

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 208.214 van 19 oktober 2010
in de zaak A. 187.711/X-13.714.**

In zake: de b.v.b.a. CREELLE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter De Smedt en Hans Van Landeghem
kantoor houdend te 9000 GENT
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Veerle Tollenaere
kantoor houdend te 9000 GENT
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 31 maart 2008, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 30 januari 2008 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende, eensdeels, de inwilliging van het beroep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar tegen het besluit van 10 mei 2007 van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen waarbij aan de verzoekende partij de voorwaardelijke vergunning wordt verleend voor het slopen van serres, technisch lokaal en tanks en voor het bouwen van een hangaar en het aanleggen van een beton- en steenslagverharding te Lochristi, Haanhoutstraat 75, kadastraal bekend sectie A, nrs. 418/c/2, 418/d/2 en 418/e/2, en anderdeels, de vernietiging van de voormelde voorwaardelijke vergunning.

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 verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 mei 2010.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Laurent Proot, die loco advocaten Peter De Smedt en Hans Van Landeghem verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Elsbeth De Vylder, die loco advocaat Veerle Tollenaere verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ann Van Mingeroet 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. Op 20 november 2006 (datum van het ontvangstbewijs) vraagt de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lochristi de stedenbouwkundige vergunning aan voor “het bouwen van een hangaar voor materiaalberging, wasplaats, magazijn, onderhoud bij grond- en loonwerkersbedrijf voor land- en tuinbouw” op een perceel gelegen te Beervelde (Lochristi), Haanhoutstraat 75, kadastraal bekend sectie A, nrs. 418/c/2, 418/d/2 en 418/e/2.

Het betrokken perceel is volgens het gewestplan Gentse en Kanaalzone, vastgesteld bij koninklijk besluit van 14 september 1977, gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Het is tevens gelegen binnen het beheersingsgebied van het bij ministerieel besluit van 30 juni 1994 goedgekeurd

algemeen plan van aanleg Lochristi (hierna: APA). Dit APA situeert het terrein in agrarische zone type 2, zijnde een zone bestemd “voor alle agrarische activiteiten, zowel grondgebonden als niet-grondgebonden bedrijven en para-agrarische bedrijven”.

Het perceel is niet gelegen binnen het gebied van een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, of van een vergunde verkaveling.

4. Tijdens het openbaar onderzoek, dat wordt georganiseerd van 28 november 2006 tot en met 27 december 2006, worden geen bezwaarschriften ingediend.

5. In het ongunstig advies van 8 januari 2007 stelt het departement Landbouw en Visserij, Duurzame Landbouwwontwikkeling Oost-Vlaanderen onder meer het volgende:

“In eerste instantie wordt verwezen naar de vroegere adviezen van de afd. Land.

Dit bedrijf, dat inderdaad ook landbouwloonwerk doet, is zodanig geëvolueerd dat dit niet meer als een specifiek landbouwloonwerk kan worden beschouwd.

Voor het landbouwloonwerk is reeds meer dan een voldoende ruimte voorzien op het naastliggende perceel. Deze uitbreiding kan niet meer in deze context worden benaderd. Indien men een verdere uitbreiding (met ook de niet-landbouwactiviteiten) hier verantwoord acht, zal dat moeten gebeuren via een aanpassing van de bestemming”.

6. Op 30 januari 2007 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lochristi de gevraagde vergunning. In die beslissing wordt onder meer het volgende gesteld:

“Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

De aanvraag is niet in overeenstemming met de geldende stedenbouwkundige voorschriften van het A.P.A.

De aangevraagde constructies kaderen in de verdere uitbreiding van het bedrijf, waarbij het bedrijf evolueert van een loonwerkbetrijf naar een bedrijf voor grondwerken en afbraakwerken. Deze activiteiten kunnen niet als para-agrarisch beschouwd worden.

Om deze reden werd op 27.07.2006 ook de milieuvergunning geweigerd door de Bestendige Deputatie.

Het advies van Brandweer Lochristi d.d. 6 december 2006 is voorwaardelijk gunstig.

Het advies van Departement Landbouw en Visserij d.d. 8 januari 2007 is ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen brengt een ongunstig advies uit. Gezien de toepassing van de 50-dagen regel is het voorafgaandelijk advies van de gemachtigde ambtenaar niet vereist”.

7. Tegen deze weigeringsbeslissing stelt de verzoekende partij op 8 maart 2007 administratief beroep in bij de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen.

