

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2014/0729 van 21 oktober 2014
in de zaak 1011/1010/A/8/0940

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

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Paul AERTS
kantoor houdende te 9000 Gent, Coupure 5
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

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

vertegenwoordigd door:
mevrouw [REDACTED]

verwerende partij

Tussenkomende partij:

[REDACTED]
bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Sven BOULLART
kantoor houdende te 9000 Gent, Voskenslaan 419 9000 Gent
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 3 augustus 2011, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 23 juni 2011.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] van 8 maart 2011 verworpen.

De deputatie heeft aan de tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het plaatsen van een losstaande structuur met verlichting.

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 heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend. De tussenkomenende partij heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De behandeling van de vordering die initieel werd toegewezen aan de derde kamer, werd op 4 september 2014 toegewezen aan de achtste kamer.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 23 september 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Marc VAN ASCH heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Inneke BOCKSTAELE die loco advocaat Paul AERTS die verschijnt voor de verzoekende partij, mevrouw [REDACTED] die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat P. DELMOITIE die loco advocaat Sven BOULLART verschijnt voor de tussenkomenende 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 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. TUSSENKOMST

[REDACTED] verzoekt met een aangetekende brief van 24 oktober 2011 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de derde kamer heeft met een beschikking van 19 november 2011 vastgesteld dat er redenen zijn om het verzoek in te willigen en dat de tussenkomenende partij beschouwd kan worden als belanghebbende in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO.

Er zijn geen redenen om anders te oordelen. De tussenkomenende partij is de aanvrager van de vergunning. Het verzoek tot tussenkomst is tijdig.

IV. FEITEN

Op 10 december 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomenende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het plaatsen van een losstaande structuur met verlichting”*.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan ‘Gentse en Kanaalzone’, 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 5 januari 2011 tot en met 3 februari 2011, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling brengt op 5 januari 2011 een gunstig advies uit.

Het Agentschap Wegen en Verkeer brengt op 7 januari 2011 een gunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] verleent op 8 maart 2011 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij. Het college motiveert de beslissing als volgt:

“
...
Toetsing aan de regelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften

(...)

Aanvrager oefent een para-agrarische activiteit uit, namelijk een tuincenter met serre en deels boomkwekerij.

Het terrein is gelegen langs een gewestweg.

De aanvraag is principieel in overeenstemming met de wettelijke bepalingen.

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

Aanvrager baat een tuincenter uit met bijhorende serre en boomkwekerij. De op het terrein aanwezige gebouwen zijn vergund. Het betreft een historisch gegroeid bedrijf.

Op 11 mei 1978 werd reeds een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het oprichten van een 'leefbaar tuinbouw- en para-agrarisch' bedrijf.

Aanvrager wenst nu een losstaande reclameconstructie te plaatsen met verlichting. De constructie bestaat uit 2 delen: enerzijds een structuur die rond en voor de serre wordt geplaatst, anderzijds een structuur die vrijstaand en boven de plantvakken en looppaden wordt geplaatst.

De constructie aan de serre wordt ingevuld met transparant materiaal en een houten regelwerk met wisselende latafstand.

De vrijstaande structuur wordt deels met verlichting voorzien.

De structuur wordt opgebouwd uit metalen kokerprofielen.

Gezien het hier gaat om een bestaand, historisch gegroeid bedrijf en er dus geen bijkomende landbouwbelangen in het gedrang komen, is de aanvraag aanvaardbaar.

(...)

De vergunning wordt afgegeven onder volgende voorwaarden:

- de werken dienen strikt beperkt tot deze vermeld op het ingediend bouwplan.

...”

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 25 maart 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 9 juni 2011 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

“ ...

2 De verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening

(...)

2.5 Beoordeling

(...).

2.5.2 De juridische aspecten

De aanvraag is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven.

