

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 22 augustus 2017 met nummer RvVb/A/1617/1139
in de zaak met rolnummer RvVb/1415/0549/A/0529

Verzoekende partijen	1. de heer Jelle DESIMPELAERE 2. de bvba DESIMPELAERE vertegenwoordigd door advocaten Michiel DEWEIRDT en Stefaan DESRUMAUX met woonplaatskeuze op het kantoor te 8500 Kortrijk, Doorniksewijk 66
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van WEST-VLAANDEREN

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partijen vorderen met een aangetekende brief van 20 mei 2015 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 2 april 2015.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kuurne van 2 december 2014 ontvankelijk doch ongegrond verklaard.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partijen een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor functiewijziging naar handel, horeca, kantoorfunctie en diensten, in het bijzonder de opslag van bouwmaterialen op een perceel gelegen te 8520 Kuurne, Bondgenotenlaan +21 met als kadastrale omschrijving sectie C, nummer 376/Y.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De verzoekende partijen dienen een wederantwoordnota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in.

Op de openbare zitting van 31 januari 2017 stelt de kamervoorzitter de behandeling van de vordering tot vernietiging op verzoek van de partijen uit naar de openbare zitting van 18 april 2017.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 18 april 2017.

Advocaat Michiel DEWEIRDT voert het woord voor de verzoekende partijen. De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

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

1.

De verzoekende partijen dienen op 27 augustus 2014 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kuurne een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor functiewijziging naar handel, horeca, kantoorfunctie en diensten, in het bijzonder de opslag van bouwmaterialen op een perceel gelegen te 8520 Kuurne, Bondgenotenlaan +21.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Kortrijk', vastgesteld met koninklijk besluit van 4 november 1977 in recreatief parkgebied.

Het perceel ligt ook binnen de grenzen van het bijzonder plan van aanleg nummer 32, 'Leiemeers' goedgekeurd op 25 oktober 1999, in een zone voor verweving van verschillende bestemmingen in open gebied. Deze zone is bestemd voor de verweving van agrarische activiteiten, natuurontwikkeling en dagrecreatie, waarbij deze drie functies als gelijkwaardig en nevens geschikt worden beschouwd. Ten aanzien van het perceel geldt bovendien een overdruk, met name een zone met bouwverbod, omdat het perceel aansluit bij de R8.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 19 september 2014 tot en met 20 oktober 2014, worden drie bezwaarschriften ingediend.

De dienst Leefmilieu van de gemeente Kuurne adviseert op 19 september 2014 ongunstig wanneer er een ingedeelde inrichting wordt geëxploiteerd.

Het agentschap Wegen en Verkeer adviseert op 19 november 2014 voorwaardelijk gunstig.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 26 november 2014 ongunstig:

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 2 december 2014 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partijen, op grond van de motieven van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar. Het college beslist:

“ ...

Toetsing aan de regelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften

- *Juridische bepalingen met betrekking tot de ligging
Stedenbouwkundige gegevens uit de ruimtelijke plannen*

De aanvraag is volgens het gewestplan Kortrijk (KB 04/11/1977) gelegen in 11.4.1 recreatieve parkgebieden.

In deze zone gelden de stedenbouwkundige voorschriften van het koninklijk besluit van 18 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen. Deze voorschriften luiden als volgt:

...

De bouwaanvraag is gelegen in een BPA nr 32 Leiemeers. Dit BPA werd goedgekeurd op 25-10-1999 en is gelegen in zone 2: zone voor verweving van verschillende bestemmingen in open gebied en deels in een zone met overdruk zone 24 met bouwverbod. Zone 2 is bestemd voor 'een verweving van de agrarische activiteiten, natuurontwikkeling en dagrecreatie. Deze 3 functies worden beschouwd als gelijkwaardig en nevengeschiedt'.

...

- *Bepalingen van het plan dat van toepassing is op de aanvraag*
De aanvraag dient getoetst aan de bepalingen van het BPA.

- *Overeenstemming met dit plan*

Neen.

Een geldige afwijking van bestemming op deze voorschriften is niet mogelijk. De loods is gelegen in recreatief parkgebied. De loods is in gebruik als bedrijfshuisvesting van een aannemer. Deze activiteiten zijn strijdig met de bestemming zoals voorgeschreven in het BPA, namelijk agrarische activiteiten, natuurontwikkeling en dagrecreatie en met deze van het gewestplan, namelijk recreatief parkgebied.

In het BPA staan werken opgesomd die verboden zijn in zone 2. Onder andere de realisatie van infrastructuur die rustversturende activiteiten wordt verboden. De bestaande activiteiten zijn hier strijdig mee.

...

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

1.1. Beschrijving van het project zelf

De aanvraag betreft de functiewijziging naar handel, horeca, kantoorfunctie en diensten. De aanvrager is zaakvoerder van de bvba Jelle Desimpelaere, een familiaal bedrijf actief in de bouw en renovatie van woningen. Hij heeft in 2010 dit magazijn met grond aangekocht in het kader van de uitoefening van zijn professionele activiteit als metser, in het bijzonder voor de tijdelijke opslag van kleine materialen: zakken cement, bakstenen, reserve-materialen,... De loods wordt niet gebruikt voor milieuvergunningsplichtige activiteiten. Deze aanvraag wordt ingediend omwille van het standpunt van de gemeente Kuurne en de Gewestelijke Stedenbouwkundig inspecteur dat de huidige functie van de loods niet vergund zou zijn en een bouwvoertreding zou uitmaken.

