

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2014/0290 van 22 april 2014
in de zaak 2010/0400/A/2/0362

In zake:

de heer [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
de heer Francis CHARLIER
kantoor houdende te 8860 Lendeledede, Langemuntelaan 1
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **OOST-VLAANDEREN**

vertegenwoordigd door:
mevrouw [REDACTED]

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 26 april 2010, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 25 maart 2010.

Met dit besluit heeft de deputatie het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Oudenaarde van 30 november 2009 niet ingewilligd.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het regulariseren van twee bestaande silo's.

Het betreft de percelen gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend maar heeft wel een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft geen toelichtende nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 26 april 2011, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

De heer Francis CHARLIER die verschijnt voor de verzoekende partij en mevrouw Kaat [REDACTED] die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen van titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en van de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009.

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

III. FEITEN

Op 25 september 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Oudenaarde een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het bouwen van een open carport (4 x 8 x 4,8) en afschermdak rond bestaande silo's + regulariseren van 2 bestaande silo's + camouflagedeplanting tegen nieuwe perceelsgrens aan gekocht terrein - bufferzone”*.

De twee bestaande silo's werden zonder de nodige stedenbouwkundige vergunning opgericht door de vorige eigenaar. Ze dienen voor de opslag van de nodige grondstoffen in het kader van een actieve maalderijsite.

Een eerste aanvraag tot regularisatie van de twee silo's werd zowel door het college van burgemeester en schepenen van de stad Oudenaarde, als door de verwerende partij en tot slot door de bevoegde Vlaamse minister op 31 mei 2005 geweigerd. De reden hiervoor was dat de inplanting van de silo's niet in overeenstemming was met het op dat ogenblik geldende BPA nr. 1/5 Eindries.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 24 februari 1977 vastgestelde gewestplan 'Oudenaarde', gelegen in woongebied.

De percelen zijn eveneens gelegen binnen de grenzen van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, 'Eindries 1', dat werd goedgekeurd bij besluit van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 25 januari 2007.

De percelen zijn niet gelegen binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet-vervallen verkaveling.

Er werd geen openbaar onderzoek georganiseerd.

De brandweer brengt op 4 november 2009 een gunstig advies uit.

Waterwegen en Zeekanaal NV brengt op 10 november 2009 een gunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Oudenaarde weigert op 30 november 2009 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college motiveert zijn beslissing als volgt:

“ ...

Beschrijving van de omgeving en de aanvraag

Het ontwerp beoogt het bouwen van een open carport en de regularisatie van 2 bestaande silo's. Het ontwerp situeert zich aan de rand van de oude stadskern van Oudenaarde binnen een gesloten woonlint. Toetsing aan de regelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, andere regelgeving en regels rond ontbossen.

Ligging volgende plannen van aanleg+bijhorende voorschriften

Het goed ligt in het gewestplan Oudenaarde (...). De plaats van de voorgenomen werken ligt binnen een woongebied waarvoor art. 5.1.0 van het KB dd° 28/12/1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp – gewestplannen en de gewestplannen van toepassing is.

De woongebieden zijn bestemd voor wonen, alsmede handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezinderd, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven. Deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen mogen echter maar worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving.

Bepaling van het plan dat van toepassing is

Het goed is gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd ruimtelijk uitvoeringsplan. Het blijft de bevoegdheid van de overheid de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de voorschriften van het gewestplan.

Overeenstemming met dit plan

De aanvraag is principieel in strijd met het geldende plan, zoals hoger omschreven.

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

Gelet op het grup “Eindries 1 – gedeeltelijke herziening van PBA 1/5 Eindries” goedgekeurd in zitting van de Deputatie dd° 25/01/2007.

Overwegende dat het ontwerp volgens voorgenoemd grup werd opgenomen binnen een zone voor totaalproject.

Oerwegende dat het totaalproject is bestemd voor hoofdzakelijk woongelegenheden. In de projectzone kan de woonfunctie worden aangevuld met functies zoals vrije beroepen, kantoren, gemeenschapsvoorzieningen, verzorging, kleinschalige lokale detailhandel en horeca. Hinderlijke en sterk mobiliteitsgenererende activiteiten die niet verenigbaar zijn met de in de onmiddellijke nabijheid gelegen woonfuncties zijn niet toegelaten (o.a. grootwarenhuizen, discotheken, dancings...).

