

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 208.151 van 14 oktober 2010
in de zaak A. 185.550/X-13.500.**

In zake: Marnick D'HALLUIN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Antoon Lust en Jo Goethals
kantoor houdend te 8310 BRUGGE
Baron Ruzettelaan 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Yves François
kantoor houdend te 8790 WAREGEM
Eertbruggestraat 10
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 oktober 2007, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 27 juli 2007 van de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende gedeeltelijke goedkeuring van het bijzonder plan van aanleg “sectoraal BPA inzake zonevreemde bedrijven fase 2” genaamd van de gemeente Heuvelland, “waarbij de met blauw omrande delen van het bestemmingsplan en de bijhorende voorschriften, die betrekking hebben op het bedrijf van (de) verzoeker, niet werden goedgekeurd”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 april 2010.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jo Goethals, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Yves François, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De verzoeker is eigenaar van een bedrijf gelegen langs de Eekhofstraat op het grondgebied van de gemeente Hollebeke (Ieper). Het perceel waarop dit bedrijf is gevestigd, ligt evenwel op de grenslijn tussen Ieper en Heuvelland zodat de bedrijfsgebouwen gelegen zijn op het grondgebied Heuvelland.

3.2. Voornoemd bedrijf is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 14 augustus 1979 vastgestelde gewestplan Ieper-Poperinge gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

3.3. In de memorie van toelichting bij het voorontwerp “Sectoraal BPA zonevreemde bedrijven - Fase 2”, dat onder meer als doelstelling heeft “op korte termijn een oplossing te bieden aan bedrijven met uitbreidingsproblemen”, wordt, wat het bedrijf van de verzoeker betreft, gesteld wat volgt:

“2.3 BPA nr. 2/3: D’Halluin

2.3.1 Situering binnen de ruimtelijke entiteiten

Het bedrijf is gelegen langs de Eekhofstraat te Hollebeke (Ieper). De bedrijfsgebouwen zijn achter de woning gelegen op het grondgebied van Heuvelland.

Het bedrijf is volgens de gebiedsgerichte benadering gelegen in de ruimtelijke entiteit 'Oostelijke open ruimte'.

2.3.2 Historiek - huidige situatie

Het bedrijf is opgestart eind de jaren tachtig. Het begon met landbouwvoertuigen, auto's en verkoop van tweedehands wagens. Enkele jaren later zijn daar bedrijfsvoertuigen bijgekomen. Deze groei noodzaakte een aanleg van een grotere parking. Eind de jaren negentig werd een bestaande loods ingericht om aan bedrijfswagens te werken. Door groei en plaatsgebrek heeft het bedrijf in 1999 naastliggende grond aangekocht en daarop een volledige nieuwe garage met toonzaal gebouwd.

Op heden bestaat de activiteit uit: werken uitvoeren aan landbouwvoertuigen, auto's en bedrijfsvoertuigen en de verkoop van tweedehands wagens.

Het bedrijf kent een groeiende omzet en constante tewerkstelling. Op heden is het een bedrijf dat twee personen tewerkstelt. Naar de toekomst toe kan dan uitgebreid worden met één extra mankracht. De omzet steeg in de laatste vier jaren van € 406.387,99 in 2000 tot € 564.043,65 in 2004. Het werkgebied omvat de provincie West-Vlaanderen.

2.3.3 Probleemstelling

Het bedrijf ligt zonevreed in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Het bedrijf is behoorlijk vergund en wenst in het verlengde van de bestaande garage uit te breiden. De bestaande gebouwen zijn te oud en functioneel niet bruikbaar gezien hun lage bouwhoogte.

Door het ontbreken van een juridisch kader kan de noodzakelijk geachte stappen voor het beperkt uitbreiden van de garage niet worden gerealiseerd.

(...)

2.3.4.5 Principe 5: beleidscontinuïteit en bedrijfseconomische aspecten

Beleidscontinuïteit

Het bedrijf is historisch gegroeid. Het bedrijf is behoorlijk vergund. De milieuvergunning loopt tot 2011. De huidige vraag tot uitbreiding kadert binnen een visie om de bestaande groei van het bedrijf op te vangen. Het bedrijf streeft een zekere beleidszekerheid en -continuïteit na.

Dynamiek van het bedrijf

De laatste jaren heeft het bedrijf een stijging gekend van de omzet en de tewerkstelling blijft nagenoeg constant. De uitbreiding is niet van die aard dat het bedrijf een veel grotere dynamiek zal creëren, waardoor er een conflict zou kunnen ontstaan met de omgeving.

Technologie en organisatie

De gebruikte technologie en organisatie voldoet aan de hedendaagse noden en vereisten.

Kostprijs herlokalisatie

Bij herlokalisatie zouden de reeds gedane investeringen in gebouwen, verhardingen en specifieke uitrusting teloor gaan.

(...)"

3.4. Uit de bestaande toestand, zoals weergegeven in het bij dit voorontwerp horende 'planbundel', blijkt dat het bedrijf van de verzoeker een totale oppervlakte heeft van 48a 48ca, waarvan reeds 38a 33ca door het bedrijf is ingenomen, en 10a 15ca wordt voorzien voor een geplande uitbreiding.

3.5. Blijkens het plan van de bestaande toestand bevinden er zich op dit terrein, dat grotendeels verhard is, een viertal gebouwen.

Op dit plan worden tevens de afgeleverde vergunningen vermeld, met name een vergunning verleend op 3 januari 1991 voor het “verbouwen en uitbreiden van woning” en een vergunning verleend op 23 december 1999 voor het “bouwen van een herstelwerkplaats voor landbouwmachines na slopen van loods en het plaatsen van een scheidingswand”.

3.6. Blijkens het bestemmingsplan, zoals weergegeven in het bij dit voorontwerp horende “planbundel”, wordt het grootste gedeelte van dit terrein, waarop drie gebouwen staan, bestemd tot zone voor “nijverheidsgebouwen en aanverwante voorzieningen”. Een kleiner deel, waarop zich één gebouw bevindt wordt bestemd tot zone voor “woonbebouwing en voorzieningen in functie van de bedrijfsvoering”.

3.7. Omtrent voornoemd voorontwerp stelt de afdeling Ruimtelijke Planning van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap op 25 januari 2006 onder meer het volgende:

“3. D’Halluin (garage)

Categorie 2

Landschappelijk waardevol agrarisch gebied

Uit de vergunningstoestand blijkt dat het bedrijf wederrechtelijk tot stand is gekomen. Nadien werd een vergunning afgeleverd voor het bouwen van een loods voor landbouwmachines. De verkoop en het herstel van personenwagens is niet vergund. Bijgevolg kan de opname van het bedrijf in het sectoraal BPA enkel worden verantwoord vanuit de bestemming van de agrarisch verwante functie en dit enkel in functie van een beperkte uitbreiding ten opzichte van de vergunde toestand, voor zover ruimtelijk aanvaardbaar en dit wordt gemotiveerd vanuit de opties uit het ontwerp GRS. Zowel het plan als de voorschriften dienen in die zin te worden aangepast. Het huidig voorstel kan dan ook niet worden aanvaard en wordt ongunstig geadviseerd”.

Als conclusie stelt de afdeling Ruimtelijke Planning dat “(v)oor het bedrijf 3 ‘D’Halluin’ (...) de opname binnen het sectoraal BPA enkel (kan) worden aanvaard indien de opname van het plan in functie staat van de vergunde activiteit”.

3.8. De dienst Ruimtelijke Planning en Mobiliteit van de provincie West-Vlaanderen stelt, wat het deelplan 2/3 d’Halluin (garage) betreft, wat volgt:

“- Deelplan 2/3 d’Halluin (garage) - categorie 2

Ook bij dit deelplan wordt er gevraagd de vergunningstoestand van het bedrijf (vergunningen tbv de activiteit en tbv de gebouwen en verhardingen op het terrein) te verduidelijken. Indien het bedrijf niet vergund is, dient een herlocalisatie overwogen te worden. Indien het bedrijf deels vergund is, kunnen

de vergunde activiteiten blijven. De niet vergunde activiteiten kunnen niet verder worden uitgevoerd op de site.

Naast deze fundamentele opmerking zijn er enkele opmerkingen te maken omtrent het bestemmingsplan:

- De woonzone is groot ingekleurd. Dient hier nog iets extra voorzien te worden?
- Het bedrijf snijdt diep in de open ruimte in. Dit is moeilijk te verzoenen met principes van compact bouwen en zuinig ruimtegebruik. Kan de site niet worden beperkt tot aan de achterste loods, zodat de achterliggende openruimte haar functie binnen de landbouw opnieuw kan opnemen?”.

