

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. A/2015/0127 van 10 maart 2015  
in de zaak 2009/0036/A/3/0022

In zake:

■■■■■

beide wonende te ■■■■■  
en waar woonplaats wordt gekozen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Hugo DEKEYZER  
kantoor houdende te 8210 Veldegem, Torhoutsesteenweg 266

*verzoekende partijen*

*tegen:*

de deputatie van de provincieraad van **WEST-VLAANDEREN**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
de heer ■■■■■

*verwerende partij*

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 29 oktober 2009, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 1 oktober 2009.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente ■■■■■ van 15 juni 2009 ontvankelijk doch ongegrond verklaard.

De deputatie heeft aan de verzoekende partijen een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het regulariseren van drie bergingen, een verharding en een bestemmingswijziging.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te ■■■■■ en met als kadastrale omschrijving ■■■■■

## 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 zitting van 5 mei 2010, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Filip VAN ACKER heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Chris VANDIERENDONCK die loco advocaat Hugo DEKEYZER verschijnt voor de verzoekende partijen en de heer [REDACTED] die verschijnt voor de verwerende 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 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 14 februari 2005 werd aan de verzoekende partijen een stedenbouwkundige vergunning, onder voorwaarden, verleend voor de bouw van drie bergingen. Op 1 augustus 2005 werd een stedenbouwkundige vergunning, onder voorwaarden, verleend voor de bouw van een woning en het aanbrengen van de strikt noodzakelijke verharding.

Op 3 augustus 2006 werd een proces-verbaal opgemaakt waarin volgende inbreuken werden vastgesteld:

- een wijziging van het gebruik van een loods tot verkoopsruimte voor groenten en fruit
- een wijziging van garage naar woongelegenheden
- aanleg betonverharding, in strijd met de vergunning.

Op 3 april 2007 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de verzoekende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “de regularisatie van het bouwen van drie bergingen, een verharding en een bestemmingswijziging”:

“...

*Ten opzichte van de vergunde toestand zijn echter een aantal kleine wijzigingen wat betreft volumes en raamopeningen uitgevoerd, die we bij deze willen regulariseren.*

...

*De bijkomende verhardingen in beton zijn beperkt tot het minimum. Enerzijds werden een aantal hoeken verhard, die het mogelijk maken om met de voertuigen de bocht te nemen (draaicirkel grote vrachtwagen). Anderzijds werd naast de loods de aangeduide dienstweg verhard tot 7m achter de loods.*

...”

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan 'Brugge-Oostkust' gelegen in agrarisch gebied. Het perceel is niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 30 mei 2007 tot en met 29 juni 2007, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling, brengt op 30 mei 2007 een ongunstig advies uit.

“ ...

*De aanvraag heeft geen betrekking op professionele agrarische of para-agrarische activiteiten en is gelegen in agrarisch gebied, langs een gemeentelijke verbindingsweg.*

*De achterliggende loods werd reeds herbouwd en wordt aangewend voor de verkoop van groenten en fruit maar eveneens voor het stationeren van een vrachtwagen.*

*Het betreft hier dus een commerciële activiteit in een nieuwbouw met als functie berging. Volgens het besluit van de Vlaamse Regering van 28/11/2003 zijn functiewijzigingen in een nieuwbouw niet mogelijk.*

*Bovendien kan de verkoop van groenten en fruit enkel gedoogd worden indien minstens de helft van de producten afkomstig zijn van het bedrijf zelf. Het lijkt hier eerder een loutere commerciële verkoop van deze producten waarbij nooit sprake geweest is van het zelf kweken van groenten en fruit.*

*De nieuwbouw van de berging vooraan de site betreft een zéér residentieel gebouw. Bovendien wordt het gebouw aangewend als tijdelijke verblijfplaats in afwachting van de nieuw te bouwen woning. Deze “tijdelijke” verblijfplaats kan niet gedoogd worden daar er in geen geval een woongelegenheden gecreëerd kan worden in een nieuwbouw met als functie berging.*

*Bovendien lijkt het erop dat de uitvoering van het gebouw niet overeen komt met aanvraag op de plannen (nokhoogte, dakoversteken). Het gebruik van dit gebouw als louter berging na de bouw van de nieuwe woning kan bovendien sterk in vraag gesteld worden. Er moet sterk op toegezien worden dat dit in de toekomst niet als 2<sup>e</sup> woning aangewend wordt.*