Overwegende dat volgens de algemene stedenbouwkundige voorschriften de bestaande vergunde of vergund geachte en niet – verkrotte constructies die niet voldoen aan de

stedenbouwkundige voorschriften van dit grup binnen het bestaande volume verbouwd en gerenoveerd mogen worden. Herbouw en vernieuwbouw dienen te voldoen aan de inrichtingsvoorschriften van de desbetreffende zone in dit grup.

Overwegende dat een onderdeel van de aanvraag een regularisatie betreft van 2 silo's waardoor voornoemde algemene stedenbouwkundige voorschriften niet kunnen worden ingeroepen gezien het dient te gaan om vergunde of vergund geachte constructies.

Gelet op het bpa 1/5 "Eindries" goedgekeurd bij MB dd° 23/12/1993.

Overwegende dat volgens voornoemd bpa de voorziene carport grotendeels gelegen is binnen een zone voor openbare bestemming – dat deze zone hoofdzakelijk bestemd is voor openbare diensten en gemeenschapsvoorzieningen met als nevenbestemming wonen.

Overwegende dat de carport in functie staat van een ambachtelijk bedrijf en niet van een openbare dienst of gemeenschapsvoorziening wat in strijd is met de bestemming van voornoemd bpa.

...

Het college van burgemeester en schepenen weigert de stedenbouwkundige vergunning.

..."

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 29 december 2009 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

In de beroepsprocedure bij de verwerende partij heeft de verzoekende partij aangegeven dat ze afziet van haar aanvraag van de carport en het afschermdak. Ze beoogt enkel nog de regularisatie van de twee bestaande silo's.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 24 februari 2010 om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 23 februari 2010 beslist de verwerende partij op 25 maart 2010 om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

"...

1.1 Planologische voorschriften

- *Het bebouwd eigendom ligt binnen de perimeter van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna GRUP) Eindries 1 (besluit deputatie provincie Oost-Vlaanderen dd. 25 januari 2007), zijnde de gedeeltelijke herziening van het bijzonder plan van aanleg (hierna BPA) 1/5 Eindries (Ministerieel Besluit dd. 23 december 1993).*

- *De aanvraag ligt volgens voormeld GRUP binnen zone 4, zijnde een zone voor totaalproject.*

De bestemmingsvoorschriften bepalen voor zone 4 het volgende:

"Het totaalproject is bestemd voor hoofdzakelijk woongelegenheden.

In de projectzone kan de woonfunctie worden aangevuld met functies zoals vrije beroepen, kantoren, gemeenschapsvoorzieningen, verzorging, kleinschalige lokale detailhandel en horeca. Hinderlijke en sterk mobiliteitsgenererende activiteiten die niet verenigbaar zijn met de in de onmiddellijke nabijheid gelegen woonfuncties zijn niet toegelaten (o.a. grootwarenhuizen, discotheken, dancings....)..."

In de algemene voorwaarden wordt bepaald dat de bestemmingsvoorschriften steeds dienen gelezen te worden 'behoudens bestaande toestand', waaronder begrepen wordt de instandhouding van bestaande vergunde gebouwen.

1.1. Bestaande vergunde bebouwing

De bestaande vergunde of vergund geachte en niet-verkrotte constructies die niet voldoen aan de stedenbouwkundige voorschriften van dit GRUP mogen binnen het bestaande volume verbouwd en gerenoveerd worden.

Herbouw en nieuwbouw dienen te voldoen aan de inrichtingsvoorschriften van de desbetreffende zone in dit GRUP.

- *De aanvraag ligt, wat betreft het oprichten van de carport, - voorzien op een deel van het naastliggend perceel nr. 62 t3 -, deels in het BPA 1/5 Eindries (Ministerieel Besluit dd. 23 december 1993) binnen zone 8, zijnde een zone voor openbare bestemming, waarvan de hoofdbestemming voorzien is voor openbare diensten en gemeenschapsvoorzieningen en waarvan de nevenbestemming de functie wonen heeft.*
- *Het terrein is niet gelegen in een goedgekeurde, niet vervallen verkaveling.*

...

2. De verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening

...

2.5.2 De juridische aspecten

Het Besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen vermeldt in art. 3. §2.: "Indien voor het gebied waarin het goed gelegen is een bijzonder plan van aanleg of een niet-vervallen verkaveling bestaat, is een openbaar onderzoek niet vereist; ...