De aanvraag heeft betrekking op een tuincentrum dat historisch gegroeid is uit een boomkwekerij. Daar waar het tuincentrum in 1994 slechts een beperkt deel uitmaakte van het bedrijf, is het bedrijf zodanig geëvolueerd dat het tuincentrum de hoofdactiviteit is geworden. De activiteiten van de [REDACTED] bestaan uit het particulier verkopen van bomen, planten, bloemen, zaden, tuingerief en tuinmateriaal en het kweken van planten en bloemen in functie van de particuliere verkoop. Daarnaast doet het bedrijf ook in aanleg en onderhoud van tuinen [REDACTED], doch deze tak van het bedrijf is op een ander adres gehuisvest.

De kweekactiviteiten worden beperkt tot het tentoonstellen van de te koop aangeboden planten en zijn van ondergeschikt belang ten opzichte van het tuincentrum.

Deze vaststelling werd reeds bevestigd in het ministerieel besluit van 9 november 2005 waarbij het besluit van de deputatie van 27 november 2003 houdende de toekenning van een stedenbouwkundige vergunning voor het uitbreiden van een serre, parking, het slopen van een bergplaats en het aanleggen van een waterreservoir werd vernietigd.

Tijdens de hoorzitting heeft appellant aangegeven dat de activiteiten van het bedrijf in 2005 geheroriënteerd werden en het aandeel detailhandel nog slechts een miniem onderdeel van het bedrijf uitmaakt. Het bedrijf is grotendeels actief in de kweek van vaste planten en sierbomen, de conditionering en doorkweek van planten voor verkoop en kweekt daarnaast ook kerstbomen (2ha). Appellant reikt echter onvoldoende gegevens aan die de verhouding detailhandel – kweek weergeven en aantonen dat de kweek niet enkel in functie staat van het eigen tuincenter.

Ook de website is volledig gericht op [REDACTED] en vermeldt nagenoeg niets over de professionele kweekactiviteiten.

Tenslotte dient opgemerkt dat de gevraagde reclameconstructie hoofdzakelijk tot doel heeft het tuincentrum meer bekendheid te geven. Het is immers niet gebruikelijk dat dergelijk grote constructie bij een (para-)agrarisch bedrijf wordt neergepoot.

Aangezien de aanvraag bijgevolg louter in functie staat van het tuincentrum en detailhandel in strijd is met de voorschriften van het gewestplan, dient geoordeeld dat de aanvraag in strijd is met de bestemming en bijgevolg niet voor vergunning vatbaar.

2.5.3 De goede ruimtelijke ordening

Gelet op de hiervoor aangehaalde onoverkomelijke legaliteitsbelemmering kunnen geen opportuniteitsafwegingen erin resulteren dat de aanvraag voor stedenbouwkundige vergunning vatbaar wordt.

2.6 Conclusie

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

De stedenbouwkundige vergunning dient te worden geweigerd.

...”

Na de hoorzitting van 24 mei 2011 beslist de verwerende partij op 23 juni 2011 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

(...)

2.1 Beschrijving van de omgeving, de bouwplaats en het project

De bouwplaats situeert zich in de zuidelijke uithoek van de gemeente [REDACTED], nabij de grens met [REDACTED]. Het terrein is gelegen binnen het landelijke gebied ten zuiden van de [REDACTED], langsheen de [REDACTED], waarlangs verspreide bebouwing voorkomt bestaande uit verschillende residentiële woningen, een school en de bebouwing op onderhavig perceel. Aan de noordzijde van de [REDACTED] bevindt zich het bedrijventerrein [REDACTED].

Onderhavig terrein is bebouwd met een tuincentrum van ongeveer 5000m² bestaande uit een serre, een aantal loodsen, een parking voor 16 voertuigen en plantvakken buiten. Een deel van de gronden wordt aangewend als boomkwekerij. Links van het tuincenter bevindt zich een bedrijfswoning. Het betreft een historisch gegroeid bedrijf waarvoor op 11 mei 1978 vergunning werd verleend.

Voorliggende aanvraag beoogt het oprichten van een losstaande reclameconstructie met verlichting.

Een eerste constructie wordt rond en voor de serre geplaatst en bestaat uit een metalen structuur met deels houten regelwerk en deels groene polycarbonaat platen. De polycarbonaat platen worden bedrukt met de naam en het logo van het tuincentrum en verlicht d.m.v. een lijnverlichting aan boven- en onderzijde.

