

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2013/0681 van 19 november 2013
in de zaak 1011/0161/A/8/0124

In zake:

de heer [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Kris LUYCKX
kantoor houdende te 2000 Antwerpen, Amerikalei 122 bus 14
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 14 oktober 2010, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 26 augustus 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Brecht van 14 juni 2010 verworpen.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor de regularisatie van het integreren van twee poorten in de voorgevel, dienstdoende als loskade, het inkuipen van de bestaande gracht en de aanleg van een verlaagde oprit.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te [REDACTED] en met als 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 een toelichtende nota ingediend.

De behandeling van de vordering die initieel aan de derde kamer werd toegewezen, werd op 1 oktober 2013 aan de achtste kamer toegewezen.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 22 oktober 2013, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Geert DE WOLF heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sylvie DOGGEN die loco advocaat Kris LUYCKX voor de verzoekende partij verschijnt, is gehoord.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, is niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.24 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) verhindert de afwezigheid van partijen de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, niet.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de 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 8 april 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Brecht een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning tot regularisatie van het integreren van twee poorten in de voorgevel, dienstdoende als loskade, het inkuipen van de bestaande gracht en de aanleg van een verlaagde oprit.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Turnhout', vastgesteld bij koninklijk besluit van 30 september 1977, in agrarisch gebied gelegen.

De percelen zijn niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, evenmin binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 26 april 2010 tot en met 26 mei 2010, worden er geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling brengt op 17 mei 2010 een ongunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Brecht weigert op 14 juni 2010 de gevraagde stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college motiveert zijn beslissing als volgt:

“...

toetsing aan de regelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften

(...)

Het perceel van de aanvraag ligt volgens het vastgestelde gewestplan Turnhout in agrarische gebieden.

(...)

De aanvraag is niet in overeenstemming met de voorschriften van het vastgestelde gewestplan. In de codex werden onder titel 4 hoofdstuk 4 afdeling 2 basisrechten voor zonevreemde constructies vastgelegd. Deze afdeling is van toepassing op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden.

Overeenkomstig art. 4.4.23. mag het vergunningverlenende bestuursorgaan bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, afwijken van de bestemmingsvoorschriften, voor zover voldaan aan de voorwaarden van dit artikel. De functiewijziging kan enkel worden toegestaan als het gebouw of gebouwencomplex o.a. bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie. De vergunning voor de functiewijziging naar opslagplaats (SV 2008/454) en de weigering voor de regularisatie van de aanleg van twee los- en laadpoorten met verlaagde oprit werd in het kader van dit artikel verleend.

Voorliggende aanvraag is een heraanvraag van de regularisatie van deze laad- en loskade. Overeenkomstig art 4.4.19, §1. is het uitbreiden van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, vergunbaar, op voorwaarde dat de uitbreiding noodzakelijk is omwille van:

(...)

De aanvraag voldoet niet aan de bepalingen van dit artikel.

toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

De aanleg van een laad- en loskades zijn werken die gebeuren in functie van het gebruik als opslagruimte. De aanwezigheid van een laad- en loskade leiden tot een intensief af- en aanrijden en bijgevolg een hogere activiteitsgraad. Dit is niet wenselijk in agrarisch gebied.

De aanvraag is niet verenigbaar met de goede plaatselijke ordening.

...

De verzoekende partij tekent tegen die beslissing op 5 juli 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

Naar aanleiding van dit administratief beroep brengt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Brecht in zitting van 28 juli 2010 het volgende advies uit:

“...

Het beroepsschrift is voornamelijk gebaseerd op de stelling dat de verzoeker een landbouwbedrijf gewijzigd heeft in een opslagplaats. (...) Het wijzigen van de landbouwloods naar opslagplaats kan inderdaad overeenkomstig art 8 toegelaten worden. Op 18 januari 2010 werd dan ook een vergunning voor bestemmingswijziging – omzetten landbouwloods naar stockageruimte – verleend (SV 2009/467). De regularisatie van de aanleg van twee los- en laadkades het voorzien van poorten en verlaagde oprit werd met dezelfde beslissing geweigerd. Tegen deze beslissing werd geen beroep aangetekend.

In het beroepsschrift wordt niet verwezen naar art 2, §3 van dit besluit. Hierin wordt gesteld dat de functiewijzigingen, vermeld in artikel 4 tot en met artikel 10, enkel kunnen worden toegestaan als het gebouw of gebouwencomplex bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie. Een gebouw of gebouwencomplex is bouwfysisch geschikt voor een nieuwe functie als aan het gebouw of gebouwencomplex uit financieel of bouwtechnisch oogpunt geen ingrijpende werken uitgevoerd hoeven te worden voor de nieuwe functie. Daarmee wordt bedoeld dat de functie gerealiseerd kan worden als de bestaande

structuur van het gebouw grotendeels wordt benut en gevaloriseerd, waarbij het gebouw aangepast kan worden aan hedendaagse comfort-, energie- of milieueisen. De aanleg van twee los- en laadpoorten zijn te ingrijpend en hebben eerder een industrieel karakter. Ze passen niet meer binnen de omschrijving van louter aanpassingswerken i.f.v. hedendaagse comfort-, energie- of milieueisen.