Hetzelfde geldt indien voor het gebied een gemeentelijk of provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan bestaat, dat voor het goed niet enkel bestemmingsvoorschriften omvat, maar ook voorschriften inzake de inplanting, de grootte en het uiterlijk van de constructies.

Bij de toepassing van het eerste en het tweede lid geldt telkens dat de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning in overeenstemming moet zijn met de bepalingen van het bijzonder plan van aanleg, de niet-vervallen verkaveling of het gemeentelijk of provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan."

De betreffende aanvraag voldoet niet aan de voorwaarden van laatst vermeld lid. Gezien de silo's zonevreemde constructies betreffen ten opzichte van de bepalingen het GRUP, diende een openbaar onderzoek te worden georganiseerd. Het ontbreken van een dergelijk onderzoek vormt een in deze procedure niet herstelbare fout.

De silo's zijn gelegen binnen de grenzen van het GRUP Eindries 1 (besluit deputatie provincie Oost-Vlaanderen dd. 25 januari 2007), zijnde de gedeeltelijke herziening van BPA 1/5 Eindries (Ministerieel Besluit dd. 23 december 1993).

Het voormelde GRUP omvat een aantal wijzigingen ten opzichte van het heden voor de buiten dit GRUP gelegen gronden nog van kracht zijnde BPA Eindries. De wijzigingen hebben voornamelijk betrekking op de herschikking en de aanpassingen van zoneringen. Zo wordt de kaai als ideale plaats bevonden om grotere wooncomplexen in combinatie met andere functies horeca, diensten te voorzien en is het de bedoeling om oude bedrijfsnites op te nemen in zones voor zo'n totaalproject.

Appellant meent zich te kunnen beroepen op de voorschriften van het BPA dat ondertussen voor de plaats waar de silo's staan herzien is en is daarvoor zelfs in onderhandeling getreden met de scholengemeenschap om een strook van 5 m af te

kopen ten einde een bufferstrook te kunnen creëren. Tot heden is er een ontwerp van koopakte.

De vergunningverlenende overheid kan als orgaan van actief bestuur een GRUP niet buiten beschouwing laten, tenzij het onwettig zou zijn verklaard.

Het GRUP werd echter nooit aangevochten.

Aangezien dit GRUP niet nietig werd verklaard, dient de vergunningverlenende overheid het te respecteren en toe te passen.

Zowel het Grup Eindries 1 als het BPA 1/5 Eindries voor de buiten dit Grup gelegen terreindelen hebben een verordenend karakter en vormen de basis voor het vergunningenbeleid.

De aanvraag betreft een regularisatie van 2 silo's in functie van een ambachtelijk bedrijf.

De aanwezige bedrijfsvoering enerzijds is echter strijdig met de bestemmingsvoorschriften van het GRUP Eindries 1.

De Codex vermeldt in art. 2.2.2. §1. 4^{de} alinea in verband met ruimtelijke uitvoeringsplannen:

"Het grafische plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften hebben verordenende kracht."

De algemene stedenbouwkundige voorschriften van het betreffende GRUP bepalen dat "bestaande vergunde of vergund geachte en niet-verkrotte constructies die niet voldoen aan de stedenbouwkundige voorschriften van dit GRUP binnen het bestaande volume verbouwd en gerenoveerd mogen worden. Herbouw en vernieuwbouw dienen te voldoen aan de inrichtingsvoorschriften van de desbetreffende zone in dit GRUP."

Wat betreft de aanvraag tot regularisatie van de 2 silo's kunnen deze voornoemde voorschriften niet worden ingeroepen: het gaat over werkzaamheden en handelingen die kunnen gebeuren aan vergunde of vergund geachte constructies, niet over het rechtsgeldig maken op zich van een gedane handeling.

De gevraagde handelingen wijken af van de bestemming van de geldende plannen en deze kunnen aldus niet worden toegestaan.

Art. 4.4.1. van de Codex bepaalt immers: "In een vergunning kunnen, na een openbaar onderzoek, beperkte afwijkingen worden toegestaan op stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften met betrekking tot perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen.

Afwijkingen kunnen niet worden toegestaan voor wat betreft:

1° de bestemming; ..."

De aanwezige gebouwen en de bijhorende constructies van de maalterij-site zijn als zonevreemd ten opzichte van het GRUP te beschouwen. Hiervoor gelden de basisrechten zoals voorzien in de Codex.