De hoogte van de constructie bedraagt 4,34m, paneel 1 heeft een breedte van 12,40m, paneel 2 is 6,39m breed, paneel 3 is 9,20m breed, de breedte van paneel 4 bedraagt 5,20m, paneel 5 heeft een breedte van 8,30m.

Tussen de plantvakken en looppaden rechts van de serre wordt een tweede constructie geplaatst, bestaande uit een metalen structuur met een hoogte van 4,50m, een totale breedte van 18m en een diepte van 3,10m. De metalen structuur wordt vanaf een hoogte van 2,50m ingevuld met spandoeken waarop een wisselend groentHEMA getoond wordt en deels van verlichting voorzien.

2.2 Historiek

-Vergunning van 11 mei 1978 voor het oprichten van een boomkwekerij.

-Beslissing van 30 juni 1994 van de deputatie houdende inwilliging van het beroep en verlenen van de vergunning voor het bouwen van een serre in functie van de boomkwekerij voor de opkweek en conditionering van planten en bomen.

-Beslissing van 27 november 2003 van de deputatie houdende inwilliging van het beroep en verlenen van de vergunning voor het uitbreiden van een serre, uitbreiden van een parking, slopen van een bestaande bergplaats en aanleggen van een waterreservoir.

Ministerieel besluit van 9 november 2005 houden inwilliging van het beroep van de gemachtigde ambtenaar tegen voormelde beslissing van deputatie.

(...)

2.4 Argumentatie appellant, hier de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar

"Overwegende dat de aanvraag in functie staat van het tuincentrum, dat volgens het gewestplan Gentse en Kanaalzone (KB 14/09/1977) gelegen is agrarisch gebied.

Agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten: de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgellegenheid voor zover deze een integraal deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt en eveneens para-agrarische bedrijven. Gebouwen bestemd voor niet aan de grond gebonden agrarische

bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt mogen slechts opgericht op ten minste 300m van een woongebied of op ten minste 100m van een woonuitbreidingsgebied tenzij het een woongebied met landelijk karakter betreft. De afstand van 300 en 100m geldt evenwel niet in geval van uitbreiding van bestaande bedrijven. De overschakeling naar bosgebied is toegestaan overeenkomstig de bepalingen van artikel 35 van het veldwetboek, betreffende de afbakening van de landbouw- en bosgebieden.

Overwegende het besluit van de Vlaams minister van Ruimtelijke Ordening [REDACTED] van 9/11/2005 inzake de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor het uitbreiden van een serre, parking, slopen van een bergplaats en aanleggen van een waterreservoir. Bij dit besluit werd de beslissing van 27/11/2003 van de deputatie inzake de toekenning van de stedenbouwkundige vergunning aan [REDACTED] vernietigd.

Overwegende dat het bedrijf hoofdzakelijk aan handel doet, dat de teeltruimte van het bedrijf aanzienlijk verminderd werd ten voordele van de verkoopsruimte, dat het serrebedrijf in de feiten de kenmerken heeft aangenomen van een louter tuincentrum, dat het een distributiecentrum is waar alle benodigdheden voor de tuin worden verkocht; dat naast snijbloemen, kamerplanten en potterierie ook bloemschikbenodigdheden, meststoffen en drooggoed worden verkocht, dat de verkoop de overhand heeft, wat de gebouwen betreft.

Overwegende dat loutere detailhandel in strijd is met de voorschriften van het gewestplan; dat het agrarisch gebied ten dienste staat van de land- en tuinbouw; dat de aanvraag niet in functie staat van een agrarische of para-agrarische vestiging.

De aanvraag is niet voor vergunning vatbaar."

2.5 Beoordeling

(...).

2.5.2 De juridische aspecten

De aanvraag is in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven.

De aanvraag heeft betrekking op een boomkwekerij annex tuincentrum, historisch gegroeid uit een boomkwekerij.

Tijdens de hoorzitting heeft appellant aangegeven dat de activiteiten van het bedrijf in 2005 geheroriënteerd werden en het aandeel detailhandel nog slechts een miniem onderdeel van het bedrijf uitmaakt. Het bedrijf is grotendeels actief in de kweek van vaste planten en sierbomen, de conditionering en doorkweek van planten voor verkoop en kweekt daarnaast ook kerstbomen (2ha).