Daarnaast stelt de beroeper in zijn beroepschrift: “Bovendien dient te worden vastgesteld dat deze laad- en loskade kan worden beschouwd als een aanpassingswerken aan of bij een zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw. Conforms artikel 4.4.19.§2 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (...) zijn deze werkzaamheden (...) vergunbaar, op voorwaarde dat het overdekte volume niet wordt uitgebreid.”

De verwijzing naar artikel 4.4.19.§2 van de VCRO is in voorliggend geval niet van toepassing gezien de bouw van de loskades geen aanpassingswerken zijn. Aanpassingswerken kunnen immers enkel uitgevoerd worden aan bestaande constructies. De loskades zijn een volledig nieuwe constructie (...). Het bouwen van de loskade dient gezien te worden als een uitbreiden van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw overeenkomstig art 4.4.19.§1. Zoals reeds gesteld in in de beslissing van het college van 14 juni 2010 wordt in deze aanvraag niet voldaan aan de voorwaarden van dit artikel.

(...)

Overeenkomstig artikel 4.4.11. geldt bij de afgifte van een vergunning op grond van deze afdeling de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening (...) onverkort. Deze toetsing gaat in het bijzonder na of het architecturaal karakter van de verbouwde, herbouwde, uitgebreide of herstelde constructies behouden blijft. In voorliggende aanvraag wijzigen de grote toegangspoorten en de verlaagde laad en loskades het architecturaal karakter. Deze geven het gebouw immers een eerder industrieel karakter.

Een bijkomende overwelving van de baangracht waardoor de totale lengte van de overwelving van de gracht 14m wordt is niet in overeenstemming met het gemeentelijk reglement – overwelving baangrachten van 18 november 2004 (gewijzigd op 28 juni 2006).

...”

Na de hoorzitting van 24 augustus 2010 beslist de verwerende partij op 26 augustus 2010 om het beroep niet in te willigen en de gevraagde stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

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

(...)

De aanvraag is niet in overeenstemming met deze planologische bestemming van het gewestplan.

Het betreft een bestaande opslagloods. De aanvraag behelst de regularisatie van twee poorten in de voorgevel van het gebouw met ervoor een laad- en loskade. Verder werd een deel van de gracht overwelft ten behoeve van de toegankelijkheid van deze kade.

Het zonevreemde gebouw is niet-verkrot en vergund geacht. De huidige functie, zijnde opslagplaats van materialen, werd vergund op 18 januari 2010. De regularisatie van de poorten, de los- en laadkade en de overwelving van de gracht werd naar aanleiding van dezelfde aanvraag geweigerd. De aanvrager specificeert niet welke materialen er exact gestockeerd worden. Volgens het advies van het departement Landbouw en Visserij zou het gaan om decors, klank- en lichtmaterialen.

(...)

Artikel 4.4.19 van de VCRO 'uitbreiden en aanpassen van bestaande zonevreemde constructies, niet zijnde woningbouw' stelt het volgende:

'§2: Aanpassingswerken aan of bij een zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, zijn vergunbaar, op voorwaarde dat het overdekte volume niet wordt uitgebreid.'

De redenering van het college van burgemeester en schepenen dat het hier zou gaan om een uitbreiding is niet correct. Een uitbreiding impliceert immers een toename in volume, hetgeen bij het aanpassen van de gevel voor twee poorten en het aanleggen van een los- en laadkade niet het geval is.

De aanvraag dient ook getoetst te worden aan de goede ruimtelijke ordening. De poorten en de laad- en loskade vormen een aanzienlijke wijziging aan de verschijningsvorm van het gebouw, dat niet langer het uiterlijk van een landbouwgebouw heeft maar eerder dat van een industrieel gebouw. Dit uitzicht past niet in de omgeving.

Daarbij kan het voorzien van twee bijkomende poorten op termijn het oneigenlijk gebruik van het gebouw in de hand werken. De huidige verwachte vervoersbewegingen zijn 4 vrachtwagens per week. Door de laad- en losmogelijkheden te vergroten kan in de toekomst ook de mobiliteitsimpact vergroten, ook al is dat voor het ogenblik misschien niet het geval. De vraag dient gesteld te worden of de aanvrager voor de huidige activiteiten met slechts vier laad- en losmomenten per week werkelijk nood heeft aan maar liefst twee extra poorten, bovenop de reeds aanwezige, tamelijk grote poort.

Bovendien wijkt de aanvraag voor wat betreft de overwelving van de gracht af van de bepalingen opgenomen in het gemeentelijk reglement 'overwelving baangrachten' d.d. 18/11/2004. Het reglement laat slechts een overwelving van 5 meter lang toe. De overwelving is echter 14 meter lang. Derhalve kan een overwelving van deze lengte ook niet worden toegestaan.

...

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat de tijdigheid van het beroep betreft

De verwerende partij heeft de bestreden beslissing met een aangetekende brief van 20 september 2010 aan de verzoekende partij betekend. Het verzoekschrift is met een aangetekende brief van 14 oktober 2010, dat wil zeggen binnen de in artikel 4.8.16, §2, 1°, a VCRO vervalttermijn van 30 dagen ingediend.