Echter hebben de gevraagde handelingen, het regulariseren van 2 silo's, niets vandoen met de basisrechten van zonevreemde constructies. Basisrechten hebben cfr. de artikels 4.4.16. tot en met 4.4.19. enkel betrekking op verbouwen, herbouwen, uitbreiden en aanpassen, niet op het regulariseren of het oprichten van een nieuwe constructie.

Appellant meent zich te kunnen beroepen op de voorschriften van het BPA dat ondertussen voor de plaats waar de silo's staan, herzien is en is daarvoor zelfs in onderhandeling getreden met de scholengemeenschap om een strook van 5 m af te kopen ten einde een bufferstrook te kunnen creëren.

Hierbij dient opgemerkt dat de vergunningverlenende overheid als orgaan van actief bestuur een GRUP niet buiten beschouwing kan laten, tenzij het onwettig zou zijn verklaard. Het GRUP werd echter nooit aangevochten.

Aangezien dit GRUP niet nietig werd verklaard, dient de vergunningverlenende overheid het te respecteren en toe te passen.

Er is geen reden om te stellen dat het bedrijf niet hoofdzakelijk vergund zou zijn. Echter de oprichting van de silo's dateert van vermoedelijk 1983, (het brandweeradvies dd. 4 november 2009, spreekt van "De silo's zijn sinds 1994 ingeplant") dus na de goedkeuring van het gewestplan Oudenaarde, (KB van 24 februari 1977).

In verband met regularisatievergunningen vermeldt de Codex in art. 4.2.24. §1: "Een regularisatievergunning is een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning die tijdens of ná het verrichten van vergunningsplichtige handelingen wordt afgeleverd.

Bij de beoordeling van het aangevraagde worden de actuele regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften en eventuele verkavelingsvoorschriften als uitgangspunt genomen. ..."

Opnieuw gelden bij de beoordeling tot regularisatie de verordenende bestemmingsvoorschriften van het GRUP.

Er dient nog opgemerkt te worden dat de brief waarin gemeld wordt dat een gunstig gevolg aan de regularisatieaanvraag van de silo's kan worden gegeven 'mits een strook van 5 m kan worden aangekocht van de rechtsaanpalende eigenaar' niet gedateerd is en wellicht is opgemaakt voor de herziening van het BPA 1/5 Eindries en - dat in tegenstelling tot wat de motivatienota en het beroepsschrift vermelden - geen schriftelijk akkoord van de aanpalenden in het dossier gevonden is.

De redenering die door appellant opgebouwd wordt aangaande het hoofdzakelijk vergund karakter van het bedrijf en de constructies brengt geen zoden aan de dijk. De in art. 4.1.1. 7° opgenomen decretale definitie luidt als volgt:

"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,*

..."

Er wordt in dit dossier immers niet betwist dat de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn en dat het geheel bijgevolg als hoofdzakelijk vergund te beschouwen is.

Dit betekent evenwel niet dat de silo's, waarvan appellant zelf stelt dat deze in 1983 zonder vergunning opgericht zijn, als vergund beschouwd kunnen worden.

De decretaal voorziene definitie betekent immers niet dat wanneer de hoofdzaak van een bedrijf en de constructies vergund is meteen alle gebouwen en constructies van het bedrijf afzonderlijk als vergund te beschouwen zijn.

2.5.3 De goede ruimtelijke ordening

Gelet op de aangehaalde en onoverkomelijke legaliteitsbelemmering zijn verdere opportuniteitsoverwegingen niet verder relevant.

2.6 Conclusie

Uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep niet voor inwilliging vatbaar is.

De stedenbouwkundige vergunning dient te worden geweigerd.

..."

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De bestreden beslissing werd, zo blijkt uit de stukken van het dossier, aan de verzoekende partij betekend met een aangetekende brief van 31 maart 2010.

Het beroep van de verzoekende partij, ingesteld met een aangetekende brief van 26 april 2010, is dus tijdig.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

De verzoekende partij is de aanvrager van de vergunning en beschikt op grond van artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 1° VCRO over het vereiste belang.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel en tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

In het eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van de voorschriften van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (GRUP) Eindries 1 omdat de maalderij, volgens de verzoekende partij, wel in overeenstemming is met de bestemmingsvoorschriften van het GRUP.

De verzoekende partij stelt dat het GRUP de projectzone inderdaad bestemt voor hoofdzakelijk wonen, maar de verzoekende partij wijst erop dat het GRUP deze bestemming nuanceert. De verzoekende partij meent dat de bepaling van het GRUP gelezen moet worden in de filosofie van de richtinggevende bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen.