2.5.3 De goede ruimtelijke ordening

Deze constructie, die bedoeld is om een nieuwe look te geven aan het bedrijf, heeft geen bijkomende impact op de agrarische structuur en kan bijgevolg de goede plaatselijke aanleg niet verstoren, wel integendeel: ook dergelijke bedrijven kunnen aandacht besteden aan hun uitstraling.

2.6 Conclusie

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

De stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend.

Overwegende dat appellant de wens uitgedrukt heeft om gehoord te worden; dat bijgevolg alle partijen werden uitgenodigd;

Gehoord op dinsdag 24 mei 2011, in aanwezigheid van gedeputeerde-voorzitter [REDACTED], de heer [REDACTED], provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar;

*Appellant : mevrouw [REDACTED]; de heer Boullart, advocaat;
besluit:*

*Artikel 1: Het beroep ingesteld door de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar wordt
niet ingewilligd.*

Stedenbouwkundige vergunning wordt verleend volgens ingediend plan.

...”

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De bestreden beslissing is betekend aan de verzoekende partij met een aangetekende brief van 5 juli 2011. Het beroep tot vernietiging van 3 augustus 2011 is tijdig.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar beschikt krachtens artikel 4.8.16, §1 VCRO over het rechtens vereist belang om bij de Raad beroep in te stellen.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Eerste en tweede middel

Standpunt van de partijen

Eerste middel

In het eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van het gewestplan Gentse en Kanaalzone zoals vastgesteld bij koninklijk besluit van 14 september 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 de gewestplannen (hierna: inrichtingsbesluit genoemd), van artikel 4.3.1, §1 en 4.4.9 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

1.

De argumentatie van de verzoekende partij kan als volgt samengevat worden:

De bestreden beslissing is in strijd met de bestemmingsvoorschriften zoals vastgelegd in het gewestplan. Het bedrijf van de tussenkomende partij is geëvolueerd naar een tuincentrum. De particuliere verkoop is de hoofdactiviteit geworden. De aanleg en onderhoud van tuinen gebeurt door een afzonderlijke vennootschap op een ander adres, zoals reeds vastgesteld werd in het ministerieel besluit van 9 november 2005 van de Vlaamse Minister van Financiën, Begroting en Ruimtelijke Ordening, waarbij de beslissing van 27 november 2003 van de verwerende partij houdende toekenning van een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij

werd vernietigd. Ook het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar geeft aan dat het bedrijf van de tussenkomende partij volledig gericht is op het tuincentrum. Het voorwerp van de vergunning heeft enkel tot doel het tuincentrum meer bekendheid te geven en hoort niet thuis in een (para-)agrarisches bedrijf.

De bestreden beslissing schendt eveneens artikel 4.4.9 VCRO. Overeenkomstig artikel 4.3.1, §1 VCRO moet een vergunning geweigerd worden wanneer het aangevraagde strijdig is met de stedenbouwkundige voorschriften van een plan van aanleg. De verwerende partij aanvaardt zonder enige concrete bewijsvoering dat de activiteiten van het bedrijf in 2005 zouden gehieroriënteerd zijn, waarbij detailhandel nog slechts een miniem onderdeel van de activiteiten uitmaakt. Het gebrek aan onderzoek is des te duidelijker nu dit in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar wordt tegengesproken.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop als volgt:

Naar aanleiding van de hoorzitting werd door de tussenkomende partij een nota ingediend waarin door middel van een luchtfoto aangetoond wordt dat veruit het grootste gedeelte van de door het bedrijf ingenomen oppervlakte gebruikt wordt voor de kweek en doorkweek van planten en bomen. In die nota wordt gesteld dat het bedrijf na de weigeringsbeslissing van de minister in 2005 besloten heeft om haar activiteiten te heroriënteren teneinde de toekomstperspectieven van haar bedrijf niet te hypothekeren omwille van de zonering van het betrokken perceel. De agrarische en para-agrarische activiteiten werden opgedreven ten nadele van de loutere verkoop. De verzoekende partij toont op geen enkele concrete manier de onjuistheid hiervan aan. Zij verwijst enkel naar de ministeriële beslissing van 2005 en het plaatsbezoek dat toen plaatsgevonden heeft. Die beslissing en de daaraan voorafgaande vaststellingen vormen geen bewijs voor de huidige situatie.

