RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

nr. 176.819 van 14 november 2007
in de zaak A. 138.676/VII-30.214.

In zake : Patrick VANDEPITTE,
die woonplaats kiest bij
advocaten D. RYCKBOST en E. RYCKBOST,
kantoor houdende te OOSTENDE,
E. Beernaertstraat 80

tegen :

de deputatie van de provincie WEST-VLAANDEREN.

tussenkomende partij :

Marc WINDELS,
die woonplaats kiest bij
advocaat K. DECLERCQ,
kantoor houdende te ROESELARE,
Iepersestraat 5.

D E R A A D V A N S T A T E, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Patrick VANDEPITTE op 3 juli 2003 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van "de beslissing van de Bestendige Deputatie van de Provincie West-Vlaanderen, Afdeling Milieu, Ruimtelijke Ordening en Natuur van 24 april 2003 met kenmerk 7C/36006/39/1/B/2 houdende uitspraak over het beroep aangetekend tegen de beslissing dd. 16/12/2002 van het College van Burgemeester en Schepenen waarbij de vergunning verleend wordt aan de Heer VANDEPITTE Patrick (...) voor een inrichting gelegen te HOOGLEDE, Hazelstraat 36 met als voorwerp het uitbreiden van een varkensfokkerij, veevoederbedrijf en brandstoffendepot voor een termijn van 5 jaar en waarbij de vergunning geweigerd wordt voor grondwaterwinning 175 m³/jaar";

Gelet op het arrest nr. 124.563 van 23 oktober 2003 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting ingediend door verzoeker;

Gezien het verzoekschrift tot tussenkomst van 19 december 2003;

Gelet op de beschikking van 19 januari 2004 die de tussenkomst van Marc WINDELS toelaat;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de beschikking van 12 maart 2007 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memorie van verzoeker;

Gelet op de beschikking van 22 augustus 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 11 oktober 2007;

Gehoord het verslag van staatsraad E. BREWAEYS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P. CHRISTIAEN die, loco advocaat D. RYCKBOST verschijnt voor verzoeker, van adjunct-adviseur S. VANPARYS, die verschijnt voor de verwerende partij, en van advocaat K. DECLERCQ die, loco advocaat C. DE KEUKELAERE verschijnt voor de tussenkomende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. <u>De feiten</u>

1.1. Verzoeker baat te Hooglede, aan de Hazelstraat 36, een vergunde inrichting uit voor het houden van varkens, de verkoop van veevoeder en meststoffen en de verhandeling van brandstoffen.

1.2. Volgens het bij koninklijk besluit van 17 december 1979 vastgesteld gewestplan Roeselare-Tielt is de inrichting gelegen in een woongebied met landelijk karakter.

1.3. De tussenkomende partij, wonende te Hooglede, Hazelstraat 40, is de aanpalende buur van verzoeker.

1.4. Op 5 juni 2000 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Hooglede aan verzoeker een milieuvergunning voor de verandering door uitbreiding en toevoeging van zijn inrichting.

1.5. In beroep, op 5 oktober 2000, weigert de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen de gevraagde verandering.

1.6. Op 29 juli 2002 dient verzoeker opnieuw een vergunningsaanvraag in. Volgens het aanvraagformulier is het voorwerp van de aanvraag het veranderen van een inrichting, met name een uitbreiding door opslag van P3-producten en dierlijke mest, en een toevoeging door de opslag van motorolie, afvalolie en antigel. Uit dit aanvraagformulier blijkt niet dat het hernieuwen van de vergunning voor een bestaande inrichting werd gevraagd.

1.7. Op 16 december 2002 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Hooglede aan verzoeker de gevraagde vergunning voor een termijn van vijf jaar.

1.8. Tegen dit vergunningsbesluit stelt de tussenkomende partij beroep in bij de bestendige deputatie. Zij wijst er onder meer op dat de handel in brandstoffen nooit vergund is geweest, dat het voorwerp van de aanvraag quasi-identiek is aan de aanvraag die begin 2000 werd ingediend en die op 5 oktober 2000 werd afgewezen door de bestendige deputatie, dat er geen stedenbouwkundige vergunning is zodat regularisatie onmogelijk is, dat de exploitant niet in orde is met

milieutechnische normen en dat er een aanzienlijke meerlast zal zijn op het vlak van de hinder.

