij besluit van de verwerende partij op 6 september 2007, en van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Zonevrije bedrijven', goedgekeurd bij besluit van de verwerende partij op 12 februari 2009.

In het eerste gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan is het perceel gelegen in de zone voor het overige open ruimte-gebied, met alleen stedenbouwkundige voorschriften voor de gebouwen met een 'residentiële functie' met bijhorende bijgebouwen. Omwille van het niet uitoefenen van de huidige bedrijvigheid op het ogenblik van de goedkeuring van het tweede gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan is de handelsruimte waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, er niet in opgenomen. Bijgevolg zijn alleen de voorschriften van het gewestplan van toepassing op het perceel.

Het perceel is niet gelegen in een behoorlijk vergunde, niet-vervallen verkaveling.

Het perceel is gelegen in het vogelrichtlijngebied "[REDACTED]".

Het perceel is aangeduid als ankerplaats in de Landschapsatlas.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 6 november tot en met 6 december 2009, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling, heeft niet geadviseerd, niettegenstaande het verzoek om te adviseren.

Het Agentschap voor Natuur en Bos adviseert voorwaardelijk gunstig op 4 november 2009.

Het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Onroerend Erfgoed, adviseert op 10 november 2009 ongunstig omwille van de negatieve invloed, door de bestemming en de gevelbekleding, op de belevingswaarde van het omgevende landschap.

De Polder Ettenhoven adviseert voorwaardelijk gunstig op 17 november 2009.

Het Agentschap Wegen en Verkeer adviseert gunstig op 23 november 2009.

De verzoekende partij adviseert als volgt ongunstig op 30 november 2009:

“ ...

De aanvraag (583m² handelsruimte) voldoet niet aan alle voorwaarden gekoppeld aan artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening betreffende zonevreemde functiewijzigingen.

...”

Het Centrum voor Toegankelijkheid van de provincie Antwerpen adviseert voorwaardelijk gunstig op 1 december 2009.

De brandweer van Antwerpen adviseert voorwaardelijk gunstig op 3 december 2009.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert als volgt ongunstig op 13 januari 2010:

“ ...

Door bouwheer werd aanvullend een gewijzigd bouwplan en motivatie binnengebracht waarbij de handelsruimte (winkel) beperkt wordt tot een gezamenlijke oppervlakte van 333m² op een totaal van 1040m².

Dit bouwplan wordt gevoegd bij het dossier voor verdere afhandeling.

(...)

Huidige aanvraag betreft de regularisatie van de handelsruimte. Momenteel zijn de grote loods en een gedeelte van de oude runderstal ingericht als handelsruimte (583m²) voor een [REDACTED], (...) dewelke duidelijk niet als een loutere landbouwactiviteit kan worden beschouwd, en dient onderzocht of deze aanvraag kan beschouwd worden als een para-agrarische activiteit.

(...)

De totale oppervlakte van de loods en stalling bedraagt ongeveer 1040m². Aangezien meer dan de helft van deze oppervlakte dienst zal doen als handels- en verkoopsruimte, kunnen we hier niet meer spreken over een kleinschalige activiteit in functie van een para-agrarisch bedrijf, wat nog wel kon gezegd worden van een handelsruimte van 100 m², zoals vergund in de stedenbouwkundige vergunning dd. 2008. Momenteel is de activiteit 'handel en verkoop' niet meer ondergeschikt aan de para-agrarische activiteit. In huidige aanvraag gaat het bijgevolg niet meer om een para-agrarische onderneming.

Er kan gesteld worden dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de bestemming van het gewestplan. Voor aanvragen welke niet in overeenstemming zijn met de bestemming van het gewestplan bestaan afwijkingsmogelijkheden.

Artikel 4.4.10 uit de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening dient toegepast te worden.(...)

Art. 4.4.23 (...)