De verzoekende partij houdt ten onrechte voor dat een reclameconstructie enkel dienstig kan zijn voor de kleinhandel en niet voor de uitstraling van het totale bedrijf. In de nota wordt ook gesteld dat de aangevraagde reclameconstructie bedoeld is voor de opkweek- en doorkweekactiviteiten. Ook uit de website van het bedrijf blijkt dat het bedrijf zich zowel op tuinarchitectuur, tuinaanleg als het tuincentrum toelegt. Op grond van de website kan niet afgeleid worden dat het tuincentrum de hoofdactiviteit zou zijn. Het is niet kennelijk onredelijk dat de bestreden beslissing oordeelt dat ook (para-)agrarische bedrijven aandacht kunnen besteden aan hun uitstraling.

3.

De argumentatie van de tussenkomende partij luidt samengevat als volgt:

De verzoekende partij beoogt de facto een opportuniteitsbeslissing. Dit behoort niet tot de bevoegdheid van de Raad, die slechts een legaliteitstoets mag uitvoeren.

Het gewestplan wordt niet geschonden. Het begrip "landbouw" zoals vermeld in het inrichtingsbesluit moet in ruime zin geïnterpreteerd worden. Het beroepsmatig kweken van planten in het kader van een boomkwekerij, annex tuincentrum is in overeenstemming met de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Gentse en Kanaalzone.

De stelling van de verzoekende partij dat de detailhandel van het bedrijf primeert en het bedrijf niet (para-)agrarisches is, steunt op een foutieve premisse. Ten gevolge van de weigeringsbeslissing van 9 november 2005 heeft de tussenkomende partij haar activiteiten gehieroriënteerd op tuinbouw en de doorkweek van planten. Dit blijkt o.m. uit de neergelegde luchtfoto. De verzoekende partij toont niet aan dat de situatieschets die voortvloeit uit deze foto niet strookt met de realiteit.

De verzoekende partij toont evenmin aan hoe de formele of materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel door de bestreden beslissing geschonden worden. De bestreden beslissing baseert zich op de nieuwe feitelijke situatie ontstaan na 2005, waarbij detailhandel nog slechts een beperkt onderdeel uitmaakt van het bedrijf. Aan de verwerende partij kan geen gebrek aan onderzoek verweten worden, gezien zij rekening gehouden heeft met alle relevante gegevens, inzonderheid de luchtfoto, en alle nodige belangen zorgvuldig afgewogen heeft. De verzoekende partij toont evenmin aan op welke wijze artikel 4.4.9, §1 VCRO geschonden wordt.

4.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog dat de tussenkomenende partij onvoldoende gegevens aanreikt dat de kweek niet enkel in functie staat van het eigen tuincentrum. Het voorleggen van een luchtfoto vormt geen bewijs. Er worden geen boekhoudkundige gegevens of andere bewijselementen voorgebracht. Het is niet omdat de tussenkomenende partij het zo zegt, dat het in werkelijkheid ook zo is. Het louter voortgaan op een nota met luchtfoto uitgaande van de tussenkomenende partij getuigt niet van zorgvuldig onderzoek, temeer nu in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 9 juni 2011 de beweerde heroriëntatie tegengesproken wordt.

Tweede middel

In dit tweede middel roept de verzoekende partij de schending in van art. 4.7.23 § 1, eerste lid VCRO, van de artikelen. 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van het zorgvuldigheids-, het redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

1.