1.9. In het kader van de beroepsprocedure worden de vereiste adviezen uitgebracht. De Vlaamse Landmaatschappij en het bestuur Leefmilieu adviseren gunstig. Het bestuur Ruimtelijke Ordening en de Provinciale Milieuvergunningscommissie adviseren ongunstig.

1.10. Op 24 april 2003 wordt het beroep van de tussenkomende partij gegrond verklaard, de beslissing van het college van burgemeester en schepenen opgeheven en de milieuvergunning geweigerd. De verwerende partij oordeelt dat het ontwerp niet volledig verenigbaar is met de ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften. Er wordt overwogen dat :

> "met de gevraagde uitbreiding een zonevreemd bedrijf gecreëerd lijkt te worden; dat de omvang van de inrichting en de opslaghoeveelheden maken dat de inrichting niet langer gerelateerd is aan de landbouw, maar wel naar puur ambachtelijke bedrijfsactiviteit zou evolueren; dat noch in de aanvraag, noch in de bestreden beslissing aannemelijk gemaakt wordt dat dergelijke inrichting nog verenigbaar kan genoemd worden met woonbestemming; dat een loutere intentieverklaring vanwege (de) gemeente om hiervoor een stedenbouwkundige oplossing uit te werken nog geen rechtsgrond biedt om nu zomaar een zonevreemde milieuvergunning af te leveren voor een uitbreiding; dat het vaste rechtspraak is van de Raad van State dat de inrichting moet beantwoorden aan de stedenbouwkundige voorschriften (of aan de wettelijke afwijkingsmogelijkheden) op het moment dat beslissing moet genomen worden over de milieuvergunningsaanvraag; dat hierboven is aangetoond dat het Provinciebestuur er moet van uitgaan dat de inrichting niet beantwoordt aan het vigerend gewestplanvoorschrift en dat op vandaag de aanvraag tot uitbreiding aan geen enkele stedenbouwkundige afwijkingsmogelijkheid beantwoordt".

Dit is de thans bestreden beslissing.

2. <u>De gegrondheid</u>

2.1. Verzoeker zet het enig middel als volgt uiteen :

> "Genomen uit de schending van het ontkoppelingsdecreet van 8 maart 2002 die de artikelen 159 juncto 158 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening wijzigt,
>
> juncto de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, evenredigheidsbeginsel,
>
> juncto de plicht tot motivering der bestuurshandelingen en in het bijzonder artikel 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen.

Doordat in de bestreden beslissing verwezen wordt naar de zogenaamde wederrechtelijke uitgevoerde constructie die ondermeer het voorwerp is van de milieuvergunningsaanvraag en waarvan gesteld wordt dat een voorafgaandelijk vergelijk dient getroffen te worden met de Gewestelijk Stedenbouwkundige Inspecteur met het oog op een regularisatieaanvraag maar waarvoor een herstelvordering door deze laatste werd ingeleid bij de Procureur des Konings waarbij een herstel in de oorspronkelijke toestand wordt gevorderd.

En doordat in het bestreden besluit wordt aangenomen dat met de vaststellingen eigen aan de zaak, inzonderheid deze van stedenbouwkundige aard met de gevraagde uitbreiding een zonevreemd bedrijf gecreëerd lijkt te worden; dat de omvang van de inrichting en de opslaghoeveelheden maken dat de inrichting niet langer gerelateerd is aan de landbouw, maar wel naar puur ambachtelijke bedrijfsactiviteit zou evolueren; dat noch in de aanvraag, noch in de bestreden beslissing aannemelijk gemaakt wordt dat dergelijke inrichting nog verenigbaar kan genoemd worden met woonbestemming; dat een loutere intentieverklaring vanwege (de) gemeente om hiervoor een stedenbouwkundige oplossing uit te werken nog geen rechtsgrond biedt om nu zomaar een zonevreemde milieuvergunning af te leveren voor een uitbreiding; dat het vaste rechtspraak is van de Raad van State dat de inrichting moet beantwoorden aan de stedenbouwkundige voorschriften (of aan de wettelijke afwijkingsmogelijkheden) op het moment dat beslissing moet genomen worden over de milieuvergunningsaanvraag; dat is aangetoond dat het Provinciebestuur er moet van uitgaan dat de inrichting niet beantwoordt aan het geldend gewestplanvoorschrift en dat op vandaag de aanvraag tot uitbreiding aan geen enkele stedenbouwkundige afwijkingsmogeljkheid beantwoordt;