1.2. Beschrijving van de omgeving

De aanvraag is in de Leiemeersdreef, wat een private weg is. De onmiddellijke omgeving bestaat uit grootschalige gebouwen, in gebruik als vlasloods, en enkele andere loodsen die op vandaag leeg staan. Rondom de site is er heel wat weiland aanwezig. Het perceel paalt aan de R8.

Het gebied paalt eveneens aan de Leie en het jaagpad.

De weilanden en de bijhorende roterijen zijn een van de weinige restanten in Kuurne en omgeving waar vroeger vlas werd geroot. Deze site heeft heel wat historisch recreatieve potenties.

1.3. Toetsing van het project met de omgeving

Het stapelen van goederen zoals het huidige gebruik wordt omschreven is niet correct. Een opslagruimte is een ruimte puur in functie van opslag, waar geen personeel aanwezig is, noch verzameld. Het betreft hier een bedrijfshuisvesting.

Dagelijks verzameld het personeel in de loods om deze te gebruiken als uitvalsbasis voor de dagelijkse activiteiten. De grote hoeveelheid auto's die dagelijks ter plaatse aanwezig zijn, zijn hier het voorbeeld van. Daarnaast werd door Dhr. Desimpelaere tijdens zijn verhoor gemeld dat hij met 16 personeelsleden werkt en dat deze verzamelen in de loods in de Leiemeersdreef.

De loods werd niet opgenomen in de inventaris van het Bouwkundig Erfgoed.

De aanvraag is in strijd met de goede ruimtelijke ordening op vlak van functioneel inpasbaarheid, mobiliteitsimpact, ruimtegebruik, visueel vormelijke elementen, hinderaspecten en veiligheid.

Functionele inpasbaarheid: De functiewijziging naar handel, horeca, kantoor en diensten komt niet overeen met het bestaande gebruik van de loods, namelijk een aannemersbedrijf met zowel binnen als buiten stockageruimte. Een dergelijke functie in een gebied waar agrarische activiteiten, natuurontwikkeling of dagrecreatie nagestreefd worden is niet mogelijk en evenmin wenselijk. De huidige aannemersactiviteiten zijn evenmin functioneel inpasbaar. Dit werd ondersteund in het advies van de Hoge raad voor het handhavingsbeleid die positief advies ga bij de herstellvordering in oorspronkelijke staat. Het gebruik van de loods als aannemersbedrijf met de opslag van materiaal in functie van het aannemersberijf is zeer storend voor de omwonenden.

Mobiliteitsimpact: De functiewijziging naar handel, horeca, kantoor en diensten op een plaats die moeilijk bereikbaar is (enkel via een in breedte beperkte private weg en langs een woonwijk) zal heel wat bijkomende verkeersbewegingen met zich mee brengen. Op vandaag reeds verzamelt het personeel dagelijks in de loods om vervolgens te vertrekken voor de dagelijkse aannemersactiviteiten. Op verschillende tijdstippen werd een grote parkeerdruk vastgesteld langs de loods. Het veelvuldig aan en afrijden van vrachtverkeer zorgt voor gevaar in de naburige wijk waar heel wat jonge gezinnen wonen. Het bedrijf bevindt zich langs een smalle private weg. De wegen zijn voor het transport van camionetten en vrachtverkeer niet aangepast. Evenmin is de Leiemeersdreef thv Vlaskapel ingericht voor veelvuldig verkeer.

Ruimtegebruik: De aannemersactiviteiten beperken zich niet louter tot het gebruik van de loods. Ook buiten wordt gestapeld. Op de luchtfoto's sinds 2009 is zichtbaar dat er al heel wat bijkomende ruimte werd verhard en dat er bouwmaterialen gestockeerd wordt in open lucht. Dat is ook te merken op de foto's in het dossier. De loods bevindt zich in een bouwvrije strook wat wil zeggen dat elke vorm van bebouwing vermeden dient te worden.

Visueel vormelijke elementen: De loods werd opgetrokken in snelbouwbaksteen met een grote poort langs de voorzijde. Er zijn geen ramen in de loods aanwezig en het gebouw nodigt niet uit tot functioneel gebruik voor handel, horeca, kantoor en diensten. Vastgesteld kan worden dat de loods dan ook niet geschikt is voor een dergelijk gebruik. Daarnaast dient opnieuw gesteld te worden dat de loods niet gelegen is aan de openbare weg zodat een vlotte bereikbaarheid voor eventuele bezoekers niet haalbaar is.

...
”
...

Tegen deze beslissing tekenen de verzoekende partijen op 5 januari 2015 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 25 februari 2015 om dit beroep ontvankelijk doch ongegrond te verklaren en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

“ ...

4B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN

*De plaats van de aanvraag is volgens het gewestplan gelegen in **recreatief parkgebied**.*

*Middels het **BPA nr. 32 Leiemeers** werd deze bestemming verijnd: de bouwplaats is gelegen binnen **zone 2 “zone voor verweving van verschillende bestemmingen in open gebied”**.*

Deze zone is bestemd voor de verweving van agrarische activiteiten, natuurontwikkeling en dagrecreatie waarbij deze 3 functies worden beschouwd als gelijkwaardig en nevenschikt. Voorts zijn enkel activiteiten toegelaten die niet strijdig zijn met de vooropgestelde doelstellingen van de opbouw van het open gebied langs de Leie.