B. Ontvankelijkheid wat het belang van de verzoekende partij betreft

De verzoekende partij beschikt als aanvrager op grond van artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 1° VCRO over het rechtens vereiste belang bij het beroep.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste en derde middel

Standpunt van de verzoekende partij

1.

De verzoekende partij ontleent een eerste middel aan de schending van artikel 4.3.1 VCRO.

Haar argumentatie luidt als volgt:

“ ...

De bestreden beslissing stelt dat de aanvraag van verzoekers vanuit goede ruimtelijke ordening niet kan worden aanvaard.

De Raad van State stelt in zijn vaste rechtspraak dat hij wel bevoegd is om na te gaan of de administratieve overheid de haar terzake toegekende 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 haar besluit is gekomen (Raad van State, nr. 10 oktober 2007, nr. 175.600, Raad van State, 3 oktober 2007, nr. 175.308, Raad van State, 27 juni 2006, nr. 160.589.)

Bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening dient de overheid alle feiten in ogenschouw te nemen. Het is vanwege de overheid foutief om enkel rekening te houden met die feiten die haar beslissing bevestigen, en de overige feiten buiten beschouwing te laten.

“Overwegende dat uit hetgeen voorafgaat blijkt dat de vergunningverlenende overheid haar beoordeling van de verenigbaarheid van de verkavelingsaanvraag met goede plaatselijke ordening heeft gesteund, nu eens op elementen uit de ruimere omgeving, dan weer op elementen uit de onmiddellijke omgeving, al naar gelang deze elementen al dan niet gelijklopend blijken te zijn met hetgeen wordt beoogd in de verkavelingsaanvraag, en dat daarbij alle gegevens uit de onmiddellijke, respectievelijk ruimere omgeving terzijde worden geschoven of zelfs niet eens bij de beoordeling van de aanvraag worden betrokken wanneer de beoogde verkavelingsaanvraag er niet mee in overeenstemming blijkt te zijn; dat de vergunningverlenende overheid door aldus niet alle gegevens en elementen die de plaatselijke ordening bepalen op een gelijke wijze in haar beoordeling te betrekken de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede plaatselijke ordening zoals vereist krachtens voornoemd artikel 19, derde lid, van het koninklijk besluit van 28 december 1972, niet naar behoren heeft verantwoord; dat het middel in zoverre gegrond is,” (Raad van State, 11 juni 2004, nr. 132.283)

De bewering als zou het uitzicht van de poorten niet in de omgeving passen, wordt door niets gestaafd. Het kwestieuze project heeft slechts een verwaarloosbare oppervlakte zodat niet ernstig kan worden voorgehouden dat het niet zou passen in de omgeving.

Er zijn geen concrete gegevens voorhanden waaruit blijkt welke esthetische elementen in de onmiddellijke of de ruimere omgeving door de ontworpen constructie schade zouden lijden en welke de aard van die schade zou zijn.

Raad van State, nr. 166.512, 10 januari 2007.

Op geen enkele wijze komt de goede plaatselijke ruimtelijke ordening in het gedrang nu het perceel gelegen is naast een kanaal en tussen twee KMO-zones. Het argument als zou het project niet in de omgeving passen kan dan ook niet worden aangenomen.

Ten onrechte stelt de bestreden beslissing dat het voorzien van twee bijkomende poorten op termijn het oneigenlijk gebruik van het gebouw in de hand kan werken.

De activiteiten van verzoeker beperken zich tot louter opslag van de materialen in de loods.

De loskade heeft geen impact op de frequentie van het laden en lossen. De frequentie van het laden en lossen zal afhangen van het aantal klanten van verzoeker, doch niet van de omvang van de loskade.

Door het plaatsen van de bijkomende poorten zal juist de eventuele overlast voor de omwonenden tot een minimum beperkt worden nu het laden en lossen veel sneller zal gebeuren doordat het materiaal eenvoudig in de opslagloods zal worden gerold.

De aanwezigheid van vrachtwagens zal uiterst beperkt zijn, nu deze slechts zeer kort voor de loods zullen staan waarbij de materialen op de meest efficiënte en veilige wijze worden in- en uitgeladen.

Uit niets blijkt dat de aanvraag van verzoeker vanuit goede ruimtelijke ordening niet kan worden aanvaard.

Bovendien komt het niet aan de administratie toe te interveniëren in de wijze waarop verzoeker zijn activiteiten uitoefent. De stedenbouwwetgeving is immers geen wet tot organisatie van of tot toezicht op de landbouw als economische bedrijvigheid. (zie infra)

*Het eerste middel is dan ook gegrond.
...*

2.

Het derde middel ontleent de verzoekende partij aan de schending van het gemeentelijk reglement 'overwelving baangrachten' van 18 november 2004.

Zij stelt daartoe het volgende:

“... ”

De poorten betreffen een bestaande situatie die reeds dateert van voor de invoering van dit reglement. Uiteraard vermag dit reglement geen wijziging aan de bestaande stalgebouwen.

Het reglement heeft geen betrekking op de loskade die voor verzoeker uitermate belangrijk is.