Terwijl, eerste onderdeel, het ontkoppelingsdecreet van 8 maart 2002 de taak die voorheen aan de stedenbouwkundige inspecteurs werd toegekend bij de beoordeling van regularisatieaanvragen volledig heeft ontnomen. Het decreet voorziet desbetreffend ondermeer in een wijziging van de artikelen 159 en 158 van het Decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening.

En terwijl, tweede onderdeel, er ook een schending is van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder van het redelijkheids-, en evenredigheidsbeginsel daar het bestreden besluit niet met redelijkheid tot een juiste conclusie in concreto is gekomen aan de hand van de aangebrachte feitelijke gegevens. Bij de beoordeling van het voorgelegde feitenmateriaal werd in het bestreden besluit ook de zorgvuldigheidsnorm geschonden, daar deze onvoldoende werd gewaardeerd.

En terwijl, derde onderdeel, gelet op het voorafgaande, de motivering in het bestreden besluit rechtens en feitelijk niet correct is aangezien deze niet juist is, noch pertinent is en belangrijke informatie achterhoudt, waardoor de bestreden beslissing dan ook een schending inhoudt van de motiveringsplicht".

Verzoeker zet uiteen welke vergunningen hij in het verleden kreeg, en dat hij op grond hiervan gerechtigd was om brandstoffen te verhandelen. Het is volgens hem dan ook ten onrechte dat de bestreden beslissing stelt dat er een zonevreemd bedrijf gecreëerd lijkt te worden. Voorts beklemtoont verzoeker dat de handel in brandstoffen kan kaderen in de handelsfunctie van een woongebied en dat om deze reden de opname van het bedrijf wordt voorzien in het sectoraal bijzonder plan van aanleg (hierna : BPA) van Hooglede dat in voorbereiding is. Verzoeker stelt eveneens dat reeds krachtens het vroegere artikel 46, §6, van het decreet van

18 mei 1999 betreffende de organisatie van de ruimtelijke ordening in de procedure houdende de toekenning van een milieuvergunning kon worden afgeweken van het gewestplan en dat de overheid hiervoor ook rekening kon houden met de sociale en economische gevolgen van haar beslissing. Op basis van het zorgvuldigheidbeginsel dient de overheid rekening te houden met al deze aspecten en dient zij een degelijke belangenafweging te maken. In casu blijkt volgens verzoeker uit de bestreden beslissing dat de verwerende partij niet overging tot zo'n nauwgezette belangenafweging en dat zij verzuimde om rekening te houden met alle concrete gegevens en omstandigheden.

