

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 20 november 2018 met nummer RvVb/A/1819/0313
in de zaak met rolnummer 1617/RvVb/0836/A

Verzoekende partij	de LEIDEND AMBTENAAR van het Departement OMGEVING vertegenwoordigd door advocaat Paul AERTS met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Coupure 5
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN vertegenwoordigd door mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN
Tussenkomen de partij	de bvba PERRE vertegenwoordigd door advocaat Erika RENTMEESTERS met woonplaatskeuze op het kantoor te 9100 Sint-Niklaas, Vijfstraten 57

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 2 augustus 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 8 juni 2017.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkomen de partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lochristi van 30 januari 2017 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomen de partij een stedenbouwkundige vergunning verleend volgens ingediend plan voor het bouwen van een bedrijfswoning, de gedeeltelijke functiewijziging van een bestaande loods en het rooien van een boom op de percelen gelegen te 9080 Lochristi, Veldstraat 59, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie D, nummers 456G en 456H.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomen de partij verzoekt met een aangetekende brief van 26 september 2017 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomen de partij met een beschikking van 16 april 2018 toe in de debatten.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkomende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 6 november 2018.

De kamervoorzitter voegt ambtshalve een stuk toe aan het administratief dossier, met name de gegevens van de Kruispuntbank van de Ondernemingen van de tussenkomende partij. De partijen hebben kennis genomen van het document en hebben hierover mondeling ter zitting standpunt ingenomen.

Advocaat Anne-Sophie CLAUS *loco* advocaat Paul AERTS voert het woord voor de verzoekende partij.

Mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN voert het woord voor de verwerende partij.

Advocaat Laura VANDERVOORT *loco* advocaat Erika RENTMEESTERS voert het woord voor de tussenkomende partij.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

De tussenkomende partij dient op 7 november 2016 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lochristi een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “voor het bouwen van een bedrijfswoning, voor een gedeeltelijke functiewijziging van een bestaande loods en voor het rooien van één boom” op de percelen gelegen te 9080 Lochristi, Veldstraat 59.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Gentse en Kanaalzone’, vastgesteld met koninklijk besluit van 14 september 1977, in agrarisch gebied.

De percelen liggen ook binnen de grenzen van het algemeen plan van aanleg ‘Lochristi’, goedgekeurd op 30 juni 1994, in een agrarische zone type 2.

Er wordt geen openbaar onderzoek georganiseerd.

Het Departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling adviseert op 19 december 2016 ongunstig:

“ ...

Reeds in het verleden is er meermaals een ongunstig advies gegeven door het Departement Landbouw en Visserij betreffende deze site en hun activiteiten. Onder het mom van een tuinbouwactiviteit werd hier een aannemersbedrijf gevestigd in het agrarische zone type II volgens het geldende APA. De activiteiten van het bedrijf bestaan uit grondverzet met lasergestuurde nivelleringsmachines, grondwerken, aanleg lava- en containervelden, betonwerken, plaatsen van regenputten, aanleg van parkings, laad- en loskaaien, nivelleringen, afbraakwerken, tuinaanleg en tuinonderhoud. Dit is terug te vinden op hun website. Dit betreffen dus allemaal zonevreemde activiteiten die niet thuishoren in

het agrarische gebied of agrarische zone type II (uitgezonderd tuinaanleg/tuinonderhoud-activiteit, cfr. zonevreemde functiewijziging van bestaande gebouwen) .

*Nu wenst men een functiewijziging door te voeren door de inpandige woning te vervangen door een magazijn, garage, kleedruimte en sanitair voor het personeel en een nieuwe bedrijfswoning op te richten vooraan het perceel. Dit kan absoluut niet worden aanvaard. Dit zou een bestendiging betekenen van de zonevreemde activiteiten en een uitbreiding ervan. Dergelijk bedrijf hoort hier niet thuis en is hier onrechtmatig tot stand gekomen. Het kan niet zijn dat deze praktijken dan ook nog eens beloond worden. Het Departement Landbouw en Visserij geeft bijgevolg opnieuw een ongunstig advies voor deze aanvraag.
...*

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 25 januari 2017 ongunstig:

“ ...