Zoals hierboven gesteld, is de wetgeving aangaande de Ruimtelijke Ordening geen instrument om in te grijpen in de economische activiteiten van de verzoeker.

“De stedenbouwwetgeving is geen wet tot organisatie van of toezicht op de landbouw als economische bedrijvigheid.” (De Baerdemaker, V., Agrarische gebieden: stand van de

rechtspraak van de Raad van State, T.R.O.S., 2004, p.34, randnummer 15.).

Het derde middel is gegrond.

...”

3.

In haar toelichtende nota herneemt de verzoekende partij beide middelen zonder daar iets inhoudelijks aan toe te voegen.

Beoordeling door de Raad

1.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij de aangevraagde regularisatievergunning op grond van twee motieven heeft geweigerd. Na te hebben vastgesteld dat de aanvraag in strijd is met de gewestplanbestemming agrarisch gebied, oordeelt de verwerende partij dat de aanvraag de toets aan de goede ruimtelijke ordening niet doorstaat en dat om die reden geen toepassing kan worden gemaakt van artikel 4.4.19 VCRO, dat een regeling bevat betreffende het uitbreiden en het aanpassen van bestaande zonevreemde constructies, niet zijnde woningbouw. Vervolgens stelt de verwerende partij dat de aanvraag in strijd is met de gemeentelijke verordening ‘overwelving baangrachten’, vastgesteld door de gemeenteraad van 18 november 2004 van de gemeente Brecht (vervolgens: de gemeentelijke verordening). In het eerste middel neemt de verzoekende partij de toets aan de goede ruimtelijke ordening in het vizier. In het derde middel betwist zij de wettigheid van het motief betreffende de onverenigbaarheid met de gemeentelijke verordening.

2.

Op grond van artikel 4, a van de gemeentelijke verordening, zoals gewijzigd bij besluit van de gemeenteraad van 28 juni 2006 van de gemeente Brecht, mag de overwelving van een langs een gemeenteweg gelegen baangracht niet langer dan 5 meter zijn. In de bestreden beslissing stelt de verwerende partij vast dat door de bijkomende overwelving waarvan de verzoekende partij de regularisatie nastreeft, de overwelving van de gracht 14 meter lang wordt en dat de aanvraag om die reden niet aan de gemeentelijke verordening voldoet.

Uit de aanvraag blijkt de feitelijke juistheid van de vaststelling dat de overwelving van de gracht als gevolg van de bijkomende overwelving van 7 meter in totaal 14 meter lang wordt. De verzoekende partij betwist dat ook niet. Wel voert de verzoekende partij aan dat de poorten ‘*een bestaande situatie (betreffen) die reeds dateert van voor de invoering van dit reglement*’ en dat ‘*dit reglement (uiteraard) geen wijziging aan de bestaande stalgebouwen (vermag)*’ (sec). Voor zover de verzoekende partij daarmee bedoelt dat de gemeentelijke verordening niet op haar aanvraag van toepassing is omdat de poorten en de stalgebouwen al van vóór de inwerkingtreding van die verordening zouden bestaan, gaat zij voorbij aan artikel 4.2.24, §1, tweede lid VCRO dat bepaalt dat een regularisatieaanvraag op grond van de actuele regelgeving moet worden beoordeeld. Daaruit volgt dat het vergunningverlenende bestuursorgaan verplicht is om de regels toe te passen zoals die gelden op het tijdstip waarop het een beslissing over een regularisatieaanvraag neemt. In de bestreden beslissing heeft de verwerende partij de aanvraag van de verzoekende partij, waarin ook de regularisatie van de overwelving van de gracht wordt gevraagd, dan ook rechtsgeldig aan de gemeentelijke verordening kunnen toetsen. Het is niet omdat de poorten en de gebouwen al van vóór de inwerkingtreding van de gemeentelijke verordening zouden bestaan, dat de verzoekende partij van de toepassing van die verordening zou zijn ontslagen.

De verzoekende partij voert nog aan dat de gemeentelijke verordening geen betrekking heeft op de loskade. Voor zover de verzoekende partij daarmee bedoelt dat haar regularisatieaanvraag in verschillende onderdelen – de los- en laadkades, de overwelling - kan worden opgesplitst en dat elk onderdeel, onafhankelijk van de andere onderdelen, kan worden vergund, toont zij de deelbaarheid van de aanvraag helemaal niet aan. Het volstaat daartoe niet om te stellen dat de loskade voor haar ‘uitermate belangrijk’ is. In haar regularisatieaanvraag vermeldt de verzoekende partij juist dat de gracht ‘ten behoeve van de 2 extra poorten’ wordt overwelfd. Uit de gegevens van de aanvraag blijkt dat de overwelling van de gracht de los- en laadkades voor vrachtwagens moet ontsluiten en dat beide onderdelen dus samenhangen.

Het argument van de verzoekende partij dat de regelgeving betreffende de ruimtelijke ordening geen instrument is om in haar economische activiteiten in te grijpen, mist ter weerlegging van de strijdigheid van haar aanvraag met de gemeentelijke verordening iedere relevantie.

Het derde middel is ongegrond.

3.