*De kleine “tuin”berging behoudt de functie als berging en werd heropgebouwd binnen het afgebroken volume. De regularisatie van deze berging kan gedoogd worden.*

*De aanleg van erfverharding op de site verbetert de bereikbaarheid tot de gewenste gebouwen en de aanvrager in de mogelijkheid stellen de site beter te reinigen waarbij dit gevraagde hierbij eveneens gedoogd kan worden.*

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Oostkamp verleent op 6 april 2009 het volgende ongunstig advies:

“ ...

*Uit de aanvraag blijkt dat het bestaand volume van de garagebergplaats 303m<sup>3</sup> bedraagt terwijl het gebouwd volume 308,86m<sup>3</sup> zou bedragen. Daarenboven lijkt het erop dat de*

*opmerking van het Departement Landbouw en Visserij terecht is en dat de nokhoogte van de garage-bergplaats hoger is uitgevoerd dan de nokhoogte van 5,10m die op de regularisatieplannen wordt vermeld. Daar er niet werd herbouwd binnen het bestaand volume, voldoet de garage-bergplaats niet aan de bepalingen van artikel 145 bis §1.*

*De bemerkingen in het advies van het Departement Landbouw en Visserij van 30 mei 2007 zijn terecht. Daar in het dossier nergens wordt aangetoond dat het zou gaan om een volwaardig agrarisch of para-agrarisch bedrijf moet de aanvraag worden beoordeeld volgens de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 met betrekking tot de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone, gewijzigd op 23 juni 2006 en 29 juni 2007 is eveneens van toepassing. Het wijzigen van de functie van een berging naar een verkoopplaats voor groenten en fruit en een tijdelijke woning is volgens voormeld besluit niet mogelijk en kan bijgevolg niet toegelaten worden.*

*Met betrekking tot de verharding kan de aanvraag niet worden getoetst aan de gewestelijke stedenbouwkundige verordening van 1 oktober 2004 inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater. Op 24 mei 2007 en op 31 juli 2007 werd de aanvrager verzocht het dossier aan te vullen met een aanstipijst betreffende de gewestelijke stedenbouwkundige verordening van 1 oktober 2004. Dit werd ook nog enkele keren mondeling gevraagd aan de architect. Aangezien er tot op heden nog altijd niet werd voldaan aan dit verzoek en de procureur des Konings al meerdere malen naar het standpunt van het College van Burgemeester en Schepenen heeft gevraagd over dit misdrijf, werd beslist om de procedure verder te zetten. Aangezien de aanstipijst niet werd ingediend, wordt er van uitgegaan dat de aanvraag niet voldoet aan de gewestelijke verordening van 1 oktober 2004.*

*...”*

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 4 juni 2009 het volgende ongunstig advies:

*“ ...*

*Ik sluit mij volledig aan bij de planologische en ruimtelijke motivering van deze aanvraag, zoals opgebouwd door het college van burgemeester en schepenen.*

*Bovendien moet opgemerkt worden dat de aangebrachte verharding meer is dan het louter functioneel noodzakelijke en wettelijk niet vergunbaar is.*

*...”*

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] weigert op 15 juni 2009 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partijen. Het college neemt de motivering van het preadvies van 6 april 2009 over.

De verzoekende partijen tekenen tegen deze beslissing op 13 juli 2009 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van onbekende datum om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 15 september 2009 beslist de verwerende partij op 1 oktober 2009 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

**a. Juridische grondslag en beoordeling**

(...)

Het grafisch dossier bestaat uit 2 plannen. De architect kan erop gewezen worden dat de volumeberekening van vergunde en uitgevoerde volume niet terug te vinden is in het dossier. Bovendien kan worden vastgesteld dat de plannen niet integer werden opgemaakt vermits aan de hand van de foto's kan gezien worden dat de dakhelling van het bijgebouw niet correct werd opgetekend.

De aanvraag geeft dan ook de werkelijke toestand ter plaatse niet correct weer en is op zijn minst misleidend. Door deze gebrekkige plannen kan men onmogelijk met kennis van zaken over de aanvraag oordelen. Een vergunning die steunt op onjuiste of onvolledige gegevens is onwettig.