Bepaling van het plan dat van toepassing is op de aanvraag

Het algemeen plan van aanleg dateert van na de vaststelling van het gewestplan, zodat hier wordt geoordeeld op basis van het voor het goed meer gedetailleerde gemeentelijk plan van aanleg.

Toetsing

*De aanvraag is NIET in overeenstemming met de geldende stedenbouwkundige voorschriften van het APA. Uit het advies van departement Landbouw en Visserij van 19 december 2016 blijkt dat geen landbouwbedrijf betreft, maar een aannemersbedrijf. De activiteiten van het bedrijf bestaan, volgens hun website, uit grondverzet met lasergestuurde nivelleringsmachines, grondwerken, aanleg lava) en containervelden, betonwerken, plaatsen van regenwaterputten, aanleg parkings, laad- en loskaaien, nivelleringen, afbraakwerken, tuinaanleg en tuinonderhoud. Dit zijn zonevreemde activiteiten die niet thuishoren in agrarisch gebied. Door de gevraagde functiewijziging van de bestaande woning en het voorzien van een nieuwe woning wenst men een bestendiging en uitbreiding van deze zonevreemde activiteiten wat in strijd is met de voorschriften van het agrarisch gebied.
...”*

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 30 januari 2017 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij.

Tegen deze beslissing tekent de tussenkomende partij op 28 februari 2017 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale dienst Landbouw en Platteland adviseert op 4 april 2017:

“ ...

Het bedrijf kreeg eerder al 2 loodsen vergund als para-agrarisch bedrijf. In één van de loodsen is een inpandige woning ingericht. Nu wenst de zaakvoerder een volwaardige vrijstaande woning te bouwen op de site.

De raadsman argumenteert dat het bedrijf voldoet aan de wetgeving ter zake omdat het een volwaardig zone-eigen bedrijf zou zijn, nl een para-agrarisch bedrijf, gespecialiseerd in het nivelleren van tuinbouwgronden en de aanleg van containervelden in de tuinbouw.

Volgens het beroepschrift legt het bedrijf verder ook drainages aan, waterbouwkundige werken, loonwerk, groot- en kleinhandel enz.

Het bedrijf is gelegen in een agrarische zone type 2 volgens het APA Lochristi waar ook para-agrarische bedrijven zone-eigen zijn.

Para-agrarisch bedrijven zijn bedrijven die diensten aanbieden aan de lokale land- en tuinbouwers en tussenkomen in het productieproces van land- en tuinbouwproducten. Het gaat dan om bedrijven die grondbewerkingen doen, zaaien, sproeien, oogsten en bedrijven die een eerste bewerking van de landbouwproducten doen zoals opslaan en wassen. Bedrijven die loodsen, serres en stallen bouwen, containervelden aanleggen, drainagewerken uitvoeren enz zijn aannemers en geen para-agrarische ondernemingen die lokaal nodig zijn om de landbouwbestemming te kunnen realiseren in een agrarisch gebied. De landbouwactiviteit in het gebied kan perfect functioneren wanneer deze aannemers werken vanuit bedrijventerreinen op een wat grotere afstand van hun klanten.

Advies

Aangezien de activiteit van bvba Perre zonevreemd is wordt een ongunstig advies gegeven voor de bouw van een nieuwe bedrijfswoning.

...

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 7 april 2017 om dit beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

“ ...

2. Motivering

...

2.3 De juridische aspecten

De aanvraag dient getoetst aan de stedenbouwkundige voorschriften van het APA Lochristi. Volgens de planologische voorzieningen van dit APA is het terrein gelegen in een agrarische zone type 2.

In deze zone gelden de volgende stedenbouwkundige voorschriften:

...

De vraag die zich in voorliggend dossier stelt, is of de bedrijfswoning bij een agrarisch of para-agrarisch bedrijf wordt aangevraagd. Er werd advies gevraagd aan de dienst Landbouw & Platteland van de provincie Oost-Vlaanderen. Op 4 april 2017 werd volgend advies uitgebracht:

...

Uit voormeld advies blijkt dat het bedrijf van appellant niet kan beschouwd worden als een agrarisch of para-agrarisch bedrijf en aldus zonevreemd is. Het oprichten van een bedrijfswoning bij een zonevreemd bedrijf is niet mogelijk.