Als besluit wordt gesteld dat “(h)et voorontwerp (...) voor de deelplannen 2/1 en 2/3 nog te veel onduidelijkheden (bevat) naar wat betreft de vergunningstoestand. Hierdoor wordt voorbehoud gemaakt bij deze beide deelplannen. Indien blijkt dat de vergunningstoestand van de deelplannen toereikend is, kan een voorwaardelijk gunstig advies gegeven worden”.

3.9. De afdeling Duurzame Landbouw van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap stelt, in zijn advies van 25 januari 2006, wat volgt:

“2.3. D’Halluin (garage)

Het betreft een zonevreemde inplanting, die voor enige tijd ontstaan is op een agrarische bedrijfszetel. Zij is wat geïsoleerd gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied met verspreide bebouwing, een driehonderdtal meter buiten de dorpskern van Hollebeke.

De hinder voor het landbouwgebied blijft binnen de perken. In zoverre het voorstel ook aanvaardbaar is vanuit algemeen ruimtelijk oogpunt, is er vanuit landbouwkundig standpunt geen overwegend bezwaar. In deze zin wordt vanuit zuiver landbouwkundig standpunt een voorwaardelijk gunstig advies verstrekt”.

3.10. Op 16 oktober 2006 beslist de gemeenteraad van de gemeente Heuvelland het ontwerpplan “Sectoraal bijzonder plan van aanleg inzake Zonevreemde economische activiteiten”, bestaande uit drie deelplannen, voorlopig te aanvaarden.

De memorie van toelichting bij voornoemd ontwerpplan stelt inzake het bedrijf van de verzoeker, onder meer wat volgt:

‘2.3 BPA nr. 2/3: D’Halluin

2.3.1 Situering binnen de ruimtelijke entiteiten

Het bedrijf is gelegen langs de Eekhofstraat te Hollebeke (Ieper). De bedrijfsgebouwen zijn achter de woning gelegen op het grondgebied van Heuvelland.

Het bedrijf is volgens de gebiedsgerichte benadering gelegen in de ruimtelijke entiteit ‘Oostelijke open ruimtegebied’. De bestaande activiteiten kunnen verbouwen of herbouwen, zolang ze verenigbaar zijn met hun onmiddellijke omgeving. Uitbreiding is in beginsel niet toegelaten, tenzij aangetoond kan worden dat de uitbreiding plaatsvindt in een versnipperd landschap.

2.3.2 Historiek - huidige situatie

Het bedrijf is opgestart eind de jaren tachtig. De eerste vijf jaren was het uitsluitend landbouwmateriaal, tractoren, grasmaaiers, kettingzagen, bosmaaiers, ...

Halfweg de jaren negentig kwam er de vraag vanuit aannemers voor onderhoud aan hun materiaal (kranen, bulldozers, ...). Later kwamen daar nog (lichte) vrachtwagens bij. Nog wat later kwam dan de vraag om voor het onderhoud van personenwagens

Deze groei noodzaakte een aanleg van een grotere parking. Eind de jaren negentig werd een bestaande loods ingericht om aan bedrijfswagens te werken. Door groei en plaatsgebrek heeft het bedrijf in 1999 naastliggende grond aangekocht en daarop een volledige nieuwe garage met toonzaal gebouwd. Op heden bestaat de activiteit uit: werken uitvoeren aan landbouwvoertuigen, auto's en bedrijfsvoertuigen en de verkoop van tweedehands wagens.

2.3.3 Probleemstelling

Het bedrijf ligt zonevreed in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Het bedrijf is behoorlijk vergund en wenst in het verlengde van de bestaande garage uit te breiden. De bestaande gebouwen zijn te oud en functioneel niet bruikbaar gezien hun lage bouwhoogte.

Door het ontbreken van een juridisch kader kan de noodzakelijk geachte stappen voor het beperkt uitbreiden van de garage niet worden gerealiseerd.

(...)

2.3.4.3 Socio-economische factoren en beleidsaspecten

Socio-economische factoren

Het bedrijf kent een groeiende omzet en constante tewerkstelling. Op heden is het een bedrijf dat twee personen tewerkstelt. Naar de toekomst toe kan dan uitgebreid worden met één extra mankracht. De omzet steeg in de laatste vier jaren van € 406.387,99 in 2000 tot € 564.043,65 in 2004. Het werkgebied omvat de provincie West-Vlaanderen.

Het bedrijf heeft leegstaande gebouwen in eigendom beschikbaar. Door hun lage bouwhoogte zijn deze functioneel niet bruikbaar voor de beoogde beperkte uitbreiding. Het bedrijf heeft wel nog voldoende ruimte binnen haar eigendomsstructuur voor deze uitbreiding.

Men kan stellen dat de bestaande locatie bij herlokalisatie van het bedrijf geen nieuwe potenties zal krijgen die een ruimtelijke meerwaarde zouden betekenen ten opzichte van de huidige situatie. Er mag aangenomen worden dat herlokalisatie meer en extra open ruimte zou innemen dan het behoud en beperkte ontwikkeling ter plaatse. Bij herlokalisatie zouden de reeds gedane investeringen in gebouwen, verhardingen en specifieke uitrusting teloor gaan.

De gebruikte technologie en organisatie in het bedrijf voldoen aan de hedendaagse noden en vereisten.

Beleidsaspecten

Het bedrijf ligt momenteel integraal in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

De huidige vraag tot uitbreiding kadert binnen een visie om de bestaande groei van het bedrijf op te vangen. Het bedrijf streeft een zekere beleidszekerheid en -continuïteit na.

Het bedrijf is historisch gegroeid. Het bedrijf wordt geacht behoorlijk vergund te zijn. Voor het verbouwen en uitbreiden van het woonhuis werd een stedenbouwkundige vergunning afgeleverd door het gemeentebestuur d.d. 02/01/1991.

De loodsen op de bedrijf(s)site zijn gebouwd met een stedenbouwkundige vergunning. De bestaande lage leegstaande stallen dateren van voor het gewestplan en worden geacht vergund te zijn. Eind 1999 werd voor de nieuwe loods een bouwvergunning afgeleverd.

Voor de huidige inrichting die wordt uitgebaat, werden ook de nodige milieuvergunningen afgeleverd: in 1991 voor een autoherstelwerkplaats in de

oude loods en in mei 2000 voor de nieuwe loods. Deze laatste vergunning loopt tot 2011. Er moet vastgesteld worden dat wat de Vlarem rubrieken betreft er geen onderscheid wordt gemaakt tussen het herstellen van landbouwmachines en het herstellen van personenwagens. Vanuit het opzicht van milieurecht is dit onderscheid dus irrelevant. Daarnaast wordt ook verwezen naar art. 43 §7 en §8 van het decreet ruimtelijke ordening van 22 oktober 1996. Dit artikel bepaal(t) dat overheden die krachtens het decreet van 28 juni 1985 betreffende milieuvergunning, moeten beslissen over milieuvergunningsaanvragen bij het verlenen van een milieuvergunning af kunnen wijken van de bepalingen van het gewestplan, op voorwaarde dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad. De voorwaarde daarbij is dat de milieuvergunningsaanvraag moet betrekking hebben op de gebouwenconstructies of installaties die uit het oogpunt van ruimtelijke ordening hoofdzakelijk vergund zijn of geacht worden vergund te zijn ook wat de functie betreft. Hieruit kan men concluderen dat de loodsen stedenbouwkundig vergund zijn ook wat de functie (garage) betreft”.

3.11. Het planbundel alsmede de stedenbouwkundige voorschriften, horend bij dit voorlopig vastgesteld ontwerpplan, blijken ongewijzigd te zijn gebleven.

3.12. Tijdens het omtrent dit ontwerpplan gehouden openbaar onderzoek worden geen bezwaarschriften ingediend.

3.13. Op 26 februari 2007 beslist de gemeenteraad het ontwerp sectoraal BPA zonevrijebedrijven fase 2 (BPA nr 2/1 tot 2/3) definitief aan te nemen.

3.14. In haar advies van 29 maart 2007 stelt de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen, wat volgt:

“Deelplan 2/3: d’Halluin

Het bedrijf is gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, in de buurt van Hollebeke en het golfterrein Palingbeek. De activiteiten van het bedrijf bestaan uit: werken uitvoeren aan landbouwmachines, auto’s en bedrijfsvoertuigen en de verkoop van tweedehandswagens. Gezien het herstel en de verkoop van personenauto’s niet vergund zijn, kunnen deze op deze locatie niet behouden worden. Bovendien is het bedrijf nogal geïsoleerd gelegen in de open ruimte. Er kan enkel akkoord gegaan worden met een bestendiging van de vergunde activiteiten. Gezien de stedenbouwkundige voorschriften in dit opzicht onvoldoende eenduidig zijn wordt het plan ongunstig geadviseerd. Voor dit bedrijf kan een nieuw voorstel worden gemaakt in functie van de vergunde activiteiten”.

