

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 30 januari 2018 met nummer RvVb/A/1718/0497  
in de zaak met rolnummer 1516/RvVb/0685/A

Verzoekende partij	de <b>LEIDEND AMBTENAAR</b> van het departement RUIMTE VLAANDEREN,  vertegenwoordigd door advocaat Paul AERTS met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Coupure 5
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van <b>OOST-VLAANDEREN</b>
Tussenkomenende partij	de bvba <b>JANDA VERVOER</b>  vertegenwoordigd door advocaat Koen VAN WYNSBERGE met woonplaatskeuze op het kantoor te 9860 Oosterzele, Kwaadbeek 47a

---

### I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 16 juni 2016 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 21 april 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkomenende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Melle van 15 december 2015 gedeeltelijk ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomenende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden en voor een periode van vijf jaar voor het regulariseren van de opslag en verwerking van hoogstammen tot brandhout op een perceel gelegen te 9090 Melle, Caritasstraat zn, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie B, nummer 452C.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomenende partij verzoekt met een aangetekende brief van 18 juli 2016 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomenende partij met een beschikking van 10 oktober 2016 toe in de debatten.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkomenende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in. De tussenkomenende partij dient een laatste schriftelijke uiteenzetting in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 19 december 2017.

De verzoekende, verwerende en tussenkomende partij verschijnen schriftelijk.

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.

De artikelen 37 en 38 DBRC-decreet zijn van toepassing zoals gewijzigd door het decreet van 9 december 2016.

### III. FEITEN

De tussenkomende partij dient op 15 oktober 2015 (datum van het ontvangstbewijs) bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Melle een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het regulariseren van de opslag en verwerking van hoogstammen tot brandhout” op een perceel gelegen te 9090 Melle, Caritasstraat zn.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Gentse en Kanaalzone’, vastgesteld met koninklijk besluit van 14 september 1977, in parkgebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 4 november 2015 tot en met 3 december 2015, wordt er een bezwaarschrift ingediend.

Het Agentschap voor Natuur en Bos adviseert op 25 november 2015 ongunstig.

Het Agentschap Wegen en Verkeer, district Gentbrugge, adviseert op 3 december 2015 ongunstig.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 9 december 2015 :

“ ...

#### Openbaar onderzoek

...

*Er werd 1 bezwaarschrift ingediend, ondertekend door 10 personen.*

*Het bezwaarschrift handelt over:*

*De continue geluidshinder van de activiteit, nl. verzagen van bomen tot brandhout. Dat een dergelijke industriële activiteit thuishoort in industriegebied maar niet in een bebouwde kom, of parkgebied.*

*De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar neemt omtrent deze bezwaarschriften het volgende standpunt in: **gegrond**.*

...

#### Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

*Het perceel van ruim 2.300 m<sup>2</sup> bebouwd met een veldschuur situeert zich aan de buitenrand van de woonkern Melle-centrum. Links situeert zich de verhoogde E40. Rechts situeert zich een woonlint van zonevreemde woningen gelegen in parkgebied.*

*De aanvraag beoogt het regulariseren van opslag en verwerking van boomstammen tot verkoopsklaar brandhout.*

...

*Advies en eventueel voorstel van voorwaarden*

*De aanvraag is gelegen in parkgebied.*

*Het aldaar stapelen van boomstammen afkomstig van andere locaties en het verwerken ervan tot brandhout is een zonevreemde exploitatie. Het gaat hier duidelijk niet over werkzaamheden i.f.v. het natuurbehoud of de bosbouw, maar om een bedrijvigheid die plaatsvindt in open lucht door een firma die handelt in brandhout.*

*Deze activiteit genereert veel lawaaihinder. Het bezwaarschrift ingediend door de 10 aanpalende bewoners en dan ook terecht en gegrond. De hinder is van deze aard dat het onverenigbaar is met de omgeving.*

*...*

**Ongunstig.** *De activiteiten dienen onmiddellijk te worden gestopt en al het materiaal (boomstammen, brandhout,...) en het materieel (motorzaag, kliefmachine,...) dienen te worden verwijderd binnen de 3 maanden.*

*...”*

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 15 december 2015 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij. Het college beslist:

*“ ...*

*Na grondig onderzoek van de aanvraag met de geldende voorschriften en van de verenigbaarheid van de aangevraagde constructie met de in de onmiddellijke omgeving bestaande ruimtelijke ordening, is het college van burgemeester en schepenen van mening dat de door de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar in zijn advies geformuleerde motivering dermate afdoende en concreet is, dat het college van burgemeester en schepenen hieraan niets toe te voegen heeft. Het college van burgemeester en schepenen treedt de door de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar uitgebrachte advies dan ook uitdrukkelijk bij en maakt dit advies tot het zijne.*

**BIJGEVOLG BESLIST HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN IN DE ZITTING VAN 15/12/2015 HET VOLGENDE:**

*Het college van burgemeester en schepenen weigert de stedenbouwkundige vergunning.*

*...”*

Tegen deze beslissing tekent de tussenkomende partij op 18 januari 2016 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 4 maart 2016 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

*“ ...*

*De aanvraag is principieel strijdig met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven.*

*Immers, ter plaatse heeft zich een ambachtelijke activiteit ontwikkeld die slaat op het stockeren van boomstammen en het verwerken ervan tot brandhout (zagen-klieven)*