Het BPA geeft aan dat het bestaan van de gebouwen buiten de perimeter van artikel 16, zoals in casu, een uitdovend karakter heeft waardoor enkel instandhoudingswerken zijn toegelaten. Ten aanzien van het perceel geldt bovendien de overdruk (artikel 24) “zone met bouwverbod” omdat het perceel aansluit bij de R8.

De loods werd volgens de gegevens opgericht voor het gewestplan, wat impliceert dat het vermoeden van vergunning hier speelt. Omdat de loods werd opgericht in het kader van landbouwactiviteiten (opslag van vlas), het vergunningsplichtig karakter van de functiewijzigingen sinds 1984 en de loods sinds 2010 in gebruik is in functie van aannemingsactiviteiten, is er sprake van de regularisatie van een vergunningsplichtige functiewijziging.

De gevraagde functiewijziging is strijdig met de bestemmingsvoorschriften van het BPA. De gevraagde activiteiten staan niet in functie van de door het BPA beoogde ontwikkeling van het gebied, te meer is voor het gebouw in kwestie een uitdoofbeleid voorzien. Enkel instandhoudings- en onderhoudswerken zijn binnen deze zone mogelijk, de aanvraag voor het doorvoeren van een functiewijziging valt niet onder deze noemer en is strijdig met het uitdoofbeleid. In toepassing van artikel 4.4.1 VCRO kan geen afwijking worden toegestaan op bestemmingsvoorschriften.

Het argument van de beroeper dat de gebouwen, noch de omliggende percelen nooit een functie in het kader van dagrecreatie hebben gekregen, doet geen afbreuk aan de vastgestelde strijdigheid. Het college verwijst in haar beslissing naar de opmaak van een masterplan “Vlaspark” dat tot doel heeft om het centrum van Kuurne opnieuw te richten naar de Leie/Heulebeek en daarbij te focussen op het groene en recreatieve karakter van de site. Dit masterplan zal nadien worden vertaald in een RUP. Telefonisch onderhoud met de gemeente leert dat het masterplan zeer binnenkort ter goedkeuring wordt voorgelegd aan het college.

Ook de overweging dat wegens het uitblijven van een inrichtingsplan het BPA niet uitvoerbaar zou zijn is niet correct. Het feit dat de inrichtingsvoorschriften de opmaak van een globaal inrichtingsplan bij de eerste aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning verplichten, impliceert niet dat bij het uitblijven van een dergelijk plan het BPA haar rechtskracht zou verliezen.

Volledigheidshalve dient vastgesteld dat ook het besluit houdende de toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen geen soelaas brengt. Los van het feit dat de aanvraag de regularisatie van een zonevreemde functiewijziging betreft en er dus op heden geen sprake is van een hoofdzakelijk vergunde constructie wat de functie betreft, dient vastgesteld dat het besluit niet in de mogelijkheid voorziet om aannemingsactiviteiten/opslag van bouwmaterialen te vergunnen binnen de geldende bestemmingsvoorschriften..

*Er is derhalve een **legaliteitsbelemmering** om de aanvraag te vergunnen.*

...

4C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Gelet op de vastgestelde legaliteitsbelemmering is een beoordeling van de aanvraag op het vlak van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening niet dienend.

Toch kan nog het volgende worden opgemerkt:

In de bezwaren ingediend tijdens het openbaar onderzoek wordt gewezen op het uitdoofbeleid voorzien voor de roterij Sabbe en het feit dat de eigenaar van de roterij diverse werken heeft uitgevoerd zonder vergunning.

Zoals ook opgemerkt door het college dient vastgesteld dat huidige aanvraag geen betrekking heeft op de roterij doch enkel op een loods aan de overzijde van de straat. Beide sites hebben een andere eigenaar. Evenwel dient vastgesteld dat het BPA voor de betrokken loods een uitdoofbeleid voorziet nu deze gelegen is buiten de perimeter voorzien door artikel 16 (cfr. supra).

Volgens de bezwaren wordt de loods niet enkel gebruikt in functie van opslag. Dagelijks verzamelen de werknemers van aanvrager zich op de site om vervolgens te vertrekken naar de werven (zie tevens verklaringen van de aanvrager bij de opmaak van het PV). Hierdoor ontstaat een verhoogde dynamiek. In de beslissing stelt het college dat de loods wordt gebruikt als volwaardig bedrijfsgebouw en ter hoogte van de loods dagelijks diverse wagens aanwezig zijn. Verkeerstellingen wijzen uit dat er geen grote verkeersdruk is in de Roterijstraat zelf maar wel ter hoogte van de aantakking met de Kortrijksestraat. De bijkomende dynamiek die de aanvraag teweegbrengt in combinatie met de woonwijk Leiemeersdreef/Vlaskapel is niet aanvaardbaar. Het college wijst er ook op dat de wegenis dienstig voor de ontsluiting van het bedrijf niet is aangepast op veelvuldig verkeer met vracht- en bestelwagens.