3.15. De dienst Ruimtelijke Planning van het departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed stelt, in een niet gedateerde nota, omtrent voornoemd deelplan wat volgt:

“3. D’Halluin (garage)

Categorie 2

Gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied

Uit de vergunningstoestand blijkt dat het bedrijf wederrechtelijk tot stand is gekomen. Nadien werd een vergunning afgeleverd voor het bouwen van een loods voor landbouwmachines. De activiteiten van het bedrijf zijn echter geëvolueerd naar werken aan landbouwvoertuigen, auto’s en bedrijfsvoertuigen en de verkoop van tweedehands wagens. Voor deze functiewijziging werd geen stedenbouwkundige vergunning afgeleverd. Het feit dat wel een milieuvergunning werd verkregen, verandert (in tegenstelling tot wat in de nota wordt beweerd) niets aan het feit dat deze nieuwe activiteiten niet vergund zijn. Enkel kan van de milieuvergunning geen gebruik worden gemaakt, aangezien geen stedenbouwkundige vergunning voorhanden is.

De opname van het bedrijf in het sectoraal BPA kan enkel worden verantwoord vanuit de bestendiging van de agrarisch verwante functie, en dit in functie van een beperkte uitbreiding ten opzichte van de bestaande toestand, voor zover ruimtelijk aanvaardbaar en gemotiveerd vanuit de opties uit het ontwerp GRS. Zowel de memorie van toelichting als de stedenbouwkundige voorschriften gekoppeld aan het BPA staan echter een voortzetting van de huidige niet-vergunde activiteiten toe. Bijgevolg dient dit deelplan ongunstig geadviseerd te worden.

Dit deelplan werd door de Deputatie ongunstig geadviseerd, gezien de stedenbouwkundige voorschriften geen uitsluitel bieden inzake de onvergunde activiteiten.

De administratie adviseert dit deelplan ongunstig. Voor dit deelplan kan een nieuw plan worden opgemaakt in functie van de vergunde activiteiten”.

3.16. Bij het thans bestreden besluit van 27 juli 2007 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening wordt het bijzonder plan van aanleg “Sectoraal BPA inzake zonevreemde bedrijven fase 2” genaamd, van de gemeente Heuvelland, goedgekeurd, met uitzondering van de met blauw omrande delen van het bestemmingsplan en de bijhorende stedenbouwkundige voorschriften, waaronder het deelplan 2/3 D’Halluin.

De niet goedkeuring van dit deelplan wordt gemotiveerd als volgt:

“Overwegende dat het deelplan 2/3 voor garage d’Halluin geïsoleerd gelegen is in de open ruimte; dat het wederrechtelijk tot stand is gekomen; dat enkel de agrarisch verwante functie werd vergund; dat de opname van het bedrijf in het sectoraal BPA enkel kan worden verantwoord vanuit de bestendiging van de agrarische verwante functie; dat een uitbreiding gewenst is in functie van de niet-vergunde activiteiten; dat dit deelplan derhalve van goedkeuring wordt onthouden”.

3.17. Dit besluit wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 21 augustus 2007.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. Ter terechtzitting heeft de raadsman van de verwerende partij afstand gedaan van de door haar in haar memorie van antwoord opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid wegens gebrek aan inschrijving in de kruispuntbank van ondernemingen.

V. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

5. In een enig middel voert de verzoeker de schending aan van de artikelen 14 en 21 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, van artikel 4 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het materieel motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en het verbod op machtsafwending.

De verzoeker zet dit middel uiteen als volgt:

“1. De Vlaamse minister weigert goedkeuring te verlenen aan het door de gemeenteraad van Heuvelland definitief aanvaarde plan omwille van de volgende overweging:

‘Overwegende dat het deelplan 2/3 voor garage d’Halluin geïsoleerd gelegen is in de open ruimte; dat het wederrechtelijk tot stand is gekomen; dat enkel de agrarisch verwante functie werd vergund; dat de opname van het bedrijf in het sectoraal BPA enkel kan worden verantwoord vanuit de bestending van de agrarisch verwante functie; dat een uitbreiding gewenst is in functie van de niet-vergunde activiteiten; dat dit deelp(l)an derhalve van goedkeuring wordt onthouden,’

Daarmee volgt de minister de kritiek die door verschillende adviesverleners tijdens de procedure werd geuit. Ondanks de verduidelijking van de vergunningssituatie in de aangepaste memorie adviseerde de bestendige deputatie evenzeer negatief op het beweerdelijk onvergund karakter van de garagebedrijvigheid van verzoeker.

2. De minister weigert ten onrechte de goedkeuring te verlenen op grond van het standpunt dat het bedrijf wederrechtelijk zou zijn tot stand gekomen. De minister gaat er bovendien onterecht van uit dat enkel de agrarische functie zou zijn vergund.

Onder nr. 2 van de feiten en de retro-acten heeft verzoeker de vergunningssituatie uiteen gezet. Daaruit blijkt dat verzoeker, toen hij begin de jaren negentig op de site zijn activiteiten begon, beschikte over een loods die voor 1962 gebouwd werd. Hij kreeg in 1991 een ARAB vergunning tot het exploiteren van een garagewerkplaats. Deze oorspronkelijke loods staat er nog steeds. Bovendien werd de ARAB vergunning van 1991 in 2000 nog veranderd

en uitgebreid met activiteit voor herstel van landbouwvoertuigen in een nieuwe, naastgelegenloods.

De milieuvergunning van 11 juni 1991 is een individuele bestuurshandeling. Het is vaste rechtspraak van Uw Raad dat, omwille van de rechtszekerheid, niet normatieve overheidsbeslissingen enkel binnen de wettelijk gestelde termijn van zestig dagen met een annulatieberoep kunnen bekampt worden. Deze principiële regel wordt door Uw Raad grosso modo in slechts twee gevallen getemperd: (1) in het geval van een onderdeel van een complexe administratieve rechtshandeling, quod non in casu, en (2) in het geval waarin de betrokken handeling geen rechten heeft doen ontstaan. Ook deze tweede ‘uitzonderingsgrond’ vindt geen toepassing nu verzoeker reeds zestien jaar een autowerkplaats uitbaat op grond van deze milieuvergunning.

De wettigheid van deze vergunning kan dus niet meer in vraag gesteld worden en zelfs een eventuele onregelmatigheid, quod non, kan thans niet meer (...) worden aangegrepen om het bestreden besluit, dat een later besluit is, aan te vechten (...).

In deze vergunning wordt ten andere uitdrukkelijk verwezen naar bouwvergunning voor de uitbreiding van het bedrijf, na gunstig advies van de AROHM. De samenlezing van deze milieuvergunning en de bouwvergunning van 2 januari 1991 kan niet anders geïnterpreteerd worden dan dat toen ook stedenbouwkundig een functiewijziging is aangenomen.

3. Maar zelfs al zou het zo zijn dat de functiewijziging niet zou vergund zijn, het is in elk geval zo dat alle onroerende goederen die op de site staan vergund zijn of geacht worden vergund te zijn. Bovendien is er een geldige milieuvergunning.

De minister, maar ook bepaalde adviesverleners, en de bestendige deputatie voor hem, lijkt zich (evenwel stilzwijgend) te beroepen op de Omzendbrief RO 2000/01 van 29 september 2000 over het planologisch attest, het bedrijfs-BPA en het sectoraal BPA- zonevrije bedrijven waarin staat :

‘Bedrijven, die vanuit stedenbouwkundig oogpunt volledig niet-vergund zijn, komen in principe niet in aanmerking voor een opname in het sectoraal BPA of een bedrijfs- BPA’

De minister geeft een al te rigide interpretatie aan deze Omzendbrief. Deze Omzendbrief heeft het immers over een ‘principe’. Van dit principe kan men dus afwijken. Volgens de Omzen(d)brief komen zeker in aanmerking: bedrijven die beschikken over een lopende milieuvergunning klasse I of II, quod est in casu.

De minister erkent zelf dat de agrarische functie vergund is. Nergens staat in de Omzendbrief te lezen dat de vergunde functie met een sectoraal BPA moet bestendig worden. Dit is overigens niet het geval.

Uw Raad wees recent dat de planvoorschriften van een sectoraal BPA toekomstgericht moeten zijn en de overheid bij de vaststelling ervan er niet toe gehouden is de bestaande toestanden te bevestigen. Door het bestreden besluit op deze wijze te gronden heeft de minister art. 14 en 21 DRO alsook het materieel motiveringsbeginsel duidelijk geschonden. De redenen die aan de weigering tot goedkeuring zijn gegeven, zijn immers niet naar recht verantwoord.