8. In een verslag van 23 april 2007 stelt de dienst Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw onder meer het volgende:

“Overwegende dat Creelle bvba een bedrijf is dat geëvolueerd is van een loonwerkbedrijf naar een bedrijf met loonwerk- en aannemersactiviteiten;

dat naast de loonwerkactiviteiten voor land- en tuinbouwers tijdens het seizoen in het verleden ook graaf- en grondwerkzaamheden werden aangenomen voor de heraanleg van akkers, weiden, grachten en kleine landschapselementen, dit om ook buiten het seizoen een inkomen te hebben en om de machines optimaal te benutten;

dat de laatste jaren allerlei grond- en afbraakwerken worden uitgevoerd, voor de mechanische behandeling van de gerecupereerde afvalstoffen beschikt de aanvrager over een breek- en zeefinstallatie, bij grote afbraakwerken gebeurt het zeven en breken op de werven, voor kleinere werken wordt er gesorteerd op de inrichting;

dat uit de statuten van de bvba Creelle blijkt dat de vennootschap volgende activiteiten tot doel heeft: het snijden en snoeien van bomen, verhuren van land- en tuinbouwmachines, bouwen, herstellen en onderhouden van wegen, rioleringswerken, leggen van kabels en diverse leidingen, aanleggen van speelpleinen en sportvelden, evenals parken en tuinen, grondwerken, draineringswerken, slopingswerken van gebouwen en kunstwerken, goederenbehandeling, landbouwwerken, dorsen en vervoer, meer specifiek het uitvoeren van diverse land- en tuinbouwwerken voor rekening van derden, dorsonderneming, onderneming voor het goederenvervoer langs de weg voor rekening van derden, verhuur van grondverwerkingsmachines, waterbouwkundige werken zoals de aanleg van dammen, dijken, kanalen en andere waterwegen;

dat kan gesteld worden dat het bedrijf evolueert van een loonwerkersbedrijf naar een bedrijf voor grondwerken en afbraakwerken;

dat een dergelijk bedrijf niet meer kan beschouwd worden als een para-agrarisch bedrijf;

Overwegende dat het bedrijf dient beschouwd te worden als een bedrijf met loonwerk- en aannemingsactiviteiten (zie ook beroep milieuvergunning juli '06) waarbij de aannemersactiviteiten een belangrijke plaats innemen binnen het bedrijf;

dat voor het landbouwloonwerk er reeds meer dan voldoende ruimte is voorzien op het naastliggende perceel;

dat de aanvraag niet kan gezien worden als een uitbreiding louter in functie van landbouwloonwerk en bijgevolg niet verenigbaar is met de bestemmingsvoorschriften;

Overwegende dat, gelet op de voornoemde onoverkomelijke legaliteitsbelemmering voor het afleveren van een stedenbouwkundige vergunning, verdere opportuniteits- en/of legaliteitsafwegingen niet meer relevant zijn;

dat uit hetgeen voorafgaat dient geconcludeerd dat onderhavig beroep niet voor inwilliging vatbaar is”.

9. Bij besluit van 10 mei 2007 willigt de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen het beroep voorwaardelijk in. In dat besluit wordt onder meer het volgende overwogen:

“Overwegende dat de raadsman van appellant aanvoert dat de bvba Creelle naast loonwerken voor de landbouwsector zich ook zal toeleggen op het uitvoeren van grond- en afbraakwerken, doch voor deze laatste activiteiten zal uitwijken naar een ander terrein vermits het op deze locatie niet mogelijk blijkt een milieuvergunning te bekomen, en dat de loods bedoeld is voor de opslag van voertuigen en materiaal dat gebruikt wordt voor de loonactiviteiten in de landbouwsector, en deze para-agrarische activiteit verenigbaar is met de bestemming volgens het APA Lochristi;

Overwegende dat een loods die enkel gebruikt wordt voor land- en tuinbouwdoeleinden ver(e)nigbaar is met de bestemming van het gebied en aldus aanvaardbaar is;

dat onder deze voorwaarde de gevraagde vergunning kan verleend worden, en het beroep vatbaar is voor inwilliging”.

10. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar stelt op 19 juni 2007 tegen het voormelde besluit beroep in bij de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening.

In dit beroep wordt het volgende gesteld:

“(…)

De aanvraag heeft betrekking op de bouw van een loods (ca 2537m²) voor materiaalberging, wasplaats, magazijn, onderhouds- en werkplaats bij een grond- en loonwerkersbedrijf en het aanleggen van verhardingen (ca 2200m²) na de sloop van de serres.