De aanvraag voldoet niet aan voorwaarde 2. Aangezien de gevraagde functiewijziging van loods + stalling naar handelsruimte niet voorkomt op deze door de Vlaamse Regering vastgestelde lijst, kan de gevraagde regularisatieaanvraag zoals nu voorgelegd niet worden vergund.

(...)

De aanvraag van een planologisch attest is wenselijk.

De verhardingen in gebruik als parking, zoals vermeld in het PV, worden geacht vergund te zijn.

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente ■■■ weigert op 18 januari 2010 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij.

Tegen deze beslissing tekent de tussenkomende partij op 23 februari 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

Het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar ontbreekt in het administratief dossier.

Na de hoorzitting van 13 april 2010, waarop de tussenkomende partij een aanvullende nota neerlegt waarin zij benadrukt dat zij haar aanvraag wil beperken tot de regularisatie van 160m² bijkomende handelsruimte (de totale handelsoppervlakte in de loods is dan 260m² op een totaal van 1040m², dus 1/4), beslist de verwerende partij op 15 april 2010 het administratief beroep gedeeltelijk in te willigen en als volgt, overeenkomstig de plannen, voor de regularisatie van een handelsruimte tot 260m² een stedenbouwkundige vergunning te verlenen:

“ ...

9. Verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening

Volgens het vastgestelde gewestplan situeert de aanvraag zich in agrarisch gebied.

...

De aanvraag is niet in overeenstemming met de planologische bestemming van het gewestplan om hiernavolgende redenen.

(...)

De aanvraag behelst de regularisatie van de exploitatie van een ■■■ die voor een oppervlakte van 100m² vergund was, maar heden een oppervlakte van 583m² beslaat.

...

De bestaande loodsen (loodsen 1 en 2) waren initieel aangevraagd als opslagplaats in functie van een beperkte handelszaak die oorspronkelijk instond voor de verdeling van goederen die aanleunen bij de omliggende agrarische activiteiten. Recent is tot de helft van de totale oppervlakte van de oorspronkelijke winkelruimte en loodsen in beslag genomen door deze handelsuitbating, waardoor deze handelszaak nu overheerst ten aanzien van de goederenopslag in functie van landbouwactiviteiten. Met de oorspronkelijke vergunde toestand d.d. 13/10/2008 kon gesteld worden dat het een para-agrarisch bedrijf betrof, dit is in de huidige toestand niet meer mogelijk.

In het beroepschrift en de aanvullende nota meldt de aanvrager dat hij tijdens de lopende procedure zich ertoe bereid heeft verklaard de handelsruimte te beperken tot 260m², waarvan reeds 100m² vergund op 13 augustus 2008. Er zou bijgevolg slechts 160m² dienen te worden geregulariseerd. Zoals gesteld door betrokkenen wordt de handelsactiviteit hiermee duidelijk ondergeschikt aan de para-agrarische bedrijvigheid die reeds was toegestaan. De 260m² voor de handelsactiviteit benutte ruimte kan worden beschouwd als een kleinschalige activiteit ten behoeve van een para-agrarische activiteit.

In casu bestaat de para-agrarische activiteit voornamelijk uit de opslag van veevoeders ..., graszaden voor weiden, weide-afsluitingen, sproeitoestellen, zaden, hooi en stro, enz.).

De deputatie is van oordeel dat het hier gaat om een para-agrarische activiteit gelinkt aan landbouwactiviteiten, waarbij de aanvraag er toe strekt om opslagplaats en verkooppunt samen te brengen, met dien verstande dat de oppervlakte van het verkooppunt beperkt wordt tot 260m².

Algemene conclusie:

De aanvraag is in overeenstemming met de planologische bestemming en met de decretale en reglementaire bepalingen indien de handelsruimte beperkt wordt tot 260m² en daarmee ondergeschikt is aan de para-agrarische activiteit.

De aanvraag kan vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening worden aanvaard onder de bovenvermelde voorwaarde.

...

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De verwerende partij heeft de bestreden beslissing op 3 mei 2010 betekend aan de verzoekende partij, die dan ook tijdig bij de Raad beroep heeft ingesteld met een aangetekende brief van 4 juni 2010.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang en de hoedanigheid van de verzoekende partij

1.