Ten andere, ook in de Omzendbrief 2000/01 wordt erop gewezen dat krachtens art. 43 DRO een bedrijf een milieuvergunning kan bekomen, hoewel het zonevrij is gelegen, als de ruimtelijke draagkracht niet is overschreden. Uit de memorie blijkt dat de ruimtelijke draagkracht van het bedrijf niet is overschreden. Er is dan ook geen reden waarom, mits er een correcte afweging is gebeurd mede op basis van het RSV (quod est), het bedrijf van verzoeker met een sectoraal BPA niet zone-eigen zou kunnen gemaakt worden.

4. Wat er ook van zij, enkel art. 14 DRO geldt als toet(s)steen voor de legaliteit van het sectoraal BPA. Uw Raad wees reeds:

‘Overwegende dat ministeriële omzendbrieven gericht aan administratieve overheden, die richtsnoeren bevatten nopens de interpretatie en toepassing van de bestaande wetten en verordeningen, geen enkel bindend karakter hebben, ongeacht of zij bekendgemaakt zijn of niet; dat een eventuele niet-naleving van de onderrichtingen vervat in voormelde Omzendbrief RO/98/05 van 22 september 1998 niet tot de onwettigheid van het bestreden besluit kan leiden.’

Dit geldt uiteraard ook ten aanzien van de Omzendbrief 2000/01. Dat deze Omzendbrief kan niet meer voorwaarden opleggen dan art. 14 DRO. Met art. 6 van het decreet van 22 april 2005 heeft de decreetgever het art. 14 DRO als volgt aangevuld:

‘Wanneer een streek-, gewest- of algemeen plan bestaat, richt het bijzonder plan zich naar de aanwijzingen en bepalingen ervan, en vult ze aan. Het kan er desnoods van afwijken.

Een bijzonder plan van aanleg dat afwijkt van de voorschriften van het gewestplan kan ook worden goedgekeurd wanneer de gemeente beslist heeft tot het opmaken van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, zoals bedoeld in artikel 20, § 1, van het decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning of artikel 32, § 1, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, op voorwaarde dat een ruimtelijke afweging gebeurt mede op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, en dat het bijzonder plan van aanleg voorlopig aangenomen werd voor 1 november 2006. Bijzondere plannen van aanleg die afwijken van het gewestplan en die voorlopig worden aangenomen na 1 november 2006, kunnen tot 1 mei 2008 slechts definitief aangenomen worden door de gemeenteraad indien de bepalingen ervan in overeenstemming zijn met een minstens voorlopig vastgesteld gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. Na 1 mei 2008 kunnen geen afwijkende bijzondere plannen van aanleg meer definitief door de gemeenteraad aangenomen worden.

De goedkeuring van het bijzonder plan door de Vlaamse Regering ontheft de gemeente van alle andere wettelijke formaliteiten inzake rooiplannen.’

De decreetgever laat gemeenten dus toe een BPA te maken dat afwijkt van het gewestplan op voorwaarde dat de ruimtelijke afweging gebeurt mede op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen.

De verplichting dat de activiteiten van een bedrijf, waarop het sectoraal BPA betrekking heeft, zouden vergund moeten zijn is dus in elk geval decretaal niet opgelegd. De minister kan dan ook niet op deze gronden aan een door de gemeenteraad vastgesteld plan de goedkeuring weigeren.

Uw Raad heeft reeds (...) uiteengezet hoe de vergunningssituatie zich verhoudt tot het sectoraal bijzonder plan van aanleg. Uw Raad wees:

‘Overwegende dat de aard en de finaliteit van een aanvraag om stedenbouwkundige vergunning en de beoordeling ervan, en een beslissing om een sectoraal bijzonder plan van aanleg op te maken, niet gelijk zijn; dat in het eerste geval een aanvraag voorligt, zoals door de aanvrager zelf geformuleerd, die door de vergunningverlenende overheid moet worden beoordeeld op grond van de bestaande regelgeving en de bestaande juridische en feitelijke toestand; dat het in het tweede geval gaat om een initiatief van de overheid om in het algemeen belang, rekening houdend met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen, waarbij de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar worden afgewogen, de voorschriften vast te leggen met het oog op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling; dat planvoorschriften toekomstgericht zijn en de overheid bij de vaststelling ervan er niet toe gehouden is bestaande toestanden te bevestigen;

Overwegende dat het in die optiek niet met elkaar in tegenspraak lijkt, enerzijds, naar aanleiding van een regularisatieaanvraag zoals geformuleerd door de aanvrager, op grond van de geldende bestemmingsvoorschriften te oordelen dat het voorwerp van die aanvraag onverenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening, en anderzijds, naar aanleiding van de opmaak van een sectoraal bijzonder plan van aanleg, waarvan de bestemmingsvoorschriften eenzelfde soort van inrichting mogelijk maken, te oordelen dat zodanige bestemming ruimtelijk aanvaardbaar is;'

In casu heeft de gemeenteraad, zich baserend op een uitgebreid uitgewerkte memorie waarin de ruimtelijke draagkracht van het bedrijf van verzoeker is geanalyseerd, het plan aanvaard. Dat de functie van het bedrijf van verzoeker niet zou zijn vergund kan de minister dus niet als argument gebruiken om de goedkeuring te weigeren.

Door anders (...) te oordelen schond de minister art. 14 en 21 DRO alsook het redelijkheidsbeginsel en het materieel motiveringsbeginsel.

5. Uw Raad heeft ook (...) gewezen dat de plannen van aanleg, waaronder een sectoraal BPA, toekomstgericht zijn en derhalve bestemmingen kunnen vaststellen die niet noodzakelijk rekening houden met het al dan niet vergunde karakter van de constructies die in de feiten deel uitmaken van de bestaande toestand. Art. 4 DORO vereist enkel dat de overheid de voorziene bestemmingen en voorschriften heeft vastgesteld met een voldoende kennis van zaken en daarbij is uitgegaan van en volledig en degelijk inzicht in de kenmerken van het plangebied, waaronder de correcte opname en weergave van de bestaande toestand. Dat is wat hier gebeurd is.

Letterlijk wees Uw Raad:

'Overwegende dat artikel 4 DRO op het eerste gezicht op zich niet inhoudt dat, wanneer de bevoegde overheid beslist aan een planningsgebied voortaan een andere bestemming te geven, zij bij het maken van de keuzes terzake 'uiteraard rekening moet (...) houden met de vergunningssituatie van (de) bestaande toestand'; dat het te dezen volstaat dat de overheid de voorziene bestemmingen en voorschriften heeft vastgesteld met een voldoende kennis van zaken, en daarbij is uitgegaan van een volledig en degelijk inzicht in de kenmerken van het plangebied, waaronder een correcte opname en weergave van de bestaande toestand; dat de bestaande toestand niet beperkt is tot de vergunde constructies; dat plannen van aanleg immers toekomstgericht zijn en derhalve bestemmingen kunnen vaststellen die niet noodzakelijk rekening houden met het al dan niet vergunde karakter van de constructies die in de feiten deel uitmaken van de bestaande toestand; dat derhalve het loutere feit dat de planoptie die in het betrokken plan van aanleg is vervat, uitgaat van de bestaande onvergunde toestand, niet ipso facto impliceert dat het betwiste plan van aanleg de door de verzoekende partijen aangehaalde bepalingen en beginselen zou miskennen; dat voor het overige de aangevoerde kritiek van de verzoekende partijen blijk geeft van een andere feitelijke beoordeling van de gegevens van de zaak dan die van de bevoegde overheden; dat het onderzoek van deze andere beoordeling de Raad van State uitnodigt tot een opportuniteitsonderzoek hetgeen niet tot de bevoegdheid van de Raad behoort; dat, binnen het wettigheidstoezicht dat de Raad terzake vermag uit te oefenen, de verzoekende partijen aan de hand van deze andere beoordeling voorshands niet aannemelijk maken dat de bevoegde overheden in het licht van het door de verzoekende partijen aangevoerde artikel 4 DRO tot een conclusie zijn gekomen die de grenzen van de redelijkheid te buiten zou gaan;'

In de casus die ten grondslag lag aan het hierboven aangehaalde arrest (...), heeft de verwerende partij precies wel (terecht) een goedkeuring gehecht aan een plan dat betrekking heeft op een toen onvergunde inrichting. Door het geval van verzoeker op een andere wijze te behandelen heeft verwerende partij het gelijkheidsbeginsel geschonden.

6. Door geen goedkeuring te geven aan het door de gemeenteraad vastgestelde plan heeft de verwerende partij ook haar macht afgewend. Uw Raad definieerde de machtsafwending recent nog als volgt:

‘dat er slechts sprake is van machtsafwending, [...], indien een bestuursoverheid de bevoegdheid welke bij de wet tot het bereiken van een bepaald oogmerk van algemeen belang is gegeven, gebruikt tot het nastreven van een ander doel en dit ongeoorloofde oogmerk het enige doel van de betrokken handeling is; dat het bestaan ervan kan worden afgeleid uit voldoende ernstige, welbepaalde en overeenstemmende vermoedens’;

Welnu, door de goedkeuring van het plan te weigeren lijkt het er op dat de verwerende partij veeleer de in haar ogen onvergunde functiewijziging willen sanctioneren, dan wel haar standpunt te ventileren omtrent een door de gemeente Heuvelland aanvaard sectoraal BPA.