De verzoekende partij stelt dat uit de bestreden beslissing niet kan afgeleid worden of deze daadwerkelijk genomen is op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, minstens niet kan nagegaan worden of de verwerende partij rekening heeft gehouden met de overwegingen van bedoeld verslag. De bestreden beslissing is derhalve onredelijk en onzorgvuldig.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop als volgt:

Geen enkele bepaling uit de VCRO legt op dat de overwegingen of het besluit van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar overgenomen moeten worden in het besluit. Ook de wet van 21 juli 1991 of de materiële motiveringsplicht legt zulks niet op. De motiveringswet bepaalt enkel dat in de akte de juridische en feitelijke overwegingen die aan de beslissing ten grondslag liggen, moeten vermeld worden en dat zij afdoende moet zijn. De materiële motiveringsplicht houdt in dat deze overwegingen uit het dossier moeten blijken. Het gaat om de overwegingen waarop de beslissing om het beroep te verwerpen en de vergunning te verlenen, gestoeld is. De motiveringsplicht houdt niet in dat in het besluit aangetoond moet worden dat de gevolgde procedure correct verlopen is.

Hieruit blijkt dat noch uit de VCRO, noch uit de formele motiveringsplicht er een plicht bestaat om op uitdrukkelijke wijze het verslag in zijn geheel of gedeeltelijk op te nemen in het besluit van de deputatie.

Ook al zijn de overwegingen niet volledig overgenomen in het bestreden besluit, wat niet verplicht is, dan nog kan nagegaan worden of het besluit op het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar gestoeld is. Het verslag maakt deel uit van het volledige dossier en uit de opbouw van het dossier blijkt dat het verslag een belangrijke voorbereiding was voor het

besluit van de deputatie. Dat blijkt ook uit de letterlijke overname van het verslag in de bestreden beslissing. Enkel op het einde, voor wat de toetsing aan de ruimtelijke ordening betreft, wijkt de verwerende partij af vermits zij een andere mening toegedaan is dan de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

Tot slot dient gesteld te worden dat de woorden "op grond van" uit de VCRO niet gelijk gesteld kan worden met het louter overnemen van het verslag.

Het is de exclusieve bevoegdheid van de verwerende partij om een beslissing te nemen en dit inderdaad op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Dit ligt volledig in de normale werking van een democratisch verkozen orgaan: de administratie bereidt de beslissingen voor. Inzake ruimtelijke ordening wordt dit door de VCRO geformaliseerd door het stedenbouwkundig verslag. Het verkozen orgaan beslist op grond van de verschillende overwegingen opgenomen in het verslag en de administratie voert uit.

In deze werkwijze dient het verkozen orgaan niet op een uitdrukkelijke wijze aan te geven waarom ze het verslag (niet volledig) volgt. Zij dient wel overeenkomstig de formele motiveringsplicht uitdrukkelijk de motieven weer te geven op grond waarvan de beslissing genomen is.

3.

De tussenkomende partij dupliceert de argumentatie van de verwerende partij.

4.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog dat het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar moet beschouwd worden als een voorstel van beslissing. De verwerende partij is hierdoor niet gebonden, maar moet in het kader van haar motiveringsplicht wel op afdoende wijze aangeven waarom zij hetzij afwijkt van het verslag, hetzij het voorstel volgt. Dit kan in casu niet uit de bestreden beslissing opgemaakt worden. Bovendien is de motiveringsplicht des te belangrijker wanneer de verwerende partij het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet volgt. Het waarom moet duidelijk blijken uit de motieven, hetgeen niet het geval is.

Beoordeling door de Raad

1.

Wanneer de verwerende partij uitspraak doet over een bij haar ingesteld beroep tegen een beslissing van het college van burgemeester en schepenen, treedt zij op als orgaan van actief bestuur. Ten gevolge van het devolutief karakter van het beroep moet de verwerende partij de aanvraag opnieuw in haar volledigheid onderzoeken, en dit op grond van een eigen beoordeling van de volledige aanvraag, zowel wat de legaliteit als de opportuniteit van de aanvraag betreft.

2.

De Raad stelt vast dat naar aanleiding van het administratief beroep een plaatsbezoek gedaan werd door de provinciale dienst Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw, ter voorbereiding van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. In het verslag van 11 mei 2011 werd het volgende vastgesteld:

“ ...