Nazicht van het BPA leert dat de ontsluiting van het bedrijf wordt aangeduid als zone voor voetgangers- en fietsersdoorgang met toegang voor aangelanden. Gelet op de nabijheid van het jaagpad vormt de Leiemeersdreef een belangrijke verbindingssas met de Roterijstraat en de Bondgenotenlaan. Het BPA stelt dat enkel voertuigen eigen aan de toegelaten activiteiten mogelijk zijn, zoals reeds eerder werd gesteld is de aanvraag niet verenigbaar met de bestemmingsvoorschriften. De verhoogde dynamiek die de aanvraag met zich teweegbrengt is dan ook strijdig met het BPA en de goede ruimtelijke ordening die zij beoogt.

Met verwijzing naar het advies van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid dient vastgesteld dat de aanvraag ook niet functioneel inpasbaar is. Zoals reeds van in den beginne meegedeeld aan de aanvrager is deze locatie niet geschikt voor aannemingsactiviteiten, de activiteiten zijn storend voor de omgeving en staan haaks op de beoogde functies voor dit gebied.

...

Na de hoorzitting van 3 maart 2015 verklaart de verwerende partij het beroep op 2 april 2015 ongegrond en weigert een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“ ...

5B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN

*De plaats van de aanvraag is volgens het gewestplan gelegen in **recreatief parkgebied**.*

*Middels het **BPA nr. 32 Leiemeers** werd deze bestemming verfijnd: de bouwplaats is gelegen binnen **zone 2 “zone voor verweving van verschillende bestemmingen in open gebied”**.*

Deze zone is bestemd voor de verweving van agrarische activiteiten, natuurontwikkeling en dagrecreatie waarbij deze 3 functies worden beschouwd als gelijkwaardig en nevengeschied. Voorts zijn enkel activiteiten toegelaten die niet strijdig zijn met de vooropgestelde doelstellingen van de opbouw van het open gebied langs de Leie.

Het BPA geeft aan dat het bestaan van de gebouwen buiten de perimeter van artikel 16, zoals in casu, een uitdovend karakter heeft waardoor enkel instandhoudingswerken zijn toegelaten. Ten aanzien van het perceel geldt bovendien de overdruk (artikel 24) “zone met bouwverbod” omdat het perceel aansluit bij de R8.

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar toetst in het verslag de aanvraag als volgt aan de geldende bestemmingsvoorschriften:

...

De raadsman van de aanvrager verwijst naar een aanvullende nota. Raadsman volhardt in de vaststelling dat er nooit enige sprake is geweest van enige dagrecreatie en dat de loods nooit of ten minste de afgelopen 20 jaar geen landbouwfunctie heeft gehad. Het betreft een historisch gegroeide situatie. In de aankoopakte wordt enkel gewag gemaakt van een bouwovertreiding met betrekking tot aanleg van een parking, niet met betrekking tot de functie van de loods. Voorts herhaalt de raadsman dat het BPA bij gebrek aan inrichtingsplan niet uitvoerbaar is en het masterplan “Vlaspark” geen beleidsmatig gewenste ontwikkeling uitmaakt in de zin van artikel 4.3.1, §2 VCRO.

De raadsman van de gemeente stelt dat het bestaand gebruik van de loods geen hoofdzakelijk vergund karakter kent en de huidige functie strijdt met de voorschriften van het BPA. Tevens worden stukken neergelegd inzake de herstellvordering die begin februari werd opgestart. In repliek op de stelling van de aanvrager dat de gebouwen nooit een ander invulling hebben gekend en er geen recreatieve activiteiten zijn geweest stelt het voorafgaand advies dat “Dit doet geen afbreuk aan het – klaarblijkelijk niet-betwiste feit – dat vanaf de verwerving van de eigendom van de loods in 2010, en dus na de inwerkingtrekking van het bijzonder plan van aanleg en nadat op 1 mei 2000 het gewoonlijk gebruik van grond voor het opslaan van materialen en materiaal strafbaar was gesteld, de loods op onvergunde en gewoontelijke wijze wordt gebruikt voor opslag.” Evenmin wordt in dit advies tot de onwettigheid van het BPA besloten.

De raadsman van de aanvrager stelt in antwoord hierop geen dagvaarding te hebben ontvangen.

De deputatie stelt vast dat er geen nieuwe elementen worden aangebracht die het standpunt van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar weerleggen. Ondanks het feit dat noch de aanvrager noch de vorige eigenaars (Immo Brit en Aluminium Claerhout) de loods hebben gebruikt voor enige landbouwactiviteit of enige vorm van dagrecreatie, is er op heden geen sprake van een hoofdzakelijk vergunde constructie en is de aanvraag manifest strijdig met de vigerende bestemmingsvoorschriften. De deputatie mag bovendien het BPA ook niet op haar wettigheid beoordelen, zoals de aanvrager suggereert in de aanvullende nota. De vraag of het

masterpark, “Vlaspark” al dan niet kan worden beschouwd als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling in de zin van artikel 4.3.1, §2 VCRO is hieraan dan ook ondergeschikt. De deputatie treedt het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar dan ook volledig om de daarin vermelde redenen bij en maakt dit tot het hare. Er is een legaliteitsbelemmering om de aanvraag te vergunnen.

...

5C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Gelet op de vastgestelde legaliteitsbelemmering is een beoordeling van de aanvraag op het vlak van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening niet dienend.