De verwerende partij heeft dus haar macht gebruikt voor een ander doel dan het doel dat de decreetgever met de vereiste goedkeuring voor ogen had”.

6. De verwerende partij beantwoordt dit middel als volgt:

“(…)

2 De allereerste overweging in het bestreden besluit om goedkeuring te weigeren, betreft het feit dat het zonevreemde bedrijf ‘geïsoleerd gelegen is in de open ruimte’.

Uit het administratief dossier en het bestreden besluit volgt dat één van de redenen om goedkeuring te weigeren, het feit betreft dat het open landschap door het zonevreemde bedrijf geschonden wordt, en dit zeker niet mag verergeren, wat door de voorziene uitbreiding wel het geval zou zijn.

Deze opportuniteitsbeslissing wordt door verzoekende partij op geen enkel ogenblik bekritiseerd en is op zich voldoende om het ingenomen standpunt te dragen.

In het kader van zijn wettigheidtoezicht, zou de Raad zich trouwens niet in de plaats van de overheid mogen stellen om te oordelen of dit standpunt aanvaardbaar is of niet.

De kritiek van verzoekende partij op de overige motieven, is kritiek op zogenaamde overtollige motieven en derhalve naast de kwestie (...).

3 Verzoekende partij stelt dat zijn bedrijf wel volledig zou vergund zijn, wat zou blijken uit de diverse vergunningen die hij op blz. 2 van zijn verzoekschrift bespreekt.

Hij schrijft dat op 12.07.2000 het CBS kennis zou genomen hebben van de verandering en uitbreiding van zijn milieuvergunning voor ‘een werkplaats met de opslag van 10 voertuigwrakken’. Wanneer verzoekende partij voor die activiteit ook een bouwvergunning zou gekregen hebben met toelating voor die functiewijziging, laat hij de Raad in het ongewisse. Alle bouwvergunningen dateren immers van voor 2000. Naar aanleiding van een ARAB-advies aanvraag werd op 30.05.1991 ongunstige geadviseerd (...).

Het is ook helemaal niet duidelijk wanneer een bouwvergunning voor de verkoop van tweedehandswagens zou toegestaan zijn. Verzoekende

partij is geëvolueerd van een bedrijf gespecialiseerd in herstel van landbouwmachines naar een gewone garage voor auto's.

Als stuk 9 wordt een uitprint van een deel van de website van verzoekende partij gevoegd, waaruit blijkt dat er van enige met de landbouw gerelateerde activiteit geen sprake meer is. Men kan er alle automerken tweedehands krijgen, inclusief onderhoud en herstellingen, maar van landbouwvoertuigen is nergens sprake.

Verzoekende partij kan geen stedenbouwkundige én milieuvergunning voorleggen voor de activiteit die hij thans voert. Trouwens, als hij al een milieuvergunning zou hebben, dan is deze niet bruikbaar zolang er ook geen bouwvergunning voor die activiteit is afgeleverd (art. 5 § 2 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning).

- 4 Ten onrechte houdt verzoekende partij voor dat de Vlaamse Minister de vergunningstoestand niet in zijn beoordeling zou mogen betrekken. Bij het nemen van een opportuniteitsbeslissing mag de overheid om het even welk motief aanwenden, op voorwaarde dat die motieven correct zijn en niet kennelijk onredelijk.

Op geen enkel ogenblik stelt de overheid dat de vergunningstoestand op zich een struikelblok is. Wel blijkt uit het administratief dossier dat de overheid het niet wenselijk acht om een niet vergund bedrijf middels een sectoraal BPA zone-eigen te maken zodat het ook nog eens kan uitbreiden waardoor de open ruimte nog meer aangetast wordt.

Nergens in het decreet of het RSV is opgenomen dat zonevreemde bedrijven zone-eigen moeten gemaakt worden. Het is een mogelijkheid waarvan de overheid in casu geen gebruik wenst te maken voor het bedrijf van verzoekende partij.

- 5 Verzoekende partij stelt al te simplistisch de schending van het gelijkheidsbeginsel voor. Het is niet omdat een zekere heer Braet goedkeuring heeft bekomen voor een sectoraal BPA voor een onvergund bedrijf, dat verzoekende partij dat ipso facto ook moet krijgen.

De feitelijke gegevens van beide zaken zijn totaal verschillend. Het gaat om andere bedrijven (Braet is een aanpalende eigenaar die zich verzet tegen de uitbreiding van een sportaccommodatie) in totaal verschillende regio's.

Verzoekende partij maakt helemaal niet duidelijk waarom zijn situatie identiek zou zijn aan deze in het arrest Braet.

- 6 Finaal beroept verzoekende partij zich op machtsafwending omdat de Vlaamse Minister zogenaamd veeleer de onvergunde toestand van het bedrijf zou willen sanctioneren hebben, dan een oordeel vellen over het BPA zelf.

De beweerde machtsafwending is geenszins bewezen. Hierboven werd reeds uiteengezet dat diverse motieven aan de grondslag liggen om de goedkeuring te weigeren, motieven die correct zijn en geenszins kennelijk onredelijk. Bestendiging en uitbreiding van een niet vergunde activiteit in een open ruimte, is volgens de overheid in situ niet wenselijk.

Om een overtreder te sanctioneren zijn er trouwens betere en doeltreffender middelen dan de weigering van een sectoraal BPA. De administratie zou proces-verbaal kunnen opstellen en via een herstellvordering het strijdig gebruik kunnen laten stopzetten.

Het enig middel is ongegrond”.

7. In zijn memorie van wederantwoord dupliceert de verzoeker wat volgt:

‘1. Verzoeker volhardt met klem in hetgeen in het inleidend verzoekschrift is uiteengezet. Met wat volgt zullen de argumenten van verwerende partij weerlegd worden.

2. Omtrent de ‘geïsoleerde ligging’ als beweerd afdoende en pertinent motief

2.1. Verwerende partij beweert dat de motivering afdoende en pertinent is vermits de goedkeuring van de opname in het BPA geweigerd werd op grond van het feit dat het bedrijf van verzoeker ‘geïsoleerd is gelegen in de open ruimte’.

De door de verwerende partij aangehaalde zin luidt letterlijk:

‘Overwegende dat het deelplan 2/3 voor garage d’Halluin geïsoleerd gelegen is in de open ruimte;’

Deze vaststelling kan evident niet als motivering gelden, laat staan dat ze afdoende zou zijn zodat alle andere opgesomde motieven slechts overtoollig zouden zijn.

2.2. De vermelding dat het bedrijf van verzoeker geïsoleerd zou gelegen zijn in de open ruimte kan niet als pertinente en afdoende ‘motivering’ of verantwoording beschouwd worden van de negatieve beslissing. Het betreft gewoon een, niet eens - blijkens het administratief dossier - correcte vaststelling/beschrijving, verplicht opgelegd door artikel 4 DORO.

Het is overigens zo dat de gebouwen zelf onmiskenbaar vergund zijn zodat deze, hoe dan ook, zelfs al wordt het bedrijf van verzoeker niet opgenomen in het sectoraal BPA, zullen blijven bestaan.

2.3. Verwerende partij beweert dat ook uit het administratief dossier zou blijken dat één van de redenen om de goedkeuring te weigeren, het feit betreft dat het open landschap door het zonevreemde bedrijf geschonden zou zijn. Waar verwerende partij dat heeft opgemerkt in het administratief dossier, is verzoeker een raadsel.

Enkel de Afdeling duurzame landbouw, die een positief advies gaf, spreekt over een ‘eerder geïsoleerd’ karakter. Volgens Van Dale, Groot Woordenboek der Nederlandse Taal (2005) betekent ‘eerder’: ‘nogal, vrij, tamelijk’. In elk geval betekent ‘eerder geïsoleerd’ dus niet ‘onmiskenbaar geïsoleerd’. Wat er ook van zij, de enige afdeling die het heeft over het ‘eerder geïsoleerd’ karakter van het bedrijf van verzoeker, gaf dus een positief advies. Verwerende partij kan dan ook niet naar recht beweren dat uit het administratief dossier zou blijken dat het geïsoleerd karakter van het bedrijf problematisch werd bevonden, en wel in die mate dat het tot een weigering van opname in het sectoraal BPA kon leiden. Ook geen van de andere adviesinstanties maakte problemen over de geïsoleerde ligging:

- De afdeling ruimtelijke planning van het Vlaamse gewest baseert het negatief advies uitsluitend op de bewering dat de functie van het bedrijf niet vergund zou zijn.
- De afdeling ruimtelijke planning van de bestendige deputatie heeft het ook over de vergunningstoestand en adviseert niet verder in te snijden in de open ruimte. Ook hier is het feit dat het bedrijf beweerdelijk geïsoleerd ligt in de open ruimte geen argument tot weigering.
- De GOM, LIN adviseerden positief. Uit het verslag van de plenaire bezitting blijkt opnieuw dat enkel de vergunningsproblematiek een positief advies in de weg stond.

2.4. Anders dan de verwerende partij wil doen geloven kan de vaststelling dat het bedrijf geïsoleerd zou gelegen zijn in de open ruimte niet als pertinent en afdoende motief gelden voor de weigering van de opname in het sectoraal BPA.

Art. 14 DRO bepaalt :

‘Wanneer een streek-, gewest- of algemeen plan bestaat, richt het bijzonder plan zich naar de aanwijzingen en bepalingen ervan, en vult ze aan. Het kan er desnoods van afwijken.

Een bijzonder plan van aanleg dat afwijkt van de voorschriften van het gewestplan kan ook worden goedgekeurd wanneer de gemeente beslist heeft tot het opmaken van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, zoals bedoeld in artikel 20, § 1, van het decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning of artikel 32, § 1, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, op voorwaarde dat een ruimtelijke afweging gebeurt mede op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, en dat het bijzonder plan van aanleg voorlopig aangenomen werd voor 1 november 2006. [...]’

Niet de vergunningstoestand is pertinent, maar wel het feit dat er een ruimtelijke afweging gebeurt, mede op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen.

In de memorie van toelichting bij het BPA (...) is een uitgebreide analyse gebeurd van de structuurplannen op de verschillende niveaus en komt men tot het besluit dat, mede gelet op het feit dat bij een niet-opname in het BPA, er extra open ruimte zou aangesneden worden, de opname in het BPA aanvaardbaar is.

Gegeven deze vaststelling, en het feit dat geen enkele adviesverlenende instantie een (negatief) punt maakt van de geïsoleerde ligging (minstens voor wat betreft de opname van de situatie zoals het bedrijf nu is), kan verwerende partij onmogelijk ernstig komen beweren dat de vaststelling dat het bedrijf geïsoleerd ligt, als afdoende en pertinent motief kan gelden voor de niet-goedkeuring. Gezien de verwerende partij immers afwijkt van de standpunten zoals vertolkt in het dossier diende zij, expliciet, te vermelden waarom de geïsoleerde ligging van het bedrijf, aanleiding geeft tot een niet goedkeuring.

Door niet goed te keuren, en dus (zonder expliciete motivering) af te wijken van de in de memorie uitvoerig behandelde afweging van de concrete situatie op basis van de principes van het RSV heeft verwerende partij niet alleen de motiveringsplicht geschonden, zij schond bovendien ook art.14 DRO.

Dat alle andere motieven overbodig zouden zijn, is dus niet naar recht verantwoord. Het beweerde eerste ‘motief’ is immers niet draagkrachtig.

3. Omtrent de vergunningstoestand

3.1. Verwerende partij stelt dat zij de vergunningstoestand van de inrichting in haar beoordeling mocht betrekken gezien de overheid, bij het nemen van een opportuniteitsbeslissing, elk motief mag aanwenden dat niet kennelijk onredelijk is.

3.2. Verwerende partij stelt de situatie verkeerd voor. Het is immers zo dat enkel het beweerde gebrek aan vergunning heeft geleid tot een niet-goedkeuring. Dit blijkt uit de lezing van zowel het administratief dossier als van de beslissing zelf. Dit is in tegenstrijd met het vereiste van art. 14 DRO en de ratio legis van een sectoraal BPA.

Uw Raad wees ter zake eerder:

‘dat plannen van aanleg immers toekomstgericht zijn en derhalve bestemmingen kunnen vaststellen die niet noodzakelijk rekening houden met het al dan niet vergunde karakter van de constructies [...]’

Daarmee is de essentie dan ook verduidelijkt. Bij het opstellen / goedkeuren van een BPA (een planningsinstrument) is de planologische visie op de toekomst (getoetst aan het RSV) het enig relevante criterium, ongeacht of de bedrijven die het voorwerp uitmaken van het BPA vergund zijn.

In casu heeft de verwerende partij de goedkeuring van de opname van het zonevreemde bedrijf evenwel geweigerd louter en alleen omwille van het feit dat het bedrijf van verzoeker niet vergund zou zijn. De functie die wel vergund wordt geacht, wordt immers zondermeer wel toegelaten.

Vermits de vergunningstoestand van het bedrijf er op zich niet toe doet, is de bestreden beslissing genomen in strijd met art. 14 DRO en de motiveringsplicht. Over de planologische visie ter zake leest men niets.

3.3. Overigens, wat er ook van zij, anders dan de verwerende partij stelt, beschikt verzoeker wel degelijk over een vergunning voor de zonevreemde activiteit. Ter zake kan ook nuttig verwezen worden naar de inschrijving in het handelsregister op 22 juni 1988:

‘Werkplaats voor herstellen motorvoertuigen en onderdelen - werkplaats voor herstellen van koetswerk - kleinhandel in motorvoertuigen en onderdelen - kleinhandel in tweedehandsauto's en onderdelen - kleinhandel in onderdelen en toebehoren voor voertuigen - kleinhandel in vloeibare brandstoffen’

De exploitatievergunning van 11 juni 1991 had het expliciet over autoherstelplaats. De activiteiten toen werden uitgebaat in de loodsen die er sinds mensenheugenis aanwezig waren. Er was dus geen bouwvergunning noodzakelijk, zodat verwerende partij verkeerdelijk naar het koppelingsmechanisme verwijst. De exploitatievergunning van 11 juni 1991 (...) geldt nog steeds, zodat tot op heden, hoe dan ook de autoherstelplaats op de site wel degelijk is vergund.

Later, naar aanleiding van de bouw van de loods in 2000 werd de milieuvergunning nog veranderd door uitbreiding waarmee ook expliciet de werkzaamheden aan landbouwmachines werden vergund in de nieuwe loods.

Samengevat, de activiteit, zoals heden aanwezig, is wel degelijk sinds 1991 vergund. Verzoeker wenst er overigens op te wijzen dat in de memorie bij het BPA, zoals aangenomen door de gemeente, werd uiteengezet dat het bedrijf van verzoeker wel geacht wordt vergund te zijn. De verwerende partij volstaat zich met de simpele vaststelling dat de zonevreemde activiteit niet is vergund, zonder evenwel te motiveren waarom de steller van de memorie het bij het verkeerde eind heeft. Om deze reden is de motiveringsplicht geschonden.

4. Omtrent het gelijkheidsbeginsel

Verwerende partij beweert dat verzoeker al te simplistisch redeneert wanneer hij de schending van het gelijkheidsbeginsel opwerpt.

De toets van het gelijkheidsbeginsel moet uiteraard samen gelezen worden met de andere, geschonden, bepalingen. Bovendien is het zo dat de vergelijkbaarheid van de beide omstandigheden moet bekeken worden in het licht van de bepaling.

De concrete situatie van Braet mag dan al anders geweest zijn dan die van verzoeker, het feit is wel dat verwerende partij, in die casus, op een correcte wijze de planologische toestand heeft beoordeeld, onafgezien van het feit of er nu al dan niet een vergunning voorhanden is.

In die zin heeft verwerende partij dan ook het gelijkheidsbeginsel geschonden. In gelijke situaties (met name de beoordeling van een zonevreemde inrichting) werd immers op een verschillende wijze (niet naar recht) geoordeeld.

5. Omtrent de machtsafwending

Verwerende partij betwist de machtsafwending. Het is nochtans onbetwistbaar dat de verwerende partij de opname in het BPA niet heeft goedgekeurd uitsluitend omwille van het feit dat het bedrijf van verzoeker beweerdelijk niet vergund zou zijn.

Zoals hoger, en in het verzoekschrift, uitvoerig aangetoond, kan het loutere feit dat een bedrijf niet vergund zou zijn (quod non in casu) niet als argument worden gebruikt om de opname in het BPA niet goed te keuren. Dat

verwerende partij dat toch heeft gedaan kan uitsluitend geïnterpreteerd worden als een sanctie”.

8. In zijn laatste memorie laat de verzoeker nog gelden wat volgt:

“(…)

3.2. OMTRENT DE GEÏSOLEERDE LIGGING

3.2.1. Verzoeker gaat er uiteraard mee akkoord dat een overheid een bepaalde situatie als in strijd met de goede ruimtelijke ordening kan beschouwen waardoor zij de goedkeuring van een ontwerp BPA kan weigeren.

In casu was dat evenwel totaal niet het geval. Niemand heeft in dit dossier ontkend dat de ‘fysiek aanwezige gebouwen’ vergund zijn. Meer zelfs niemand ontkent dat er in de kwestieuze gebouwen landbouwmachines mogen hersteld worden.

De fysische, ruimtelijke impact van het bedrijf van verzoeker was dan ook geen issue. Dat fysische, ruimtelijke impact kon dan ook onmogelijk een argument zijn om de opname niet goed te keuren. Uit het administratief dossier blijkt ook dat de ruimtelijke impact op het landschap hoogstens een vaststelling was maar zeker geen argument tot niet goedkeuring.

3.2.2. De auditeur gaat er overigens onterecht zomaar van uit dat het bedrijf van verzoeker geïsoleerd zou liggen in de open ruimte. Dit standpunt strookt noch met de concrete werkelijkheid, noch met de vaststellingen daaromtrent in het administratief dossier.

3.2.2. Wanneer men de luchtfoto (...) erbij neemt kan men vaststellen dat er in de onmiddellijke omgeving van het bedrijf van mijn verzoeker verschillende gebouwen aanwezig zijn. Van een geïsoleerde gebouwengroep kan dan ook moeilijk sprake zijn.

3.2.3. Deze vaststelling wordt ook bevestigd in het administratief dossier. In eerste instantie had enkel de ‘afdeling duurzame landbouw’ het bij het onderzoek van het dossier over het feit dat de site ‘wat’ geïsoleerd lag in het landschappelijk waardevol landschap. Van een boude vaststelling dat de gebouwengroep geïsoleerd ligt is dan ook geen sprake, laat staan dat dit een doorslaggevend argument zou geweest zijn om een negatief advies te geven. De kwestieuze afdeling gaf immers een positief advies.

De deputatie neemt de genuanceerde vaststelling over : ‘Bovendien is het bedrijf nogal geïsoleerd gelegen in de open ruimte’. Ook dit is niet meer dan een vaststelling die geen invloed had op het negatief advies. De deputatie vat haar bezwaar immers kernachtig samen:

‘Gezien de stedenbouwkundige voorschriften in dit opzicht onvoldoende eenduidig zijn wordt het plan ongunstig geadviseerd’

Had er gestaan ‘mede gezien[...]’ dan was het duidelijk dat het ongunstig advies op meer gesteund was dan louter de vaststelling dat er een probleem was met de vergunning van de onderneming. Maar dit is niet het geval. De voorschriften hebben niets met de ligging te maken.

3.2.4. De overweging van de minister naar luid waarvan ‘het deelplan 2/3 voor garage d’Halluin geïsoleerd gelegen is in de open ruimte’ kan dan ook enkel (gelet op het gebrek aan steun in het administratief dossier) als een (weliswaar verkeerde) feitelijke vaststelling gelden, doch niet als een motief tot weigering van goedkeuring, laat staan dat dit het doorslaggevende motief zou kunnen zijn.

Er kan immers bezwaarlijk aangenomen worden dat de minister hemzelf de plaatselijke situatie is gaan bestuderen opdat hij, los van het administratief dossier, een eigen mening zou kunnen gevormd hebben omtrent de geïsoleerdheid van de ligging van het bedrijf van mijn verzoeker. Het betreft dan nog bovendien een mening die afwijkt van de vaststellingen in het

administratief dossier waaruit geen enkele administratie de conclusie heeft getrokken dat het 'eerder' geïsoleerd karakter van de site aanleiding kon geven tot een ongunstig advies.

3.2.5. Hoe dan ook, zelfs al mocht het al een doorslaggevend motief geweest zijn, quod certissime non, dan nog kan het geenszins een afdoende draagkrachtig motief zijn om de goedkeuring van het BPA zonevreemde bedrijven in hoofde van mijn verzoeker te onthouden. Het kwestieuze argument is, cfr. supra, niet gedragen door het administratief dossier, wel in tegendeel, in zoverre het geïsoleerd karakter in het administratief dossier aan bod kwam werd het niet als een argument beschouwd dat aanleiding gaf tot een negatief advies.

Bovendien, de gebouwengroep staat er sinds jaren en is als zodanig aanwezig. Deze overweging zou dan ook volstrekt irrelevant zijn. Eenieder, ook de auditeur, is er het mee eens dat er ter plaatse landbouwvoertuigen (die veel groter en dus een veel grotere ruimtelijke impact hebben dan gewone auto's) mogen hersteld worden.

De geïsoleerde ligging van het bedrijf kan dan ook geen argument zijn om de opname te weigeren. De gebouwen staan er, ze zijn vergund, en er mag zonder enige twijfel een activiteit in uitgebraat worden. Waarom zou de minister dan op basis van de geïsoleerde ligging kunnen weigeren dat er aan auto's kan worden gewerkt?

3.2.6. Ter zake (k)an ook samenvattend het volgende gesteld worden:

- Het bedrijf is niet volledig geïsoleerd;
- Uit het administratief blijkt niet dat het 'eerder' of 'nogal' of 'wat' geïsoleerd karakter een argument bleek te zijn om de goedkeuring te weigeren;
- De vermelding in het bestreden besluit dat het bedrijf geïsoleerd ligt kan dan ook niet meer dan als een weliswaar verkeerde vaststelling gelden.

3.3. OMTRENT HET STANDPUNT DAT DE UITEENZ(E)TTING IN DE MEMORIE VAN WEDERANTWOORD LAATTIJDIG ZOU ZIJN

3.3.1. De auditeur stelt dat de argumentatie die verzoeker uiteenzette in de memorie van wederantwoord omtrent het beweerd geïsoleerd karakter laattijdig zou zijn. Dit zou niet in het verzoekschrift aan bod zijn gekomen.

Ook hier heeft de auditeur het verkeerd voor.

3.3.2. Vooreerst wenst verzoeker nogmaals te onderstrepen dat de minister, in de zeer summiere motivering die moet samen gelezen worden met het administratief dossier, geen motief, laat staan het doorslaggevend motief, heeft gehaald uit het 'geïsoleerd karakter' van het bedrijf van verzoeker. Door een dergelijke uitleg aan de summiere, en ter zake absoluut niet duidelijke motivering, te geven doet men aan 'hineininterpretierung'. Nochtans moet de motivering klaar en duidelijk in de bestreden akte zelf te vinden zijn, en mag men niet, naderhand, aan deze motivering een uitleg geven. Er kon van verzoeker dan ook niet verwacht worden een middel te adstrueren op grond van een verkeerde feitelijke vaststelling die mogelijks als een (zij het zeer sibillijns) motief kon gelden. Gelet op het feit dat de motivering omtrent het beweerdelijk niet vergund karakter van het bedrijf niet afdoende is, is het middel gegrond. Er is immers geen ander motief voorhanden dat samen gelezen met het administratief dossier, als een motief kan gelden.

3.3.3. Overigens, wat er ook van zij, verzoeker heeft reeds in het verzoekschrift in het enig middel een schending van de algemene motiveringsplicht aan de kaak gesteld. Op blz. 11 van het verzoekschrift staat te lezen:

'Uit de memorie blijkt dat de ruimtelijke draagkracht van het bedrijf niet is overschreden. Er is dan ook geen reden waarom, mits een correcte afweging is gebeurd mede op basis van het RSV (quod est), het bedrijf van verzoeker met een sectoraal BPA niet zone-eigen zou kunnen gemaakt worden.'

Daarmee heeft verzoeker de motivering omtrent de goede ruimtelijke ordening besproken vaststellende dat uit de memorie blijkt dat de ruimtelijke draagkracht niet is overschreden. Verzoeker voegde er aan toe dat wanneer een correcte afweging gebeurd (en dus een correcte motivering wordt opgesteld) zijn bedrijf zone-eigen kan gemaakt worden. Ook op blz. 13 wordt onderstreept dat de door de gemeente geanalyseerde ruimtelijke draagkracht.

De auditeur stelt dan ook ten onrechte dat verzoeker het geïsoleerd karakter van zijn bedrijf niet zou betwist hebben. Dit zou betekenen dat verzoeker erkend heeft dat de inplanting van het bedrijf in strijd is met de goede ruimtelijke ordening. Zoals hoger uiteengezet is dat niet zo.

3.3.4. In wezen neemt de auditeur de wijze waarop verzoeker zijn middel adstrueerde op de korrel.

Art. 2, §1, 2/ van het Algemeen procedurereglement dient het verzoekschrift waarbij een annulatieberoep bij de Raad van State wordt ingesteld het voorwerp van dit beroep bevatten en een uiteenzetting van de feiten en middelen. Een definitie van een middel bestaat niet. Algemeen wordt evenwel aangenomen dat er een voldoende duidelijke omschrijving van de overschreden rechtsregel of het geschonden beginsel moet gebeuren. Dit is gebeurd gelet op het feit dat verzoeker de schending van het algemeen motiveringsbeginsel heeft opgegeven. Bovendien moet ook een voldoende duidelijke omschrijving worden gegeven van de wijze waarop de rechtsregel is geschonden. Ook dat is gebeurd gelet op het feit dat de implicatie op de goede ruimtelijke ordening aan bod is gekomen.

Er rust op de verzoeker een ‘stelplicht’. Het is nochtans vaste rechtspraak dat de uiteenzetting van het middel bondig mag samengevat zijn. Dat mag dan in casu al het geval zijn, dit betekent niet dat de goede ruimtelijke ordening (want het geïsoleerd karakter gaat daar over) niet aan bod zou zijn gekomen.

Het feit dat dit element reeds summier aan bod kwam maakte dat verzoeker in de volgende memories de elementaire aangeraakte schending verder kon uitwerken, temeer daar de verwerende partij in haar memorie van antwoord niets meer deed dan haar eigen motivering die sibillijns was voort uitwerken en aanvullen. Als het verwerende partij toegelaten is haar eigen motivering aan te vullen, kan uiteraard van verzoeker niet verwacht worden dat hij reeds vooraf kon weten wat de minister precies bedoelde.

Het komt uw Raad toe het middel te interpreteren, waarbij de rechtsleer stelt dat uw Raad meer belang zal moeten hechten aan wat de verzoeker in werkelijkheid vraagt, dan aan de bewoordingen waarin het beroep is gesteld. Dit mag niet te strikt gebeuren omdat zulks niet strookt met het minder formalistisch karakter dat de wetgever aan de rechtspleging van de afdeling administratie heeft willen geven.

Nu is het klaar en duidelijk dat verzoeker een beroep heeft ingesteld tegen de wijze waarop de minister de weigering tot goedkeuring heeft gemotiveerd. De volledige motivering is in al haar relevante aspecten aan bod gekomen, zodat verzoeker niet kan verweten worden het geïsoleerd karakter van zijn bedrijf (quod non) in het verzoekschrift niet zou betwist hebben”.

Beoordeling

9. Uit de gegevens van de zaak, meer bepaald uit het plan van de bestaande toestand, blijkt dat er zich op het terrein van de garage D’Halluin, terrein dat grotendeels verhard is, een viertal gebouwen bevinden en dat op dit plan tevens de afgeleverde stedenbouwkundige vergunningen worden vermeld, met name een

vergunning verleend op 3 januari 1991 voor het “verbouwen en uitbreiden van woning” en een vergunning verleend op 23 december 1999 voor het “bouwen van een herstelwerkplaats voor landbouwmachines na slopen van loods en het plaatsen van een scheidingswand”.

Het gebouw rechts bovenaan dit plan betreft een woning waarvoor, op 2 januari 1991, een vergunning werd verleend voor “het verbouwen en uitbreiden”.

Voor het gebouw links bovenaan werd, op 22 december 1999, een vergunning verleend voor “het bouwen van een herstelwerkplaats voor landbouwmachines na slopen van loods en het plaatsen van een scheidingswand”.

In zijn eensluidend advies van 20 december 1999 stelde de gemachtigde ambtenaar dat “de uit te oefenen activiteiten (herstellen van landbouwmachines)(...) te omschrijven (zijn) als para-agrarische activiteiten” en dat “de aanvraag (als dusdanig) in overeenstemming (is) met de vastgelegde ordening”, meer bepaald dus (landschappelijk waardevol) agrarisch gebied.

Uit bij de gemeente Heuvelland door het met het onderzoek van de zaak gelaste lid van het auditoraat ingewonnen informatie blijkt dat in zake het bovenaan tussen voormelde gebouwen gelegen gebouw, op 19 oktober 1966 een vergunning werd afgeleverd voor de oprichting van een loods (garage/berging). Die vergunning wordt evenwel niet vermeld op het voormelde plan van de bestaande toestand.

Voor het in tweede bouworde gelegen gebouw blijkt dat, volgens eveneens bij de gemeente Heuvelland ingewonnen informatie, het college op 20 juli 1970, een bouwvergunning heeft verleend voor een varkensstal. Die vergunning wordt evenmin vermeld op het voormelde plan van de bestaande toestand.

Er blijkt geen vergunning voorhanden te zijn voor de op het terrein van de garage D’Halluin grotendeels aangebrachte verhardingen.

Evenmin blijkt de verzoeker, sedert het opstarten van zijn bedrijf in januari 1989, enige stedenbouwkundige vergunning te hebben bekomen tot wijziging van de functie of het gebruik van de voormelde gebouwen.

De omstandigheid dat de verzoeker van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Heuvelland op 11 juni 1991 een milieuvergunning tweede klasse heeft bekomen voor de exploitatie van een “autoherstelplaats” doet aan de voormelde vaststelling geen afbreuk. Dit geldt evenzeer wat betreft de vergunning op 17 mei 2000 verkregen “voor het veranderen en uitbreiden van een werkplaats voor het herstellen van landbouwvoertuigen” en voor de “Aktename melding verandering milieuvergunning klasse 2” van 12 juli

2000 voor de exploitatie van “een inrichting of verandering van inrichting (...) met als voorwerp: uitbreiden van een werkplaats voor het herstellen van landbouwvoertuigen”.

Van dergelijke vergunning of aktenaam kan immers slechts gebruik worden gemaakt zo er tevens een stedenbouwkundige vergunning wordt bekomen tot wijziging van de functie of het gebruik van voormelde gebouwen.

Anders dan de verzoeker voorhoudt, kon de minister dan ook terecht stellen dat zijn bedrijf “wederrechtelijk tot stand is gekomen” en “dat enkel de agrarisch verwante functie werd vergund”.

De door de verzoeker gewraakte motivering dat “de opname van het bedrijf in het sectoraal BPA enkel kan worden verantwoord vanuit de bestendiging van de agrarisch verwante functie; dat een uitbreiding gewenst is in functie van de niet-vergunde activiteiten; dat dit deelplan derhalve van goedkeuring wordt onthouden” is evenwel voorafgegaan door de vaststelling “dat het deelplan 2/3 voor garage d’Halluin geïsoleerd gelegen is in de open ruimte”, vaststelling waartoe ook reeds de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen was gekomen in haar advies van 29 maart 2007.

Zoals voorgehouden door de verwerende partij blijkt deze vaststelling het motief te vormen voor de niet-goedkeuring van het betrokken deelplan.

Die vaststelling wordt door de verzoeker in het verzoekschrift tot nietigverklaring als zodanig niet betwist. De daaromtrent in de memorie van wederantwoord en laatste memorie aangevoerde argumentatie is laattijdig en aldus niet ontvankelijk.

Het feit dat plannen van aanleg toekomstgericht zijn en derhalve bestemmingen kunnen vaststellen die niet noodzakelijk rekening houden met het al dan niet vergunde karakter van de constructies die in de feite deel uitmaken van de bestaande toestand, belet de toeziende overheid niet haar goedkeuring te onthouden aan een plan waarmee, zoals in casu, de bestendiging én uitbreiding van een wederrechtelijk tot stand gekomen bedrijf wordt beoogd en dit enkel omwille van een met de goede ruimtelijke ordening verband houdende reden, met name de ligging van dit bedrijf in een open ruimte, meer bepaald in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Anders dan de verzoeker wil doen voorkomen, geldt niet “enkel art. 14 DRO (...) als toet(s)steen voor de legaliteit van het sectoraal BPA”, meer bepaald enkel de “voorwaarde dat een ruimtelijke afweging gebeurt mede op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen”. De toeziende

overheid vermag, zoals te dezen, tot de overtuiging te komen dat, niettegenstaande het haar ter goedkeuring voorgelegde sectoraal bijzonder plan van aanleg mede steunt op een ruimtelijke afweging op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, dit plan in concreto strijdig is met de goede ruimtelijke ordening.

10. Machtsafwending is de onwettigheid waarbij een bestuursorgaan de bevoegdheid welke haar bij de wet tot het bereiken van een bepaald oogmerk van algemeen belang is gegeven, aanwendt tot het nastreven van een ander doel, en dit andere doel het enige oogmerk van de betrokken bestuurshandeling is.

De door de verzoeker aangevoerde argumenten, met name dat “door de goedkeuring van het plan te weigeren (...) het er op (lijkt) dat de verwerende partij veeleer de in haar ogen onvergunde functiewijziging (heeft) willen sanctioneren, dan wel haar standpunt te ventileren omtrent een door de gemeente Heuvelland aanvaard sectoraal BPA”, zijn niet van aard te doen besluiten dat de zaak met toepassing van artikel 91 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, naar de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dient te worden verwezen.

11. Het enige middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van veertien oktober 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Roger Stevens