In het bijhorend administratief dossier ontbreekt de aanstipijst betreffende hemelwaterafvoer.

(...)

Het ontwerp voldoet NIET aan de bepalingen van de gewestelijke verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater, die in werking trad op 1 februari 2005 aangezien de aanstipijst niet werd ingediend.

(...)

Art. 4.4.19 §2 van de Codex voorziet niet in de mogelijkheid om zonevreemde woningbijgebouwen of verhardingen uit te breiden, waardoor kan gesteld worden dat er geen juridische grond is om de te groot herbouwde garage, berging en wasplaats te vergunnen evenmin als de bijkomende verharding.

Er is ook geen mogelijkheid voorzien om een volumeuitbreiding bij het ene gebouw te compenseren met volumevermindering bij andere gebouwen.

Art. 4.4.11 stelt ook dat het architecturaal karakter van de hierboven vermelde constructies dient behouden te blijven. Voor de herbouwde kleine berging met plat dak evenals de loods en garage kan gesteld worden dat het architecturaal karakter niet ter discussie staat aangezien de gebouwen in grote mate overeenstemmen met de vergunde toestand. De garage en wasplaats bij de woning heeft echter een veel groter dakvolume dan voorzien door de groter toegevoegde zolderverdieping. Daardoor verandert het aanvankelijk bescheiden bijgebouw tot een statig residentieel gebouw, wat als verandering van het architecturaal karakter kan beschouwd worden.

Tenslotte biedt de Codex ook geen juridische grond om een zonevreemde functiewijziging door te voeren.

In eerste instantie maken handelsactiviteiten, hoe beperkt ook, geen deel uit van de geëigende bestemmingszone en is er geen mogelijkheid deze functiewijziging door te voeren overeenkomstig het besluit van de Vlaamse Regering van 28 nov. 2003 en latere wijzigingen, tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.

Er kan ook verwezen worden naar de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen van toepassing (omzendbrief dd. 25/1/2002 en 25/10/2002), waarin gesteld wordt dat para-agrarische ondernemingen deze zijn waarvan de activiteit onmiddellijk bij de landbouw aansluit en erop afgestemd is.

*Bij de beoordeling kunnen volgende criteria een rol spelen:*

- 1. het grondgebonden karakter van het bedrijf, in aansluiting op of vergelijkbaar met agrarisch grondgebruik (bv. schoolhoeve).*
- 2. de nauwe relatie met het landbouwproductieproces (bv. landbouwloonwerkers).*
- 3. de strikte relatie met de voortgebrachte landbouwproducten (met uitsluiting van loutere handel). Het betreft dus de onmiddellijke behandeling van de landbouwproducten, welke onontbeerlijk is vooraleer deze producten aan de commercialisatiesector toevertrouwd worden.*

*Het dossier bevat geen stukken die aantonen dat de aanvrager kan beschouwd worden als in functie van een para-agrarisch bedrijf, wel integendeel. Ook de uitspraak van de R.v.St. nr. 63.691, 17 december 1996, T.B.P. 1997, 485 die in de nota van de raadsman van beroeper wordt aangehaald is hier niet relevant.*

*In tweede instantie is het ook niet toegestaan om een woningbijgebouw in te richten als tijdelijke verblijfplaats aangezien het aantal woonegelegenheden dient beperkt te blijven tot het bestaande aantal, één in dit geval (art. 4.4.14 §1).*

#### **b. Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening**

*De beoordeling van de goede ruimtelijke ordening is irrelevant ingevolge de legaliteitsbelemmering. Het is echter duidelijk dat de goede ruimtelijke ordening niet gebaat is met de aangroei van extra bouwvolume en nog meer verharding.  
(...)*

#### **c. Conclusie**

*De aanvraag betreft het herbouwen van drie woningbijgebouwen met bijkomende verharding die niet conform de vergunning werd uitgevoerd terwijl één van de gebouwen als tijdelijke woonst werd ingericht en een ander voor handelsactiviteiten wordt gebruikt.*