2.4 Goede ruimtelijke ordening

Gelet op bovenvermelde onoverkomelijke legaliteitsbelemmering voor het afleveren van een vergunning, zijn verdere opportuniteitsafwegingen niet meer relevant.

2.5 Conclusie

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

Stedenbouwkundige vergunning dient te worden geweigerd.

...”

De tussenkomenende partij dient op 21 april 2017 een nota in als repliek op het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en met het oog op de hoorzitting en legt een aantal bijkomende stukken neer.

De provinciale dienst Landbouw en Platteland adviseert op 17 mei 2017:

“ ...

Bijkomend advies na de hoorzitting

Naar aanleiding van de hoorzitting zijn door het bedrijf bijkomende stukken voorgelegd. Deze tonen aan dat de activiteiten van PERRE bvba nauw aansluiten bij de omliggende tuinbouwbedrijven die erg belangrijk zijn voor de agrarische sector in de regio.

Volgens de toegevoegde stukken is in 2016 69% van de omzet gerealiseerd door werken bij bloemisten. 53% van de omzet komt van de aanleg van lava- en containervelden bij bloemisten.

Het bedrijf kreeg eerder al 2 loodsen vergund als para-agrarisch bedrijf. In één van de loodsen is een inpandige woning ingericht.

Het was in 2004 en is ook nu een volwaardig, leefbaar bedrijf.

De aanvraag is gelegen in agrarische zone type 2 van het APA van Lochristi dat bestemd is voor alle agrarische activiteiten, zowel grondgebonden als niet-grondgebonden en para-agrarische bedrijven.

De term para-agrarisch wordt vermeld in artikel 1.4.12 bij de definitie van complementair bedrijf: "dienstverlenende bedrijven die nuttig of noodzakelijk zijn voor de goede werking van industriële of ambachtelijke bedrijven. Voor de agrarische sector en de tuinbouwsector worden deze bedrijven ook genoemd para-agrarisch".

Advies

Het kan zeker niet de bedoeling zijn om aannemersactiviteiten toe te laten in het agrarisch bedrijf. Op vandaag worden para-agrarische bedrijven, zoals bedoeld in de omzendbrief bij de gewestplannen eerder gezien als regelmatig tussenkomenend in het productieproces van land- of tuinbouwbedrijven zoals loonwerkers. Het gaat om bedrijven die grondbewerkingen doen, zaaien, sproeien, oogsten en bedrijven die een eerste bewerking van de landbouwproducten doen zoals opslaan en wassen (diensten). Bedrijven die loodsen, serres en stallen bouwen, éénmalige grondwerken of drainagewerken uitvoeren enz zijn aannemers en geen para-agrarische ondernemingen.

In het APA is een ruime definitie opgenomen van het begrip para-agrarisch. Wat moet precies verstaan worden onder dienstverlenende bedrijven die nuttig of noodzakelijk zijn voor de agrarische sector of tuinbouwsector? Dit heeft in het verleden geleid tot onduidelijkheid die nog steeds verder duurt.

*Het bedrijf **PERRE** is sterk gelinkt aan de tuinbouwsector in de omgeving en levert diensten maar ook goederen die nuttig zijn voor de tuinbouwsector. De activiteiten die los staan van*

de agrarische sector (vb. aanleg van opritten, tuinen bij particulieren) zijn zonevreemd in agrarisch gebied.

Gezien het bedrijf reeds 2 maal een vergunning kreeg als para-agrarisch bedrijf, de sterke band met de tuinbouwsector uit Lochristi gebleven is en het een volwaardig, leefbaar bedrijf betreft zoals aangetoond in de bijkomende stukken is het vergunnen van de gevraagde bedrijfswoning een logisch gevolg.

...

Na de hoorzitting van 25 april 2017 willigt de verwerende partij het beroep op 8 juni 2017 in en verleent een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“ ...

2. Motivering

...

2.3 De juridische aspecten

De aanvraag dient getoetst aan de stedenbouwkundige voorschriften van het APA Lochristi. Volgens de planologische voorzieningen van dit APA is het terrein gelegen in een agrarische zone type 2.

In deze zone gelden de volgende stedenbouwkundige voorschriften:

...