*De aanvraag beoogt aldus het regulariseren van opslag en verwerking van boomstammen tot verkoopsklaar brandhout.*

*Links van de achterin gepositioneerde veldschuur vraagt men een strook aan van zowat 65m lang bij 6 à 7m breed alwaar men tot een hoogte van 3,50m boomstammen wil stapelen. Men voorziet in een inbuffering tegen de perceelgrenzen aan met een haag van 2,50m breed bij 1,20m hoog.*

*De gevraagde inrichting en activiteit staat echter niet in het teken van het in zijn staat bewaren van het park of bos of van het onderhoud en inrichting ervan, maar om een*

*houtbewerkingsbedrijvigheid die plaatsvindt in open lucht door een firma die handelt in brandhout.*

*In die zin is het gevraagde dan ook strijdig met de gewestplanbestemming.*

*Het Agentschap voor Natuur en Bos bracht op 26 oktober 2015 een ongunstig advies uit stellende dat de aanvraag strijdt met de bestemming, dat het stapelen en verder verwerken van het hout dat afkomstig is van andere locaties tot brandhout niet valt onder natuurbehoud of bosbouw en derhalve zonevreemd is, dat de activiteit veel lawaaihinder teweegbrengt wat negatief is voor de fauna van het aangrenzend bos. Gelet op het bovenstaande dient dit advies te worden bijgetreden.*

*Het gevraagde valt niet binnen enige decretaal voorziene afwijkingsbepaling.*

*Uit dit alles dient te worden besloten dat de aanvraag strijdt met de gewestplanbestemming van parkgebied en derhalve niet voor vergunning kan in aanmerking komen.*

#### De goede ruimtelijke ordening

*Gelet op bovenstaande legaliteitsbelemmernis zijn verdere opportuniteitsafwegingen overbodig.*

#### Conclusie

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

*Stedenbouwkundige vergunning dient te worden geweigerd.*

*...*

Na de hoorzitting van 15 maart 2016 verklaart de verwerende partij het beroep op 21 april 2016 gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

*“ ...*

*De aanvraag is principieel strijdig met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven.*

*Immers, ter plaatse heeft zich een ambachtelijke activiteit ontwikkeld die slaat op het stockeren van boomstammen en het verwerken ervan tot brandhout (zagen-klieven)*

*De aanvraag beoogt aldus het regulariseren van opslag en verwerking van boomstammen tot verkoopsklaar brandhout.*

*Links van de achterin gepositioneerde veldschuur vraagt men een strook aan van zowat 65 m lang bij 6 à 7 m breed alwaar men tot een hoogte van 3,50 m boomstammen wil stapelen. Men voorziet in een inbuffering tegen de perceelgrenzen aan met een haag van 2,50 m breed bij 1,20 m hoog.*

*De gevraagde inrichting en activiteit staat echter niet in het teken van het in zijn staat bewaren van het park of bos of van het onderhoud en inrichting ervan, maar om een houtbewerkingsbedrijvigheid die plaatsvindt in open lucht door een firma die handelt in brandhout.*

*In die zin is het gevraagde dan ook strijdig met de gewestplanbestemming.*

*Het Agentschap voor Natuur en Bos bracht op 26 oktober 2015 een ongunstig advies uit stellende dat de aanvraag strijdt met de bestemming, dat het stapelen en verder verwerken van het hout dat afkomstig is van andere locaties tot brandhout niet valt onder natuurbehoud of bosbouw en derhalve zonevreemd is, dat de activiteit veel lawaaihinder teweegbrengt wat negatief is voor de fauna van het aangrenzend bos. Gelet op het bovenstaande dient dit advies te worden bijgetreden.*

*Zo de activiteiten zich evenwel beperken tot de opslag en verwerking van het hout afkomstig van het onderhoud van het aanpalend parkgebied, dan kan dit in overeenstemming geacht worden met de geldende bestemmingsbepalingen.*

*Een tijdelijke vergunning van 5 jaar kan onder voornoemde voorwaarde worden verleend.*

De goede ruimtelijke ordening

Onder voormelde voorwaarde zal een vergunning de goede ruimtelijke ordening niet verstoren, aangezien deze het onderhoud van het park ten goede komt.

Conclusie

Uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep gedeeltelijk voor inwilliging vatbaar is. Stedenbouwkundige vergunning, waarvan de geldigheidsduur beperkt wordt tot een periode van 5 jaar, kan worden verleend onder de voorwaarde dat de activiteiten zich beperken tot de opslag en verwerking van het hout afkomstig van het onderhoud van het aanpalend parkgebied.

**Besluit**

Artikel 1: Het beroep ingesteld tegen de beslissing van 15 december 2015 van het college van burgemeester en schepenen van Melle houdende weigering van een stedenbouwkundige vergunning, aangevraagd door B.V.B.A. Janda Vervoer bvba, wordt gedeeltelijk ingewilligd. Stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor een periode van 5 jaar, en onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat de activiteiten zich beperken tot de opslag en verwerking van het hout afkomstig van het onderhoud van het aanpalend parkgebied.

...”