De verzoekende partij is van oordeel dat de bestreden beslissing kennelijk onredelijk is, gelet op het historische karakter van de maalderij en het feit dat de silo's niet ruimteverstorend werken. Zij wijst erop dat enkel hinderlijke en sterk mobiliteitsgenererende activiteiten die niet verenigbaar zijn met de in de onmiddellijke nabijheid gelegen woonfuncties niet toegelaten zijn. De verzoekende partij meent dat de reeds lang bestaande maalderijsite geen hinderzaak is. Dit blijkt, volgens de verzoekende partij, tevens uit de verleende exploitatievergunning. Daarin wordt gesteld dat de exploitatie verenigbaar is met de onmiddellijke omgeving.

De verzoekende partij verwijst nog naar rechtspraak van de Raad van State om aan te tonen dat kleine en ambachtelijke bedrijven toelaatbaar worden geacht in woongebied. De verzoekende partij besluit dat de verwerende partij het GRUP te beperkend heeft geïnterpreteerd.

2.

In het tweede middel, dat in subsidiaire orde wordt ontwikkeld, roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.1.1, 7° VCRO "samengelezen met" de beginselen uitgedrukt in artikel 4.4.2 VCRO en artikel 4.4.16 tot en met 4.4.19 VCRO.

De verzoekende partij stelt dat uit artikel 4.1.1, 7° VCRO voortvloeit dat bedrijven én hun constructies hoofdzakelijk vergund zijn wanneer de "core business" van het bedrijf vergund is. De

invulling van het hoofdzakelijk vergund zijn van een bedrijf gebeurt volgens de verzoekende partij op het niveau van de volledige site en niet op het niveau van de individuele constructie.

Zij verwijst in dit verband naar de toelichting bij het begrip ‘hoofdzakelijk vergund’ in de memorie van toelichting van het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid.

Met betrekking tot haar eigen bedrijf stelt de verzoekende partij dat de woning met kantoor, de productiehal met opslag van de toegeleverde graansoorten en molens om het graan te malen, de opslag van het eindproduct en de verpakkingsmachines voor het afgewerkte product de essentialia zijn die voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijk zijn en dat deze essentialia op grond van artikel 4.2.14 VCRO (vermoeden van vergunning) geacht worden vergund te zijn.

De silo's daarentegen, die worden gebruikt voor de opslag van bloem en kortmeel (een restproduct), behoren volgens de verzoekende partij niet tot de “core business” van het productieproces.

Er dient dan ook te worden besloten, aldus de verzoekende partij, dat, nu de basisuitrusting van het bedrijf vergund geacht is, het bedrijf én zijn constructies hoofdzakelijk vergund zijn.

De verzoekende partij verwijst in het tweede onderdeel van het tweede middel nog naar artikel 4.4.2 VCRO (stabiliteitswerken) en artikel 4.4.16 tot en met 4.4.19 VCRO (basisrechten voor bestaande zonevrije constructies, niet zijnde woningbouw). Omdat deze afwijkingen op stedenbouwkundige voorschriften slechts gelden ten aanzien van hoofdzakelijk vergunde constructies, betoogt de verzoekende partij dat uit deze bepalingen (a fortiori) dient te worden afgeleid dat niets zich verzet tegen een loutere bevestiging via een regularisatievergunning van een reeds lang bestaande toestand binnen een hoofdzakelijk vergunde bedrijfsite.

In het derde onderdeel van het tweede middel voert de verzoekende partij aan dat de inplanting van de silo's dateert van 1983, hetgeen volgens de verzoekende partij impliceert dat het “oprichtingsmisdrijf” zowel strafrechtelijk als op het vlak van de herstellordering verjaard is, en dat de silo's daarom zeker “gedoogd” dienen te worden, minstens ongewijzigd behouden en onderhouden worden. Het voorgaande, en het feit dat de silo's geen hinder (zouden) veroorzaken, draagt volgens de verzoekende partij bij tot het gegeven dat tegen een regularisatie geen fundamentele rechtsweerstand kan worden ingeroepen.

Tot slot stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij ten onrechte oordeelt dat het ontbreken van een openbaar onderzoek een niet herstelbare fout is. De verzoekende partij wijst erop dat de verwerende partij over dezelfde beoordelings- en afwijkingsmogelijkheden beschikt als het college van burgemeester en schepenen. De verwerende partij kan dan ook, mocht dit nodig zijn, in graad van beroep, een openbaar onderzoek laten organiseren.