2.2. In de memorie van wederantwoord betoogt verzoeker in essentie dat de betrokken inrichting er al was - lang voor er sprake was van het gewestplan - en dat de tussenkomende partij een zekere hinder moet dulden indien zij overgaat tot het bouwen van een woonhuis naast een hinderlijke inrichting. Verzoeker herhaalt dat hinderlijke bedrijven niet a priori zijn uitgesloten in woongebieden. Hij stelt dat sinds het van kracht worden van het decreet van 18 mei 1999 het college van burgemeester en schepenen een actieve rol kreeg toebedeeld om een oplossing te vinden voor het probleem van de zonevreemde bedrijven: zij moet door het opstellen van een ruimtelijk uitvoeringsplan naar een ruimtelijk verantwoorde oplossing zoeken voor zonevreemde bedrijven die deel uitmaken van het grondgebied. Verzoeker zet uiteen dat zijn bedrijf gedurende tientallen jaren ongemoeid heeft kunnen functioneren, doch dat het bij de hernieuwing van de milieuvergunningsaanvraag fel protest ondervond van de tussenkomende partij zodat het bedrijf, overeenkomstig de omzendbrief RO 2000/01 voldoet aan de definitie van de zogenaamde zonevreemdheid door gewijzigde factoren. Daar er in casu nog geen gemeentelijk ruimtelijk structuur- en uitvoeringsplan werd opgesteld door het college van burgemeester en schepenen van Hooglede is het gemeentebestuur er, volgens verzoeker, ingevolge het van kracht worden van de omzendbrieven RO 97/01 en RO 2000/01 toe verplicht een oplossing te vinden voor het betrokken bedrijf. Verzoeker meent dat hij voldoet aan de voorwaarden opgesomd in artikel 2.5.2. van de omzendbrief RO 2000/01 zodat het college van burgemeester en schepenen zich ertoe verbonden heeft over te gaan tot het opmaken van een bedrijfs-BPA. Uit al deze gegevens zou volgen dat de bestreden weigeringsbeslissing kennelijk onredelijk is. Verzoeker besluit dat de bestreden beslissing het economisch welzijn van zijn onderneming schaadt, terwijl de verwerende partij over andere opties beschikte om haar doel te bereiken met respect voor alle belanghebbenden en zonder de overlevingskracht van de onderneming in gevaar te brengen. Spijts de decretaal voorziene mogelijkheid om een billijke oplossing uit te werken, heeft de

verwerende partij, volgens verzoeker, de vergunning geweigerd, met alle gevolgen vandien. Verzoeker betoogt nog dat de verwerende partij geen enkele aandacht had voor de economische en sociale gevolgen van haar beslissing, wat onzorgvuldig is en dat zij onzorgvuldig handelde door geen enkele redelijke overgangsperiode in acht te nemen.

2.3. In zijn laatste memorie betoogt verzoeker nog dat het zowel feitelijk als juridisch onjuist is dat een zonevreemd bedrijf zou worden gecreëerd. Hij voegt hieraan toe dat de vraag of een inrichting bestaanbaar is met de bestemming woongebied een feitenkwestie is. Volgens hem blijkt uit de feitelijke omstandigheden die hij schetst, dat de inrichting bestaanbaar is met de bestemming woongebied. Hij beklemtoont dat het aan de overheid is om te bewijzen dat de constructies die werden opgetrokken - ná het in werking treden van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (hierna : stedenbouwwet) maar vóór het gewestplan - niet vergund zijn. Hij stelt dat de brandstoftanks niet wederrechtelijk werden geplaatst en beklemtoont eveneens dat er geen bewijs wordt geleverd dat met de door de gemeente op 16 december 2002 afgeleverde milieuvergunning een zonevreemd bedrijf lijkt te worden gecreëerd. Verzoeker herhaalt dat het motief dat de inrichting niet langer is gerelateerd aan de landbouw maar wel naar puur ambachtelijke bedrijfsactiviteiten evolueert, zowel feitelijk als juridisch onjuist is. De bestaanbaarheid met de bestemming woongebied en de verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving dienen op grond van een omstandige feitenanalyse te gebeuren. Verzoeker stelt dat uit de feiten blijkt dat slechts één bezwaarschrift werd ingediend, hoewel 43 gezinnen in de omgeving wonen en dat de grieven die de tussenkomende partij aanvoerde ontkracht kunnen worden. Hij betoogt dat in een woongebied alle handelsactiviteiten kunnen worden toegelaten en dat er geen bijzondere hinder of ongemakken verbonden zijn aan de exploitatie. Overigens laat de bestreden beslissing zich, volgens verzoeker, in zeer voorzichtige en niet decisieve bewoordingen uit over de verenigbaarheid met de stedenbouwkundige voorschriften. Vervolgens stelt hij dat hij wel voldoet aan de voorwaarden om een afwijking van het gewestplan te bekomen in toepassing van de regelgeving op de zonevreemde inrichtingen. Verzoeker stelt dat hij om het opstellen van een bedrijfs-BPA verzocht op advies van de verwerende partij, en dat zijn inrichting thans is opgenomen in het BPA zonevreemde bedrijven dat evenwel nog niet is goedgekeurd.