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**

**A. Eerste en tweede middel**

*Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij zet in haar eerste middel de schending uiteen van het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan ‘Gentse en Kanaalzone’, van artikel 14.4.4 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: Inrichtingsbesluit), 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.

Zij wijst erop dat het perceel waarop de bestreden beslissing betrekking heeft volgens de planologische bepalingen van het gewestplan gelegen is in parkgebied, dat overeenkomstig artikel 14.4.4 van het Inrichtingsbesluit in zijn staat bewaard moet worden of bestemd is om zodanig ingericht te worden dat het, in de al dan niet verstedelijkte gebieden, een sociale functie kan vervullen.

De verzoekende partij herhaalt het ongunstig advies dat op 25 november 2015 verleend werd door het Agentschap voor Natuur en Bos, dat in de bestreden beslissing wordt bijgetreden en waarin volgens de verzoekende partij terecht wordt gesteld dat het stapelen en verder verwerken van hout, afkomstig van "*het aanpalend parkgebied*" niet valt onder natuurbehoud en bosbouw.

De verwerende partij kan dan ook de strijdigheid met het bestemmingsvoorschrift van het geldende gewestplan niet wegnemen door een tijdelijke vergunning voor vijf jaar te verlenen onder de voorwaarde dat de activiteiten zich beperken tot de opslag en verwerking van het hout afkomstig van het onderhoud van het "*aanpalend parkgebied*". Bovendien houdt de zorgvuldigheids- en motiveringsplicht in dat de motivering van de bestreden beslissing moet verduidelijken en aangegeven wat er onder "*aanpalend parkgebied*" wordt verstaan (het terrein is gelegen in het parkgebied) en waarom dit dan wel in overeenstemming is met de gewestplanbestemming.

In het tweede middel stelt de verzoekende partij dat de bestreden beslissing een schending vormt van artikel 4.2.19, §1 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet, van het zorgvuldigheids-, het redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De in de bestreden beslissing opgelegde voorwaarde, die verwijst naar "*het aanpalend parkgebied*" is volgens de verzoekende partij niet alleen strijdig met het bestemmingsvoorschrift van het gewestplan, maar ook met de aanvraag zelf. In de beschrijvende nota bij de aanvraag wordt namelijk duidelijk aangegeven dat het op te slaan en te verwerken hout helemaal niet afkomstig is van het "*aanpalend parkgebied*" en evenmin van het parkgebied waarin het perceel van de aanvrager gelegen is. De boomstammen worden blijkens de nota aangeleverd per vrachtwagen, en in het aanvraagdossier bevindt zich ook geen kapmachtiging en/of bosbeheerplan. Waar een voorwaarde zou moeten inhouden dat de wederrechtelijke activiteiten van de aanvrager, die strijdig zijn met het gewestplan, gestopt zouden moeten worden, wordt er toch een vergunning toegestaan. De verzoekende partij betwist bovendien dat de opgelegde voorwaarde voldoende duidelijk en precies is.

Uit de overwegingen van de bestreden beslissing blijkt nergens dat de opgelegde voorwaarde kan worden uitgevoerd en in overeenstemming is met de gevraagde regularisatie.

2.

De verwerende partij stelt in haar antwoordnota met betrekking tot het eerste middel dat zij enkel een vergunning heeft verleend voor opslag en verwerking van het hout afkomstig uit het parkgebied in het kader van het onderhoud van dit parkgebied, en dat deze vergunning wordt beperkt in de tijd. De bestemming 'parkgebied' wordt dan ook niet miskend en de zorgvuldigheidsplicht wordt niet geschonden.

Met betrekking tot het tweede middel antwoordt zij dat de vergunning specifiek als voorwaarde oplegt dat er enkel activiteiten toegestaan zijn voor verwerking van hout dat afkomstig is uit het parkgebied, zodat de aanvoer van hout niet toegelaten is. Indien de vergunninghouder dit verbod overtreedt, betreft dit een zaak van handhaving.

3.

De tussenkomende partij argumenteert met betrekking tot het eerste middel dat het Agentschap voor Natuur en Bos verkeerdelijk stelt dat natuur of bosbouw mogelijk zijn in parkgebieden, en dat de activiteit van de tussenkomende partij niet te beschouwen valt als één van deze activiteiten. Het artikel 14.4.4 van het Inrichtingsbesluit spreekt niet over natuurbehoud en bosbouw, maar stelt dat de parkgebieden in hun staat moeten bewaard worden of als dusdanig worden ingericht. Bosbouw en natuurbehoud zijn *an sich* niet toegelaten in parkgebied, tenzij zij als nevensgeschikte functies aanwezig zijn in parkgebied en ertoe bijdragen dat het parkgebied behouden kan blijven.

Het middel mist dan ook feitelijke grondslag waar het stelt dat de gewestplanvoorschriften worden miskend omdat het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos niet wordt gevolgd. De tussenkomende partij stelt dat het advies in tegendeel eerder een verkeerde invulling lijkt te geven aan wat er volgens de gewestplanvoorschriften mogelijk is.

De bestreden beslissing stelt duidelijk dat de verwerende partij van oordeel is dat de door de tussenkomende partij uitgevoerde activiteiten in overeenstemming zijn met de gewestplanbestemming in zoverre de tussenkomende partij overgaat tot opslag en bewerking van hout afkomstig van het onderhoud van het aanpalende parkgebied. Deze stelling is niet feitelijk of juridisch onjuist.