De verwerende partij en de tussenkomende partij stellen de hoedanigheid van de verzoekende partij in vraag omdat noch de verzoekende partij, noch het Agentschap waarvan zij deel uitmaakt, rechtspersoonlijkheid heeft. Zij menen dat de verzoekende partij alleen namens het Vlaams Gewest bij de Raad een beroep tot nietigverklaring kan instellen.

2.

De tussenkomende partij stelt ook nog het belang in vraag omdat de verzoekende partij haar persoonlijk en rechtstreeks belang niet verduidelijkt en omdat de door de bestreden beslissing vergunde regularisatie tot 260m² niet vergunningsplichtig is. Zij stelt enerzijds dat de verzoekende partij zich niet verzet heeft tegen de op 13 oktober 2008 verleende vergunning die een opslag van goederen, met een verkooppunt van 100m², als para-agrarische onderneming erkent, en dat de verzoekende partij ook niet uitlegt waarom een verkooppunt van 260m² geen para-agrarische onderneming meer is.

Anderzijds stelt de tussenkomende partij dat de hoofdfunctie niet verandert (omdat de handelsactiviteit slechts 1/4 van de totale oppervlakte in beslag neemt), zodat krachtens artikel 2, §1, 1e lid van het besluit van de Vlaamse regering tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is, geen stedenbouwkundige vergunning nodig is.

3.

De verzoekende partij antwoordt (alleen) met een verwijzing naar artikel 4.8.16, §1, 5° VCRO en de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: de vereiste hoedanigheid en belang zijn, volgens haar, gebaseerd op de door de decreetgever verleende bevoegdheid om voor de Raad in rechte te treden.

Beoordeling door de Raad

De heer ■■■ heeft het jurisdictioneel beroep bij de Raad niet in eigen naam, maar als gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar ingesteld.

Het bij het dossier van de verzoekende partij gevoegd 'mandaat' is een opdrachtbrief van de verzoekende partij aan haar raadsman en moet dan ook alleen als zodanig begrepen worden.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar is rechts- en handelingsbekwaam en dus titularis van bepaalde bevoegdheden en verplichtingen. Artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 5° VCRO, zoals van toepassing vóór de wijziging bij decreet van 18 november 2011 tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening inzake de beroepsmogelijkheden, vermeldt de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar ad nominatim, hetgeen betekent dat hij van rechtswege belang heeft om bij de Raad beroep in te stellen én dat hij procesbekwaam is.

Door in de VCRO te bepalen dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar bij de Raad jurisdictioneel beroep kan instellen, heeft de decreetgever hem niet alleen van rechtswege als belanghebbende beschouwd en procesbekwaamheid toegekend, maar tevens de procesbevoegdheid gegeven om in die hoedanigheid zelf bij de Raad jurisdictioneel beroep in te stellen tegen een vergunningsbeslissing.

Het al dan niet vergunningsplichtig zijn van een aanvraag, die zowel betrekking heeft op een regularisatie als op een bestemmingswijziging, is een aspect van de beoordeling ten gronde van het jurisdictioneel beroep.

De Raad verwerpt dan ook de excepties.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij roept in haar eerste middel de schending in van het gewestplan, van artikel 11 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (het Inrichtingsbesluit), van artikel 4.4.23 VCRO en van het motiveringsbeginsel.

Volgens de verzoekende partij vergunt de verwerende partij met de bestreden beslissing in agrarisch gebied een 'zonevreemde functiewijziging' omwille van de 'ondergeschiktheid' van een handelsactiviteit met verkoop aan particulieren, zoals blijkt uit foto's met de combinatie van tuincentrum, dieren- (honden en katten)speciaalzaak en speelgoedwinkel, terwijl er geen bewijs is van die 'ondergeschiktheid'.