De vraag die zich in voorliggend dossier stelt, is of de bedrijfswoning bij een agrarisch of para-agrarisch bedrijf wordt aangevraagd.

Er werd advies gevraagd aan de dienst Landbouw & Platteland van de provincie Oost-Vlaanderen.

Op 17 mei 2017 verleende de dienst Landbouw en Platteland een gunstig advies :

...

Gelet op dit advies, waarbij aangesloten wordt, kan het gevraagde in overeenstemming geacht worden met het geldende APA.

2.4 Goede ruimtelijke ordening

Het gevraagde brengt de goede plaatselijke aanleg niet in het gedrang.

Het ontwerp past zich in op het erf, zodat het een ruimtelijke eenheid vormt met de andere gebouwen.

Het betreft een inbreiding, die geen extra landbouwgrond aansnijdt maar het aan de straat gelegen terreindeel valoriseert, zonder andere functies te hypothekeren.

Het gevraagde kadert in een goede ruimtelijke ordening.

2.5 Conclusie

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

Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend.

3. Besluit

Artikel 1: *Het beroep ingesteld tegen de beslissing van 30 januari 2017 van het college van burgemeester en schepenen van Lochristi houdende weigering van een stedenbouwkundige vergunning, aangevraagd door bvba Perre, wordt ingewilligd.*

Stedenbouwkundige vergunning wordt verleend volgens ingediend plan.

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

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

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – ENIG MIDDEL

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij roept de schending in van het gewestplan Gentse en Kanaalzone, 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), van het algemeen plan van aanleg 'Lochristi' (hierna het APA Lochristi), van artikel 4.3.1, §1 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna Motiveringswet), van het zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij voert aan dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Gentse en Kanaalzone (agrarisch gebied) en van het APA Lochristi (agrarische zone type 2). Zij verwijst naar het advies van het Departement Landbouw en Visserij van 19 december 2016. Volgens de verzoekende partij gaat het over activiteiten die niet thuishoren in agrarisch gebied of agrarische zone type 2, uitgezonderd tuinaanleg en tuinonderhoud.

Zij wijst erop dat in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar wordt verwezen naar een ongunstig advies van de provinciale dienst Landbouw & Platteland van 4 april 2017. Zonder melding te maken van dit advies, wordt in de bestreden beslissing verwezen naar een ander advies van de provinciale dienst Landbouw & Platteland van 17 mei 2017 met een tegenstrijdige conclusie. De activiteiten van de tussenkomende partij betreffen volgens de verzoekende partij zuivere aannemingswerken. Het gegeven dat deze aannemingsactiviteiten voornamelijk worden uitgevoerd bij landbouwers en/of tuinbouwers doet hieraan geen afbreuk, net als de verwijzing naar de eerder verleende vergunningen voor de twee loodsen, vergund als para-

agrarisch bedrijf. De verzoekende partij stelt dat deze vergunningen geen gewettigd vertrouwen kunnen vormen voor toekomstige aanvragen. Het vertrouwensbeginsel mag volgens de verzoekende partij niet worden gebruikt tegen uitdrukkelijke wettelijke bepalingen of verordenende voorschriften.

2.

De verwerende partij stelt in haar antwoordnota dat zij op basis van het gunstig advies van de dienst Landbouw en Platteland oordeelt dat de aanvraag een zone-eigen para-agrarisch bedrijf betreft en zodoende vergunbaar is. Dit oordeel steunt volgens de verwerende partij op feiten en niet op het vertrouwensbeginsel.

3.

De tussenkomende partij stelt dat de verwerende partij de verenigbaarheid van de aanvraag met het bestemmingsvoorschrift correct heeft beoordeeld. De verwerende partij geeft met verwijzing naar de voorgelegde stukken en het daaropvolgend advies van de dienst Landbouw en Platteland van 17 mei 2017 adequaat aan dat de activiteiten van de tussenkomende partij een voldoende duidelijke en verantwoorde relatie hebben met land- en tuinbouw conform artikel 1.4.12 van het APA Lochristi en aldus para-agrarische activiteiten uitmaken.