Beoordeling door de Raad

1.

Het wordt niet betwist dat de maalderijsite, alsook de twee silo's waarvoor een regularisatie wordt gevraagd, gelegen is binnen het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (GRUP) Eindries 1, meer bepaald in een zone voor totaalproject (zone 4).

Wanneer voor het aangevraagde een GRUP bestaat, volgt uit artikel 4.3.1, §1, eerste lid VCRO dat het vergunningverlenend bestuursorgaan bij de beoordeling van de aanvraag, gebonden is door de voorschriften van dit plan, tenzij daar op geldige wijze van kan worden afgeweken. Ook

de verwerende partij verwijst in de bestreden beslissing terecht naar artikel 2.2.2, §1, vierde lid VCRO, om zich te steunen op de verordenende kracht van het GRUP en *“het niet buiten beschouwing kunnen laten”*.

Enkel met de formeel in de beslissing tot uiting gebrachte motieven kan rekening gehouden worden.

2.

De verzoekende partijen voeren aan dat de verwerende partij ten onrechte de aangevraagde regularisatie van de twee silo's als strijdig met de bestemmingsvoorschriften van zone 4 heeft beschouwd.

2.1

De bestemmingsvoorschriften van zone 4, een zone voor totaalproject, luiden als volgt:

“Het totaalproject is bestemd voor hoofdzakelijk woongelegenheden.

In de projectzone kan de woonfunctie worden aangevuld met functies zoals vrije beroepen, kantoren, gemeenschapsvoorzieningen, verzorging, kleinschalige lokale detailhandel en horeca. Hinderlijke en sterk mobiliteitsgenererende activiteiten die niet verenigbaar zijn met de in de onmiddellijke nabijheid gelegen woonfuncties zijn niet toegelaten. (o.a. grootwarenhuizen, discotheken, dancings...)”

De verzoekende partij kan vooreerst niet gevolgd worden wanneer zij beweert dat deze bestemmingsvoorschriften gelezen “dienen” te worden in de filosofie van de richtinggevende bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen. Het is niet omdat in het richtinggevend gedeelte van het structuurplan Vlaanderen verwezen wordt naar de bestaande ruimtelijke structuur van Vlaanderen en de verweving van activiteiten en functies, dat deze uitgangspunten bij elke vergunningsaanvraag kunnen ingeroepen worden. Artikel 2.1.2, §7 VCRO bepaalt uitdrukkelijk dat de ruimtelijke structuurplannen geen beoordelingsgrond vormen voor vergunningsaanvragen. De verzoekende partij roept terzake ook niet de schending in van het algemeen doelstellingenartikel 1.1.4 VCRO waar de ruimtelijke afweging juist wel een rol kan spelen.

Uit de geciteerde bestemmingsvoorschriften voor zone 4 blijkt dat de hoofdbestemming voor deze zone “wonen” is en dat deze als nevenbestemming volgende functies aanvaardbaar zijn: vrije beroepen, kantoren, gemeenschapsvoorzieningen, verzorging, kleinschalige lokale detailhandel en horeca. In deze zone wordt uitgesloten: de hinderlijke en sterk mobiliteitsgenererende activiteiten die niet verenigbaar zijn met de in de onmiddellijke nabijheid gelegen woonfuncties. Met de verzoekende partij dient de Raad vast te stellen dat in de voorschriften opgesomde voorbeelden niet limitatief zijn.

2.2

De verzoekende partij voert aan dat het kennelijk onredelijk is om de maalderijsite als zonevreemd te beschouwen, zoals in de bestreden beslissing wordt geoordeeld. Zij wijst op het historische karakter van de maalderij en het feit dat de silo's niet ruimteverstorend werken. De verzoekende partij meent verder dat de reeds lang bestaande maalderijsite geen hinderzaak is. Dit blijkt, volgens de verzoekende partij, uit de verleende exploitatievergunning, waarin onder meer wordt gesteld dat de exploitatie verenigbaar is met de onmiddellijke omgeving.

In de hem opgedragen legaliteitsbeoordeling kan de Raad enkel rekening houden met de motieven die opgenomen zijn in de bestreden beslissing, en nagaan of de bevoegde overheid

haar appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot het bestreden besluit is kunnen komen.