5D CONCLUSIE

Overwegende dat de aanvraag strekt tot de regularisatie van een bestemmingswijziging van een bestaande loods naar handel, horeca, kantoorfunctie en diensten en inzonderheid de opslag van bouwmaterialen; dat de aanvraag moet worden getoetst aan de voorschriften van het BPA nr. 32 Leiemeers; dat er geen sprake is van een hoofzakelijk vergunde constructie en de aanvraag strijdig is met de geldende bestemmingsvoorschriften; dat er een legaliteitsbelemmering is om de aanvraag te vergunnen;
...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partijen voeren de schending aan van het BPA nr. 32 ‘Leiemeers’ (hierna BPA nr. 32), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet) en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het materieel motiveringsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

De verzoekende partijen voeren aan dat het BPA nr. 32 onwettig of minstens onuitvoerbaar is.

De verzoekende partijen stellen dat de loods gelegen is in een zone voor verweving van verschillende bestemmingen in open gebied (zone 2 van het BPA nr. 32). Deze zone is bestemd voor een verweving van de agrarische activiteiten, natuurontwikkeling en dagrecreatie. De

verzoekende partijen stellen verder dat de loods gelegen is een zone met bouwverbod (zone 24 van het BPA nr. 32).

Volgens de verzoekende partijen legt het BPA op dat voor zone 2 een globaal inrichtingsplan moet opgesteld worden om de natuurontwikkeling en het natuurbeheer in fasen te kunnen realiseren, waarin ook de structurele basisprincipes moeten vastgelegd worden. De verzoekende partijen voeren aan dat de gemeente er na 15 jaar niet in slaagt om zo'n plan op te stellen en dus niets onderneemt om de bestemming maar enigszins te realiseren.

De verzoekende partijen stellen dat het BPA nr. 32 dateert van 25 oktober 1999, maar dat pas eind 2013 of meer dan tien jaar later de overheid vragen stelt over de conformiteit van de loods (en de opslag van materialen) conform de BPA-voorschriften. Volgens de verzoekende partijen werd er nooit enig proces-verbaal opgesteld. De verzoekende partijen vinden het dan ook bijzonder laat om na 15 jaar niet alleen hen, maar ook de naburige eigenaars van loods, te confronteren met een zogenaamde zonevreemdheid, terwijl de overheid zelf nalatig is met de opmaak van een inrichtingsplan. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat het BPA nr. 32 niet uitvoerbaar is bij gebrek aan een inrichtingsplan, waardoor de bestreden beslissing er niet kan op steunen.

De verzoekende partijen merken ook op dat het opvallend is dat naar aanleiding van de aankoop van de loods het stedenbouwkundig uittreksel van de gemeente niets meldt over de zonevreemdheid van het gebouw. De verzoekende partijen voeren aan dat het gebouw al jaren gebruikt wordt als opslagplaats en al lang geen landbouwfunctie meer heeft en stellen verder dat de verwerende partij dit ook heeft vastgesteld in de bestreden beslissing.

De verzoekende partijen zijn verder van oordeel dat het BPA nr. 32 onwettig is, omdat voor zone 2 een inrichtingsplan moet opgesteld worden. De verzoekende partijen stellen dat de inrichting van de betrokken zones op objectieve wijze, concreet en gedetailleerd moet worden vastgelegd in het BPA zelf en niet in een later door de gemeenteraad en de gemachtigde ambtenaar goed te keuren inrichtingsplan. Door het opleggen van het indienen van het globaal inrichtingsplan wordt niet voldaan aan de door artikel 14 van het stedenbouwdecreet 1996 opgelegde vereiste om in het bijzonder plan van aanleg zelf, vooraf en op concrete wijze de inrichting van de te voorziene zones vast te leggen. De verzoekende partijen zijn dan ook van oordeel dat het BPA nr. 32 onwettig is en dat het buiten beschouwing moet worden gelaten overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet.

Tot slot wijzen de verzoekende partijen erop dat de houding van de gemeente en van de verwerende partij strijdig is met het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, omdat zij jaren de indruk gegeven hebben het BPA niet toe te passen en plots het geweer van schouder veranderen.

2.

De verwerende partij antwoordt dat de opmaak van een globaal inrichtingsplan geen aanleiding heeft gegeven tot enige rechtsonzekerheid in hoofde van de verzoekende partijen. De verwerende partij verwijst naar rechtspraak van de Raad van State om te stellen dat de opmaak van een globaal inrichtingsplan kan worden gevraagd voor zover dit geen voorwendsel is om de opmaak van gedetailleerde bestemmingsvoorschriften door te schuiven naar een later tijdstip. De verwerende partij is van oordeel dat de bestemmingszones waarop het inrichtingsplan betrekking heeft, zondermeer duidelijk zijn.

De verwerende partij argumenteert verder dat er geen twijfel kan bestaan over het feit dat de beoogde activiteiten van de verzoekende partijen niet verenigbaar zijn met de geldende

bestemmingsvoorschriften en dat het opmaken van een globaal inrichtingsplan hier niets aan zal veranderen. Volgens de verwerende partij kunnen de verzoekende partijen geen enkel nuttig belang doen gelden bij het ontbreken van enig inrichtingsplan nu hiermee hoe dan ook uitvoering moet gegeven worden aan de voorziene bestemmingen waarmee de aanvraag van de verzoekende partij zonder meer strijdig is.