Dat vandaag kan gezegd worden dat de activiteiten van de [REDACTED] bestaan uit het particulier verkopen van bomen, planten, bloemen, zaden, tuingerief en tuinmateriaal ([REDACTED]), aanleg en onderhoud van tuinen ([REDACTED]) en het kweken van planten en bloemen in functie van de eerst vermelde activiteiten;

...

Deze vaststelling staat haaks op de beoordeling gemaakt door de verwerende partij dat de activiteiten van het bedrijf geheroriënteerd werden en detailhandel nog slechts een miniem onderdeel van het bedrijf zou uitmaken. Uit de bestreden beslissing blijkt bovendien dat de verwerende partij haar conclusie uitsluitend baseert op de verklaringen van de tussenkomende partij zelf afgelegd tijdens de hoorzitting.

De Raad stelt vast dat het vergunningverlenend orgaan haar beslissing niet blijkt te steunen op een eigen onderzoek en beoordeling, maar zonder concrete bewijsvoering de stelling van de tussenkomende partij overneemt. Een en ander strijdt des te meer met de verplichting om een zorgvuldig onderzoek te voeren voorafgaand aan de te nemen vergunningsbeslissing, nu blijkt dat het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar andersluidend is en onder meer steunt op de eveneens andersluidende vaststellingen van het plaatsbezoek van de provinciale dienst Ruimtelijke Ordening. Bovendien blijkt dat ook een vorige vergunning (tot uitbreiding van een serre) op 9 november 2005 vernietigd werd door de Vlaamse Minister van Ruimtelijke Ordening omdat toen reeds vastgesteld was dat het bedrijf in essentie een detailhandel-tuincentrum was.

Wanneer door het vergunningverlenend bestuursorgaan andersluidend wordt geoordeeld dan de doorheen de administratieve procedure uitgebrachte adviezen, of, indien tijdens deze procedure bezwaren en opmerkingen geformuleerd zijn aangaande een relevant en te beoordelen aspect, geldt het principe dat het vergunningverlenend bestuursorgaan des te zorgvuldiger moet motiveren waarom zij tot een andere besluitvorming komt.

Dit is des te meer het geval wanneer zoals in casu het verslag van de provinciale stedenbouwkundig ambtenaar andersluidende motieven of vaststellingen bevat. De verwerende partij dient weliswaar niet te antwoorden op alle argumenten en bezwaren die tijdens het administratief beroep aangebracht worden, maar indien zij meent te moeten afwijken van het verslag van de provinciale stedenbouwkundig ambtenaar moet zij minstens de andersluidende elementen in dit verslag ontmoeten en motiveren waarom zij een andere mening toegedaan is. Op straffe van schending van het zorgvuldigheidsbeginsel dient zij haar (andersluidende) beoordeling te baseren op een eigen onderzoek en feitenvinding.

De eigen verklaringen van de tussenkomende partij als aanvrager van de vergunning en de neerlegging door de tussenkomende partij van een luchtfoto zijn niet van aard om de vaststellingen gedaan tijdens het plaatsbezoek te ontkrachten noch vormen zij een afdoend antwoord op de bemerkingen van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat de activiteiten van de tussenkomende partij bestaan uit het particulier verkopen van planten en bloemen, waarbij de kweek in functie staat van de particuliere verkoop en van ondergeschikt belang is ten opzichte van het tuincentrum.

De Raad kan slechts vaststellen dat de bestreden beslissing geen afdoende objectieve elementen bevatten waaruit zou kunnen afgeleid worden dat het bedrijf van de tussenkomende partij zich sindsdien daadwerkelijk geheroriënteerd heeft naar een para-agrarisch en derhalve bestemmingsconform bedrijf, zodat op grond van de voorliggende elementen de bestreden beslissing kennelijk onzorgvuldig is genomen.

De middelen zijn gegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van [REDACTED] is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 23 juni 2011, waarbij aan n met kadastrale omschrijving [REDACTED].
4. 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. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 9, §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.
6. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 21 oktober 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Marc VAN ASCH, voorzitter van de achtste kamer,

met bijstand van

Jelleke ROOMS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Jelleke ROOMS

Marc VAN ASCH