Het komt aldus niet aan de Raad toe, in de hem opgedragen legaliteitsbeoordeling, om te oordelen of de activiteiten van de maalderij al dan niet hinder of een sterkere mobiliteitstoename met zich mee brengen.

De verwerende partij oordeelt in de bestreden beslissing dat *“de aanvraag betreft een regularisatie van 2 silo’s in functie van een ambachtelijk bedrijf. De aanwezige bedrijfsvoering enerzijds is echter strijdig met de bestemmingsvoorschriften van het GRUP Eindries 1” en “(de) aanwezige gebouwen en de bijhorende constructies van de maalderijsite zijn als zonevreemd ten opzichte van het GRUP te beschouwen”*.

De verwerende partij laat in de bestreden beslissing evenwel na om in concreto te onderzoeken in welke mate de aanwezige bedrijfsvoering strijdig zou zijn met de bestemmingsvoorschriften. De verwerende partij onderzoekt niet of de activiteiten van het bedrijf van de verzoekende partij hinder of een sterke mobiliteitstoename met zich meebrengen.

De Raad dient vast te stellen dat de verwerende partij in de bestreden beslissing tot een schending van de bestemmingsvoorschriften besluit zonder deze schending te motiveren.

Het is voor de Raad dan ook niet mogelijk, in het kader van de hem opgedragen legaliteitsbeoordeling, om na te gaan of de voorschriften van het GRUP Eindries 1 al dan niet geschonden zijn, zoals de verzoekende partij in haar eerste middel aanvoert. De Raad kan alleen vaststellen dat de verwerende partij de motiveringsplicht die op haar rust, geschonden heeft, aangezien zij, gelet op artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, a) VCRO, op een onvoldoende wijze onderzocht heeft of de bedrijfsvoering in overeenstemming is met de bestemmingsvoorschriften van het GRUP Eindries 1.

Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

3.

Het tweede middel ontwikkelt de verzoekende partij, in subsidiaire orde, in de eerste plaats rond de vraag naar het hoofdzakelijk vergund karakter van haar bedrijf, waar de silo’s waar zij een regularisatievergunning voor vraagt, deel van uitmaken. Zij ontwikkelt dit middel tevens ter ondersteuning van haar stelling dat haar bedrijf sowieso onder de algemene voorschriften van het GRUP valt.

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij de vraag of haar bedrijf al dan niet hoofdzakelijk vergund is, koppelt aan artikel 4.4.2 VCRO (stabiliteitswerken) en artikel 4.4.16 tot en met 4.4.19 VCRO (basisrechten voor bestaande zonevreemde constructies, niet zijnde woningbouw). Zij stelt dat uit deze bepalingen (a fortiori) dient te worden afgeleid dat niets zich verzet tegen een loutere bevestiging via een regularisatievergunning van een reeds lang bestaande toestand binnen een hoofdzakelijk vergunde bedrijfsite.

De redenering van de verzoekende partij is evenwel niet correct.

De kwestie van het hoofdzakelijk vergund karakter van het bedrijf van de verzoekende partij, dient in dit geval te worden beoordeeld in het licht van de algemene voorschriften van het GRUP Eindries 1, die als volgt luiden:

*“De bestaande vergunde of vergund geachte en niet-verkrotte constructies die niet voldoen aan de stedenbouwkundige voorschriften van dit GRUP mogen binnen het bestaande volume verbouwd en gerenoveerd worden.
Herbouw en nieuwbouw dienen te voldoen aan de inrichtingsvoorschriften van de bes betreffende zone in dit GRUP.”*

Op grond van dit voorschrift van het GRUP kunnen bestaande vergunde of vergund geachte en niet-verkrotte constructies die niet in overeenstemming zijn met de bestemmingsvoorschriften van het GRUP, in stand gehouden/behouden worden.

In dit verband is het dan ook van belang om te onderzoeken of het bedrijf met bijhorende silo's van de verzoekende partij beschouwd kan worden als hoofdzakelijk vergund.

Overeenkomstig artikel 4.1.1, 7° VCRO, dat het begrip 'hoofdzakelijk vergund' definieert, zijn bedrijven en hun constructies slechts hoofdzakelijk vergund indien de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn, ook wat de functie betreft.

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij ter zake een “middel” ontwikkeld heeft in haar administratief beroepschrift, en dat de verwerende partij dit middel als volgt heeft beoordeeld in de bestreden beslissing:

“ ...