De vergunning werd door het CBS van Lochristi rechtstreeks geweigerd, gelet op de ligging in agrarische zone type 2 (APA Lochristi) en het feit dat de werken kaderen in de verdere uitbreiding van het bedrijf; dat evenwel evolueerde van een landbouwloonwerkbedrijf naar een bedrijf van grond- en afbraakwerken. Derhalve concludeert het College dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de geldende stedenbouwkundige voorschriften van het APA.

Uit het dossier kan enkel besloten worden dat de aannemingsactiviteiten een belangrijk onderdeel zijn van het bedrijf. Zoals ook in het advies van Duurzame Landbouwonwikkeling gesteld wordt, is het bestaande bedrijfsterrein met de aanwezige bebouwing voldoende ruim voor de eigenlijke para-agrarische activiteiten. Het is duidelijk dat het gevraagde gebouw en de bijkomende verhardingen minstens zullen gebruikt worden ten behoeve van de niet-agrarische component van het bedrijf.

In de beslissing van de Bestendige Deputatie wordt hieraan volledig voorbijgegaan:

- enerzijds wordt vermeld dat (volgens de raadsman) het bedrijf zich zal toeleggen op grond- en afbraakwerken, doch dat daarvoor zal uitgeweken worden naar een ander terrein. Deze verklaring stemt geenszins overeen met de realiteit aangezien de niet-agrarische activiteiten sinds vele jaren worden uitgevoerd. Dat het bedrijf zich bewust was van de problemen ter zake, wordt ondermeer aangetoond door het feit dat in juni 2004 met het gemeentebestuur, AROHM en AMINAL werd overlegd over de verdere uitbreidingsmogelijkheden

op de betrokken locatie. Tijdens dit overleg werd gesteld dat ca 50% van de activiteiten betrekking hadden op grond- en afbraakwerken, wegenwerken en grondtransport. De verdere mogelijkheden van het bedrijf dienden onderzocht te worden op basis van het BPA 'zonevreemde bedrijven' ofwel naar aanleiding van de aanvraag van een planologisch attest.

- Anderzijds neemt de deputatie genoegen met het opleggen van de voorwaarde dat de loods enkel voor land- en tuinbouwdoeleinden mag gebruikt worden. Gelet op de gegevens van het dossier, waaruit blijkt dat de aanvraag wel degelijk betrekking heeft op niet-agrarische activiteiten, dient de vergunning geweigerd te worden en kan de aanvrager een eventuele nieuwbouw, louter gedimensioneerd in functie van landbouwloonwerk aanvragen. Overigens wordt in de beslissing van de Deputatie geen enkele voorwaarde opgelegd met betrekking tot de bijkomende verharding van het terrein, terwijl dit gezien de ligging in een agrarische zone type 2 in de gegeven omstandigheden, zeker nodig is.

Gelet op de bovenstaande vaststellingen kan slechts besloten worden dat de gevraagde werken strijdig zijn met de planologische bestemming van het gebied en dat zij derhalve niet voor vergunning in aanmerking komen”.

11. In een nota, neergelegd naar aanleiding van de hoorzitting op 7 november 2007, stelt de raadsman van de verzoekende partij onder meer het volgende:

“In haar beroepsmotieven stelt de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar dat de b.v.b.a. CREELLE grotendeels actief is in grond- en afbraakwerken en zich nog amper bezighoudt met loonwerken voor de landbouwsector. Dit is evenwel geen juiste voorstelling van zaken.

Het is correct dat de b.v.b.a. CREELLE zich naast loonwerken voor de landbouwsector ook is gaan toeleggen op het uitvoeren van grond- en afbraakwerken. De b.v.b.a. CREELLE zal voor deze activiteiten in de nabije toekomst uitwijken naar een ander terrein nu het niet mogelijk is om een milieuvergunning te bekomen voor de werken die dienen te worden uitgevoerd in het kader van de grond- en afbraakwerken (rubriek 2.2.2. bijlage I Vlare I). Het is juist dat het bedrijf reeds lang op zoek is naar een oplossing voor een conforme inplanting van haar component grond en afbraakwerken. Nu uit overleg met de betrokken overheid is gebleken dat een planologische oplossing op het betrokken terrein niet mogelijk is, is het bedrijf druk doende met het zoeken naar een herlokalisatie mogelijkheid.