Omdat de functiewijziging ook niet vermeld is op een door de Vlaamse regering vastgestelde lijst, is die afwijking van het gewestplan volgens de verzoekende partij niet toegestaan (artikel 4.4.23 VCRO) en bovendien bevat de bestreden beslissing, volgens de verzoekende partij, tegenstrijdige motieven in verband met 'handel' en 'para-agrarische activiteiten'.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop enerzijds, met verwijzing naar de voorgeschiedenis, dat er geen tegenstrijdige motivering is.

De oppervlakte en de verhouding agrarische/commerciële functies bepalen voor de verwerende partij of een activiteit gericht is op landbouw of er bij aansluit, en volgens haar geldt dat ook voor de verzoekende partij die 100m² handelsruimte op 1040 m² nog para-agrarisch acht, maar 260m² (volgens de verwerende partij ten onrechte) niet meer.

Anderzijds wijst de verwerende partij op de omzendbrief van 8 juli 1997 bij het Inrichtingsbesluit die ook commerciële activiteiten, aansluitend bij en gericht op de landbouw, als para-agrarisch aanvaardt, wat de rechtspraak van de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak ook bevestigt.

3.

De tussenkomende partij sluit zich aan bij het standpunt van de verwerende partij en benadrukt verder dat de activiteit nog steeds betrekking heeft op dezelfde producten als in de vergunning van 13 oktober 2008, zodat het de verzoekende partij, volgens de tussenkomende partij, ontbreekt aan belang bij dit middel.

4.

In haar wederantwoordnota herhaalt de verzoekende partij dat er tegenstrijdige motieven zijn in de bestreden beslissing en dat er geen para-agrarische activiteiten meer zijn.

Beoordeling door de Raad

1.

De procespartijen betwisten niet dat met de stedenbouwkundige vergunning van 13 oktober 2008 een opslag van producten en gedeeltelijke bestemmingswijziging is toegestaan: 100m² van de toenmalige kleine stalling vooraan, nu op plan aangeduid als 'stalling-handelsruimte', is aanvaard als verkooppunt, terwijl het resterend deel van de stalling, onmiddellijk aansluitend bij de parking, 'stalling' is gebleven.

De stedenbouwkundige vergunning van 13 oktober 2008 beoogde para-agrarische producten (voerders, hooi, stro, potgrond, ...) op te slaan, na overbrenging ervan vanuit een [REDACTED]

Evenmin betwist is dat in de praktijk meer ruimte voor handel in gebruik genomen is. Op het plan is dit weergegeven als 'handelsruimte 500m²' en 'handelsruimte 83m²'.

2.

Een beslissing is afdoende gemotiveerd wanneer ze duidelijk de redenen vermeldt waarop de verwerende partij zich baseert, zodat een belanghebbende met kennis van zaken de beslissing kan bestrijden.

De Raad oordeelt dat niet bekend is welk deel van de handelsruimte nu effectief vergund is en welk deel niet.

De bestreden stedenbouwkundige vergunning is "tekstueel" verleend "overeenkomstig de plannen" en dat zijn de plannen waarop 583m² handelsoppervlakte vermeld is, zonder enige schrapping van wat dan ook op het goedgekeurd plan.

De verwerende partij heeft de bestreden beslissing niet geformaliseerd via het goedgekeurd plan, dat nochtans één moet zijn met de tekst van de vergunning.

Het eerste middel is dan ook gegrond.

B. Tweede middel

De Raad onderzoekt het tweede middel niet omdat het niet tot een ruimere vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de heer [REDACTED] is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 15 april 2010, waarbij aan de tussenkomende partij onder voorwaarden een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor de regularisatie tot 260m² op een perceel gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED].
4. De Raad beveelt de verwerende partij binnen een vervaltermijn van 4 maanden vanaf de betekening van dit arrest een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 31 augustus 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, eerste kamer, samengesteld uit:

Eddy STORMS, voorzitter van de eerste kamer,

met bijstand van

Hildegard PETTENS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,

Hildegard PETTENS

Eddy STORMS