Uit de bespreking van het derde middel blijkt dat de verwerende partij in de bestreden beslissing heeft vastgesteld dat de aanvraag strijdig is met de voorschriften van de gemeentelijke verordening en dat de verzoekende partij er niet in slaagt om de onwettigheid van dit motief aan te tonen. De strijdigheid van de aanvraag met de gemeentelijke verordening volstaat als motief om de bestreden beslissing te schragen.

De motieven in de bestreden beslissing betreffende de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening zijn overtuigend. Het eerste middel, waarin de verzoekende partij de wettigheid van die beoordeling betwist, komt neer op kritiek op overtuigende motieven die niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing kunnen leiden en is om die reden onontvankelijk.

B. Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partij

1.

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van ‘het K.B. van 28 december 1972 ter uitvoering van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw’ en van de motiveringsplicht.

De verzoekende partij voert het volgende aan:

“ ...
(i)

De bestreden beslissing stelt dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de planologische bestemming noch met de decretale en reglementaire bepalingen.

Het K.B. van 28 december 1972 heeft hoofdzakelijk als oogmerk, het ontwerpen van de ordening die vastgesteld wordt in plannen, en dit zowel vanuit economisch, sociaal en esthetisch oogpunt, als met het doel ‘s lands natuurschoon ongeschonden te bewaren.

De bestreden beslissing motiveert op geen enkele wijze waarom de aanvraag niet in overeenstemming zou zijn met de planologische bestemming.

Het goed ligt conform het vastgestelde gewestplan in agrarisch gebied.

Conform artikel 11 van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 zijn agrarische gebieden 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 verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend 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 worden op ten minste 300 m van een woongebied of op ten minste 100 m van een woonuitbreidingsgebied, tenzij het een woongebied met landelijk karakter betreft. De afstand van 300 en 100 m 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.

De aanvraag is principieel in overeenstemming met de planvoorschriften.

(ii)

Ten onrechte stelt de bestreden beslissing dat de twee bijkomende poorten op termijn het eigenlijk gebruik van het gebouw in de hand zullen werken.

De herkomst en/of de feitelijke grondslag van dit arbitrair criterium wordt evenwel niet meegedeeld.

Deze aanpak getuigt van een strikt economische denkwijze die uit den boze is in de stedenbouwwetgeving (zie rechtspraak van Raad van State zoals hierboven geciteerd).

Deze boude bewering wordt trouwens evenmin gestaafd aan de hand van enig objectief overtuigingsstuk.

De omvang van het bedrijf van verzoeker mag geen doorslaggevend criterium zijn.

Uiteraard kan de stedenbouwwet niet dienen om de wijze van exploitatie van een para-agrarisch bedrijf voor te schrijven.

Uiteindelijk vermag een stedenbouwkundige vergunning niet in te grijpen in de bedrijfsvoering van een bouwheer.

“De woning van de exploitant en de gebouwen voor verblijfsgelegenheid kunnen in agrarisch gebied worden ingeplant voorzover ze integrerend deel uitmaken van een ‘leefbaar bedrijf’ (Raad van State, Vulsteke, nr. 77.722, 17 december 1998.).

Het begrip ‘leefbaar bedrijf’, zoals bedoeld in bovenvermeld artikel 11.4.1. van het Inrichtingsbesluit, moet echter begrepen worden binnen de context van de stedenbouwwetgeving (Raad van State, Perdaen, nr. 20.249, 16 april 1980).

Dit wil zeggen dat het begrip ‘leefbaar bedrijf’ niet kan worden uitgelegd in de zin van ‘economisch leefbaar bedrijf’.

De stedenbouwwetgeving is geen wet tot organisatie van of tot toezicht op de landbouw als economische bedrijvigheid. Volgens de Raad van State dient de overheid die over een vergunningsaanvraag moet beschikken enkel na te gaan of het uit stedenbouwkundig oogpunt om een werkelijk landbouwbedrijf gaat. Dit wil zeggen dat aan de hand van de ingediende bouwplannen in redelijkheid moet kunnen worden aangenomen dat het in de ontworpen bouwwerken onder te brengen bedrijf geen voorwendsel is om een gebouw op te trekken dat in agrarisch gebied niet is toegelaten (Raad van State, Vernullens en Nuyts, nr. 32.715, 6 juni 1989, Raad van State, Van Den Panhuyzen, nr. 26.400, 24 april 1986.).” (De Baerdemaker, V., Agrarische gebieden: stand van de rechtspraak van de Raad van State, T.R.O.S., 2004, p.34, randnummer 15.).

“De ruimtelijke ordenings- en stedenbouwwet is geen wet tot organisatie van, of toezicht op de landbouw als economische bedrijvigheid. Het in art. 11 K.B. 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, gehanteerde begrip 'leefbaar bedrijf' kan dan ook niet uitgelegd worden in de zin van 'economisch leefbaar beroepslandbouwbedrijf'. De overheid die op een aanvraag om een bouwvergunning voor een landbouwbedrijf beschikt, dient, voor de toepassing van dat art. 11, enkel na te gaan of het uit stedenbouwkundig oogpunt wel om een werkelijk landbouwbedrijf gaat, m.a.w. of, aan de hand van de ingediende bouwplannen, in redelijkheid kan worden aangenomen dat het in de ontworpen bouwwerken onder te brengen bedrijf geen voorwendsel is om een gebouw op te trekken dat niet thuishoort in een agrarisch gebied.