De tussenkomende partij merkt ten slotte op dat de verzoekende partij nergens de schending van de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Gentse en Kanaalzone uitwerkt. In zoverre deze voorschriften nog van toepassing zouden zijn, is de aanvraag volgens haar ook in overeenstemming met het gewestplan. Met verwijzing naar rechtspraak van de Raad van State stelt de tussenkomende partij dat para-agrarische bedrijven niet noodzakelijk een grondgebonden karakter moeten hebben en het begrip landbouw niet restrictief opgevat mag worden. De activiteiten van de tussenkomende partij spitsen zich toe op bloemisterijen en boomkwekerijen en sluiten onmiddellijk aan bij de landbouw- en tuinbouwsector. Het bedrijf bestaat dankzij de landbouwbedrijven.

4.

De verzoekende partij antwoordt dat de overwegingen van de tussenkomende partij geen afbreuk doen aan het feit dat de bestreden beslissing geen melding maakt van het eerste advies van de dienst Landbouw en Platteland van 4 april 2017. Dit is volgens de verzoekende partij een duidelijke tekortkoming in de motivering omdat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar zich net steunt op dit verslag om tot de conclusie te komen dat de aanvraag niet kan worden vergund. De verwerende partij diende het advies minstens als basis te nemen om haar andersluidende beslissing te motiveren. Evenmin beschrijft de verwerende partij welke bijkomende stukken de tussenkomende partij heeft neergelegd en op welke wijze deze hebben geleid tot een gewijzigd standpunt van de dienst Landbouw en Platteland en haarzelf. Op de verwerende partij rust een verzwaarde motiveringsplicht gelet op het eerste ongunstig advies van de dienst Landbouw en Platteland, de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen en het ongunstig verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

Beoordeling door de Raad

1.

Krachtens artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, a) VCRO moet een vergunning worden geweigerd wanneer het aangevraagde onverenigbaar is met stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken.

Artikel 1.1.2, 13° VCRO bepaalt dat onder een “*stedenbouwkundig voorschrift*” wordt verstaan: een reglementaire bepaling, opgenomen in een ruimtelijk uitvoeringsplan, een plan van aanleg, een stedenbouwkundige verordening, of een bouwverordening vastgelegd op grond van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996. Volgens artikel 1.1.2, 9° VCRO moet onder “*plan van aanleg*” worden verstaan: een gewestplan, een algemeen plan van aanleg of een bijzonder plan van aanleg.

De partijen betwisten niet dat de percelen van de aanvraag volgens het gewestplan Gentse en Kanaalzone, vastgesteld met koninklijk besluit van 14 september 1977, gelegen zijn in agrarisch gebied en volgens het APA Lochristi, goedgekeurd op 30 juni 1994, in een agrarische zone type 2.

Het APA Lochristi is van een latere datum dan het gewestplan en concretiseert deze zodat de aanvraag getoetst dient te worden aan de stedenbouwkundige voorschriften van het APA Lochristi. In zoverre de verzoekende partij een schending opwerpt van het gewestplan Gentse en Kanaalzone en artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit, wordt het middel *in casu* verworpen.

2.

De percelen zijn gelegen in een agrarische zone type 2.

Artikel 17.1. van het APA Lochristi omschrijft de bestemming van deze zone:

“Zone voor alle agrarische activiteiten, zowel grondgebonden als niet-grondgebonden bedrijven en para-agrarische bedrijven (zie Art. 1.4.12.)

Zijn verboden: Nieuwe bedrijven voor intensieve veehouderij.”

Artikel 1.4.12. van het APA Lochristi definieert het begrip ‘Complementair bedrijf’:

“Dienstverlenende bedrijven die nuttig of noodzakelijk zijn voor de goede werking van industriële of ambachtelijke bedrijven.

Voor de agrarische sector en de tuinbouwsector worden deze bedrijven ook genoemd para-agrarisch bedrijven. Hun aanwezigheid in relatie met land- en tuinbouw moet goed aandoelbaar en verantwoord zijn in de agrarische zones o.a. door grondgebondenheid. Voor de agrarische sector en de tuinbouwsector dient de beoordeling ervan en de normen van leefbaarheid te worden bepaald door het bestuur van landinrichting.”

Het komt aan de Raad toe te onderzoeken of de verwerende partij – gelet op de concrete gegevens van het dossier – aan voormelde definitie een juiste draagwijdte gegeven heeft.