Waar de verzoekende partijen verwijzen naar de aankoopakte van het perceel, alweer geen gewag wordt gemaakt van enige bouwovertreiding met uitzondering van de parking, stelt de verwerende partij dat dergelijke stukken van louter burgerrechtelijke aard zijn en vanuit stedenbouwkundig oogpunt niet bepalend zijn voor de beoordeling van de aanvraag.

Tot slot voert de verwerende partij aan dat de verzoekende partijen op geen enkele wijze concretiseren in welk opzicht de verwerende partij foutieve verwachtingen zou hebben gecreëerd. De verwerende partij stelt ook nog dat het niet aan haar toekomt om een dergelijk inrichtingsplan op te maken.

3.

De verzoekende partijen voeren aan dat uit artikel 14, lid 1 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening blijkt dat een bijzonder plan van aanleg ertoe strekt om voor het volledige plangebied een gedetailleerde bestemming vast te leggen, met inbegrip van de voorschriften betreffende de plaatsing, de grootte, de welstand van de gebouwen en afsluitingen, de binnenplaatsen en tuinen.

Volgens de verzoekende partijen bevestigt de verwerende partij dat er geen inrichtingsplan voorligt bij het BPA, terwijl in dit plan nochtans de structurele basisprincipes voor zone 2 moesten vastgelegd worden. De verzoekende partijen voeren aan dat hun perceel gedeeltelijk gelegen is in zone 2, waardoor zij belang hebben om dit middel op te werpen.

De verzoekende partijen stellen verder dat uit het rechtszekerheidsbeginsel volgt dat de stedenbouwkundige voorschriften voldoende duidelijk moeten worden geformuleerd. Volgens de verzoekende partijen heeft de voormelde werkwijze aanleiding tot rechtsonzekerheid omdat er in de gegeven omstandigheden geen duidelijkheid bestaat over de toekomstmogelijkheden van hun perceel, aangezien de 'structurele basisprincipes' ontbreken. Voor de verzoekende partijen is het niet duidelijk wat onder deze principes moet begrepen worden en hoever deze kunnen gaan.

De verzoekende partijen voeren verder aan dat het door de verwerende partij aangehaalde arrest van de Raad van State ook aansluit bij haar standpunt, met name dat de gedetailleerde bestemming niet mag doorgeschoven worden.

De verzoekende partijen kunnen de verwerende partij volgen waar zij stelt dat het niet aan haar is om een inrichtingsplan op te stellen, maar de verzoekende partijen zijn wel van oordeel dat van een zorgvuldig bestuur mag verwacht worden dat zij dit opmerkt en meeneemt bij de beoordeling van haar beslissing. Volgens de verzoekende partijen had de verwerende partij de argumentatie van de gemeente om de vergunning te weigeren kunnen weerleggen door te stellen dat er geen inrichtingsplan aanwezig is.

Beoordeling door de Raad

1.

De aanvraag beoogt de functiewijziging naar handel, horeca, kantoorfunctie en diensten, in het bijzonder de opslag van bouwmaterialen.

Het perceel waarop de aanvraag betrekking heeft, is gelegen in het op 25 oktober 1999 goedgekeurd BPA nr. 32 'Leiemeers', meer bepaald in een 'zone voor verweving van verschillende bestemmingen in open gebied', met name een verweving van agrarische activiteiten, natuurontwikkeling en dagrecreatie.

In de bestreden beslissing besluit de verwerende partij tot een strijdigheid van de aanvraag met de bestemmingsvoorschriften van dit BPA.

De verzoekende partijen argumenteren dat het BPA nr. 32 niet uitvoerbaar is bij gebrek aan een inrichtingsplan, waardoor de bestreden beslissing er niet kan op steunen.

2.

De Raad moet, als een met rechtspraak belast orgaan (administratief rechtscollege), reglementaire besluiten toetsen op de wettigheid ervan en ze, bij onwettigheid, op basis van artikel 159 van de Grondwet, buiten toepassing laten.

De toepassing van artikel 159 van de Grondwet door de Raad is bijgevolg, anders dan bij een vergunningverlenende overheid, niet beperkt tot 'flagrante' onwettigheden.

Artikel 4.1.1 VCRO bepaalt:

"Voor de toepassing van deze titel wordt verstaan onder:

...

c) een bijzonder plan van aanleg, in welk geval het betrekking heeft op de omschrijving van de gedetailleerde bestemming van de verschillende delen van het grondgebied voor bewoning, nijverheid, landbouw of enig ander gebruik,

..."

Uit deze decretale bepaling volgt dat een bijzonder plan van aanleg een reglementaire akte is die toelaat de bestemming van een gebied vast te leggen en te verzekeren.

Bijgevolg kan men de regelmatigheid van een BPA, dat reglementaire voorschriften bevat, bij wijze van exceptie opwerpen.

De Raad moet dan ook beoordelen of de door de verzoekende partij opgeworpen exceptie van onwettigheid van het BPA gegrond is en, zo ja, het BPA buiten toepassing laten.