Er kan bezwaarlijk worden betwist dat een stal normaal past in een landbouwstreek.” (R.v.St. nr. 26.400, 24 april 1986, Amén. 1986, 106; Arr. R.v.St. 1986, z.p.; R.A.C.E. 1986, z.p.).

In tegenstelling tot wat de bestreden beslissing voorhoudt, is de aanvraag wel degelijk in overeenstemming met de planologische bestemming. Huidige aanvraag heeft dan ook kennelijk niet tot doel om een gebouw op te trekken dat niet thuis hoort in agrarisch gebied.

“De invulling van het begrip “leefbaar bedrijf” in de zin van artikel 11.4.1. van het inrichtingsbesluit is onduidelijk. De Raad van State geeft aan dat de vergunningsverlenende overheid bij haar onderzoek naar de ‘leefbaarheid’ van een bedrijf, op basis van de ingediende bouwplannen, moet trachten uit te maken of de te vergunnen bouwwerken niet bedoeld zijn voor een bedrijf dat niet in agrarisch gebied is toegelaten. Het moet dus gaan om een werkelijk landbouwbedrijf. Soms wordt ook wel de term ‘volwaardig’ gebruikt (Raad van State, Vulsteke, nr. 77.722, 17 december 1998).

In de rechtspraak worden evenwel geen criteria aangereikt die de overheid bij haar onderzoek van de bouwplannen in aanmerking zou kunnen nemen. Dit term ‘leefbaar’ dient te worden begrepen in de zin van ‘bruikbaar of geschikt’. Dit wil zeggen dat in redelijkheid moet kunnen worden aangenomen dat de bouwwerken zoals ze worden weergegeven op de bouwplannen bruikbaar of geschikt zijn voor de daadwerkelijke uitoefening van landbouwactiviteiten.

Gelet op het feit dat de term ‘leefbaar’ niet in economische zin mag worden begrepen (en dus termen zoals rendabiliteit, opbrengst en winst niet relevant lijken te zijn), moet worden aangenomen dat de omvang van een bedrijf geen doorslaggevend criterium zal

zijn bij de beoordeling van de 'leefbaarheid' ervan.

Bijgevolg zal een bedrijf van beperkte omvang, waarvan de gebouwen weliswaar wijzen op een volwaardig landbouwbedrijf, ook als een leefbaar bedrijf kunnen worden aangemerkt". (De Baerdemaker, V., o.c., randnummer 16.).

Conform artikel 11.4.1. van de omzendbrief van 8 juli 1997 dient "het begrip leefbaar bedrijf dient hierbij te worden begrepen in de zin van een werkelijke, volwaardige landbouwexploitatie.

Het is niet de bedoeling om bij de beoordeling van een bouwvergunningsaanvraag de economische rentabiliteit van het agrarisch bedrijf door te lichten, maar wel dient nagegaan te worden of het werkelijk en ondubbelzinning om een agrarisch bedrijf gaat. Aan de hand van de bouwplannen moet worden nagegaan of het in de ontworpen bouwwerken onder te brengen bedrijf geen voorwendsel is om een gebouw op te trekken dat niet beantwoordt aan de bestemming agrarisch gebied en bijgevolg in dergelijk gebied niet thuishoort, zoals bijvoorbeeld een hotel of een gewone camping."

De bestreden beslissing toetst de aanvraag aan de minimale eisen die in het K.B. van 28 december 1972 worden gesteld. In de bestreden beslissing wordt geargumenteed dat de aanvraag in overeenstemming is met de planologische bestemming.

Men moet vaststellen dat de activiteiten van verzoeker principieel in overeenstemming zijn met de planologische bestemming van het gebied.

"Overeenkomstig art. 11.4.1 KB 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen mogen agrarische gebieden onder meer 'de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen' bevatten. Het begrip bedrijf in dit bestemmingsvoorschrift is gebonden aan de uitvoering en de toepassing van de wetgeving inzake stedenbouw. Die wetgeving is niet gericht op de organisatie van of het toezicht op de landbouw als economische bedrijvigheid, maar wel op de ordening van het grondgebied en de indeling ervan in gebieden die elk bestemd en dus voorbehouden zijn voor een bepaalde soort van activiteiten zoals bewoning, nijverheid, landbouw enz. Het begrip bedrijf kan derhalve niet worden uitgelegd in de zin van 'economisch leefbaar bedrijf'.