Volgens de heersende rechtspraak, maar gekoppeld aan de toepassing van de gewestplanbestemming en de toelichting zoals vervat in het Inrichtingsbesluit, kan een para-agrarisch bedrijf omschreven worden als een onderneming waarvan de activiteit nauw bij de landbouw aansluit en er op afgestemd is. Het bedrijf moet niet noodzakelijk een grondgebonden karakter hebben. *In casu* is evenwel het APA Lochristi van toepassing, die een duidelijk beperktere

interpretatie geeft, en vereist dat *“de relatie met land- en tuinbouw [...] goed aanduidbaar en verantwoord moet zijn in de agrarische zones o.a. door grondgebondenheid.”*

De aard van de uitgeoefende activiteiten van het bedrijf van de aanvrager is dan ook een eerste doorslaggevend criterium dat moet onderzocht worden bij de beoordeling van de verenigbaarheid met het bestemmingsvoorschrift van het APA Lochristi.

Het is in de eerste plaats de bouwheer, in deze de tussenkomende partij, die de werken kwalificeert waarvoor hij een stedenbouwkundige vergunning aanvraagt. Toch komt het nadien aan het vergunningverlenend bestuursorgaan toe om uit te maken wat het werkelijke voorwerp van de aanvraag is en mede daarop steunende, de aanvraag in feite en in rechte te beoordelen. Het vergunningverlenend bestuursorgaan dient daarbij rekening te houden met alle relevante gegevens van het dossier zoals de voorgeschiedenis, de tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaren, de ingediende plannen en de verantwoordingsnota, en de diverse verleende adviezen.

Het bepalen van de werkelijke aard van het bedrijf en de activiteiten van de tussenkomende partij betreft een feitelijke vaststelling. Bij de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht kan de Raad zich niet in de plaats stellen van de verwerende partij. De Raad is enkel bevoegd na te gaan of het vergunningverlenend bestuur de ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of deze correct werden beoordeeld en of het op grond daarvan in redelijkheid tot de genomen beslissing is kunnen komen. De Raad kan daarbij enkel met de formeel in de beslissing tot uiting gebrachte motieven rekening houden.

3.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat het Departement Landbouw en Visserij op 19 december 2016 ongunstig heeft geadviseerd. Het Departement stelt, met verwijzing naar de website van de tussenkomende partij, vast dat de activiteiten van de tussenkomende partij bestaan uit grondverzet met lasergestuurde nivelleringsmachines, grondwerken, de aanleg van lava- en containervelden, betonwerken, het plaatsen van regenputten, de aanleg van parkings, laad- en loskaaien, nivelleringen, afbraakwerken en tuinaanleg en tuinonderhoud. Volgens het Departement zijn dit aannemersactiviteiten die niet thuishoren in de agrarische zone type 2 (uitgezonderd tuinaanleg en tuinonderhoud). De aanvraag zou een bestemming en een uitbreiding betekenen van de zonevreemde activiteiten van de tussenkomende partij en wordt om die reden ongunstig geadviseerd.

Het college van burgemeester en schepenen weigert in eerste aanleg een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij, waarbij het zich in hoofdzaak steunt op het ongunstig advies van het Departement Landbouw en Visserij.

In de loop van de administratieve beroepsprocedure brengt ook de provinciale dienst Landbouw en Platteland op 4 april 2017 een ongunstig advies uit. De dienst Landbouw en Platteland vermeldt dat de raadsman van de tussenkomende partij argumenteert dat het bedrijf gespecialiseerd is in het nivelleren van tuinbouwgronden en de aanleg van containervelden in de tuinbouw, dat het bedrijf ook drainages aanlegt, waterbouwkundige werken uitvoert, loonwerk, groot- en kleinhandel enzovoort. De dienst komt tot de conclusie dat bedrijven die loodsen, serres en stallen bouwen, containervelden aanleggen, drainagewerken uitvoeren enzovoort, aannemers zijn en geen para-agrarische ondernemingen die lokaal nodig zijn om de landbouwbestemming te kunnen realiseren in een agrarisch gebied. Volgens de dienst kan de landbouwactiviteit in het gebied perfect functioneren wanneer deze aannemers werken vanuit bedrijventerreinen op een grotere afstand van hun klanten.