De relevante bepalingen in het BPA nr. 32 zijn:

"2. Zone voor verweving van verschillende bestemmingen in open gebied

- Deze zone is bestemd voor een verweving van de agrarische activiteiten, natuurontwikkeling en dagrecreatie. Deze drie functies worden beschouwd als gelijkwaardig en nevengeschied.*
- De gebieden gelegen binnen deze zone dienen het open en groen karakter te behouden.*
- Het karakter van deze zone dient met respect voor de identiteits- en beleevingswaarden van het landschap behandeld te worden. De waardevolle ecologische, cultuurhistorische of educatieve elementen moeten bewaard worden.*

- Om van de zones nr. 1 en nr. 2 een ruimtelijk autonoom geheel te kunnen vormen dient er langs de achterkanten van de bebouwing in de bondgenotenlaan en de Roterijstraat een visueel scherm gerealiseerd te worden. Dit scherm wordt gevormd door een strook van minimum 10 m breedte, aangeplant met hoog- en laagstammig groen. De beplanting moet zo gekozen worden dat de afschermingsfunctie ook tijdens de winterperiode gewaarborgd wordt.
- Voor het geheel van de zones nr. 1 en nr. 2 dient een globaal inrichtingsplan opgesteld te worden om de natuurontwikkeling en natuurbeheer in fasen te kunnen realiseren. In dit plan dienen de structurele basisprincipes vastgelegd te worden.

functies:

a/ agrarisch gebruik

Voor landbouwdoeleinden mogen de gronden enkel aangewend worden als grasland voor beweiding en hooiland en/of vlasweide (slechts traditionele basisbewerkingen) – (accent op meersenkarakter van het landschap). In geval van gebruik van de gronden als weiland voor vee, mogen er schuilhokken voor dieren opgetrokken worden. Deze constructies dienen de maximumhoogte van 3 m te respecteren, van 3 kanten afgesloten zijn (zonder openingen) en licht hellend dak te hebben (lessenaarsdak). Omzetting van de graslanden naar akkerland is niet toegelaten.

b/ natuurontwikkeling

Het uitvoeren van natuurontwikkeling en natuurbeheer wordt enkel toegelaten op basis van een globaal inrichtingsplan, opgemaakt voor het geheel van de zones A en B.

c/ recreatie

Slechts die vormen van de dagrecreatie, die het karakter van het gebied niet aantasten, zijn toegelaten; bv. wandelroutes, conditie- en fitnessparcours (ligging), paardensport (ruitercircuit), speelweiden en pleinen voor kinderen en jeugdbewegingen, in beperkte mate event. cyclocrossterrein, educatieve circuits, open ruimte horende bij een kinderboerderij, enz.

Verder zijn slechts die activiteiten toegelaten die niet strijdig zijn met de vooropgestelde doelstelling van de opbouw van het open gebied langs de Leie.

- In deze zone mogen slechts werken uitgevoerd worden die strikt noodzakelijk zijn voor de openstelling en/of aanleg van het gebied:
vergunningsplichtige werken (indicatieve opsomming):
aanleggen van ondergrondse leidingen; plaatsen van draadafsluitingen, rooien van bestaande houtachtige beplanting; bebossen of aanplanten van alleenstaande bomen; realisatie van volume-constructies met een duidelijk educatief, agrarisch of recreatief doel, zoals schuilhut met het maximum volume van 40 m³, enz.
- verboden werken (indicatieve opsomming):
oprichten van nieuwe gebouwen en volume-constructies met een blijvend karakter; realisatie van infrastructuur voor rustversturende activiteiten, zoals gemotoriseerde sporten; aanleg van nieuwe wegen; aanleg van bovengrondse leidingen; plaatsen van afsluitingen in beton; alle reliëfwijzigingen; aanbrengen van om het even welke publiciteit, enz.

- *De bestaande bedrijfsactiviteiten m.b.t. vlasverwerking mogen behouden blijven. Andere industrieën worden enkel binnen de perimeter (zone 16) toegelaten voor zolang de goedgekeurde vergunningen geldig zijn.*

Het bestaan van de gebouwen, gelegen buiten de perimeter, heeft een uitdovend karakter. Dat betekent dat aan deze gebouwen enkel de instandhoudingswerken toegelaten zijn (grote onderhoudswerken).

- *Elke vorm van uitbreiding van de gebouwen buiten de perimeter is verboden.*
- *karakter: niet bepaald*

Uit deze bepaling volgt dat er een globaal inrichtingsplan vereist is enkel en alleen voor het uitvoeren van natuurontwikkeling en natuurbeheer. De verzoekende partijen kunnen dus niet gevolgd worden waar zij stellen dat een inrichtingsplan moet opgesteld worden voor alle bestemmingen, bepaald in zone 2. Uit bovenvermelde bepaling volgt immers heel duidelijk dat er geen globaal inrichtingsplan moet opgesteld worden voor de bestemming agrarische activiteiten en voor dagrecreatie. De Raad is van oordeel dat deze bestemmingen voldoende gedetailleerd en concreet worden beschreven in het BPA en dat deze bestemmingen dus uitvoerbaar zijn. Het kan niet betwist worden dat de opslag van bouwmaterialen niet verenigbaar is met de bestemming agrarisch gebruik, noch met de bestemming dagrecreatie. De verwerende partij heeft dan ook terecht geoordeeld dat de aanvraag manifest strijdig is met de vigerende bestemmingsvoorschriften.

De Raad stelt verder vast dat de verzoekende partijen met hun aanvraag geen activiteiten van natuurontwikkeling of natuurbeheer beogen, maar wel de opslag van bouwmaterialen. De verzoekende partijen hebben dan ook geen belang bij het feit dat er op vandaag geen inrichtingsplan is opgemaakt voor de bestemming natuurontwikkeling.