De loods is dan ook louter bedoeld voor de opslag van voertuigen en materiaal dat wordt gebruikt voor het uitvoeren van de loonwerkactiviteiten in de landbouwsector van de b.v.b.a. CREELLE.

Als bijlage gaat een gedetailleerde lijst, met foto's en omschrijving van het gebruik, van de voertuigen en machines die worden gebruikt door de b.v.b.a. CREELLE in het kader van haar landbouwactiviteiten (...) . Uit de lijst blijkt niet enkel dat de b.v.b.a. CREELLE de gevraagde loods nodig heeft om haar materiaal en voertuigen te kunnen plaatsen, maar ook dat de landbouwactiviteiten wel degelijk een substantieel deel uitmaken van de activiteiten van de b.v.b.a. CREELLE. De lijst bevat tractoren, dorsers, maaiers, maïsplanterszaaimachines, aardappelplanters,...

Deze para - agrarische activiteit is volledig verenigbaar met de bestemming overeenkomstig het APA Lochristi. Volgens het APA Lochristi is de bouwplaats gelegen in een agrarische zone type II.

(...)

Het weigeren van de stedenbouwkundige vergunning omwille van het vermeende gebruik van de loods voor de grond- en afbraakwerken zou betekenen dat de vergunningverlenende overheid zich schuldig maakt aan machtsoverschrijding. De b.v.b.a. CREELLE maakt immers aannemelijk dat de loods wel degelijk zal worden gebruikt in het kader van para-agrarische activiteiten die bestemmingsconform zijn”.

12. Bij besluit van 30 januari 2008 wiligt de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening het beroep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar in en vernietigt hij bijgevolg het besluit van 10 mei 2007 van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen.

Dit is het bestreden besluit.

IV. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

13. In een enig middel voert de verzoekende partij het volgende aan:

“Enig middel

Genomen uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering der bestuurshandelingen en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek van de materiële motiveringsplicht en uit machtsoverschrijding,

doordat de minister voor ruimtelijke ordening in de bestreden beslissing het beroep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar inwilligt op grond van het feit dat wordt vermoed dat de activiteiten die zullen worden uitgeoefend in de loods strijdig zijn met de bestemmingsvoorschriften.

terwijl, eerste onderdeel, de bestreden beslissing enkel betrekking heeft op het oprichten van een loods voor het opslaan van landbouwmateriaal, hetgeen ontegensprekelijk bestaanbaar is met de bestemming agrarische zone type II volgens het APA Lochristi;

en terwijl, de agrarische zone type 2 conform artikel 17.1 van het APA, als volgt wordt gedefinieerd:

‘zone voor alle agrarische activiteiten, zowel grondgebonden als niet-grondgebonden bedrijven en para-agrarische bedrijven (zie artikel 1.4.12)

Zijn verboden: nieuwe bedrijven voor intensieve veehouderij’

En terwijl wat para-agrarische activiteiten betreft, verder wordt gerefereerd naar artikel 1.4.12, waarin het volgende is bepaald:

‘1.4.12. Complementair bedrijf

Dienstverlenende bedrijven die nuttig of noodzakelijk zijn voor de goede werking van industriële of ambachtelijke bedrijven. Voor de agrarische sector en de tuinbouwsector worden deze bedrijven ook genoemd para-agrarisch. Hun aanwezigheid in relatie met land- en tuinbouw moet goed aandoelbaar en verantwoord zijn in de agrarische zones o. a. door grondgebondenheid. Voor de agrarische sector dient de beoordeling ervan en de normen van leefbaarheid te worden bepaald door het bestuur van landinrichting’.

en terwijl de verzoekende partij aan de hand van een gedetailleerde lijst van de gebruikte machines (...) genoegzaam heeft aangetoond dat zij wel degelijk nood heeft aan bijkomende opslagcapaciteit voor haar landbouwactiviteiten;

en terwijl deze lijst - die tractoren, dorsers, maaiers, maïsplanters, zaaimachines, aardappelplanters, etc. bevat - bovendien aantoonst dat de landbouwactiviteiten wel degelijk een substantieel deel uitmaken van de activiteiten van de verzoekende partij;

en terwijl het feit dat de activiteiten van de verzoekende partij zowel betrekking hebben op de landbouwsector als het uitvoeren van grond- en afbraakwerken, hierbij irrelevant is;

terwijl, tweede onderdeel, de minister van ruimtelijke ordening het beroep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar inwilligt aangezien de loods in de realiteit niet zou worden gebruikt voor de opslag van landbouwmateriaal, maar wel voor de opslag van materialen voor grond- en afbraakwerken;

en terwijl, de verzoekende partij nochtans aannemelijk maakt dat de loods wel degelijk zal worden gebruikt in het kader van de para-agrarische activiteiten die volledig bestaanbaar zijn met de bestemming agrarische zone type II;

en terwijl, het niet toekomt aan de vergunningverlenende overheid zich op te stellen als handhavende overheid.