Nadat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn verslag van 7 april 2017 op grond van voormeld advies van de dienst Landbouw en Platteland adviseert om een stedenbouwkundige vergunning te weigeren, dient de tussenkomenende partij een replieknota in ter weerlegging van het verslag, waarbij een aantal stukken worden toegevoegd.

Op 17 mei 2017 brengt de provinciale dienst Landbouw en Platteland een nieuw, ditmaal gunstig advies uit. De dienst stelt in zijn advies vast dat de tussenkomenende partij bijkomende stukken heeft voorgelegd die aantonen dat haar activiteiten nauw aansluiten bij de omliggende tuinbouwbedrijven die erg belangrijk zijn voor de agrarische sector in de regio. Uit de stukken blijkt onder meer dat in 2016 69% van de omzet gerealiseerd is door werken bij bloemisten en dat 53% van de omzet komt van de aanleg van lava- en containervelden bij bloemisten. Verder wordt vastgesteld dat het bedrijf eerder al twee loodsen vergund kreeg als para-agrarisch bedrijf en dat het in 2004 en ook nu een volwaardig, leefbaar bedrijf was en is. Volgens de dienst Landbouw en Platteland kan het niet de bedoeling zijn om aannemersactiviteiten toe te laten in het agrarisch bedrijf. Het stelt vast dat in het APA Lochristi een ruime definitie is opgenomen van het begrip para-agrarisch bedrijf en dat dit in het verleden geleid heeft tot veel onduidelijkheid. De dienst oordeelt dat het bedrijf van de tussenkomenende partij sterk gelinkt is aan de tuinbouwsector in de omgeving en diensten en goederen levert die nuttig zijn voor de tuinbouwsector. De activiteiten die los staan van de agrarische sector, zoals de aanleg van opritten en tuinen bij particulieren, zijn zonevreemd in agrarisch gebied. De conclusie luidt dat het vergunnen van de gevraagde bedrijfswoning een *“logisch gevolg”* is omdat het bedrijf reeds twee maal een vergunning heeft gekregen als para-agrarisch bedrijf, de sterke band met de tuinbouwsector in Lochristi is gebleven en het een volwaardig, leefbaar bedrijf betreft zoals aangetoond in de bijkomende stukken.

4.

Wanneer het vergunningverlenend bestuursorgaan andersluidend oordeelt dan de doorheen de administratieve procedure uitgebrachte adviezen en de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar over een relevant en te beoordelen aspect, geldt in principe dat het vergunningverlenend bestuursorgaan zijn beslissing op dat punt des te zorgvuldiger dient te motiveren.

Een vergunningverlenende overheid kan haar beslissing (onder meer) motiveren door verwijzing naar een advies op voorwaarde dat:

- de inhoud van het advies kenbaar is voor de bestuurde;
- het advies zelf afdoende gemotiveerd is;
- de inhoud van het advies wordt bijgetreden in de uiteindelijke beslissing;
- er geen tegenstrijdige adviezen zijn;
- het advies waarnaar verwezen wordt, voldoet aan de formele en materiële zorgvuldigheidsplicht, namelijk dat het inhoudelijk en naar wijze van totstandkoming zorgvuldig is.

De verwerende partij steunt haar beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de voorschriften van het APA louter op het tweede, gunstig advies van de provinciale dienst Landbouw en Platteland van 17 mei 2017. De Raad stelt vast dat het eerste advies van deze dienst, daterend van 4 april 2017, in de bestreden beslissing nergens wordt vermeld. Gelet op het ongunstig advies van het Departement Landbouw en Visserij, afdeling duurzame Landbouwwontwikkeling, van 19 december 2016, en het oorspronkelijk ongunstig advies van de dienst Landbouw en Platteland van 4 april 2017, en het hierop gesteund, eveneens ongunstig, advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 7 april 2017, kwam het de verwerende partij toe om, als zorgvuldig handelend bestuur, de na de hoorzitting toegevoegde bijkomende stukken, die geleid hebben tot een herziening van het oorspronkelijk advies van de provinciale dienst Landbouw en