3.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partijen voeren de schending aan van artikel 24 van het BPA nr. 32 'Leiemeers', van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder van het materieel motiveringsbeginsel.

De verzoekende partijen voeren aan dat het BPA een tabel met bouwzones bevat, waarin de hoofd- en nevenbestemmingen worden bepaald per zone. Volgens de verzoekende partijen is hun loods gelegen in de zone met bouwverbod (artikel 24 van het BPA nr. 32). De verzoekende partijen stellen dat de hoofdbestemming van zone 24 een zone met bouwverbod is, maar dat er geen andere bestemmingen gelden volgens deze tabel.

Uit de voorschriften voor zone 24 volgt, volgens de verzoekende partijen, dat de zone met bouwverbod geen specifieke bestemmings- of functiebestemmingen bevat, zodat de opslag van bouwmaterialen in de bestaande loods niet verboden is. De verzoekende partijen stellen verder

dat de functiewijziging geen invloed heeft op de structuur en de oppervlakte van het gebouw, aangezien het altijd dienst heeft gedaan als opslagruimte.

De verzoekende partijen zijn van oordeel dat beperkingen, ook deze van het BPA, steeds restrictief moeten geïnterpreteerd worden, zodat de verwerende partij een bouwverbod niet mag lezen als een verbod op functiewijzigingen.

De verzoekende partijen concluderen dat er dan ook geen sprake is van een bestemming of functie in strijd met de voorschriften van het BPA.

2.

De verwerende partij antwoordt dat in de bestreden beslissing toegelicht wordt dat de bouwplaats volgens het BPA gelegen is in een “zone voor verweving van verschillende bestemmingen in open gebied”, alwaar agrarische activiteiten, natuurontwikkeling en dagrecreatie als gelijkwaardige functies worden beschouwd. Volgens de verwerende partij is de aanvraag tot functiewijziging naar opslag voor bouwmaterialen geenszins verenigbaar met bovenstaande bestemmingen. De verwerende partij voert aan dat de verzoekende partijen deze basisbestemmingsvoorschriften volledig buiten beschouwing laten en volledig voorbij gaan aan de essentie van de bestemmingsvoorschriften. De verwerende partij concludeert dat de aanvraag strijdig is met de bestemmingsvoorschriften, zelfs los van het aanvullend voorschrift C24.

De verwerende partij stelt dat uit artikel C24 volgt dat voor de bouwplaats een bouwverbod geldt waarbij aan de bestaande gebouwen enkel instandhoudings- en onderhoudswerken zijn toegelaten. Waar de verzoekende partijen wijzen op de restrictieve interpretatie van het BPA, is de verwerende partij van oordeel dat een correcte restrictieve interpretatie impliceert dat enkel en alleen instandhoudingswerken zijn toegelaten en dat andere werken, zoals bijvoorbeeld voorliggende functiewijziging, zijn uitgesloten. Om haar stelling te staven verwijst de verwerende partij naar de bestemmingsvoorschriften voor zone 2 alwaar uitdrukkelijk wordt gesteld dat voor gebouwen buiten de aangeduide perimeter, zoals in casu een uitdoofbeleid geldt, terwijl de activiteiten binnen de perimeter wel nog mogelijk zijn gedurende de geldigheid van de goedgekeurde vergunningen.

De verwerende partij concludeert dat zij op goede gronden heeft vastgesteld dat er een legaliteitsbelemmering is om de aanvraag te weigeren en dat zij haar beslissing ook afdoend en draagkrachtig heeft gemotiveerd.

3.

De verzoekende partijen voegen nog toe dat de verwerende partij een te ruime interpretatie geeft aan het bouwverbod van zone 24, met name dat dit bouwverbod ook een verbod tot functiewijziging omvat. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat het woord ‘bouwverbod’, welke niet wordt gedefinieerd in het BPA, enkel verwijst naar constructieve ingrepen, waardoor het niet van toepassing is op een functiewijziging.

De verzoekende partijen voeren bovendien nog aan dat voor zone 24 specifieke voorschriften gelden, waardoor de voorschriften van zone 2 niet meer gelden, anders zouden de voorschriften voor zone 2 hernomen zijn bij zone 24. De verzoekende partijen concluderen dat de verwerende partij geen ondersteuning vindt in het BPA.

Beoordeling door de Raad

Uit de bespreking onder het eerste middel is gebleken dat de verwerende partij in de bestreden beslissing oordeelt dat de aanvraag strijdig is met de voorschriften van zone 2 van het BPA nr. 32

en dat de verzoekende partijen er niet in slagen de onwettigheid van dit motief aan te tonen. Dit motief volstaat om de bestreden beslissing te dragen.

In het tweede middel bekritiseren de verzoekende partijen het motief van de bestreden beslissing dat de aanvraag niet verenigbaar zou zijn met de voorschriften van zone C24 van het BPA nr 32. De verzoekende partijen uiten hiermee kritiek op een bijkomend, overtoollig motief van de bestreden beslissing. Het eventueel gegrond bevinden van dit middel kan niet leiden tot de vernietiging van de bestreden beslissing.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 350 euro, ten laste van de verzoekende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 22 augustus 2017 door de vijfde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Tariq PELS

Pieter Jan VERVOORT