*Voor de toepassing van art. 11.4.1 KB 28 december 1972 moet de overheid die op een bouwaanvraag op grond van deze bepaling beschikt, enkel nagaan of het uit stedenbouwkundig oogpunt om een werkelijk landbouwbedrijf gaat, m.a.w. of in redelijkheid kan worden aangenomen dat de betrokken bouwwerken wel degelijk een landbouwbestemming hebben. **Door uit de kleinschaligheid van de landbouwactiviteit af te leiden dat de aanvraag niet voldeed aan de bestemmingsvoorschriften inzake agrarisch gebied, is de vergunningverlenende overheid uitgegaan van een verkeerde interpretatie van het begrip 'voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen' in de zin van artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit.***

Het weigeringsmotief 'dat de vergunningverlenende overheid er over moet waken dat geen verdere onnodige aantasting van de agrarische gebieden gebeurt', zo het al kan worden opgevat als een beoordeling van de goede plaatselijke aanleg en ruimtelijke ordening, is beperkt tot een inhoudsloze stijlformule die voor eender welke bouwaanvraag zou kunnen gelden. Dit motief kan niet gelden als een deugdelijk weigeringsmotief voor het bestreden besluit. (R.v.St. (10e k.) nr. 192.832, 29 april 2009)."

Het tweede middel is dan ook ongegrond.

... ”

2.

In haar toelichtende nota herneemt de verzoekende partij het middel zonder daar iets inhoudelijks aan toe te voegen.

Beoordeling door de Raad

Uit de niet betwiste gegevens van de zaak blijkt dat het perceel waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Turnhout’, vastgesteld bij koninklijk besluit van 30 september 1977, in agrarisch gebied is gelegen.

De verwerende partij heeft in de bestreden beslissing vastgesteld dat de regularisatieaanvraag van de verzoekende partij in strijd met de gewestplanbestemming is. Nog los van de vraag of die strijdigheid wel een decisief weigeringsmotief is, blijkt uit de bespreking van het derde middel dat de verwerende partij in de bestreden beslissing heeft vastgesteld dat de aanvraag niet met de gemeentelijke verordening ‘overwelving baangrachten’ van 18 november 2004 verenigbaar is. Uit de bespreking van het derde middel volgt ook dat de verwerende partij er niet in slaagt om de onwettigheid van dat motief aan te tonen. Ongeacht of de aanvraag van de verzoekende partij al dan niet met de gewestplanbestemming van agrarisch gebied overeenstemt, volstaat de strijdigheid van de aanvraag met de gemeentelijke verordening ter verantwoording van de bestreden beslissing.

De vraag of de verzoekende partij zichzelf niet tegenspreekt door in het tweede middel voor te houden dat haar aanvraag met de gewestplanbestemming agrarisch gebied overeenstemt en dus een agrarische of para-agrarische activiteit inhoudt, terwijl zij zelf stelt dat zij op 18 januari 2010 een stedenbouwkundige vergunning voor een zonevreemde functiewijziging van ‘landbouwloods naar stockageruimte’ heeft verkregen, in haar administratief beroepschrift bij de verwerende partij met zoveel woorden heeft geschreven dat het opslaan van materialen in die stockageruimte ‘in een industriële activiteit’ kadert, dat haar regularisatieaanvraag in functie van dit opslaan staat, dat de laad- en loskade aanpassingswerken ‘bij een zonevreemde constructie’ zijn, en ook in haar verzoekschrift schrijft dat de bestreden beslissing terecht stelt dat haar aanvraag ‘overeenstemt met de regelgeving aangaande zonevreemde functiewijzigingen’, heeft dan ook geen belang en blijft buiten beschouwing. Zoals het eerste middel, komt ook het derde middel neer op kritiek op overtollige motieven die niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing kunnen leiden en is het om diezelfde reden onontvankelijk.

C. Vierde middel

Standpunt van de verzoekende partij

1.

In een vierde middel voert de verzoekende partij de schending van het continuïteitsbeginsel aan.

Zij ontwikkelt dit middel als volgt:

“ ...

De bestreden beslissing schendt onverkort het continuïteitsbeginsel door enerzijds te aanvaarden dat er een functiewijziging mag plaatsvinden (van stal naar opslagplaats) en

door anderzijds te beslissen dat de loskade vanuit het oogpunt van de ruimtelijke ordening niet kan worden aanvaard.

In kader van het gebruik als opslagplaats heeft verzoeker steeds vergunningen aangevraagd en bekomen.

Dit kan enkel omdat de vergunningverlenende overheid oordeelde dat de activiteiten van verzoeker, verenigbaar waren met de geldende ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften.

“Waar verzoekende partij tegen opkomt is dat het Vlaams Gewest destijds haar onderneming als para-agrarisch heeft aangezien, zoals bedoeld door art. 11.4.1. voormeld, en thans tot een andere rechtsappreciatie is gekomen, uitsluitend omwille van een geplande uitbreiding. Dit is natuurlijk iets helemaal anders ! Het is die volte-face die het schorsingsarrest bekritiseert heeft, omdat inderdaad niet in te zien valt waarom een bedrijf enkel omwille van zijn omvang niet meer met de bestemming agrarisch gebied in overeenstemming zou zijn. Zowel kleine als grote landbouwbedrijven horen in zulk bestemmingsgebied thuis. En vermits, in dat bestemmingsgebied, para-agrarische bedrijven op gelijke voet moeten behandeld worden als agrarische bedrijven, heeft het geen belang of ze klein of groot zijn”;

“Het continuïteitsbeginsel houdt in dat de overheid, eens dat ze in een bepaalde zaak tot een bepaalde opvatting is gekomen, niet zo maar in een latere beslissing in verband met dezelfde zaak tot een tegenovergestelde opvatting als grondslag van die nieuwe beslissing kan nemen, tenzij ze de redenen voor die gewijzigde opvatting doet kennen.” (zie Raad van State, nr. 47.225, 5 mei 1994).