*De plannen geven de werkelijke toestand ter plaatse onjuist weer en zijn dus op zijn minst misleidend. Door deze gebrekkige plannen kan men onmogelijk met kennis van zaken over de aanvraag oordelen. Een vergunning die steunt op onjuiste of onvolledige gegevens is onwettig (R.v.St., nr. 74.453, 24 juni 1008 (■■■■)).*

*In het bijhorend administratief dossier ontbreekt de aanstipijst betreffende hemelwaterafvoer, waardoor NIET voldaan is aan de bepalingen van de gewestelijke verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater, die in werking trad op 1 februari 2005.*

*De aanvraag staat niet in functie staat tot agrarische of para-agrarische activiteiten en het ontwerp beantwoordt niet aan de voorwaarden van de Codex wat betreft zonevrije constructies die geen woning zijn.*

*...”*

Dit is de bestreden beslissing.

#### IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

1.

De verwerende partij voert aan dat de vordering onontvankelijk is omdat de verzoekende partijen hoofdzakelijk feitelijke omschrijvingen geven, zonder daarbij te vermelden welke wettelijke en reglementaire bepalingen zijn geschonden en hoe.

2.

De verzoekende partijen antwoorden dat de geschonden beginselen wel worden vermeld en dat zij bovendien geen *model van beroepschrift* gedetecteerd hebben.

##### *Beoordeling door de Raad*

1.

De Raad stelt vast dat de verzoekende partijen in hun inleidend verzoekschrift stellen:

*“Als groenten- en fruithandelaars oefenen verzoekers een para-agrarisch bedrijf uit, gezien zij producten verhandelen en bewerken afkomstig van de landbouw. Op de markten verkopen zij enerzijds onverwerkt groenten en fruit; Anderzijds verkopen zij ook verwerkte groenten en fruit: met name wordt fruit versneden voor diverse fruitbereidingen, worden wortelen versneden, worden groenten versneden voor soepgroenten e.d. Achter de woning hebben verzoekers nog een groot stuk grond braak liggen waarop zij in de toekomst eveneens groenten en fruit zullen telen.”*

Verderop in het verzoekschrift verwijzen de verzoekende partijen naar de rechtspraak van de Raad van State inzake para-agrarische bedrijven in de zin van artikel 11 en stellen nog dat *“de activiteit van verzoekers als para-agrarisch bedrijf dus perfect verstaanbaar (is) met het agrarisch gebied volgens het gewestplan Brugge-Oostkust (KB 07-04-1977), zodat de thans aangevochten beslissing getuigt van een niet correct interpretatie”*. Dit kan niet anders begrepen worden dan als een aangevoerde schending van de bestemmingsvoorschriften volgens (artikel 11 van) het Inrichtingsbesluit.

Uit het verweer van de verwerende partij, waarin zij stelt dat *“uit dit middel te moeten afleiden dat wellicht bedoeld wordt dat haar wordt verweten het gewestplannenbesluit van 28/12/1972 te hebben geschonden...”*, en dat *“de bestreden beslissing uitdrukkelijk (motiveert) waarom verzoekende partij niet als een para-agrarisch bedrijf kan worden gekwalificeerd... De bestreden beslissing heeft dan ook terecht geoordeeld dat de aanvraag strijdig is met het gewestplan en dient te worden getoetst aan artikel 4.4.10 e.v. Codex (Basisrechten voor zonevreemde constructies)...”*, blijkt duidelijk dat zij het verzoekschrift ook zo heeft geïnterpreteerd.

Het verzoekschrift bevat dus minstens één middel in de zin van artikel 4.8.16, §3, tweede lid, 5° VCRO zodat de exceptie van de verwerende partij niet kan worden aanvaard.

2.

De verzoekende partijen roepen tevens de schending in van het beginsel van behoorlijk bestuur, in die zin dat door het weigeren van de vergunning de in het vooruitzicht gestelde verwachtingen, door de suggestie een aanvraag tot regularisatie in te dienen, niet werden ingelost. Met hun overige grieven lijken de verzoekende partijen tot slot in essentie aan te sturen op een opportuniteitsoordeel van de Raad betreffende het aangevraagde, waarvoor de Raad evenwel niet bevoegd is.