Er is geen reden om te stellen dat het bedrijf niet hoofdzakelijk vergund zou zijn. Echter de oprichting van de silo's dateert van vermoedelijk 1983, (het brandweeradvies dd. 4 november 2009, spreekt van "De silo's zijn sinds 1994 ingeplant") dus na de goedkeuring van het gewestplan Oudenaarde, (KB van 24 februari 1977).

In verband met regularisatievergunningen vermeldt de Codex in art. 4.2.24. §1: "Een regularisatievergunning is een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning die tijdens of ná het verrichten van vergunningsplichtige handelingen wordt afgeleverd.

Bij de beoordeling van het aangevraagde worden de actuele regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften en eventuele verkavelingsvoorschriften als uitgangspunt genomen. ..."

Opnieuw gelden bij de beoordeling tot regularisatie de verordenende bestemmingsvoorschriften van het GRUP.

...

De redenering die door appellant opgebouwd wordt aangaande het hoofdzakelijk vergund karakter van het bedrijf en de constructies brengt geen zoden aan de dijk. De in art. 4.1.1. 7° opgenomen decretale definitie luidt als volgt:

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

..."

Er wordt in dit dossier immers niet betwist dat de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn en dat het geheel bijgevolg als hoofdzakelijk vergund te beschouwen is.

Dit betekent evenwel niet dat de silo's, waarvan appellant zelf stelt dat deze in 1983 zonder vergunning opgericht zijn, als vergund beschouwd kunnen worden.

De decretaal voorziene definitie betekent immers niet dat wanneer de hoofdzaak van een bedrijf en de constructies vergund is meteen alle gebouwen en constructies van het bedrijf afzonderlijk als vergund te beschouwen zijn.
...

In de bestreden beslissing oordeelt de verwerende partij dat de voor de normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn en dat (het geheel van) het bedrijf bijgevolg als hoofdzakelijk vergund te beschouwen is. De verwerende partij beschouwt de silo's kennelijk niet als voor de normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies.

De verwerende partij stelt echter onterecht dat uit de in artikel 4.1.1, 7° VCRO voorziene definitie van het begrip 'hoofdzakelijk vergund' volgt dat de vaststelling dat de noodzakelijke constructies van het bedrijf van de verzoekende partij vergund zijn of geacht worden vergund te zijn, niet betekent dat de overige constructies van het bedrijf evenzeer vergund zijn of vergund geacht worden te zijn.

De verwerende partij gaat hiermee voorbij aan de ratio legis van artikel 4.1.1, 7° VCRO, waarbij, zoals de verzoekende partij terecht betoogt, het vergund geacht karakter van de voor het bedrijf noodzakelijke constructies zich als het ware uitspreidt over de voor het bedrijf niet-essentiële constructies of aanhorigheden.

In de memorie van toelichting van het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, wordt omtrent het begrip "hoofdzakelijk vergund" het volgende gesteld (Parl. St. VI. Parl, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 87-88):

“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.

...

“Hoofdzakelijk”

275. Het begrip “hoofdzakelijk” moet gelezen worden als volgt.

276. Voor bedrijven (en de constituerende bedrijfsgebouwen¹⁰⁴) 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, 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.

...”

Door uitdrukkelijk te stellen dat de voor de normale bedrijfsvoering van het bedrijf van de verzoekende partij noodzakelijke constructies vergund zijn of vergund geacht worden te zijn, komt onbetwistbaar vast te staan dat ook de silo's, die door de verwerende partij niet als essentieel worden beschouwd voor de maalderij, vergund zijn of geacht worden vergund te zijn. Aan deze vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door het gegeven dat de silo's in 1983 zonder stedenbouwkundige vergunning zouden zijn opgericht.

De Raad stelt bijgevolg vast dat de aanvraag onder de algemene voorschriften van het GRUP Eindries 1 valt.

Het tweede middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Overige middelen

De overige onderdelen van het tweede middel en het derde middel worden niet onderzocht aangezien deze in louter ondergeschikte orde worden gesteld en dus niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep wordt ontvankelijk en gegrond verklaard.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 25 maart 2010, waarbij aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het regulariseren van twee bestaande silo's op de percelen gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
5. De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 22 april 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tweede kamer, samengesteld uit:

Hilde LIEVENS, voorzitter van de tweede kamer,

met bijstand van

Ingrid VAN AKEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Ingrid VAN AKEN

Hilde LIEVENS