Platteland, opnieuw voor te leggen aan de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, teneinde een nieuw of bijkomend advies voor te leggen. Het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar is immers te beschouwen als een onafhankelijk en extern synthese-advies, opgesteld vanuit een eigen onderzoeksbevoegdheid en op basis waarvan de verwerende partij haar beslissing omtrent het ingestelde beroep neemt. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dient voor het formuleren van zijn synthese-advies te kunnen beschikken over alle nuttige documenten. Uit de bestreden beslissing blijkt niet dat de nieuwe documenten en het nieuwe afwijkend advies van de dienst Landbouw en Platteland ten nuttigen tijde werden ter beschikking gesteld. De verwerende partij is door dit advies weliswaar niet gebonden, en kan hiervan afwijken mits het verslag, tot stand gekomen op basis van kennisname van alle nuttige documenten, in de besluitvorming wordt betrokken.

De Raad stelt bijkomend vast dat ook in het tweede, gunstig advies van de dienst Landbouw en Platteland van 17 mei 2017 erkend wordt dat het bedrijf van de tussenkomende partij minstens gedeeltelijk zonevreemde activiteiten uitoefent, die niet als para-agrarisch kunnen gekwalificeerd worden. Zo wordt melding gemaakt van gewone aannemersactiviteiten (aanleg van opritten en tuinen bij particulieren). De gegevens over het bedrijf zoals vermeld in de Kruispuntbank der Ondernemingen geven aan dat de tussenkomende partij als hoofdactiviteit vermeld wordt onder code 43.120 (*"bouwrijp maken van terreinen"*), 01.19101 (*"teelt van bloemen en snijbloemen"*), 01.30902 (*"teelt van zoden om te verplanten"*), 42.99001 (*"bouw van speel- en sportterreinen, zwembaden, enz."*) en 43.12003 (*"verlaging van het grondwaterpeil en drainage van bouwterreinen"*). De verwerende partij beperkt zich ertoe louter te verwijzen naar het tweede, gunstig, advies van de dienst Landbouw en Platteland van 17 mei 2017, en zich hierbij aan te sluiten, zonder evenwel te motiveren hoe de minstens gemengde, en dus deels minstens zonevreemde, activiteiten van de tussenkomende partij zich verhouden tot de toegelaten agrarische bestemming van het APA Lochristi en in welke mate hierdoor gebeurlijk toch tot een bestemmingsconformiteit kan besloten worden. De verwerende partij schendt op dat punt de motiveringsplicht. Het gegeven dat vroeger bestemmingsconforme vergunningen werden verleend, is in dat verband geen relevant gegeven ter verantwoording van gebeurlijke latere vergunningen.

6.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

VII. BEVEL MET TOEPASSING VAN ARTIKEL 37 DBRC-DECREET

De Raad legt de verwerende partij het bevel op om, vooraleer haar herstelbeslissing te nemen, een bijkomend advies in te winnen bij de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, dit advies ter kennis te brengen van partijen en, voor zover zulks gevraagd wordt, een bijkomende hoorzitting te organiseren.

VIII. KOSTEN

Artikel 21, §7 DBRC-decreet bepaalt dat de Raad een rechtsplegingsvergoeding kan toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en erelonen van de advocaat van de partij die ten gronde in het gelijk gesteld wordt.

Gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij met toepassing van artikel 21, §2 DBRC-decreet, omvatten de kosten van het beroep enkel de gevraagde rechtsplegingsvergoeding.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de bvba PERRE is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 8 juni 2017, waarbij aan de tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend volgens ingediend plan voor het bouwen van een bedrijfswoning, de gedeeltelijke functiewijziging van een bestaande loods en het rooien van een boom op de percelen gelegen te 9080 Lochristi, Veldstraat 59, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie D, nummers 456G en 456H.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij en dit binnen een termijn van vijf maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. De verwerende partij moet hierbij rekening houden met de overwegingen in 'Bevel met toepassing van artikel 37 DBRC-decreet'.
5. De Raad legt de kosten van het beroep, bestaande uit een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partij, ten laste van de verwerende partij.
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 zitting van 20 november 2018 door de zevende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zevende kamer,

Kengiro VERHEYDEN

Marc VAN ASCH