In zoverre de verzoekende partijen deze grieven met hun wederantwoordnota zonder enige verdere verantwoording verder uitbreiden en bijsturen door elk van deze grieven aanvullend aan te duiden als een schending van het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel en/of de schending van de formele motiveringsplicht, kan de Raad hiermee geen rekening houden vermits niet ingezien kan worden waarom de verzoekende partijen vermelde schendingen niet reeds in het inleidend verzoekschrift konden opnemen.

3.

In de mate de verzoekende partijen, naast de vernietiging van de bestreden beslissing, tevens voor recht willen laten zeggen dat het bedrijf para-agrarisch is, dat de tijdelijke verblijfplaats dient verwijderd, dat de wijzigingen verstaanbaar zijn met de goede ruimtelijke ordening en de betonverharding strikt noodzakelijk is, is het beroep evenzeer onontvankelijk.

De Raad is immers enkel bevoegd om te vernietigen en kan de verwerende partij bevelen om een nieuwe beslissing te nemen binnen een bepaalde termijn. Hij mag zich niet in haar plaats stellen om tot een beoordeling van de aanvraag over te gaan en kan geen injunctie geven om een positieve beslissing te nemen.

4.

Uit het dossier blijkt dat de voorliggende vordering voor het overige tijdig en regelmatig werd ingesteld.

## **V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

1.

De verwerende partij weigert een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partijen en steunt haar beslissing in essentie op de volgende overwegingen:

“ ...

*De plannen geven de werkelijke toestand ter plaatse onjuist weer en zijn dus op zijn minst misleidend. Door deze gebrekkige plannen kan men onmogelijk met kennis van zaken over de aanvraag oordelen. Een vergunning die steunt op onjuiste of onvolledige gegevens is onwettig (...).*

*In het bijhorend administratief dossier ontbreekt de aanstiplijst betreffende hemelwaterafvoer, waardoor NIET voldaan is aan de bepalingen van de gewestelijke verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater, die in werking trad op 1 februari 2005.*

*De aanvraag staat niet in functie staat tot agrarische of para-agrarische activiteiten en het ontwerp beantwoordt niet aan de voorwaarden van de Codex wat betreft zonevreemde constructies die geen woning zijn.*

...”

Uit deze overwegingen blijkt dat de bestreden beslissing steunt op drie weigeringsmotieven, die op zich allen een legaliteitsbelemmering inhouden: de gebrekkige dossiersamenstelling, onjuiste, misleidende plannen en de zonevreemdheid van de activiteiten van de verzoekende partijen.

2.

In onderdeel IV. van dit arrest stelde de Raad reeds vast dat waarom naar zijn oordeel de verzoekende partijen enkel de schending aanvoeren van de bestemmingsvoorschriften volgens



(artikel 11 van) het Inrichtingsbesluit, naast de schending van het vertrouwensbeginsel. De verzoekende partijen betwisten derhalve slechts een van de drie weigeringsmotieven, meer specifiek het motief waarin tot de zonevreemdheid van hun activiteiten wordt beslist. Uit het verzoekschrift blijkt niet, minstens tonen de verzoekende partijen zulks niet aan, dat de overige weigeringsmotieven onjuist of kennelijk onredelijk zouden zijn en in die zin de bestreden beslissing niet zouden kunnen schragen.

Zelfs al zou de Raad vaststellen dat de verwerende partij onterecht heeft geoordeeld dat de activiteiten van de verzoekende partijen zonevreemd zijn, dan nog heeft zulks geen invloed op de regelmatigheid van de overige weigeringsmotieven die elk op zich de bestreden beslissing op afdoende wijze motiveren. In die zin is het door de verzoekende partijen aangevochten motief overtollig. De eventuele gegrondheid van kritiek op een overtollig motief kan niet tot de onwettigheid van het bestreden besluit leiden.

In de mate het beroep ontvankelijk is, is het ongegrond.

#### **OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het beroep is in de aangegeven mate ontvankelijk doch ongegrond.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 350 euro, ten laste van de verzoekende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 10 maart 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, derde kamer, samengesteld uit:

Filip VAN ACKER, voorzitter van de derde kamer,

met bijstand van

Lieselotte JOPPEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Lieselotte JOPPEN

Filip VAN ACKER