en terwijl de vergunningverlenende overheid, als het voorwerp van een aanvraag bestaanbaar is met de bestemmingsvoorschriften, de vergunning niet kan weigeren omwille van het feit dat zij een vermoeden heeft dat de aanvrager activiteiten zal uitoefenen die niet bestaanbaar zijn met de bestemmingsvoorschriften;

en terwijl de overheid steeds handhavend optreden, indien de stedenbouwkundige vergunning niet conform de opgelegde voorwaarden of in strijd met de andere bepalingen van artikel 146 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening wordt uitgevoerd;

en terwijl de minister zich bij het nemen van de bestreden beslissing schuldig heeft gemaakt aan machtsoverschrijding;

zodat, de bestreden beslissing de in het middel aangevoerde bepalingen en beginselen heeft geschonden.

Het enige middel is gegrond”.

14. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord aangaande het eerste middelonderdeel dat “de minister (...) uit de voorliggende gegevens van het dossier (heeft) afgeleid, in het bijzonder uit de lijst die door de verzoekende partij werd voorgelegd en uit de statuten van de verzoekende partij, dat niet is aangetoond dat de aanvrager nog een extra ruimte nodig heeft enkel en alleen ten behoeve van het loonwerk ten dienste van de land- en tuinbouw”. Voorts stelt zij dat de minister heeft vastgesteld “dat het loonwerk dat uitsluitend ten dienste staat van de land- en tuinbouw en een para-agrarische activiteit betreft, helemaal niet meer de belangrijkste functie uitmaakt van het bedrijf en geen bijkomende loods van een dergelijke omvang vergt”. Zij besluit dat de minister “op afdoende wijze (motiveert) waarom hij meent dat de aanvraag van de verzoekende partij niet bestaanbaar is met de bestemming agrarische zone type 2 volgens het A.P.A. Lochristi”.

Aangaande het tweede middelonderdeel repliceert de verwerende partij dat “de opmerking dat de minister niet als handhavende overheid mag optreden, (...) reeds door de verzoekende partij in de beroepsprocedure (werd) opgeworpen én beantwoord” en dat door de verzoekende partij in de huidige procedure “geen kritiek op dit antwoord” wordt geformuleerd. Zij besluit dat de vergunningverlenende overheid “uit de voorliggende gegevens van het dossier (...) in alle redelijkheid (heeft) kunnen beslissen dat de activiteiten strijdig zijn met de bestemmingsvoorschriften (...) dat dit een duidelijk vermoeden is” en dat “de verzoekende partij (...) in het verzoekschrift geen nieuwe gegevens hieromtrent aan(voert)”.

15. In de memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij het volgende:

“Deze visie kan niet worden bijgetreden.

Uit de gedetailleerde lijst van landbouwmateriaal blijkt duidelijk dat de verzoekende partij niet beschikt over voldoende opslagcapaciteit hetgeen tot gevolg heeft dat een groot deel van het materiaal buiten dient te staan, hetgeen evident een snellere slijtage van het materiaal tot gevolg heeft. Tevens blijkt uit deze lijst dat de landbouwactiviteiten nog steeds een substantieel deel uitmaken van de activiteiten van de verzoekende partij. Het feit dat bepaalde machines en voertuigen zowel voor landbouwdoeleinden als voor grond- en afbraakwerken kunnen worden gebruikt doet hieraan geen afbreuk.

Het bestreden besluit stelt dat indien de verzoekende partij niet kan aantonen dat het loonwerksegment ten dienste van de land- en tuinbouw de laatste jaren effectief is gestegen er geen bijkomende loods kan worden vergund. In dit verband merkt de verzoekende partij op dat reeds in 1999 een bijkomende loods op dezelfde locatie werd vergund (...), maar dat deze niet werd uitgevoerd nu de verzoekende partij op dat ogenblik niet over de noodzakelijke financiële middelen beschikte. Het landbouwmateriaal diende in afwachting van een loods buiten of op andere plaatsen te worden ondergebracht, hetgeen uiteraard het onderhoud van het materiaal en de efficiënte van het bedrijf niet ten goede kwam.

