

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2015/0462 van 11 augustus 2015
in de zaak 2010/0196/A/1/0181

In zake:

■■■■■
bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Antoon LUST
kantoor houdende te 8310 Assebroek (Brugge), Baron Ruzettelaan 27
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

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

vertegenwoordigd door:

■■■■■
verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 9 februari 2010, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 7 januari 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente ■■■■■ van 15 september 2009 ontvankelijk, maar ongegrond verklaard.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor de bouw van een bedrijfswoning.

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

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend.

De procespartijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 14 juni 2010, waarop de vordering tot vernietiging wordt behandeld.

Kamervoorzitter Eddy STORMS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Antoon LUST, die verschijnt voor de verzoekende partij, en de heer die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

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

III. FEITEN

Op 20 februari 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het bouwen van een bedrijfswoning bij een bestaand bedrijf voor herstel en onderhoud van landbouwmachines, tractoren en landbouwloonwerk”*.

De bedrijfswoning sluit, via een carport, aan bij een loods voor landbouwloonwerk die uiteindelijk, na een (omwille van het ontbreken van landbouwloonwerk) ongunstig stedenbouwkundig attest nr. 2 van 11 juni 1998, door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente als volgt vergund is op 20 december 1999:

“ ...

1° de voorwaarden vermeld in het advies van de gemachtigde ambtenaar na te leven;

2° zich stipt te gedragen naar de door het Schepencollege vastgestelde bijzondere voorwaarden (bijlage 2);

3° de loods enkel en alleen voor landbouwloonwerk aan te wenden.

...”

Het perceel is, volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 17 december 1979 vastgesteld gewestplan ‘Roeselare - Tielt’, gelegen in agrarisch gebied.

Het perceel is niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch in een behoorlijk vergunde, niet-vervallen verkaveling.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling, adviseert op 19 maart 2009 als volgt ongunstig:

“ ...

Een bedrijfswoning kan worden toegestaan indien blijkt dat er een volwaardige agrarische of para-agrarische activiteit aanwezig is op het gevraagde adres. Deze volwaardige activiteit moet blijken uit de officiële boekhoudkundige gegevens van het bedrijf.

Als para-agrarisch bedrijf komt enkel de activiteit als loonwerker in aanmerking. Het herstellen en onderhouden van landbouwmachines valt niet onder de rubriek para-agrarisch.

Gezien uit de cijfers van de resultatenrekeningen van 31/12/2006 en 31/12/2007 blijkt dat de inkomsten uit loonwerken minimaal zijn ten opzichte van de verkoop van tractoren

*(nieuw - tweedehands), de verkoop van landbouwmachines en constructies en de herstellingen en werken, kan er niet gesproken worden van een volwaardig para-agrarisch bedrijf en kan het bouwen van een bedrijfswoning op heden niet worden toegestaan.
...*

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 4 september 2009 als volgt ongunstig:

“ ...

De aanvraag gaat niet uit van een agrarisch of para-agrarisch bedrijf. De woning wordt inderdaad voorzien op een site waarop zich een bedrijf bevindt dat gespecialiseerd is in de verkoop en het onderhoud van tractoren en allerhande land- en tuinbouwmachines.

Het bedrijf doet ook enig loonwerk. Verkoop en onderhoud van tractoren en allerhande land- en tuinbouwmachines kunnen niet worden aanzien als agrarische of para-agrarische activiteiten. Loonwerk is wel een para-agrarische activiteit, doch het loonwerk dat het voorliggend bedrijf verricht is van zodanige ondergeschikte aard ten opzichte van de rest van de activiteiten dat het bedrijf niet als een para-agrarisch bedrijf kan worden beschouwd.

...

ALGEMENE CONCLUSIE

De aanvraag is niet in overeenstemming met de wettelijke bepalingen en met de goede ruimtelijke ordening.

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] weigert, overeenkomstig dit advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, op 15 september 2009 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij.

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 9 oktober 2009 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 27 november 2009 dit administratief beroep ontvankelijk, maar ongegrond te verklaren en dus een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 8 december 2009 beslist de verwerende partij op 7 januari 2010 als volgt het administratief beroep ontvankelijk, maar ongegrond te verklaren en dus een stedenbouwkundige vergunning te weigeren:

“ ...

3 VERSLAG PROVINCIALE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR (art. 4.7.22. Codex)

De Deputatie heeft kennis genomen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, uitgebracht op 27 november 2009. De conclusie luidt als volgt:

Overwegende dat de aanvraag strekt tot het oprichten van een bedrijfswoning; dat ingevolge de rechtspraak van de Raad van State niet kan worden ingezien waarom de verkoop van landbouwmachines niet als para-agrarisch kan worden aanzien; dat evenwel de loods werd vergund onder voorwaarde dat het enkel en alleen wordt gebruikt voor landbouwloonwerk; dat door de loods ook aan te wenden voor verkoop en herstelling aan

de opgelegde voorwaarde uit de vergunning niet is voldaan; dat het vergunnen van bijkomende bedrijfswoning in functie tot activiteiten welke strijdig zijn aan de opgelegde voorwaarde in een vergunning, leidt tot het bestendigen en consolideren van een wederrechtelijke situatie; dat bijgevolg een legaliteitsbelemmering bestaat om de aanvraag te kunnen vergunnen;

Bijgevolg stelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar voor om het ingestelde beroep ongegrond te verklaren en de gevraagde stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

4 MOTIVATIE STANDPUNT DEPUTATIE

De Deputatie motiveert zijn standpunt als volgt:

(...)

4B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN

De aanvrager verkoopt landbouwmachines (nieuw – tweedehands) en voert herstellingswerken uit. Daarnaast wordt ook aan landbouwloonwerk gedaan. Afdeling duurzame landbouwontwikkeling oordeelt dat enkel de activiteiten van loonwerker in aanmerking kunnen worden genomen om het para-agrarisch karakter te beoordelen. Op basis van de boekhoudkundige gegevens stelt ze vast dat de inkomsten uit landbouwloonwerken minimaal zijn ten opzichte van de verkoop van tractoren en landbouwmachines en herstellingswerken. Hieruit besluit de afdeling dat er geen sprake kan zijn van een volwaardig leefbaar para-agrarisch bedrijf. Dit standpunt wordt overgenomen in het bindend ongunstig advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

Volgens de gevestigde rechtspraak van de Raad van State dient het begrip para-agrarisch in zijn spraakgebruikelijke betekenis te worden begrepen. Hierbij moet worden verstaan bedrijven waarvan de activiteiten onmiddellijk bij de landbouw aansluiten en er op afgestemd zijn. (R.v.St., 23 november 1995, nrs. 56.419 (■■■■), 56.420 (■■■■); R.v.St., 17 november 1995 nr. 56.365 (■■■■)).

Bovendien valt volgens de Raad van State evenmin in te zien waarom een para-agrarisch bedrijf geen commercieel karakter zou mogen hebben, of waarom het begrip para-agrarisch restrictief zou moeten worden uitgelegd.

In casu richt het bedrijf zich tot verkoop en onderhoud van tractoren, land- en tuinbouwmachines. Er valt niet in te zien hoe deze activiteiten niet onmiddellijk bij de landbouw aansluiten en er op afgestemd zijn. Om deze reden kan het standpunt van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar niet worden bijgetreden.

Op 20 december 1999 heeft het schepencollege een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het oprichten van de loods. Onderzoek van de vergunning leert dat de loods destijds werd gemotiveerd in functie tot uitbreiding van een bestaand bedrijf gelegen in de Delaeystraat. Het schepencollege heeft toen als voorwaarde opgelegd om de loods enkel en alleen voor landbouwloonwerk aan te wenden.

Uit de toelichtingsnota blijkt dat de loods evenwel ook wordt aangewend voor verkoop en herstellingen van landbouwvoertuigen. Hierdoor heeft aanvrager - ofschoon deze activiteit principieel in overeenstemming is met het gewestplan - zich niet gehouden aan een essentiële voorwaarde van de vergunning. Een bedrijfswoning in functie tot activiteiten

welke strijdig zijn aan de opgelegde voorwaarde in een vergunning, betekent dan ook het bestendigen en consolideren van een wederrechtelijke situatie.

Er bestaat dan ook een legaliteitsbelemmering om de vergunning te verlenen.

Beroeper voert aan dat de destijds opgelegde voorwaarde niets toevoegt aan wat reeds impliciet voortvloeit uit de wettelijke regelgeving zelf en dus niet als een voorwaarde conform artikel 105 §2 DRO moet worden aanzien. Bovendien is volgens beroeper slechts sprake van een overtreding wanneer het vergunde voor een andere activiteit wordt aangewend waarvoor een vergunningsplichtige functiewijziging is vereist. Dit is volgens beroeper niet het geval.

Dit standpunt kan niet worden bijgetreden. Ten eerste voorzag het Stedenbouwdecreet (artikel 105 DRO was toen nog niet in werking) geen enkele beperking aan de vergunningverlenende overheid om voorwaarden op te leggen.

Bovendien bleek de opgelegde voorwaarde niet uit de lucht te zijn gegrepen. De vergunning werd destijds verleend nadat de gemachtigde ambtenaar haar oorspronkelijk ongunstig advies had omgevormd tot een gunstig advies. Meer bepaald bleek bijkomende informatie doorslaggevend te zijn geweest teneinde de gemachtigde ambtenaar te doen besluiten dat het om een 'landbouwloonwerkbedrijf' gaat. Volledigheidshalve moet ook worden gewezen dat destijds bezwaren werden ingediend met het argument dat de bouwheer geen landbouwloonwerk zou verrichten. Ook een eerder stedenbouwkundig attest nummer 2 werd omwille van dezelfde reden door de gemachtigde ambtenaar ongunstig geadviseerd. Het is duidelijk dat deze voorwaarde destijds werd opgelegd om de vergunning aanvaardbaar te maken.

Ten tweede is er geen enkele decretale bepaling die de titularis van een vergunning ontslaat om de opgelegde voorwaarde na te leven, zelfs wanneer hiervoor geen vergunningsplichtige functiewijziging is vereist.

Enkel indien de opgelegde voorwaarde uit de initiële vergunning wordt geschrapt, kan een bedrijfswoning in overweging worden genomen.

4C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Ingevolge voormelde legaliteitsbelemmering is een verdere beoordeling van de goede ruimtelijke ordening irrelevant.

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Uit het administratief dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig werd ingesteld. Er zijn geen excepties opgeworpen.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Enig middel

Standpunt van de partijen

1.

In haar enig middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.2.19 §1 VCRO (oud artikel 105, §2 DRO), van het rechtszekerheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en de motiveringsplicht.

Volgens de verzoekende partij vertrekt de verwerende partij in de bestreden beslissing van de verkeerde premisse dat de voor de loods op 20 december 1999 verleende stedenbouwkundige vergunning, als ‘toevoeging’ om de aanvraag aanvaardbaar te maken, een ‘voorwaarde’ bevat met betrekking tot het gebruik ervan. Die vergunning krijgt daardoor, volgens haar, een draagwijdte die zij niet heeft: de vergunning bevat, volgens de verzoekende partij, alleen de ‘verplichting’ om de loods te gebruiken overeenkomstig het doel waarvoor zij aangevraagd is, meer bepaald een para-agrarische bedrijfsactiviteit conform de bestemmingsvoorschriften, en dus een ‘verbod om de loods aan te wenden voor andere dan para-agrarische activiteiten’.

Dat het bedrijf, naast landbouwloonwerk, focust op onderhoud, herstel en verkoop van landbouwmachines verandert volgens de verzoekende partij niets aan dat ‘para-agrarisch’ karakter, zoals de verwerende partij zelf in de bestreden beslissing stelt. Volgens de verzoekende partij is er geen overtreding van de eerdere vergunning, zodat de bedrijfswoning, anders dan de verwerende partij stelt in de bestreden beslissing, ook geen ‘bestendigen en consolideren van een wederrechtelijke situatie’ kan zijn.

De verwijzing in de bestreden beslissing naar een vermeende ‘voorwaarde’ om nu een vergunning voor een bedrijfswoning te weigeren, schendt volgens de verzoekende partij dan ook het rechtszekerheidsbeginsel en de motiveringsplicht voor zover een ‘verplichting’ als ‘voorwaarde’ wordt beschouwd.

Subsidiair vraagt de verzoekende partij nog de toepassing van artikel 159 van de Grondwet: wanneer de Raad oordeelt dat de in de vergunning van 20 december 1999 vermelde ‘verplichting’ een ‘voorwaarde’ is, dan is deze ‘voorwaarde’ volgens haar onwettig en dus onbestaande.

2.

De verwerende partij antwoordt dat niets het kunstmatig onderscheid tussen een ‘verplichting’ en een ‘voorwaarde’ rechtvaardigt.

Zij beklemtoont ook dat de in de vergunning van 20 december 1999 opgelegde ‘verplichting/voorwaarde’ opgelegd is omwille van twijfels met betrekking tot de bedrijfsactiviteiten van de verzoekende partij en dat niets een overheid verhindert te eisen een gebouw effectief te gebruiken voor hetgeen het vergund is.

De verwerende partij meent ook dat de (eventuele) onwettigheid van de voorwaarde de wettigheid van de vergunning van 20 december 1999 aantast, zodat er in dat geval ook nooit een bedrijfswoning kan worden vergund.

Bovendien stelt de verwerende partij dat de verzoekende partij de vergunning van 20 december 1999 nooit aangevochten heeft, zodat de verzoekende partij, volgens de verwerende partij, verzaakt heeft aan de mogelijkheid de er in opgelegde ‘voorwaarde/verplichting’ in vraag te stellen.

De verkoop, het herstel en onderhoud van landbouwmachines ter plaatse betekent volgens de verwerende partij tenslotte net dat de verzoekende partij zich niet aan (de 'voorwaarde/verplichting' uit) de vergunning gehouden heeft.

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog dat zij niet verzaakt heeft aan de mogelijkheid de er in opgelegde 'voorwaarde/verplichting' in vraag te stellen omdat zij er destijds van overtuigd was dat het voorschrift 'de loods enkel en alleen voor landbouwloonwerk aan te wenden' een loutere verplichting is, die niets aan de vergunning toevoegt.

Volgens de verzoekende partij komt de wettigheid van de vergunning van 20 december 1999 bijgevolg ook niet in het gedrang wanneer de 'voorwaarde', waarvan er volgens haar nu plots sprake is, onwettig is. De verzoekende partij benadrukt tevens dat de toepassing van artikel 159 van de Grondwet niet beperkt is in de tijd.

De verzoekende partij merkt tenslotte op dat de verwerende partij niet antwoordt op de aangevoerde schending van het redelijkheidsbeginsel.

Beoordeling door de Raad

1.

Aangezien de verwerende partij een stedenbouwkundige vergunning weigert, kan zij onmogelijk artikel 4.2.19 §1 VCRO (oud artikel 105, §2 DRO) in verband met het koppelen van voorwaarden aan een vergunning schenden.

Dit onderdeel van het middel is dan ook ongegrond.

2.

Het is niet betwist dat de verzoekende partij een para-agrarisch bedrijf heeft dat thans enerzijds landbouwmachines verkoopt, onderhoudt en herstelt en, anderzijds, in ondergeschikte orde landbouwloonwerk uitvoert.

Anders dan het standpunt van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar (en bijgevolg ook van het college van burgemeester en schepenen) motiveert de verwerende partij in de bestreden beslissing zelfs uitvoerig waarom verzoekende partij (nog steeds) een para-agrarisch bedrijf heeft.

Wél betwist is de legaliteitsbelemmering die de verwerende partij ziet in de voor de (inmiddels bestaande) loods door het college van burgemeester en schepenen op 20 december 1999 verleende stedenbouwkundige vergunning, die voorschrijft 'de loods enkel en alleen voor landbouwloonwerk aan te wenden'.

3.

De Raad oordeelt dat de vaststelling van de verwerende partij dat de verzoekende partij de loods voor meer gebruikt dan landbouwloonwerk, waardoor, volgens de verwerende partij, die essentiële voorwaarde van de vergunning van 20 december 1999 geschonden is, het determinerend weigeringsmotief is van de bestreden beslissing.

De verzoekende partij beschouwt deze vaststelling veeleer gewoon als een bevestiging van het para-agrarisch karakter van haar bedrijf. Volgens de verzoekende partij is het in de vergunning van 20 december 1999 geformuleerd 'verbod om de loods voor andere dan para-agrarische activiteiten

aan te wenden' dan ook niet geschonden, zodat de bedrijfswoning geen 'bestendigen en consolideren van een wederrechtelijke situatie' impliceert.

De Raad oordeelt dat de verzoekende partij zo met haar enig middel van de verkeerde premisse vertrekt dat het in de vergunning van 20 december 1999 geformuleerd vereiste 'de loods *enkel en alleen voor landbouwloonwerk aan te wenden*' alleen een 'verbod om de loods voor andere dan para-agrarische activiteiten aan te wenden' inhoudt.

Los van de vraag of voormeld voorschrift een 'verplichting' of een 'voorwaarde' is, zoals bepaald in artikel 4.2.19, §1 VCRO, blijkt uit de stedenbouwkundige vergunning van 20 december 1999 duidelijk hoe en waarom die vereiste zo essentieel was voor het toenmalige college van burgemeester en schepenen: het college van burgemeester en schepenen zelf, en niet de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, formuleerde de vereiste naar aanleiding van een aanvraag voor '*het bouwen van een loods voor landbouwloonwerk*'.

Zoals de verwerende partij ook in de bestreden beslissing vermeldt, stelden de indieners van bezwaarschriften naar aanleiding van die aanvraag dat er geen landbouwloonwerk verricht werd en heeft de gemachtigde ambtenaar toen uiteindelijk pas gunstig geadviseerd na het verkrijgen van bijkomende informatie met betrekking tot het machinepark en facturen voor uitgevoerd landbouwloonwerk.

Anders dan de verzoekende partij stelt, impliceert de in de vergunning van 20 december 1999 vermelde vereiste dus niet zozeer een verbod om de loods, in overeenstemming met de bestemmingsvoorschriften van agrarisch gebied, voor andere dan para-agrarische activiteiten aan te wenden, maar wel veeleer een garantie om de loods uitsluitend te laten gebruiken voor de aangevraagde para-agrarische activiteit, namelijk *landbouwloonwerk*.

Daarom is het exclusief gebruik van de loods voor landbouwloonwerk zo essentieel voor de verwerende partij, die met de bestreden beslissing ook nog wijst op een eerder (om dezelfde reden) voor de bouw van de loods verleend ongunstig stedenbouwkundig attest nr. 2.

De Raad oordeelt dan ook dat de verwerende partij terecht beslist geen vergunning te verlenen voor de bouw van een bedrijfswoning zolang er, naast landbouwloonwerk, ook (en vooral) verkoop, onderhoud en herstellingen van landbouwmachines gebeurt, en de in de vergunning van 20 december 1999 vermelde vereiste onverkort behouden blijft, zoals ze is.

Een vergunning verlenen voor de bouw van een bedrijfswoning in functie van door een eerdere vergunning niet toegestane activiteiten, impliceert inderdaad dat een wederrechtelijke situatie bestendig en geconsolideerd wordt, hetgeen onaanvaardbaar is.

Het enig middel is dan ook 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 11 augustus 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, eerste kamer, samengesteld uit:

Eddy STORMS, voorzitter van de eerste kamer,

met bijstand van

Hildegard PETTENS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,

Hildegard PETTENS

Eddy STORMS