Het omliggende parkgebied is ongeveer 55 ha groot, en uit niets blijkt dat de tussenkomende partij haar beperkte en laagdynamische activiteit niet zou kunnen beperken tot de thans door de bestreden beslissing toegelaten variant.

De tussenkomende partij stelt voorts dat ook de typevoorschriften voor RUP's toelaten dat bosbouw en alle handelingen die daarmee samenhangen worden uitgevoerd in parkgebied, in zoverre deze bosbouw nevensgeschikt is aan de hoofdbestemming van het parkgebied. Het zijn net deze nevensgeschikte activiteiten die de verwerende partij toelaat in de thans bestreden beslissing.

Er geldt op dit punt geen bijzondere of bijkomende motiveringsplicht. De aanvraag dient getoetst te worden aan de gewestplanvoorschriften en niet aan een advies van het Agentschap voor Natuur en Bos dat een verkeerde invulling geeft aan de toepasselijke voorschriften. Het is ten slotte logisch dat het begrip "*aanpalend parkgebied*" in zijn spraakgebruikelijke betekenis verstaan dient te worden, en aldus slaat op de percelen, gelegen in parkgebied, in de omgeving van het gebruiksterrein van de tussenkomende partij. De bestreden beslissing is volgens de tussenkomende partij dan ook niet onduidelijk of onvoldoende gemotiveerd.

De tussenkomende partij herhaalt aangaande het tweede middel dat het begrip "*aanpalend parkgebied*" in de spraakgebruikelijke betekenis begrepen moet worden, en aldus slaat op de ongeveer 55 ha parkgebied die in de omgeving van het gebruiksterrein van de tussenkomende partij ligt. De opgelegde voorwaarde is dan ook een perfect geldige en wettige vergunningsvoorwaarde die in geval van gebeurlijke overtreding in het kader van het handhavingsbeleid dient te worden gesanctioneerd.

Zij is van mening dat de verzoekende partij geen wettigheidskritiek levert op de vergunningsbeslissing, maar een intentieproces voert tegen de tussenkomende partij waarbij zij geen enkel argument aanbrengt waarom er niet zou kunnen worden voldaan aan de opgelegde voorwaarde.

De voorwaarde stipuleert voldoende duidelijk en ondubbelzinnig wat er toegelaten is, en een verbod dient niet voorafgaand aan enige bewezen inbreuk en in algemene bewoordingen vermeld te worden in een stedenbouwkundige vergunningsvoorwaarde.

Het feit dat er in het aanvraagdossier geen kapmachtiging aanwezig is, is alleszins niet van aard om de opgelegde voorwaarde onwettig te bevinden. De tussenkomende partij wijst erop dat haar activiteiten overigens slechts in overeenstemming zijn met het parkgebied in zoverre deze gericht zijn op het onderhoud van het aanpalende parkgebied, en niet op het kappen of rooien van dit gebied.

4.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij met betrekking tot het eerste middel dat de opmerking van de tussenkomende partij dat het uitgangspunt van het Agentschap voor Natuur en Bos verkeerd is, geen afbreuk doet aan het feit dat de verwerende partij de vergunning verleend heeft ondanks het feit dat zij het advies is bijgetreden. Het voorwerp van de bestreden vergunning betreft niet het bewaren van de parkgebieden in hun staat, maar wel het stapelen en verder verwerken van hout, afkomstig van andere locaties, tot brandhout. Een dergelijke activiteit is strijdig met het bestemmingsvoorschrift van het geldende gewestplan.

De verzoekende partij benadrukt aangaande het tweede middel dat wanneer er uit de regularisatieaanvraag zelf en de bestaande activiteiten van de tussenkomende partij blijkt dat de voorwaarde in strijd is met deze activiteiten en de aanvraag en zelfs niet eens kan worden gerealiseerd (bij gebrek aan kapmachtiging en/of bosbeheerplan), de regularisatievergunning moet worden geweigerd en de gestelde voorwaarde niet realistisch en uitvoerbaar is en derhalve in strijd met de in het middel ingeroepen bepalingen.

5.

De tussenkomende partij verwijt de verzoekende partij dat zij bij haar uiteenzetting van het eerste middel blijft vasthouden aan een verkeerde invulling van het gewestplanvoorschrift.

In zoverre de verzoekende partij stelt dat de bestreden beslissing een tegenstrijdigheid bevat door enerzijds het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos bij te treden en anderzijds de vergunning te verlenen, geeft zij een nieuwe en afwijkende invulling aan haar eerste middel, zodat dit beschouwd dient te worden als een nieuw middel, dat niet voor het eerst op ontvankelijke wijze kan worden aangevoerd in de wederantwoordnota.

De verzoekende partij toont volgens de tussenkomende partij met betrekking tot het tweede middel niet aan dat de opgelegde vergunningsvoorwaarde onvoldoende precies zou zijn of niet in redelijke verhouding zou staan tot de vergunde handelingen, of niet door de aanvrager gerealiseerd zou kunnen worden. Aangezien noch de tussenkomende, noch de verwerende partij op het ogenblik van de vergunningverlening verplicht was om een kapmachtiging of bosbeheersplan voor te leggen, voegt de verzoekende partij voorwaarden toe aan de wet die er niet in begrepen zijn.