“dat het tweede middel is afgeleid uit de schending van het vertrouwensbeginsel, het continuïteitsbeginsel, en, in samenhang hiermee, het motiveringsbeginsel; dat de verzoekende partij het middel o.m. staft als volgt : “1. Naar aanleiding van de diverse vergunningsaanvragen die verzoekende partij in het verleden heeft ingediend voor de uitbouw van haar bedrijf, werd steeds aangenomen dat het bedrijf, gelet op zijn activiteit - die overigens nog steeds dezelfde is als in het begin - een para-agrarisch bedrijf is. Nog op 29 juli 1991 heeft de bevoegde minister een beroep van het College van Burgemeester en Schepenen en van de Gemachtigde ambtenaar afgewezen. (...) Plots echter, wordt deze beoordeling verlaten en meent de bevoegde minister te moeten stellen dat de gevraagde uitbreiding in strijd is met het gewestplan, of met andere woorden, dat het bedrijf niet kan worden beschouwd als para-agrarisch. (...) In casu blijkt uit niets op welke grond de overheid tot een andere opvatting is gekomen, minstens worden geen gegronde redenen daartoe aangebracht. Evenmin is er enig spoor van een nieuw onderzoek naar de feitelijke toestand waaruit zou blijken dat dergelijke beleidsverandering gerechtvaardigd is. Men ziet trouwens niet in, in redelijkheid, dat er redenen zouden zijn om terug te komen op de steeds gehandhaafde behandeling van het bedrijf van de verzoekende partij als een para-agrarische onderneming

Overwegende dat het bovenstaand standpunt van de verwerende partij niet kan worden teruggevonden in de bestreden beslissing; dat deze beslissing immers enerzijds stelt dat vier vorige bouwvergunningen werden verleend op grond van artikel 11 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, welk artikel bepaalt dat de agrarische gebieden bestemd zijn voor de landbouw in de ruime zin en de voor het bedrijf

noodzakelijke gebouwen en eveneens para-agrarische bedrijven mogen bevatten; dat het bestreden besluit anderzijds stelt dat door de verschillende bouwvergunningen het bedrijf is uitgegroeid tot een agro-industriële onderneming met een commercieel-industrieel karakter, dat een dusdanig grootschalig bedrijf niet verenigbaar is met de vereisten van een goede plaatselijke ruimtelijke ordening, dat de bouwaanvraag derhalve afwijkt van de voorschriften van het gewestplan; dat deze motieven met elkaar in tegenspraak lijken te zijn; dat immers een para-agrarisch bedrijf dat voordien principieel in overeenstemming werd geacht met de bestemming agrarisch gebied, niet geacht kan worden van die bestemming af te wijken doordat het te omvangrijk wordt; dat de middelen ernstig zijn;"

(Raad van State, nr. 56.744, 7 december 1995 en nr. 64.964 van 4 maart 1997)

De vermelde rechtspraak van de Raad van State is logisch en consequent.

Het vierde middel is dan ook gegrond.

...

2.

In haar toelichtende nota herneemt de verzoekende partij het vierde middel zonder daar inhoudelijk iets aan toe te voegen.

Beoordeling door de Raad

De verzoekende partij ziet in de bestreden beslissing een schending van het 'continuïteitsbeginsel'. Het valt in redelijkheid niet in te zien hoe dit beginsel, dat de bestendigheid van de openbare dienstverlening betreft, met de bestreden beslissing in verband kan worden gebracht, laat staan hoe de bestreden beslissing dit beginsel zou kunnen schenden.

Uit haar argumentatie en de door haar geciteerde rechtspraak van de Raad van State blijkt veeleer dat de verzoekende partij de schending van het vertrouwensbeginsel inroept. Haar summiere argumentatie dat de functiewijziging van stal naar opslagplaats werd vergund en dat zij voor het gebruik van de opslagplaats 'steeds vergunningen' verkregen heeft, volstaat niet om te stellen dat de verwerende partij enig vertrouwenwekkend gedrag heeft vertoond dat haar zou verplichten om ook de aanleg van de los- en laadkades en de overwelving van de gracht te regulariseren. Bovendien werken de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het vertrouwensbeginsel, niet *contra legem*. De beginselen van behoorlijk bestuur kunnen niet tegen uitdrukkelijke wettelijke of reglementaire bepalingen worden ingeroepen. Zoals bij de beoordeling van het derde middel is vastgesteld, is de aanvraag van de verzoekende partij in strijd met de gemeentelijke verordening 'overwelving baangrachten' van 18 november 2004. Op grond van het vertrouwensbeginsel kan de verwerende partij niet worden verplicht om een met die gemeentelijke verordening strijdige en dus onwettige beslissing te nemen.

Het middel is ongegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 19 november 2013, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Geert DE WOLF, voorzitter van de achtste kamer,
met bijstand van
Eddie CLYBOUW, griffier.

De griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Eddie CLYBOUW

Geert DE WOLF