Het bestreden besluit gaat er bijgevolg ten onrechte vanuit dat de aanvraag kadert in de niet-agrarische activiteiten van het bedrijf, waardoor de aanvraag niet conform zou zijn met de bestemmingsvoorschriften voor het betrokken perceel. De stedenbouwkundige vergunning wordt bijgevolg geweigerd op grond van een louter vermoeden of mogelijkheid dat vergunning niet correct zou worden gerealiseerd, waardoor ze in strijd zou komen met de bestemmingsvoorschriften.

Nu het bestreden besluit uitgaat van een verkeerde kwalificatie van het voorwerp van de aanvraag, is het ontegensprekelijk aangetast door een materieel motiveringsgebrek.

Tweede onderdeel

In het tweede onderdeel van het enige middel stelt de verzoekende partij dat de vergunningverlenende overheid een vergunning dient te verlenen indien de aanvraag voldoet aan alle vergunningsvoorwaarden en dat een louter vermoeden dat een vergunning niet correct zal worden uitgevoerd, quod non in casu, geen weigeringsgrond kan vormen voor de afgifte van een vergunning. Indien een stedenbouwkundige vergunning niet correct wordt uitgevoerd dient

de overheid handhavend op te treden overeenkomstig de bepalingen van artikel 146 e.v. DRO.

De verwerende partij stelt dat zij de vergunningsaanvraag kan herkwalficeren en weigeren op basis van een vermeende strijdigheid met de bestemmingsplannen, indien zij een vermoeden heeft dat de vergunning niet correct zal worden uitgevoerd.

Deze visie is fout.

In het eerste onderdeel van het middel werd reeds aangetoond dat het voorwerp van de aanvraag niet strijdig is met de bestemmingsvoorschriften en een herkwalficatie van de aanvraag niet aan de orde is.

Bovendien komt het niet toe aan de vergunningverlenende overheid om pro-actief handhavend op te treden. De handhavingsbevoegdheid van de overheid dient te worden onderscheiden van haar bevoegdheid om vergunningen af te leveren. De bevoegdheid om handhavend op te treden is de bevoegdheid van de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur, de bevoegdheid met betrekking tot vergunningverlening is toegekend aan de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar (artikel 12 DRO). Beide bevoegdheden kunnen niet worden vermengd.

Ten onrechte haalt de verwerende partij in haar memorie van antwoord het advies dd. 8 januari 2008 van het Departement Landbouw en Visserij - Duurzame Landbouwwontwikkelingen aan (een advies waarover de verwerende partij niet in kennis werd gesteld), waarin het negatief advies om de vergunning te verlenen als volgt wordt gemotiveerd:

‘Bovendien stellen we al te vaak vast dat wanneer de intenties niet worden gerealiseerd dit geen aanleiding is om op te treden. Als je het wenselijk acht kan ik zonder moeite 10 flagrante voorbeelden geven in Oost-Vlaanderen waar men, goed wetende dat er misbruik is, niet optreedt’

Dit advies, dat mede aan de basis lag van het bestreden besluit, is zeer illustratief. Blijkbaar wordt de vergunning geweigerd wegens het onvermogen van de overheid om handhavend op treden bij het niet naleven van een verleende stedenbouwkundige vergunning. Het spreekt voor zich dat het vermeende falen van het handhavingsbeleid van de overheid niet kan worden betrokken bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag die aan alle vergunningsvoorwaarden voldoet.

De minister heeft zich bij het nemen van de bestreden beslissing dan ook schuldig gemaakt aan machtsoverschrijding.

Het enige middel is gegrond”.

Beoordeling

16. Gelet op het suppletoir karakter van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, wordt het middel afgeleid uit de schending ervan geacht te zijn afgeleid uit de schending van het toentertijd geldende artikel 53, § 3, eerste lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, dat aan de minister, wanneer hij uitspraak doet over een bouwaanvraag, een motiveringsverplichting oplegt die niet minder streng is dan deze die is opgelegd in de eerstgenoemde wet.

17. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat het kwestieuze perceel, volgens het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan Gentse en Kanaalzone, gelegen is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: het inrichtingsbesluit) bepaalt ondermeer wat volgt:

“De agrarische gebieden zijn bestemd voor landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven (...)”.