### *Beoordeling door de Raad*

1.

De bestreden beslissing verleent een stedenbouwkundige vergunning voor het regulariseren van de opslag en verwerking van hoogstammen tot brandhout op een perceel dat overeenkomstig de bepalingen van het gewestplan gelegen is in parkgebied. De vergunning wordt verleend voor een periode van vijf jaar, en onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat de activiteiten zich beperken tot de opslag en verwerking van het hout afkomstig van het onderhoud van het aanpalend parkgebied.



2.

Artikel 14, 4.4 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna : inrichtingsbesluit), luidt als volgt:

*“De parkgebieden moeten in hun staat bewaard worden of zijn bestemd om zodanig ingericht te worden, dat ze, in de al dan niet verstedelijkte gebieden, hun sociale functie kunnen vervullen”.*

Artikel 4.2.19 VCRO schrijft voor dat het vergunningverlenend bestuursorgaan voorwaarden kan verbinden aan een vergunning. Deze voorwaarden moeten voldoende precies zijn, in redelijke verhouding staan tot de vergunde handelingen, door enig toedoen van de aanvrager verwezenlijkt kunnen worden, en zij mogen de uitvoering van de vergunde handelingen niet afhankelijk maken van een bijkomende beoordeling door de overheid.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid (VI. P., Parl. St., 2008-09, 2011/1, p. 116, nr. 372 e.v.) wordt ter zake het volgende overwogen:

“ ...

*374. Er wordt eerst en vooral verduidelijkt dat voorwaarden voldoende precies dienen te zijn.*

*Voorwaarden mogen niet zo geformuleerd zijn dat zij de aanvrager van de vergunning toelaten de aanvraag naar goeddunken aan te passen, en kunnen geen beoordelingsruimte laten aan de begunstigde van de vergunning. Zij mogen ook aan de overheid geen beoordelingsruimte laten.*

...

*375. Er wordt ook bevestigd dat voorwaarden proportioneel moeten zijn; zij moeten in verhouding blijven staan tot het voorwerp van de aanvraag en mogen de economie van het geplande project niet in gevaar brengen.*

...

*Het proportionaliteitsbeginsel houdt tevens in dat de voorwaarden het aangevraagde niet substantieel kunnen wijzigen of beperken. Indien de vergunning slechts kan worden verleend mits het doorvoeren van essentiële wijzigingen aan de plannen, zal de vergunning moeten worden geweigerd, desgevallend met opgave van de punten die bij een nieuwe aanvraag moeten worden aangepast.*

*Het is ten slotte evident dat vergunningsvoorwaarden slechts kunnen handelen over bijkomende of bijkomstige gegevens. In dat licht werd door de Raad van State bvb. niet aanvaard dat de overheid de voorwaarde stelde dat het architecturale concept van belangrijke gedeelten van een belangrijk museumcomplex volledig zou worden herwerkt.*

... ”

Voormeld artikel 4.2.19, §1 VCRO inzake de criteria waaraan elke vergunningsvoorwaarde dient te voldoen, moet worden samen gelezen met artikel 4.3.1, §1, leden 2 en 3 VCRO en het volgende bepalen inzake de proportionaliteit van vergunningsvoorwaarden:

*“§1. Een vergunning wordt geweigerd:*

*1° indien het aangevraagde onverenigbaar is met:*

*a) stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken,*

*b) een goede ruimtelijke ordening;*

...

*In de gevallen, vermeld in het eerste lid, 1° en 2°, kan het vergunningverlenende bestuursorgaan de vergunning toch afleveren, wanneer het van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de goede ruimtelijke ordening gewaarborgd kan worden door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van het opleggen van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen. Die voorwaarden kunnen niet dienen om de leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen.*

*Een aanpassing van de plannen, zoals vermeld in het tweede lid, is slechts mogelijk wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:*

*1° de wijzigingen doen geen afbreuk aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening;*

*2° de wijzigingen komen tegemoet aan de adviezen of aan de standpunten, opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek zijn ingediend of hebben betrekking op kennelijk toekomstige zaken;*

*3° de wijzigingen brengen kennelijk geen schending van de rechten van derden met zich mee.”*

Uit deze bepalingen volgt dat een vergunningverlenend bestuursorgaan bij het verlenen van een vergunning voorwaarden kan opleggen voor zover ze voldoende precies zijn, ze redelijk zijn in verhouding tot de vergunde handelingen, ze kunnen worden verwezenlijkt door enig toedoen van de aanvrager en ze de uitvoering van de vergunde handelingen niet afhankelijk maken van een bijkomende beoordeling door de overheid. Voorwaarden kunnen dienen om het aangevraagde in overeenstemming te brengen met het recht en de goede ruimtelijke ordening en kunnen een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen inhouden.

3.

Het beginsel van de materiële motiveringsplicht houdt in dat er voor elke administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan, wat onder meer betekent dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld.

Uit de bestreden beslissing moet duidelijk blijken op welke overwegingen de verwerende partij zich heeft gesteund, zodat de Raad bij de uitoefening van zijn opgedragen legaliteitstoezicht kan nagaan of het vergunningverlenend bestuursorgaan de ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend en met name of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het die correct heeft beoordeeld en op grond daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

4.