2.4. Het wordt niet betwist dat de inrichting ligt in een woongebied met landelijk karakter. In dergelijke gebieden staan de woon- en landbouwfunctie

op gelijke voet. Dat impliceert dat de inrichting verenigbaar moet zijn met het bestemmingsvoorschrift woongebied. Uit artikel 5.1.0. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna : inrichtingsbesluit) blijkt dat in woongebieden ook handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf kunnen worden toegelaten voor zover ze bestaanbaar zijn met de bestemming woongebied en verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving. Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij van oordeel is dat dit te dezen niet het geval is. Verzoeker slaagt er niet in de feitelijke onjuistheid of het kennelijk onredelijk karakter aan te tonen van die beoordeling, die steun vindt in het advies van de afdeling Ruimtelijke Ordening en het advies van de Provinciale Milieuvergunningscommissie.

Dat het te dezen niet zou gaan om een zonevreemd bedrijf, wordt tegengesproken door het verzoek en de beweerde intentie tot opmaak van een sectoraal BPA zonevreemde bedrijven. Als verzoekers inrichting niet zonevreemd zou zijn, valt niet te begrijpen waarom zijn inrichting in zo'n BPA zou worden opgenomen. Het feit dat de inrichting in het verleden mogelijk niet zonevreemd was heeft niet tot gevolg dat zij dit thans wel kan zijn, gelet op de zeer aanzienlijke uitbreiding van de inrichting.

De omstandigheid dat er slechts één bezwaarschrift werd ingediend betekent niet dat de inrichting noodzakelijkerwijs bestaanbaar is met de bestemming woongebied en verenigbaar met de onmiddellijke omgeving. Te dezen maakt de verwerende partij, gelet op de aanzienlijke uitbreiding, aannemelijk dat de inrichting niet langer verenigbaar is met het bestemmingsvoorschrift neergelegd in artikel 5.1.0. van het inrichtingsbesluit. Gelet op de aangevraagde hoeveelheden, toont verzoeker onvoldoende aan dat de bevoorrading met brandstoffen voor de landbouwers uit de omgeving kan zijn bedoeld, onafgezien van de vraag of dit nog als een para-agrarische activiteit kan worden beschouwd. Verzoeker toont niet aan dat de inrichting gerelateerd is aan de landbouw. Alles wijst er immers op dat het om een puur ambachtelijke activiteit gaat. De omstandigheid dat er niet veel hinder zou zijn, doet geen afbreuk aan de stedenbouwkundige onverenigbaarheid.

Het komt in de eerste plaats aan verzoeker toe om, met toepassing van artikel 43, § 7 en 8 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, aan te tonen dat hij voldoet aan alle voorwaarden om een afwijking van het gewestplan te kunnen verkrijgen in toepassing van de regeling met betrekking tot de zonevreemde bedrijven. Te dezen toont verzoeker dit

niet aan. Het blijkt niet dat het om een hernieuwing van een vergunning gaat, dat er geen vermeerdering van oppervlakte of volume zou zijn, noch dat er definitief een bouwvergunning voor het verbouwen, herbouwen of uitbreiden van een bedrijfsgebouw met een gebouw of een vaste inrichting is verleend, zodat verzoeker geen aanspraak kon maken op de regeling van artikel 43, §7 en 8 van het voornoemde decreet betreffende de ruimtelijke ordening.

Het motief dat betrekking heeft op de stedenbouwkundige onverenigbaarheid volstond te dezen om de gevraagde vergunning te weigeren. De andere onderdelen van het middel komen op tegen andere motieven, die echter geen determinerende rol hebben gespeeld bij het nemen van de bestreden beslissing. Zij kunnen dan ook niet tot de nietigverklaring leiden.

Het middel is niet gegrond,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van de vordering tot schorsing, bepaald op 175 euro, komen ten laste van verzoeker.

De kosten van het annulatieberoep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van verzoeker.

De kosten van de tussenkomst, bepaald op 125 euro, komen ten laste van de tussenkomende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op veertien november tweeduizend en zeven, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	Ch. BAMPS,	staatsraad,
Mevr.	E. IMPENS,	toegevoegd griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

E. IMPENS. **L. HELLIN.**