Artikel 15.4.6.1 van hetzelfde besluit bepaalt verder nog:

“De landschappelijke waardevolle gebieden zijn gebieden waarvoor bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen. In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen”.

Het betrokken perceel is eveneens gelegen binnen de grenzen van het bij ministerieel besluit van 30 juni 1994 goedgekeurde APA Lochristi, meer bepaald in agrarische zone type 2, zijnde een zone bestemd “voor alle agrarische activiteiten, zowel grondgebonden als niet-grondgebonden bedrijven en para-agrarische bedrijven”.

18. Voor de toepassing van het geciteerde artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit dient de overheid, die over een aanvraag op grond van deze bepaling beschikt, na te gaan of het uit stedenbouwkundig oogpunt wel om een werkelijk landbouwbedrijf gaat, met andere woorden of in redelijkheid kan worden aangenomen dat de betrokken bouwwerken wel degelijk een landbouwbestemming hebben. Aan de hand van de voorgelegde stukken dient de vergunningverlenende overheid zich ervan te vergewissen of het voorliggende ontwerp geen voorwendsel is om een gebouw op te trekken dat niet in agrarisch gebied thuishoort.

Alhoewel op de eerste plaats de aanvrager de constructie kwalificeert waarvoor hij de vergunning aanvraagt, komt het nadien de vergunningverlenende overheid toe uit te maken welk het werkelijke gebruik is waartoe de bouwwerken bestemd zijn en mede daarop steunende, de bouwaanvraag zowel in feite als in rechte op haar toelaatbaarheid uit stedenbouwkundig en planologisch oogpunt te toetsen.

De Raad van State is niet bevoegd de door de overheid gedane beoordeling van de aanvraag over te doen. Hij is in de uitoefening van zijn wettigheidscontrole op een voor hem aangevochten beslissing enkel bevoegd om na te gaan of de bevoegde overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die correct heeft beoordeeld, en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot het bestreden besluit is kunnen komen.

19. Het bestreden besluit is ten deze als volgt gemotiveerd:

“5/ Hierop dient gerepliceerd te worden dat ten eerste het juridisch statuut van de huidig gebruikte twee loodsen een burgerrechtelijke zaak betreft die niets te maken heeft met ruimtelijke ordening. Ten tweede dient gesteld dat ten tijde van de aangehaalde vergunning van 23 maart 1999 een beduidend kleinere loods werd aangevraagd en vergund met afmetingen 40 m op 42 m en dit in functie van een land- en tuinbouwbedrijf, (loonwerk ten dienste van land- en tuinbouw betrof de hoofdactiviteit van het bedrijf). Uit het huidig voorliggend dossier blijkt dat hedentendage de aannemersactiviteiten een belangrijke plaats innemen binnen het bedrijf en dat de aanvraag niet kan gezien worden als een uitbreiding louter in functie van landbouwloonwerk. Dit blijkt ondermeer uit het negatief advies van het departement Landbouw en Visserij Duurzame Landbouwwontwikkeling Oost-Vlaanderen d.d. 8 januari 2007 dat onder andere stelt:

‘Dit bedrijf, dat inderdaad ook landbouwloonwerk doet, is zodanig geëvolueerd dat dit niet meer als een specifiek landbouwloonwerk kan worden beschouwd. Voor het landbouwloonwerk is reeds meer dan voldoende ruimte voorzien op het naastliggende perceel. Deze uitbreiding kan niet meer in deze context worden benaderd. Indien men een verdere uitbreiding (met Ook de niet-landbouwactiviteiten) hier verantwoord acht, zal dat moeten gebeuren via aanpassing van de bestemming’.

Ook de dienst Land- en Tuinbouw van de provincie Oost-Vlaanderen gaf op 10 april 2007 een ongunstig advies. Hierin wordt ordermeer gesteld dat de aanvrager de laatste jaren allerlei grond- en afbraakwerken uitvoert en dat voor de mechanische behandeling van de gerecupereerde afvalstoffen de aanvrager beschikt over een breek- en zeefinstallatie. Zoals voornoemd werd de milieuvergunning voor uitbreiding van het betreffende loonwerkersbedrijf met grond- en afbraakwerken op het betreffende perceel geweigerd bij besluit van de Bestendige Deputatie d.d. 27 juli 2006. In het voormelde advies van de dienst Land- en Tuinbouw wordt aldus weerom bevestigd dat de aannemersactiviteiten een belangrijke plaats innemen binnen het bedrijf en dat de aanvraag niet kan gezien worden als een uitbreiding louter in functie van landbouwloonwerk.