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing vast dat de aanvraag principieel strijdig is met de voorschriften van het geldend gewestplan, aangezien de gevraagde inrichting en activiteit niet in het teken staat van het in zijn staat bewaren van een park of een bos of van het onderhoud en de inrichting ervan, maar om een houtbewerkingsbedrijvigheid die plaatsvindt in open lucht door een firma die handelt in brandhout. Zij stelt het ongunstig advies van het Agentschap voor Natuur en Bos bij te treden.

Zo de activiteiten zich evenwel beperken tot de opslag en verwerking van het hout afkomstig van het onderhoud van het aanpalend parkgebied, dan kan de aanvraag volgens de verwerende partij wel in overeenstemming geacht worden met de geldende bestemmingsbepalingen. Zij verleent dan ook een tijdelijke vergunning voor een periode van vijf jaar.

5.

Artikel 14.4.4 Inrichtingsbesluit legt de verplichting op om, ofwel, het terrein dat reeds als park bestaat, als zodanig te bewaren, ofwel, het terrein waaraan men de bestemming van park heeft gegeven, zodanig in te richten dat het ook inderdaad die functie voor de gehele bevolking kan vervullen. Hieruit volgt dat in een parkgebied slechts handelingen en werken kunnen worden vergund die behoren of bijdragen tot de inrichting van het parkgebied.

De aanvraag betreft het regulariseren van de opslag en verwerking van hoogstammen tot brandhout, een activiteit die door de verwerende partij, daarin niet tegengesproken door de verzoekende en tussenkomenende partij, bestempeld wordt als een ambachtelijke activiteit, die aldus principieel niet toegelaten is in parkgebied. Hoewel de tussenkomenende partij terecht opmerkt dat een parkgebied niet louter bestemd is voor natuurbehoud en bosbeheer en het Agentschap voor Natuur en Bos een verkeerde invulling lijkt te geven aan het stedenbouwkundig voorschrift van parkgebied, is het duidelijk dat het stapelen en verder verwerken van hout, dat afkomstig is van andere locaties, tot verkoopsklaar brandhout, vreemd is aan de bestemming tot parkgebied.

Voor zover de tussenkomenende partij verwijst naar de typevoorschriften voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, waarbij bosbouw en samenhangende handelingen in parkgebied worden toegelaten als nevensgeschikte bestemming, dient te worden opgemerkt dat er *in casu* geen toepassing gemaakt kan worden van artikel 4.4.9 VCRO, aangezien er geen stedenbouwkundige vergunning wordt aangevraagd voor windturbines en windturbineparken of een andere installatie voor de productie van energie of energierecuperatie, en dat er bovendien zelfs in dat geval niet is aangetoond dat de aangevraagde activiteit gezien kan worden als bosbouw in een uitdrukkelijk nevensgeschikte functie aan het parkgebied.

Het leidt aldus geen twijfel dat de aanvraag, omwille van de aard van de activiteiten, onverenigbaar is met de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan.

6.

De verwerende partij is van oordeel dat wanneer de aard van de activiteiten aan een voorwaarde onderworpen wordt, de aanvraag toch in overeenstemming geacht kan worden met de bestemming tot parkgebied. Zij legt namelijk de voorwaarde op dat de activiteiten zich moeten beperken tot de opslag en de verwerking van het hout afkomstig van het onderhoud van het aanpalend parkgebied en stelt dat de aanvraag, mits deze beperking van de activiteiten, verenigbaar is met de planologische voorschriften.

De bestreden beslissing motiveert niet op welke wijze de voorwaarde tot gevolg heeft dat de aanvraag gezien kan worden als een inrichting die ertoe bijdraagt dat het park wordt ingericht of in zijn staat wordt bewaard. Noch de verwerende, noch de tussenkomenende partij tonen aan dat de opslag en verwerking van hout tot brandhout strekt tot het behoud of de inrichting van het parkgebied. Op basis van de in de bestreden beslissing aangehaalde motieven kan de Raad dan ook niet het hem opgedragen wettigheidscontrole uitoefenen en nagaan of het bestuur de hem wettelijk toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of het van de juiste feitelijke gegevens is uitgegaan, of het die correct heeft beoordeeld en of het op grond daarvan in redelijkheid tot zijn besluit is kunnen komen.

7.

De verzoekende partij argumenteert bovendien ook terecht dat de door de verwerende partij opgelegde voorwaarde het voorwerp van de aanvraag essentieel wijzigt.

De tussenkomenende partij vraagt namelijk de regularisatie van een bestaande activiteit, waarbij zij duidelijk aangeeft dat het hout dat door haar opgeslagen en verwerkt wordt niet afkomstig is uit het

parkgebied, maar van elders aangevoerd wordt. Uit de stukken van het dossier blijkt dat de huidige activiteit, waarvan de regularisatie het voorwerp van de voorliggende vergunningsaanvraag uitmaakt, in het geheel niet gericht is op het verwerken van hout in functie van het behoud of de inrichting van het parkgebied. Er blijkt in tegendeel dat de tussenkomende partij een ambachtelijke houtbewerkingsactiviteit uitoefent die bestaat uit de opslag en verwerking van hout in functie van haar handel in brandhout.

De tussenkomende partij stelt dat het niet aangetoond is dat zij haar activiteit niet zou kunnen beperken tot de thans in de vergunning toegelaten variant. Uit de beschrijvende nota bij de aanvraag blijkt echter dat de tussenkomende partij de regularisatie beoogt van een activiteit waarbij hoogstammen, die per vrachtwagen worden aangeleverd, tot brandhout wordt verwerkt met het oog op de verkoop ervan. Het feit dat zij in haar beroepschrift aangeeft dat de activiteit perfect ondersteunend en duurzaam “*zou kunnen*” worden uitgebaat voor het beheer van de totale parkzone, waarvan ongeveer 30 ha beplant is met bomen, bevestigt dat deze uitbating in functie van het beheer van het parkgebied niet de aangevraagde activiteit is. De tussenkomende partij merkt bovendien in haar bezwaarschrift op dat het terrein en de omgeving veertig jaar na de goedkeuring van het gewestplan nog niet is ingericht of in gebruik is als park, en dat dit gelet op de aanwezigheid van de lintbebouwing ook in de toekomst niet aan de orde is. De stelling dat het terrein op korte termijn en zonder grote bijkomende gevolgen kan worden ontruimd wanneer het terrein toch ooit als park wordt ingericht, toont duidelijk aan dat de tussenkomende partij zelf van mening is dat de aanvraag niet strekt tot de inrichting van het parkgebied, en wel in tegendeel.

Het opleggen van de voorwaarde heeft tot gevolg dat de aangevraagde activiteit ingrijpend wordt gewijzigd en kan dus niet beschouwd worden als een beperkte wijziging, aangezien er wordt geraakt aan de essentie van de aanvraag.

De aanvraag kan dan ook niet door het opleggen van een voorwaarde in overeenstemming worden gebracht met de planologische bestemmingsvoorwaarden.

De middelen zijn gegrond.

## **B. Derde middel**

### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij put een derde middel uit de schending van artikel 4.3.1, §1 en §2 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel en van de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij wijst erop dat er in de bestreden beslissing aangaande de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening enkel gesteld wordt dat de vergunning onder de vermelde voorwaarde de goede ruimtelijke ordening niet zal verstoren, aangezien deze het onderhoud van het park ten goede komt. De verwerende partij geeft hiermee niet aan een concrete beoordeling van de goede ruimtelijke ordening gemaakt te hebben.

Dit geldt volgens de verzoekende partij des te meer aangezien het Agentschap voor Natuur en Bos in zijn ongunstig advies aangeeft dat deze activiteit zorgt voor veel lawaaihinder, hetgeen een negatief effect kan hebben op de fauna in het aangrenzend bos. De hinder blijkt ook uit de

bezwaren die de omwonenden neerlegden tijdens het openbaar onderzoek. De bezwaren worden niet ontmoet in de bestreden beslissing.

De verzoekende partij besluit dan ook dat de verwerende partij in gebreke blijft een concrete beoordeling te maken van de goede ruimtelijke ordening, en dat terwijl men er op mag vertrouwen dat een zorgvuldige overheid alle feitelijke elementen van het dossier op concrete wijze toetst aan de bestaande regelgeving en deze regelgeving vervolgens op correcte wijze en in alle redelijkheid toepast.

2.

De verwerende partij antwoordt dat zij met de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, meer bepaald *“Onder voormelde voorwaarde zal een vergunning de goede ruimtelijke ordening niet verstoren, aangezien deze het onderhoud van het park ten goede komt”*, heeft aangegeven dat het om beperkte onderhoudsactiviteiten gaat, waarvan de hinder logischerwijze minimaal is.

3.

De tussenkomende partij wijst vooreerst op de ruime appreciatiebevoegdheid waarover de vergunningverlenende overheid beschikt bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, terwijl de bevoegdheid van de Raad beperkt is tot een wettigheidstoezicht.

Zij stelt verder dat de criteria, opgesomd in artikel 4.3.1, §2 VCRO slechts in rekening genomen moeten worden voor zover zij noodzakelijk of relevant zijn, en dat de verwerende partij al deze aspecten niet in elk dossier systematisch moet overlopen.

De tussenkomende partij herhaalt dat haar activiteiten slechts in tijd beperkt en laagdynamisch zijn en slechts gedurende hoogstens enkele uren per dag worden uitgevoerd. De kleinschaligheid van de activiteit heeft tot gevolg dat tal van de beoordelingscriteria niet aan de orde zijn.

Uit de adviezen en het bezwaar blijkt dat er hoogstens op het gebied van geluid een beoordeling van het aangevoerde hinderaspect gemaakt zou moeten worden. De verwerende partij heeft op grond van deze problematiek geoordeeld dat de vergunning in de tijd beperkt dient te worden. Zij heeft de argumentatie uit het advies en het bezwaar wel degelijk ontmoet aangezien zij er op grond hiervan voor heeft gekozen om de vergunning in de tijd te beperken.

De verzoekende partij slaagt er voor het overige niet in aan te tonen welke andere beoordelingselementen nog relevant of noodzakelijk zouden zijn voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening.

Omwille van de vaagheid en de algemene termen waarin het derde middel is gesteld, werpt de tussenkomende partij een *exceptio obscuri libelli* op, en vindt zij dat het middel onontvankelijk, minstens ongegrond is.

4.

In haar wederantwoordnota argumenteert de verzoekende partij dat de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening beperkt blijft tot de stelling dat de vergunning *“het onderhoud van het park ten goede komt”*. Aangezien er uit het aanvraagdossier blijkt dat het hout wordt aangekocht en per vrachtwagen wordt geleverd, gaat het dus niet over hout van het *“aanpalend park”* en is de beoordeling dan ook niet op de juiste concrete feiten gesteund. De verwijzing van de verwerende partij in haar antwoordnota naar beperkte onderhoudsactiviteiten waarvan de hinder logischerwijze minimaal is, staat niet te lezen in de bestreden beslissing. Bovendien vormt dit nog steeds geen antwoord op het ongunstig advies en de bezwaren van de omwonenden.

5.

De tussenkomen de partij herneemt haar betoog in haar laatste schriftelijke uiteenzetting.

### *Beoordeling door de Raad*

1.

De tussenkomen de partij argumenteert dat het derde middel onontvankelijk is, aangezien het in vage en algemene termen uiteengezet zou zijn. De Raad stelt vast dat het middel wel degelijk de geschonden geachte regelgeving en beginselen van behoorlijk bestuur aanduidt, en dat de verzoekende partij uiteenzet op welke wijze zij deze rechtsregels geschonden acht. Uit de repliek van de tussenkomen de partij blijkt bovendien dat zij het betoog van de verzoekende partij begrijpt als een kritiek op de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening en in het bijzonder op de wijze waarop het ongunstig advies van het Agentschap voor Wegen en Verkeer en het bezwaar van de buurtbewoners in deze beoordeling werd betrokken.

De Raad verwerpt dan ook de door de tussenkomen de partij opgeworpen exceptie.

2.

Luidens artikel 4.3.1, §1, 1°, b) VCRO wordt een vergunning geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening. De overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening wordt verder verduidelijkt in artikel 4.3.1, §2 VCRO, dat bepaalt dat het aangevraagde wordt beoordeeld aan de hand van een aantal aandachtspunten en criteria, voor zover noodzakelijk of relevant, zoals onder meer de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4. VCRO.

De verwerende partij beschikt als vergunningverlenend bestuursorgaan bij haar beoordeling van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening over een discretionaire bevoegdheid. De Raad kan zich hierbij dan ook niet in de plaats stellen van de verwerende partij. Slechts een zienswijze die de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat, kan door de Raad gesanctioneerd worden.

Hoewel de motiveringsplicht die op de verwerende partij rust niet impliceert dat zij, als vergunningverlenend bestuursorgaan, alle beroepsargumenten en alle in de voorafgaande procedure verstrekke adviezen of argumenten punt na punt moet beantwoorden of weerleggen, moet uit de bestreden beslissing wel duidelijk blijken op welke overwegingen zij zich heeft gesteund om de stedenbouwkundige vergunning al dan niet te verlenen, zodat de Raad, bij de uitoefening van zijn opgedragen legaliteitstoezicht, kan nagaan of het vergunningverlenend bestuursorgaan de ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend en met name of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het die correct heeft beoordeeld en op grond daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

3.

De Raad stelt vast dat de verwerende partij in de bestreden beslissing enkel stelt dat de vergunning onder de opgelegde voorwaarde de goede ruimtelijke ordening niet zal verstoren, aangezien deze het onderhoud van het park ten goede komt.

Uit deze zinsnede blijkt op geen enkele wijze dat de verwerende partij de onmiddellijke en ruimere omgeving, die zij in de bestreden beslissing niet omschrijft als een park maar als de E40 aan de

linkerzijde en een woonlint aan de rechterzijde, en de verenigbaarheid van het aangevraagde hiermee heeft beoordeeld. Noch de in het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos aangehaalde hinder voor de fauna in het aangrenzend bos, noch de door de buurtbewoners in hun bezwaarschrift aangevoerde geluidshinder wordt beoordeeld. Wanneer er door het vergunningverlenend bestuursorgaan andersluidend wordt geoordeeld dan de doorheen de administratieve procedure uitgebrachte adviezen, of, indien tijdens deze procedure bezwaren en opmerkingen zijn geformuleerd aangaande een relevant en te beoordelen aspect, geldt er nochtans dat het vergunningverlenend bestuursorgaan haar beslissing op dat punt des te zorgvuldiger dient te motiveren.

De summiere motivering in de bestreden beslissing dat de vergunning “*het onderhoud in het park te goede komt*” en dus de goede ruimtelijke ordening niet verstoort, is vaag en nietszeggend en geeft niet concreet aan waarom de verwerende partij ondanks de ongunstige adviezen en bezwaren oordeelt dat de aanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening.

Het middel is gegrond.

## BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de bvba JANDA VERVOER is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 21 april 2016, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het regulariseren van de opslag en verwerking van hoogstammen tot brandhout op een perceel gelegen te 9090 Melle, Caritasstraat zn, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie B, nummer 452C
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 vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling van de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij met toepassing van artikel 21, §2 DBRC-decreet.
5. 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 30 januari 2018 door de zesde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zesde kamer,

Elien GELDERS

Karin DE ROO