De situatie van het bedrijf in 1998 qua verdeelsleutel tussen enerzijds het loonwerk ten dienste van land- en tuinbouw en anderzijds de grond- en afbraakwerken is niet meer te vergelijken met de huidige situatie. Uit de statuten van de BVBA Creelle blijkt dat de vennootschap volgende activiteiten tot doel heeft: het snijden en snoeien van bomen, het verhuren van land- en tuinbouwmachines, het bouwen, het herstellen en het onderhouden van wegen, rioleringswerken, het leggen van kabels en diverse leidingen, het aanleggen van speelpleinen, sportvelden, parken en tuinen, grondwerken, draineringswerken, slopingswerken van gebouwen en kunstwerken, goederenbehandeling, landbouwwerken, dorsen en vervoer, dorsonderneming, onderneming voor het

goederenvervoer langs de weg voor rekening van derden, het uitvoeren van diverse land- en tuinbouwwerken voor rekening van derden, verhuur van grondverwerkingsmachines, waterbouwkundige werken zoals de aanleg van dammen, dijken, kanalen en andere waterwegen. De toevoeging aan het dossier van een inventaris (machinearsenaal, ...) is niet voldoende om aan te tonen dat de aanvrager behoefte heeft aan nog een extra ruimte enkel en alleen ten behoeve van het loonwerk ten dienste van de land- en tuinbouw buiten de twee reeds bestaande grote loodsen om. Er wordt vastgesteld dat een groot deel van het materieel opgesomd in de inventaris evenzeer kan gebruikt worden ten dienste van de gevoerde grond- en afbraakwerken. De aanvrager zou in een nieuwe aanvraag sluitende en objectief verifieerbare gegevens moeten bijbrengen waaruit blijkt dat het loonwerksegment ten dienste van de land- en tuinbouw de laatste jaren effectief is gestegen en dat dienvolgens het machinearsenaal hiervoor diende uitgebreid te worden en dat aldus een werkelijke nood bestaat aan bijkomende ruimte voor de bedrijfsactiviteit 'loonwerk' ten dienste van land- en tuinbouw naast de twee reeds bestaande loodsen. Afgaande op de voorliggende gegevens wordt vastgesteld dat het loonwerk dat uitsluitend ten dienste staat van land- en tuinbouw en een para-agrarische activiteit betreft helemaal niet meer de belangrijkste functie uitmaakt van het bedrijf en aldus zeker geen bijkomende loods van een dergelijke omvang vergt. Dienvolgens is de aanvraag niet verenigbaar met het algemeen plan van aanleg Lochristi. Dit algemeen plan van aanleg situeert de inrichting immers in een agrarische zone type 2 die bestemd is voor alle agrarische activiteiten, zowel grondgebonden als niet-grondgebonden bedrijven en para-agrarische bedrijven".

20. De verzoekende partij beperkt zich er in haar verzoekschrift toe te stellen dat zij "aan de hand van een gedetailleerde lijst van de gebruikte machines (...) genoegzaam heeft aangetoond dat zij wel degelijk nood heeft aan bijkomende opslagcapaciteit voor haar landbouwactiviteiten", dat "deze lijst (...) bovendien aantoonde dat de landbouwactiviteiten wel degelijk een substantieel deel uitmaken van de activiteiten van de verzoekende partij" en dat "het feit dat de activiteiten van de verzoekende partij zowel betrekking hebben op de landbouwsector als het uitvoeren van grond- en afbraakwerken, hierbij irrelevant is".

Een gedetailleerde lijst van gebruikte landbouwmachines kan op zich niet aannemelijk maken dat, zoals overwogen in het bestreden besluit, "het loonwerksegment ten dienste van de land- en tuinbouw de laatste jaren effectief is gestegen en dat dienvolgens het machinearsenaal hiervoor diende uitgebreid te worden en dat aldus een werkelijke nood bestaat aan bijkomende ruimte voor de bedrijfsactiviteit 'loonwerk' ten dienste van (de) land- en tuinbouw naast de twee reeds bestaande loodsen".

21. De verzoekende partij maakt bijgevolg niet aannemelijk dat het bestreden besluit is genomen met schending van de formele en materiële motiveringsplicht, evenmin dat het besluit machtsoverschrijding impliceert.

Het enig middel is ongegrond.

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 negentien oktober 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens