

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 215.461 van 29 september 2011
in de zaak A. 194.505/X-14.460.**

In zake : 1. Ghislain VAN VAERENBERGH
 2. Nicole CARDOEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Isabelle Cooreman
 kantoor houdend te 1070 BRUSSEL
 Ninoofsesteenweg 643
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de gemeente GOOIK
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Geert Carlier
 kantoor houdend te 1500 HALLE
 Gaasbeeksesteenweg 53
2. het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
 regering
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Michel van Dievoet
 kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
 Wolstraat 56
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de n.v. GARAGE CAMMAERT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Lindemans en Filip De Preter
kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 november 2009, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van 31 augustus 2009 van het college van
burgemeester en schepenen van de gemeente Gooik waarbij aan de

n.v. Cammaert Trucks de vergunning wordt verleend voor “het regulariseren van twee werkplaatsen ingevolge een positief planologisch attest” op een terrein gelegen te Gooik, Ninoofsesteenweg, kadastraal bekend sectie D, nrs. 458/x/4 en 458/e/5.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomen de partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 4 mei 2010. De tussenkomen de partij heeft een memorie ingediend.

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

De tweede verwerende partij en de tussenkomen de partij hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend en de eerste verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 juni 2011.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Karolien Phlips, die loco advocaat Isabelle Cooreman verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Pieter Jongbloet, die loco advocaat Geert Carlier verschijnt voor de eerste verwerende partij, advocaat Filip van Dievoet, die loco advocaat Michel van Dievoet verschijnt voor de tweede

verwerende partij, en van advocaat Filip De Preter, die verschijnt voor de tussenkomende 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 n.v. Garage Cammaert is gevestigd aan de Ninoofsesteenweg 48 te Gooik. De terreinen waarop dit bedrijf is gevestigd, zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse gelegen in agrarisch gebied.

3.2. Blijkens een op 27 april 2009 door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Gooik aan de n.v. Cammaert Trucks verleend positief planologisch attest is die n.v. “een KMO die in 1961 is ontstaan met het onderhouden en herstellen van vrachtwagens. In de loop der jaren zijn de activiteiten uitgebreid met de verkoop van bedrijfswagens en de dienst na verkoop van de voertuigen en rollend materieel. De bestaande bedrijfsactiviteiten van Cammaert zijn drieledig. Naast de verkoop en het onderhoud van bedrijfswagens (vrachtwagens) voorziet het bedrijf ook in 24 op 24 depannage en pechverhelping en worden een aantal zeer specifieke diensten aangeboden zoals een eigen spuitcabine, gespecialiseerde remtesten of digitale tachografie.”

In de toelichtingsnota van “september 2008”, horend bij voornoemd planologisch attest, worden door de aanvrager, onder meer, de volgende stedenbouwkundige vergunningen vermeld:

-vergunning van 9 december 1966 voor “het bouwen van een woonhuis en handelshuis”, volgens die nota, “gebouwd in overeenstemming met de vergunning”.

-vergunning van 16 augustus 1977 voor “verbouwingswerken aan een autowerkplaats en toonzaal”, volgens die nota, “werd enkel de uitbreiding van de autowerkplaats uitgevoerd (geen toonzaal); de autowerkplaats wijkt beperkt af langs de oude trambedding (zijdelingse bouwafstanden werd gerespecteerd)”.

-vergunning van 3 maart 1981 voor “het bouwen van een toonzaal”, volgens die nota “vertoont de bouwlijn een lichte afwijking”.

-vergunning van 12 december 1984 voor “het uitbreiden van een werkplaats”, volgens die nota, “groter gebouwd dan vergund: de uitbreiding werd berekend op basis van het mini-decreet (op ogenblik van het bouwen van toepassing) echter werd er verzaakt hiervoor effectief een vergunning aan te vragen of een regularisatie aan te vragen”.

-vergunning van 16 februari 2004 voor “het uitbreiden van een bestaande werkplaats”, volgens die nota werd “het gebouw (...) uitgevoerd in overeenstemming met de nadien vernietigde vergunning”.

Voornoemde vergunningstoestand wordt in meergenoemde toelichtingsnota als volgt geëvalueerd:

“3.5.7 Evaluatie van de vergunningstoestand

Het voorgaande overzicht is opgemaakt onder het meest algemene voorbehoud en heeft als enige bedoeling een zo volledig mogelijk overzicht te geven en de basis te vormen voor de beoordeling van de vergunningstoestand kaderend binnen de procedure tot het bekomen van een planologisch attest. De doelstelling van deze aanvraag tot planologisch attest is het opmaken van een volwaardige ruimtelijke afweging en het daaraan aftoetsen van de gewenste ruimtelijke behoeften van het bedrijf.

De vraag die dient beantwoord te worden is dus of deze aanvraag betrekking heeft op een bedrijf waarvan de gebouwen niet verkrot zijn en hoofdzakelijk vergund zijn of geacht worden vergund te zijn?

In deze evaluatie worden alle elementen samengebracht die het hoofdzakelijk vergund zijn van het bedrijf aantonen. In het geval van Cammaert is er sprake van 3 soorten van vergunningstoestand (...):

- (1) Een eerste gedeelte van de gebouwen is gebouwd volgens de afgeleverde vergunning ($\pm 1.370\text{m}^2$);
- (2) Een tweede gedeelte van de gebouwen is gebouwd zonder vergunning ($\pm 410\text{m}^2$);

- (3) Een derde gedeelte van de gebouwen is in overtreding door de vernietiging van een bestaande vergunning, maar is weldegelijk in overeenstemming met de vergunning gebouwd ($\pm 824\text{m}^2$).

Voor wat de eerste categorie betreft, vergunde gebouwen, stelt er zich noch op het vlak van de grootte, noch op het vlak van het gebruik een probleem.

Voor wat de tweede categorie betreft, wordt de bestaande bouwvoertreding erkend. Doch de uitbreiding werd gerealiseerd op basis van het mini-decreet (op ogenblik van het bouwen van toepassing - op het ogenblik van de aanvraag van de vergunning nog niet). Er werd echter wel nagelaten hiervoor effectief een vergunning of een regularisatie aan te vragen.

Voor de derde categorie is er sprake van zgn. 'omgevings'-zonevreemdheid. Het gebouw is in overtreding ingevolge het vernietigingsarrest van de vergunning (Raad van State van 9 juni 2008). Het gebouw is echter wel opgericht in overeenstemming met de vergunning. De eigenaar/aanvrager wordt hierdoor geconfronteerd met een plotse onvergunde toestand. In het geval van Cammaert is het bekomen van deze laatste vergunning een gevolg van vele jaren van ongemoeid functioneren, waarbij zowel door de lokale overheid als door de bovenlokale overheid werk is gemaakt van een ruimtelijke oplossing voor de bedrijfssite en is door protest van omwonenden de situatie volledig veranderd en het functioneren van het bedrijf zo goed als onmogelijk gemaakt.

Als antwoord op de eerder gestelde vraag kan geconcludeerd worden dat de bedrijfssite Cammaert te Gooik kan gezien worden als een hoofdzakelijk vergund bedrijf”.

3.3. In voormeld positief planologisch attest, meer bepaald in het beschikkend gedeelte van het advies van 25 maart 2009 van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar, wordt ten deze gesteld dat “de bestaande situatie (...) een bedrijf (toont) dat grotendeels vergund werd en eveneens verschillende milieuvergunningen, klasse 2 en 3, verkreeg voor haar activiteiten. Ondanks de beslissing van de Raad van State waarbij de vergunning van de werkplaats 3 werd vernietigd, kan uit de historiek van de vergunningstoestand worden uitgegaan van een grotendeels vergund karakter van de gebouwen en de bedrijfsactiviteiten”. Te dezen concludeerde het college van burgemeester en schepenen “dat het bedrijf CAMMAERT TRUCKS nv (...) een grotendeels behoorlijke vergunningstoestand (heeft)”.

Meergenoemd positief planologisch attest laat, wat betreft de ruimtelijke behoeften op korte termijn, de regularisatie en herinrichting van de werkplaatsen 2 en 3 toe.

3.4. Op 22 juni 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dient de n.v. Cammaert Trucks bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Gooik een aanvraag in tot het verkrijgen van de stedenbouwkundige vergunning “het regulariseren van twee werkplaatsen ingevolge een positief planologisch attest”.

3.5. Tijdens het over die regularisatieaanvraag gehouden openbaar onderzoek dienen de verzoekende partijen een bezwaarschrift in, waarin zij onder meer voorhouden dat er “in het planologisch attest geheel verkeerdelijk (wordt) vanuit gegaan dat de bestaande gebouwen ‘hoofdzakelijk vergund’ zijn”.

3.6. Bij het thans bestreden besluit van 31 augustus 2009 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Gooik de gevraagde stedenbouwkundige vergunning.

Dit besluit is gemotiveerd als volgt:

“De aanvraag heeft betrekking op een terrein met als adres Ninoofsesteenweg en met als kadastrale omschrijving afdeling 1 - sectie D - nummer 458 x4, 458 e5.

Het betreft een aanvraag tot het regulariseren van twee werkplaatsen ingevolge een positief planologisch attest.

Het college van burgemeester en schepenen heeft deze aanvraag onderzocht, rekening houdend met de ter zake geldende wettelijke bepalingen, in het bijzonder met het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en de uitvoeringsbesluiten.

(1) De aanvraag werd openbaar gemaakt volgens de regels vermeld in het uitvoeringsbesluit betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen. Er (werd) 1 bezwaarschrift ingediend. Het college van burgemeester en schepenen neemt over dit bezwaarschrift het volgende standpunt in :

ARGUMENT 1: De gemeente werd verkeerdelijk aangeduid als bevoegde overheid tot het opstellen van een planologisch attest.

Het ingediende bezwaarschrift geeft a.d.h.v. onder meer het aantal vestigingen en het aantal werknemers aan dat volgens haar het bedrijf CAMMAERT NV een regionaal bedrijf is en aldus concludeert zij dat het gewest de bevoegde overheid is en niet de gemeente.

De gemeente argumenteert dat de huidige vergunningsaanvraag is opgemaakt in uitvoering van het planologisch attest, waardoor geen uitspraken kunnen worden gedaan aangaande de bepaling van het bevoegde

beleidsniveau. De bepaling van het beleidsniveau is zoals de bezwaarindiener aangeeft een onderdeel van de aanvraag tot planologisch attest en niet een onderdeel van een vergunningsaanvraag in uitvoering ervan. Daarenboven argumenteert de gemeente dat zij in de bepaling van het bevoegde beleidsniveau ook geen enkele bevoegdheid hebben. Na indiening van het planologisch attest werd de gemeente zelf aangeduid als bevoegde overheid, zonder enige inbreng van harentwege.

Het argument 1 van het bezwaarschrift wordt niet opgenomen in de argumentatie.

ARGUMENT 2: Er wordt in het planologisch attest geheel verkeerdelijk vanuit gegaan dat de bestaande gebouwen 'hoofdzakelijk vergund' zijn.

Het ingediende bezwaarschrift geeft aan dat bij de behandeling van het planologisch attest verkeerdelijke aannames zijn gebeurd aangaande de vergunningstoestand en argumenteert dit a.d.h.v. de, volgens bezwaarindiener, onwettigheid van het BPA 'zonevreemde bedrijven' en hangende gerechtelijke procedures.

De gemeente argumenteert dat de huidige vergunningsaanvraag is opgemaakt in uitvoering van het planologisch attest en derhalve een aftoetsing dient te gebeuren of de huidige aanvraag conform het eerder afgeleverd planologisch attest met inbegrip van de gestelde voorwaarden is. Het geformuleerde bezwaar werd door dezelfde bezwaarindiener reeds geformuleerd in het kader van het openbaar onderzoek ten tijde van de aanvraag tot planologisch attest en werd daar uitgebreid behandeld.

Het argument 2 van het bezwaarschrift wordt niet opgenomen in de argumentatie.

ARGUMENT 3: Het planologisch attest houdt in het geheel geen rekening met de ruimtelijke draagkracht van het omliggende gebied noch met de principes opgenomen in het richtinggevend gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen m.b.t. het buitengebied.

Het ingediende bezwaarschrift geeft aan dat bij de behandeling van het planologisch attest en ook bij eerdere planologische initiatieven (BPA) onvoldoende rekening is gehouden met de ruimtelijke draagkracht (volgens bezwaarindiener zou deze schromelijk overschreden zijn). Verder zou volgens het bezwaar het planologisch attest niet in overeenstemming zijn met de principes van het RSV en komt de bezwaarindiener terug op eerdere argumentatie aangaande de ligging van het bedrijf in agrarisch gebied en haar, volgens de indiener, hoofdzakelijk onvergunde toestand.

De gemeente argumenteert dat de huidige vergunningsaanvraag is opgemaakt in uitvoering van het planologisch attest en derhalve enkel een beoordeling dient te gebeuren van de huidige aanvraag ten aanzien van het afgeleverd positief planologisch attest en de daarin gestelde voorwaarden. Het geformuleerde bezwaar werd door dezelfde bezwaarindiener reeds geformuleerd in het kader van het openbaar onderzoek ten tijde van de aanvraag tot planologisch attest en werd daar uitgebreid behandeld.

Het argument 3 van het bezwaarschrift wordt niet opgenomen in de argumentatie.

ARGUMENT 4: Er ontbreekt een duidelijk mobiliteitsplan zowel voor de bestendiging van de op heden illegaal bestaande situatie als voor de geplande uitbreidingen

Het ingediende bezwaarschrift geeft aan dat bij de behandeling van het planologisch attest noch het mobiliteitsprofiel, noch het bereikbaarheidsprofiel is onderzocht en argumenteert dat een mobiliteitsplan een voorwaarde zou zijn voor een wettelijk planologisch attest.

De gemeente argumenteert dat de huidige vergunningsaanvraag is opgemaakt in uitvoering van het planologisch attest en argumenteert tevens dat bij de aanvraag tot planologisch attest een mobiliteitsprofiel is weergegeven. De huidige aanvraag dient te worden afgewogen ten aanzien van het afgeleverde positief planologisch attest met inbegrip van de gestelde randvoorwaarden.

Het argument 4 van het bezwaarschrift wordt niet opgenomen in de argumentatie.

ARGUMENT 5: Er wordt geen rekening gehouden met de hinder veroorzaakt door de huidige onwettige en onvergunde bedrijvigheid voor de omliggende buurt (leefmilieu)

Het ingediende bezwaarschrift geeft aan dat bij de behandeling van het planologisch attest geen rekening is gehouden met verschillende vormen van overlast, wat volgens de bezwaarindiener een wettelijke verplichting zou zijn.

De gemeente argumenteert dat de huidige vergunningsaanvraag is opgemaakt in uitvoering van het planologisch attest en deze aanvraag dient te worden getoetst aan de bepalingen van het positief planologisch attest (met inbegrip van de opgelegde voorwaarden). Daarenboven zijn in het planologisch attest een aantal inrichtingsvoorwaarden opgenomen die de bedrijfsactiviteiten heroriënteren en dus voorzien op een grotere afstand van de woning van de bezwaarindiener.

Het argument 5 van het bezwaarschrift wordt niet opgenomen in de argumentatie.

ARGUMENT 6 : De GECORO heeft bezwaren dewelke wij hebben ingediend naar aanleiding van het openbaar onderzoek in het kader van het planologisch attest, noch onderzocht, noch weerlegd.

Het ingediende bezwaarschrift geeft aan dat bij de behandeling van het planologisch attest de GECORO aan haar wettelijke verplichting inzake de behandeling van de bezwaarschriften is voorbijgegaan en dat de bijkomende motivering door het College van Burgemeester en Schepenen daar volgens bezwaarindiener geen verandering in brengt.

Naar analogie van alle voorgaande argumenten van de bezwaarindiener in het kader van dit openbaar onderzoek stelt de gemeente vast dat ook dit bezwaar de onwettelijkheid aanklaagt van het planologisch attest en dat in het huidige openbaar onderzoek enkel kan worden geoordeeld of de huidige vergunningsaanvraag in overeenstemming is met het afgeleverd positief planologisch attest en de daarin opgenomen voorwaarden.

Het argument 6 van het bezwaarschrift wordt niet opgenomen in de argumentatie.

Het college van burgemeester en schepenen heeft kennis genomen van het eensluidend advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, uitgebracht op 24/08/2009.

Dit luidt als volgt :

‘Het ingediende bouwaanvraagdossier is volledig en de procedure tot behandeling van deze aanvraag is correct verlopen. Ik sluit mij volledig aan bij de planologische en ruimtelijke motivering van deze aanvraag, zoals opgebouwd door het college van burgemeester en schepenen.

Bijgevolg wordt deze aanvraag ‘gunstig’ geadviseerd.

Mits de volgende bijkomende voorwaarde strikt na te leven :

- * binnen het jaar na afgifte van de stedenbouwkundige vergunning dient de stedenbouwkundige aanvraag voor de aanleg van de groenbuffering zoals gesteld in het planologisch attest (goedgekeurd op 06/04/2009) te worden ingediend;

- * de groenbuffer ter hoogte van de noordelijke zijde (linkerkant) bedraagt $10\text{ m} + 5\text{ m} = 15\text{ m}$ (zie planologisch attest plan 3 + voorwaarde college van burgemeester en schepenen dd. 06/04/2009).’

Het college van burgemeester en schepenen motiveert zijn standpunt als volgt :

Eensluidend met het advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar en conform de beraadslaging van het college van burgemeester en schepenen dd. 10/08/2009 (...).’

IV. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

4.1. In een tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 2, § 1 tweede en derde lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, van artikel 145ter en artikel 145quater, § 1 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, van de artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 maart 1977, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het materieel motiveringsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij zetten dit middel uiteen als volgt:

“Doordat, eerste onderdeel, met de bestreden beslissing werken worden goedgekeurd dewelke betrekking hebben op de regularisatie alsook de

uitbreiding van volledige zonevreemde bedrijfsgebouwen van een bedrijf dat volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse (KB 17 maart 1977) volledig gelegen is binnen agrarisch gebied en dat voorafgaandelijk aan de bestreden vergunning slechts zéér beperkt vergund was;

Terwijl in een agrarisch gebied enkel werken kunnen goedgekeurd worden die betrekking hebben op landbouw in de ruime zin en de voor een landbouwbedrijf noodzakelijke gebouwen en er slechts op grond van een planologisch attest mag worden afgeweken van de voorschriften van een gewestplan of een algemeen plan van aanleg indien de aanvraag betrekking heeft op een bedrijf waarvan de gebouwen hoofdzakelijk vergund zijn of geacht worden vergund te zijn;

Doordat, tweede onderdeel, de aanvraag tot de bestreden stedenbouwkundige vergunning geen duidelijkheid biedt omtrent de verwijdering of de regularisatie van de onvergunde en illegaal aangelegde parking, de onvergunde spuitcabine alsook de onvergunde containers dewelke als burelen dienst doen;

Terwijl indien het bedrijf deels niet vergund is, er slechts op grond van een planologisch attest mag worden afgeweken van de voorschriften van een gewestplan of een algemeen plan van aanleg indien de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning ook duidelijkheid biedt over de verwijdering of de gewenste regularisatie van de onvergunde werken, handelingen en wijzigingen;

Doordat, derde onderdeel, de bestreden stedenbouwkundige vergunning afwijkt van de in het planologisch attest opgelegde voorwaarden m.b.t. de begrenzing van de bedrijfssite (uitbreidingsmogelijkheden) en de buffering;

Zodat het middel in al haar onderdelen gegrond is.

TOELICHTING

De percelen grond waarop de bestreden stedenbouwkundige vergunning betrekking heeft zijn, krachtens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, vastgesteld bij KB van 17 maart 1977, volledig gelegen binnen agrarisch gebied.

Op 20 mei 1999 werd bij Ministerieel Besluit het BPA ‘Zonevreemde bedrijven’ van de gemeente Gooik gedeeltelijk (en dus na een belangrijke inperking) goedgekeurd, waardoor de betrokken percelen gedeeltelijk werden bestemd als bedrijfzone.

Dit BPA ‘Zonevreemde bedrijven’ werd, op vordering van verzoekers, door uw Raad evenwel geschorst bij arrest nr. 89.823 van 27 september 2000, gezien er via een BPA geen totaal andere bestemming kan worden gegeven aan een gebied dan dit voorzien in het gewestplan. Hiervoor dient het gewestplan zelf in herziening te worden gesteld.

Door een procedurefout van verzoekers (nalaten tijdig memorie in te dienen) werd deze schorsing opgeheven bij arrest nr. 96.876 van 22 juni 2002.

Deze opheffing van de schorsing hield echter geenszins de ‘wettiging’ in van dit onwettige BPA.

Bij arrest nr. 183.978 van 9 juni 2008 heeft uw Raad, op vordering van verzoekers, de in tussentijd afgeleverde stedenbouwkundige vergunning van 16 februari 2004 vernietigd, op grond van de vaststelling dat het BPA ‘Zonevreemde bedrijven’, waarop deze vergunning gesteund is, onwettig is

en zodoende overeenkomstig artikel 159 Grondwet buiten toepassing dient gelaten te worden.

Er kan dan ook enkel rekening gehouden worden met de aan deze percelen door het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse toegekende bestemming, zijnde ‘agrarisch gebied’.

Overeenkomstig artikel 11.4.1. Inrichtingsbesluit zijn agrarische gebieden bestemd voor ‘de 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 verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven. (...)’.

Het bedrijf, de NV GARAGE CAMMAERT, het welke het voorwerp uitmaakt van huidige bestreden vergunning is, zoals hoger reeds gesteld, een bedrijf voor de verkoop, onderhoud en herstelling van truckers en vrachtwagens en is zodoende totaal onverenigbaar met de agrarische bestemming van het gebied.

Artikel 145quater §1 DORO zoals toepasselijk was op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing bepaalt dat:

‘§1. Voor werken, handelingen en wijzigingen in een gebied waarvoor, blijkens een overeenkomstig artikel 145ter §1 afgeleverd planologisch attest, het maken van een ruimtelijk uitvoeringsplan of het maken of wijzigen van een plan van aanleg overwogen wordt, mag worden afgeweken van de voorschriften van een gewestplan of een algemeen plan van aanleg indien de aanvrager bewijst dat aan al de volgende voorwaarden voldaan is:

- 1° de aanvraag heeft betrekking op een bedrijf waarvan de gebouwen niet verkrot zijn en hoofdzakelijk vergund zijn of geacht worden vergund te zijn;
- 2° de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning is ingediend binnen een jaar na de afgifte van het planologisch attest. Indien het bedrijf deels niet vergund is, moet de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning ook duidelijkheid bieden over de verwijdering of de gewenste regularisatie van de onvergunde werken, handelingen en wijzigingen;
- 3° de aanvraag moet zich beperken tot de regelingen en voorwaarden voor de invulling van de korte termijnbehoeften, zoals aangegeven in het planologisch attest.’

Indien men er al vanuit zou gaan dat het planologisch attest zoals afgeleverd op 27 april 2009 wettig zou zijn, quod non (zie eerste middel) dan dient men vast te stellen dat er in casu noch voldaan is aan de voorwaarden voorzien onder lid 1°, noch aan de voorwaarden voorzien onder lid 2° van artikel 145quater, §1 DORO.

- (1) Eerste onderdeel: de gebouwen waren op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing niet hoofdzakelijk vergund.

Op grond van een planologisch attest kan er enkel worden afgeweken van de voorschriften van een gewestplan of een algemeen plan van aanleg indien de gebouwen ‘hoofdzakelijk vergund zijn’.

Het hoofdzakelijk vergunde karakter van de gebouwen dient aldus beoordeeld te worden op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing zelf.

Uit de parlementaire stukken m.b.t. de aanneming van de regelgeving omtrent het planologisch attest dewelke van toepassing was op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing blijkt dat de vermelding 'hoofdzakelijk vergund' als volgt dient verstaan te worden:

'Met 'hoofdzakelijk' vergund wordt bedoeld dat de basistoestand voor meer dan 90 % in orde moet zijn, wat bij iedere aanvraag en weliswaar ad hoc, maar veeleer, strenge interpretatie vergt. Bij een sterk gewijzigde inplanting of een wederrechtelijke uitbreiding met meer dan 20 % is het duidelijk dat deze basistoestand niet meer in orde is.'

(Parl. St., VI. Parl., 2001-2002, 1203/1, p.7 - toelichting bij voorstek van decreet)

Uit verdere parlementaire besprekingen zou moeten blijken dat men t.a.v. bedrijven een iets wat soepelere benadering wenste te hanteren:

'Hoofdzakelijk vergund betekent volgens de minister in essentie dat de vergunningstoestand van de corpus van het bedrijf, de ruggengraat of de 'core business' moet aangetoond zijn.'

(Parl. St., VI. Parl., 2001-2002, 1203/4, p.17 - algemene bespreking verslag Commissie voor Leefmilieu, Natuurbewoud en Ruimtelijke Ordening)

In de uiteindelijk aangenomen wettekst, zoals toepasselijk op het ogenblik van de toekenning van de huidig bestreden vergunning, werd dergelijk onderscheid evenwel op geen enkele wijze aangegeven.

In de parlementaire besprekingen m.b.t. de aanneming van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna afgekort: VCRO) dewelke in werking is getreden sinds 1 september 2009 en waarin de voorwaarde van het 'hoofdzakelijk vergund zijn' van het bedrijf in het kader van een planologisch attest volledig wordt bevestigd wordt het volgende gesteld omtrent de term 'hoofdzakelijk' vergund zijn van een bedrijf:

'Hoofdzakelijk'

275. Het begrip 'hoofdzakelijk' moet gelezen worden als volgt.

276. Voor bedrijven (en de constituerende bedrijfsgebouwen¹⁰⁴) gaat het om een vergunningstoestand waarbij de voor een normale bedrijfsvoering kennelijk noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn.

Bij de parlementaire voorbereiding betreffende de regeling inzake het planologisch attest voor zonevrije bedrijven werd inderdaad gesteld dat 'hoofdzakelijk vergund' betekent 'dat de vergunningstoestand van de corpus van het bedrijf, de ruggengraat of de 'core business' moet aangetoond zijn' (Parl. St., VI. Parl., 2001-'02, 1203/4).

De omschrijving betekent dat de gebouwen, bouwwerken en overige constructies die, in de ogen van elk normaal zorgvuldig beoordelaar, voor een bedrijf van een bepaald type en van een bepaalde grootteorde noodzakelijk zijn, behoorlijk zijn vergund of geacht moeten worden vergund te zijn.

Het gaat daarbij niet om een bedrijfseconomische inschatting, waarbij bekeken wordt welk onroerend patrimonium al dan niet voorhanden zou moeten zijn om behoorlijke bedrijfsresultaten te behalen. Er moet daarentegen (enkel) vanuit stedenbouwkundig oogpunt worden

nagegaan en gemotiveerd welke ‘assets’ aanwezig moeten, rekening houdend met de typologie en de grootte van het bedrijf.

Een petrochemisch bedrijf dat niet over een stedenbouwkundige vergunning beschikt voor zijn koeltoren, die daarenboven niet onder een vermoeden van vergunning valt, kan niet als hoofdzakelijk vergund worden beschouwd. De koeltoren is immers een noodzakelijke aanhorigheid bij dergelijk type van bedrijf.

Een zeer groot en behoorlijk vergund veevoederbedrijf, zal zijn hoofdzakelijk vergund karakter niet verliezen indien voor één van de 15 silo's geen stedenbouwkundige vergunning voorhanden blijkt te zijn'.

Het uiteindelijk aangenomen VCRO geeft in artikel 4.1.1.7° a) volgende definitie van een ‘hoofdzakelijk vergund bedrijf’:

‘hoofdzakelijk vergund: een stedenbouwkundige vergunningstoestand, waarbij geldt dat:

i. bedrijven en hun constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn, ook wat de functie betreft.’

In tegenstelling tot hetgeen beweerd in zowel het planologisch attest als in de bestreden stedenbouwkundige vergunning konden de gebouwen van het bedrijf van de NV GARAGE CAMMAERT op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing niet als ‘hoofdzakelijk vergund’ worden beschouwd gezien niet anders dan kan worden vastgesteld dat noch 90% van de gebouwen, noch ‘de voor de normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies’ van de NV GARAGE CAMMAERT vergund waren.

In het Planologisch attest wordt er onder ‘Ruimtelijke afweging’ het volgende gesteld:

‘Vergunningstoestand volgens de documenten

Uit een uitgebreid onderzoek inzake de vergunningstoestand van de bedrijfsgebouwen blijkt dat:

- er in het verleden vanaf 1966 verschillende stedenbouwkundige vergunningen werden afgeleverd in functie van het bedrijf, al dan niet uitgevoerd volgens vergunning (werkplaats 2 wijkt deels af van de vergunning);
- bij arrest van Raad van State van 9 juni 2008 de stedenbouwkundige vergunning van 16 februari 2004 voor het uitbreiden van een bestaande werkplaats, werd vernietigd; in het arrest stelt de Raad van State dat het BPA ‘zonevrije bedrijven’ onwettig was;
- zowel de aanleg van de openlucht parking, evenals het bouwen van een spuitcabine en garage-uitbreiding niet vergund is;
- er verschillende milieuvergunningen klasse 2 en 3 werden afgeleverd.’

Verder onder ‘huidige ruimtelijke situatie’ wordt verder gesteld:

‘Volgens de vergunningstoestand kunnen de huidige bedrijfsactiviteiten beschouwd worden als hoofdzakelijk vergund. De historiek maakt duidelijk dat het om een historisch gegroeid bedrijf gaat dat hoofdzakelijk vergund was. Door de vernietiging van de vergunning van de laatst opgetrokken werkplaats door de Raad van

State is een deel van het bedrijf onverwacht in een onvergunde situatie terechtgekomen.

Het grootste gedeelte van het plangebied was opgenomen in het bijzonder plan van aanleg 'zonevrije bedrijven', goedgekeurd bij MB van 20 mei 1999. De vergunning die hierna werd afgeleverd werd zoals reeds eerder vermeld vernietigd door de Raad van State.'

Hieruit kan men niet anders dan afleiden dat de vergunningstoestand, vóór de aflevering van de bestreden regularisatievergunning een hoofdzakelijk onvergunde situatie is.

Gezien de onwettigheid van het BPA 'zonevrije bedrijven' (onwettigheid waarvan zowel verweerster als de NV GARAGE CAMMAERT reeds op de hoogte waren vóór het afleveren van de stedenbouwkundige vergunning van 16 februari 2004), kan er enkel rekening gehouden worden met de wettige vergunningen dewelke werden afgeleverd overeenkomstig de voorschriften van het gewestplan en kunnen dus enkel de gebouwen dewelke overeenkomstig deze vergunningen werden opgetrokken als 'vergund' beschouwd worden.

ALLE ANDERE werken en gebouwen waren op het ogenblik van het afleveren van de bestreden stedenbouwkundige vergunning onvergund en kunnen dan ook niet in rekening gebracht worden voor het beoordelen van het 'hoofdzakelijk' vergunde karakter van het bedrijf.

Door de vernietiging door de Raad van State wordt de onwettige bestuurshandeling ex tunc en met effect erga omnes uit de rechtsordening verwijderd. De bestreden handeling wordt hierdoor geacht nooit te hebben bestaan. Men kan dus zelfs niet voorhouden dat de gebouwen hoofdzakelijk vergund 'waren', tot aan de vernietiging van deze vergunning door de Raad van State. De vergunningverlenende overheid stelt dan ook geheel ten onrechte dat door de vernietiging van de stedenbouwkundige vergunning een deel van het bedrijf 'onverwacht in een onvergunde situatie [is] terechtgekomen'. Zoals reeds eerder gesteld was de vernietiging van deze stedenbouwkundige vergunning, gezien de eerdere schorsing van het BPA, daarenboven geenszins 'onverwacht' te noemen.

Ten onrechte tracht men dan ook uit het feit dat de NV CAMMAERT op 16 februari 2004 een stedenbouwkundige vergunning had bekomen af te leiden dat hierdoor het bedrijf in toepassing van artikel 145quater DORO als 'hoofdzakelijk vergund' kan worden beschouwd.

Enkel de gebouwen zoals opgetrokken overeenkomstig de vergunning zoals afgeleverd tot op 12 december 1984 kunnen als vergund worden beschouwd.

Alle andere onderdelen zijn onvergund:

- de in het agrarisch gebied aangelegde verharde parking van maar liefst 2.070m² (90 m diep en 23 m breed)(...) rondom het bedrijf (hiervoor is trouwens nooit enige vergunning aangevraagd noch verkregen, ook niet na de aanneming van het onwettige BPA);
- de illegaal aangelegde werkplaats n°2 (in de vergunning van 12.12.1984 werd de bouw van een werkplaats van 18 m x 10 m (180m²) vergund, daar waar de firma CAMMAERT in werkelijkheid een bijna 4 keer zo grote werkplaats heeft opgetrokken van 22 m x 32 m (704m²));
- het bouwen van een spuitcabine zonder vergunning;

- de op grond van de onwettige stedenbouwkundige vergunning van 16.02.2004 aangelegde werkplaats n°3 van ongeveer 816m²;
- de neergeplaatste containers dewelke als burelen worden gebruikt met een oppervlakte van ongeveer 71m² (± 13 m x 5,5 m);
- ook voor het neerplaatsen van de weegbrug en tachograafmeter achter werkplaats 2 (en dus in agrarisch gebied) werd nooit enige stedenbouwkundige vergunning aangevraagd;
- tenslotte blijkt uit het aanvraagdossier tot planologische vergunning dat zelfs de voorafgaandelijk aan het onwettige BPA gebouwde showroom alsook de werkplaats n°1 in beperkte mate afwijken van de destijds voor deze gebouwen bekomen vergunningen (...).

Het plan genaamd 'bestaande toestand' zoals gevoegd aan de aanvraag tot planologisch attest geeft volgende toestand weer:

(...)

Op grond van de afmetingen van de gebouwen zoals opgenomen in dit plan 'bestaande toestand' kan men niet anders dan vaststellen dat bij benadering slechts 46% van op heden bestaande bedrijfsgebouwen van het bedrijf wettig vergund zijn (en dus 54% niet vergund en dus onwettig).

Indien men bovendien zou uitgaan van het volledige bedrijfsterrein met inbegrip van de onwettig aangelegde en onvergunde parking, kan men niet anders dan vaststellen dat maar liefst meer dan 74% van het bedrijf zich in een onvergunde situatie bevindt.

Bij benadering kunnen volgende oppervlakten worden weerhouden (op grond van de afmetingen aangeduid op de plannen zoals gevoegd aan aanvraag tot planologisch attest):

	Totale oppervlakte	Vergund	Niet vergund
Burelen + magazijn	494m ²	494m ²	
Containers (burelen)	71m ²		71m ²
Showroom	173m ²	163m ²	10m ²
Werkplaats 1°	380m ²	357m ²	23m ²
Werkplaats 2°	704m ²	180m ²	524m ²
Werkplaats 3°	816m ²		816m ²
Subtotaal bedrijfsgebouwen	2.638m ²	1.194m ² 45,26%	1.444m ² 54,74%
Parking	2.070m ²		2.070m ²
Subtotaal bedrijfsterrein	4.708m ²	1.194m ² 25,36%	3.514m ² 74,64%

Hoe men het ook keert of draait, op grond van deze zeer duidelijke cijfers alsook op grond van de eenvoudige vaststelling dat de (fictieve) uitsluiting van de exploitatie van alle onvergunde onderdelen van het

bedrijf manifest de ‘normale bedrijfsvoering’ van dit bedrijf onmogelijk zou maken (...), kan men niet anders dan besluiten dat het bedrijf niet als hoofdzakelijk vergund kan worden geacht in de zin van artikel 145quater §1, 1° DORO, zodat er niet voldaan is aan de voorwaarden noodzakelijk voor het op grond van dit artikel kunnen verlenen van een stedenbouwkundige vergunning.

Het eerste onderdeel van dit middel is gegrond.

(2) Tweede onderdeel: de bestreden stedenbouwkundige vergunning brengt geen duidelijkheid over de (andere) onvergunde werken, handelingen en wijzigingen.

Overeenkomstig artikel 145quater, §1, 2° DORO moet de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning op grond van het planologische attest ‘indien het bedrijf deels niet vergund is, [...] ook duidelijkheid bieden over de verwijdering of de gewenste regularisatie van de onvergunde werken, handelingen en wijzigingen’.

Deze voorwaarde werd in casu in het geheel niet nageleefd.

In de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning zoals ingediend door de Heer Willy CAMMAERT namens het bedrijf ‘CAMMAERT TRUCKS NV’ wordt er op geen enkele wijze duidelijkheid geboden omtrent de verwijdering of de gewenste regularisatie van de onvergunde en illegaal aangelegde parking, de onvergunde spuitcabine alsook de onvergunde containers dewelke als burelen dienst doen.

Noch het louter vermelden van de perceelsnummers dewelke eveneens betrekking hebben op de parking, noch de loutere vermelding op de plannen van ‘parking vrachtwagens’, kan uiteraard gelijk gesteld worden met het bieden van ‘duidelijkheid’ omtrent de verwijdering of de gewenste regularisatie van hoger vermelde constructies.

Gezien deze verplichting een sine qua non-voorwaarde betreft waar(van) er op grond van een planologisch attest niet kan worden afgeweken van de dwingende voorschriften van een gewestplan, is de bestreden beslissing onwettig.

Dit onderdeel van het middel is manifest ernstig en gegrond.

(3) De stedenbouwkundige vergunning is strijdig met het planologisch attest.

De bestreden stedenbouwkundige vergunning wijkt af van de in het planologisch attest opgelegde voorwaarden m.b.t. de begrenzing van de bedrijfssite (uitbreidingsmogelijkheden) en de buffering.

In het planologisch attest stelt het college van burgemeester en schepenen uitdrukkelijk het volgende (...):

Betreffende de aanleg van de groenbuffers en de groenschermen wordt op korte -termijn geen uitspraak gedaan voor de groenbuffers op de wegzate van de oude trambedding of perceel 458x3. Het ruimtelijk uitvoeringsplan zal zich hierover uitspreken. Betreffende de weerhouden buffer op korte termijn voorziet de aanvraag in een buffering met een breedte van 10m. Gelet op het advies van de afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling en de maximale vrijwaring van de aangrenzende openruimte wordt een bufferbreedte van 5m opgelegd. De samenstelling van de buffer dient een optimale visuele buffering te garanderen.

Het college van burgemeester en schepenen stelde aldus dat in navolging van het advies van de afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling, het

welke de maximale vrijwaring van de aangrenzende openruimte bepleitte, dat de bufferbreedte tot 5 meter diende beperkt te worden, daar waar de ontworpen plannen voorzagen in een bufferzone van 10 meter breed.

In de bestreden stedenbouwkundige vergunning wordt evenwel volgende verplichte voorwaarde opgelegd (...):

1° (1) de volgende voorwaarden vermeld in het advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar na te leven :

- * binnen het jaar na afgifte van de stedenbouwkundige vergunning dient de stedenbouwkundige aanvraag voor de aanleg van de groenbuffering zoals gesteld in het planologisch attest (goedgekeurd op 06/04/2009) te worden ingediend;

- * de groenbuffer ter hoogte van de noordelijke zijde (linkerkant) bedraagt 10 m + 5 m = 15 m (zie planologische attest plan 3 + voorwaarde college van burgemeester en schepenen dd. 06/04/2009).

De stedenbouwkundige vergunning verplicht aldus in het voorzien van een groenbuffer van 15 meter, daar waar het planologisch attest deze uitdrukkelijk had beperkt tot 5 meter, teneinde de verdere aansnijding van het agrarisch gebied tegen te gaan.

Gezien het hier om een essentieel element gaat, nl. het al dan niet maximaal vrijwaren van de agrarische open ruimte, kan men niet anders dan de strijdigheid van de stedenbouwkundige vergunning met de voorwaarden zoals opgelegd in het planologisch attest vaststellen, met de onwettigheid van de bestreden vergunning tot gevolg.

Verzoekers onderlijnen hieromtrent evenwel dat zij door het inroepen van dit onderdeel van dit middel, geenszins aangeven dat zij op enige manier zouden kunnen instemmen met een buffering van slechts 5 meter. Verzoekers zijn daarentegen van mening dat, zoals hoger reeds uiteengezet onder het eerste middel, een voldoende buffering op de huidig bestaande bedrijfsite zélf dient voorzien te worden, zonder dat er verder enige wansnijding kan plaatsvinden van de agrarische open ruimte. De oorzaak van huidig probleem van het moeten aansnijden van bijkomende agrarische open ruimte voor het kunnen voorzien in voldoende buffering bevindt zich immers in het, in strijd met het BPA, oprichten van de werkplaats 3 tot op de grens van het destijds ingeperkte BPA, i.p.v. op voldoende afstand van deze grens opdat er nog - zoals uitdrukkelijk verplicht gesteld door dit BPA - buffering kon voorzien worden binnen de grenzen van het BPA. Indien er alsnog zou worden besloten tot bestendiging van het bedrijf op deze plaats, quod non, dan zal de werkplaats 3 dienen ingeperkt te worden teneinde alsnog voldoende buffering te kunnen voorzien op de bedrijfsite zelf, zonder het verder aansnijden van de openruimte structuren.

Dit onderdeel van het tweede middel is gegrond”.

4.2. De eerste verwerende partij antwoordt:

“(1) Eerste onderdeel

De bestreden beslissing werd genomen voor 1 september 2009. Er dient dus geen toepassing te worden gemaakt van de bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Een stedenbouwkundige vergunning die anticipeert op de toekomstige opmaak van een RUP kan slechts worden verleend op voorwaarde dat het gaat om een hoofdzakelijk vergund bedrijf.

In de parlementaire voorbereiding werd dit begrip als volgt toegelicht : (Verslag, Parl. St., VI. Parl, 2001-2002, 1203/4, 17) :

‘Om geen afbreuk te doen aan de rechtszekerheid, wordt ook het begrip ‘hoofdzakelijk vergund’ gehanteerd. Dat begrip maakt het mogelijk om rekening te houden met de praktijk.

Er schuilt wel gevaar in het in de toelichting aangehaalde cijfer van ‘meer dan 90 percent’. De tekst uit de toelichting mag volgens de minister niet al te strikt worden geïnterpreteerd. De minister benadrukt dat het percentage veeleer indicatief is en niet normatief. Het spreekt voor zich dat volledig of grotendeels illegale gebouwen geen beroep kunnen doen op deze ‘uitzonderingsregeling’.

De minister pleit ervoor het begrip ‘hoofdzakelijk vergund’ met realiteitszin en gezond verstand te benaderen. Een strikte (wiskundige) definitie geven in functie van de oppervlakte, het volume of een andere mathematische benadering is immers onmogelijk. Een wederrechtelijke wijziging van de gevels moet bijvoorbeeld helemaal anders beschouwd worden en is van ondergeschikt belang in vergelijking met een wederrechtelijke uitbreiding van het hoofdvolume. Een wederrechtelijke uitbreiding met een luifel, een klein bijgebouw of de aanleg van een bijkomende verharding heeft een heel andere ruimtelijke impact dan het wederrechtelijk optrekken van een bijkomende verdieping.

Een bedrijf van oudsher gevestigd in een geëigende KMO-zone, dat voor een deel wederrechtelijk uitgebreid heeft in het aanpalende agrarische gebied, leidt tot een ander afwegingskader dan een wederrechtelijke uitbreiding bij een geïsoleerde, zonevreemde inplanting van een bedrijfsgebouw.

Een percentageverdeling kan in het voordeel spelen van grotere bedrijven en is ten nadele van kleinere bedrijven, wat niet de bedoeling kan zijn. Hoofdzakelijk vergund betekent volgens de minister in essentie dat de vergunningstoestand van de corpus van het bedrijf, de ruggengraat of de ‘core business’ moet aangetoond zijn. Daarbij spelen tal van factoren een rol, zoals de planningscontext, de ouderdom van het gebouw, de ouderdom en aard van de bouwovertreiding, de aard en de groei van de activiteiten, enzovoort. Dat alles kan niet decretaal omschreven worden.

De uiteindelijke bedoeling is een te stringente interpretatie te vermijden. Het is uiteraard niet de bedoeling dat bouwovertreidingen automatisch als geregulariseerd worden beschouwd. Wel is het de bedoeling een duidelijk zicht te krijgen op de aard van de overtreidingen en te bepalen of dergelijke gebouwen aanspraak kunnen maken op deze uitzonderingsbepalingen.’

Het blijkt dat de Vlaamse decreetgever geenszins een enge interpretatie van dit begrip voorstond, maar integendeel een ruime bevoegdheid voorzag om, rekening houdend met de aard van de overtreidingen, te beslissen of het bedrijf al dan niet ‘hoofdzakelijk vergund’ was.

De toelichtingsnota bij het planologisch attest geeft een zeer duidelijk overzicht van de vergunningstoestand van het bedrijf.

Er is duidelijk sprake van een kern van het bedrijf dat nagenoeg volledig vergund is. Dit is met name het geval voor de toonzaal, de burelen en de bedrijfswoning.

In 2004 verkreeg het bedrijf een vergunning voor de bouw van een nieuwe loods, een vergunning die in 2006 werd gewijzigd. Deze vergunningen werden door uw Raad vernietigd omwille van de onwettigheid van het verleende BPA. De onvergunde toestand is hier niet het gevolg van een handeling zonder vergunning of in strijd met een vergunning, maar wél van een latere vernietiging van de vergunning.

Het is alvast een feit dat op dit ogenblik de kern van het bedrijf, met name de toonzaal, de kantoren, het woonhuis, en de oorspronkelijke werkplaatsen nog steeds aanwezig zijn. Die bestaande toestand is hoofdzakelijk vergund. Die hoofdzakelijk vergunde toestand vormt een basis voor het toekennen van de basisrechten voor bestaande zonevremde constructies. Als de uitbreidingen nog niet zouden gerealiseerd zijn, dan zou die bestaande, hoofdzakelijk vergunde constructies een grondslag kunnen vormen om de uitbreidingen te vergunnen. Nu de regularisaties juist die vergunningen vormen, spreekt het voor zich dat het hoofdzakelijk vergund karakter van het bedrijf juist niet moet worden bekeken in het licht van de te regulariseren gebouwen, maar wel in het licht van de toestand die bestond voor de uitvoering van de te regulariseren werken.

Niets verhindert om de basisrechten voor zonevremde constructies toe te passen op regularisaties, op voorwaarde dat de regulariserende werken toegelaten uitbreidings- of aanpassingswerken zijn aan een bestaande, hoofdzakelijk vergunde constructie. De te regulariseren werken spreken op zich het hoofdzakelijk vergund karakter van die bestaande toestand niet tegen.

De referentiesituatie is dan ook de situatie voor de uitbreidingen, die hoofdzakelijk vergund is. De te regulariseren uitbreidingen zijn uitbreidingen ten opzichte van een bestaande, vergunde situatie en kunnen dus met toepassing van artikel 145quater een vergunning verkrijgen.

(2) Tweede onderdeel

De verzoekende partijen stellen dat het aanvraagdossier geen duidelijkheid zou bieden over de gewenste regularisatie of de verwijdering van alle onvergunde constructies.

De verzoekende partijen beroepen zich zo op een leemte in de dossiersamenstelling.

De Raad stelde reeds herhaaldelijk dat dit slechts kan leiden tot vernietiging indien er sprake is van een belangenschade.

De verzoekende partijen voeren ter zake geen belangenschade aan. Het planologisch attest is zeer duidelijk en bevat alle nodige informatie.

(3) Derde onderdeel

Het planologisch attest voorziet in een voorwaarde om de groenbuffers te beperken tot 5 meter. In het kader van de korte termijnwerken biedt het planologisch attest dus geen grondslag om de bufferzone te verbreden.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar heeft inderdaad in het kader van de stedenbouwkundige vergunning toch een ruimere buffer opgelegd.

Uit de voorwaarde blijkt evenwel dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar ter zake van mening was dat die ruimere buffer moest worden opgelegd op grond van het planologisch attest.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar legt de voorwaarde dus niet op omdat hij in het licht van zijn eigen beoordelingsbevoegdheid van mening is dat die voorwaarde nodig is, maar omdat hij van mening is dat die voorwaarde voortvloeit uit het planologisch attest, terwijl juist het omgekeerde waar is, hetgeen de verzoekende partijen niet ontkennen.

In het licht van die omstandigheid kan de voorwaarde als een afsplitsbaar onderdeel van de vergunning worden beschouwd, en kan de voorwaarde het voorwerp uitmaken van een afzonderlijke vernietiging.

Het is correct dat een vergunning in regel één en ondeelbaar is, maar uw Raad erkent ook dat in sommige specifieke gevallen een splitsing van een vergunning in meerdere onderdelen wel mogelijk is. Die splitbaarheid kan zich in uitzonderlijke gevallen ook voordoen in geval van voorwaarden. Indien een overheid een voorwaarde oplegt, enkel en alleen omdat zij meent dat dit op grond van een bepaalde regel verplicht is, en er bij uw Raad wordt aangevoerd dat die regel het opleggen van de voorwaarde juist verbiedt, is er geen reden om de hele vergunning te vernietigen.

Aangezien de verzoekende partijen geen belang hebben bij de vernietiging van enkel de voorwaarde, is het middel onontvankelijk”.

4.3. De tweede verwerende partij antwoordt:

“Het tweede middel bestaat uit 3 onderdelen en heeft in hoofdzaak betrekking op de verleende stedenbouwkundige vergunning, de bestreden beslissing:

- 1) Schending van artikel 145quater, §1, 1° DRO omdat de bestreden beslissing onterecht overweegt dat het kwestieuze bedrijf hoofdzakelijk vergund zou zijn.
- 2) Schending van artikel 145quater, §1, 2° DRO omdat de bestreden beslissing geen duidelijkheid biedt over de verwijdering of de gewenste regularisatie van de onvergunde werken.
- 3) Schending van het planologisch attest omdat de bestreden beslissing een groenbuffer oplegt met een breedte van 15 meter.

Deze argumentatie moet worden verworpen.

1. Inziens de tweede verwerende partij is het kwestieuze bedrijf wel degelijk hoofdzakelijk vergund is.

In de toelichtingsnota bij de aanvraag voor een planologisch attest wordt op bladzijde 29 een evaluatie van de vergunningstoestand gemaakt (...). Deze evaluatie besluit op correcte wijze dat het kwestieuze bedrijf als hoofdzakelijk vergund moet worden beschouwd. Er wordt eveneens aangeduid welke constructies op illegale wijze, zonder voorafgaandelijke vergunning, werden opgericht.

Zoals het planologisch attest terecht overweegt op bladzijde 16, belet de gedeeltelijk onvergunde toestand van een bedrijf niet dat hiervoor een planologisch attest wordt afgeleverd (...). Er wordt op correcte wijze overwogen dat het kwestieuze bedrijf zich in een bijzondere situatie bevindt

aangezien het BPA ‘zonevreemde bedrijven’ tien jaar later werd vernietigd en de op deze basis verleende vergunningen hun rechtsgrond hebben verloren.

De ‘éénzijdige’ cijfers die de verzoekende partijen voorleggen bewijzen niets. Immers, men zou evengoed de berekening kunnen maken op basis van het aantal kubieke meters - en niet vierkante meters - waarbij men tot een volledig ander resultaat zou komen.

De bestreden beslissing verwijst op correcte wijze naar de beoordeling in het kader van het planologisch attest waaruit blijkt dat het kwestieuze bedrijf als hoofdzakelijk vergund moet worden beschouwd (...).

Oordelen dat het kwestieuze bedrijf hoofdzakelijk onvergund is, niet voor regularisatie in aanmerking komt en bijgevolg (gedeeltelijk) moet verdwijnen, minstens herlokaliseren, zou manifest onredelijk zijn voor een bedrijvigheid die aanwezig is sinds de jaren 60.

2. Artikel 145quater, § 1, 2° DRO bepaalt:

Voor werken, handelingen en wijzigingen in een gebied waarvoor, blijkens een overeenkomstig artikel 145ter, § 1 afgeleverd planologisch attest, het maken van een ruimtelijk uitvoeringsplan of het maken of wijzigen van een plan van aanleg overwogen wordt, mag worden afgeweken van de voorschriften van een gewestplan of een algemeen plan van aanleg indien de aanvrager bewijst dat aan al de volgende voorwaarden voldaan is:

(...)

2° de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning is ingediend binnen een jaar na de afgifte van het planologisch attest. Indien het bedrijf deels niet vergund is, moet de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning ook duidelijkheid bieden over de verwijdering of de gewenste regularisatie van de onvergunde werken, handelingen en wijzigingen;

In de aanvraag wordt duidelijkheid geboden met betrekking tot de onvergunde werken aangezien uitdrukkelijk wordt verwezen naar het planologisch attest. In dit attest wordt duidelijk bepaald welke werken kunnen worden behouden. Er kan ook nuttig worden verwezen naar de toelichtingsnota (...).

3. De bestreden beslissing bepaalt niet dat de groenbuffer 15m moet bedragen maar stelt als voorwaarde dat de ‘groenbuffer 10m + 5m = 15m (zie planologisch attest plan 3 + voorwaarde college van burgemeester en schepenen dd. 06/04/2009)’ bedraagt.

In de voorwaarde wordt uitdrukkelijk de link gelegd met het planologisch attest.

Het is de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar die de naleving van deze voorwaarde heeft gevraagd. Het is duidelijk dat de voorwaarde expliciet uit het planologisch attest wordt overgenomen maar dat er een materiële vergissing wordt gemaakt met betrekking tot de breedte. Het planologisch attest vermindert de bufferbreedte immers van 10m naar 5m. De gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar heeft beide breedtes samengenomen.

Een dergelijke materiële vergissing leidt evenwel niet tot de nietigheid van de stedenbouwkundige vergunning omdat de bedoeling duidelijk is”.

4.4. In de memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen:

“a. Eerste onderdeel: de gebouwen waren op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing niet hoofdzakelijk vergund.

Volgens de Gemeente is de kern van het bedrijf, met name de toonzaal, de kantoren, het woonhuis en de oorspronkelijke werkplaatsen vergund, zodat er sprake zou zijn van een ‘hoofdzakelijk vergund’ bedrijf. Bij de beoordeling van het hoofdzakelijk vergunde karakter van het bedrijf zou er geen rekening mogen gehouden worden met de te regulariseren gebouwen, maar zou er enkel mogen rekening gehouden worden met de toestand zoals deze bestond voor de uitvoering van de te regulariseren werken.

Het Vlaamse Gewest meent dat men wel degelijk kan stellen dat het bedrijf hoofdzakelijk vergund is en wijst naar de bijzondere situatie van het bedrijf gezien het BPA tien jaar later zou zijn vernietigd en de bouwvergunningen hierdoor hun rechtsgrond zouden hebben verloren. Hier anders over oordelen zou volgens het Vlaamse Gewest manifest onredelijk zijn.

REPLIEK

Deze stellingen kunnen onmogelijk gevolgd worden.

De decretale bepalingen m.b.t. het planologisch attest zijn als een afwijkingsregeling geconcipieerd, hetgeen impliceert dat de toepassing ervan uitzonderlijk dient te blijven, en dat zij beperkend en restrictief gehanteerd en geïnterpreteerd moeten worden.

Het toekennen van een stedenbouwkundige vergunning op grond van een planologisch attest waarbij dus op anticiperende wijze wordt afgeweken van de op dat ogenblik geldende bestemmingsvoorschriften in afwachting van het later opstellen van een RUP is een uitzonderingsprocedure dewelke slechts kan worden toegepast indien aan alle door de wetgever bepaalde strikte voorwaarden is voldaan.

Een van de belangrijkste voorwaarden is het ‘hoofdzakelijk vergunde karakter’ van het bedrijf.

In de nieuwe wetgeving zoals van toepassing sinds 01.09.2009 (...) werd deze voorwaarde zelfs verbonden aan het planologisch attest en kan er nog slechts een planologisch attest worden afgeleverd indien het gaat om een hoofdzakelijk vergund en niet-verkrot bedrijf.

Artikel 145quater §1, 1° DORO, zoals van toepassing op (huidige) bestreden beslissing, stelt uitdrukkelijk dat de vergunningsaanvraag betrekking moet hebben ‘op een bedrijf waarvan de gebouwen niet verkrot zijn en hoofdzakelijk vergund zijn of geacht worden vergund te zijn,’

Indien het bedrijf niet hoofdzakelijk vergund is, zal men dus de opstelling van het RUP moeten afwachten vooraleer een regularisatievergunning te kunnen bekomen.

Indien men moet nagaan of een bedrijf ‘hoofdzakelijk vergund’ is, moet men deze beoordeling uiteraard maken op basis van de situatie zoals die zich op het ogenblik van de vergunningaanvraag voordoet.

De zienswijze van de Gemeente, dat men voor deze beoordeling enkel rekening zou mogen houden met de toestand zoals deze bestond vóór de uitvoering van de nog te regulariseren werken waarbij de oorspronkelijke

constructies (werkplaatsen) dewelke werden afgebroken voor het kunnen oprichten van de illegale constructies (nieuwe werkplaatsen) fictief wel nog in rekening mogen worden gebracht om het hoofdzakelijk vergunde karakter van het bedrijf te beoordelen, is uiteraard onaanvaardbaar.

Bij de beoordeling van het 'hoofdzakelijk vergunde' karakter of m.a.w. het vergund zijn van de 'core-business' van het bedrijf dient men uit te gaan van het bedrijf zoals dit op heden aanwezig is met uitsluiting van op heden niet-vergunde gedeelten. Men kan hierbij echter niet fictief de eventueel vroeger bestaande maar afgebroken onderdelen terug aan toevoegen.

In de parlementaire voorbereiding, zoals geciteerd in het verzoekschrift tot nietigverklaring van verzoekende partijen, wordt het voorbeeld gegeven van een petrochemisch bedrijf dat niet over een stedenbouwkundige vergunning beschikt voor zijn koeltoren waardoor het niet als 'hoofdzakelijk vergund' kan worden beschouwd. Het feit dat voorafgaandelijk aan de bouw van deze onwettige koeltoren er op deze plaats in het verleden een oude vergunde koeltoren zou hebben gestaan zou hieraan uiteraard niets wijzigen. Zo kan ook een garage voor truckers onmogelijk als hoofdzakelijk vergund worden beschouwd indien haar belangrijkste werkplaatsen en haar parking niet vergund zijn.

Volgende onderdelen van het huidig bedrijf NV Garage Cammaert zijn niet vergund: de parking (2.070m²), werkplaats n° 2 (704m²), spuitcabine, werkplaats n°3 (816m²), neergeplaatste containers dienstdoende als burelen, weegbrug en tachograaf, gedeelte van showroom en gedeelte werkplaats n° 1.

Het Vlaamse Gewest stelt nog dat verzoekers zich op eigen cijfermateriaal zouden baseren. Dit is niet juist. De door verzoekende partijen aangehaalde berekeningen zijn gebaseerd op de cijfers terug te vinden in de toelichtingsnota voor de aanvraag voor planologisch attest. Het Vlaamse Gewest geeft anderzijds ook niet aan wat dan volgens haar wel de juiste berekeningen op dit punt zouden zijn.

Verzoekende partijen verwijzen voor het overige naar hun omstandige uiteenzetting op dit punt in hun verzoekschrift tot nietigverklaring waarin zij volledig volharden.

Het onderdeel van het middel is gegrond.

- b. Tweede onderdeel: de bestreden stedenbouwkundige vergunning brengt geen duidelijkheid over de (andere) onvergunde werken, handelingen en wijzigingen.

Volgende de Gemeente Gooik zou het middel enkel betrekking hebben op een leemte in de dossiersamenstelling, dewelke enkel kan leiden tot vernietiging indien er sprake is een belangenschade. Verzoekende partijen zouden geen belangenschade aantonen. Anderzijds zou het planologisch attest zeer duidelijk zijn en alle nodige informatie bevatten.

Volgens het Vlaamse Gewest zou er in de aanvraag duidelijkheid worden geboden omtrent de onvergunde werken aangezien uitdrukkelijk wordt verwezen naar het planologisch attest. Er zou ook nuttig kunnen worden verwezen naar de toelichtingsnota bij de aanvraag voor het planologisch attest.

REPLIEK

Deze stellingen kunnen niet gevolgd worden.

Artikel 145quater, §1 DORO bepaalt uitdrukkelijk dat er bij de verlening van een stedenbouwkundige vergunning in een gebied waarvoor blijkens een planologisch attest het opmaken van een RUP overwogen wordt, slechts mag afgeweken worden van de voorschriften van een gewestplan indien de aanvrager bewijst dat aan al de drie voorwaarden zoals opgenomen in §1 van dit artikel voldaan is.

Een van deze voorwaarden (2°) is dat indien het bedrijf deels niet vergund is, de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning ook duidelijkheid moet bieden over de verwijdering of de gewenste regularisatie van de onvergunde werken, handelingen en wijzigingen.

Deze voorwaarde heeft uiteraard tot doel dat de problematiek omtrent het onvergund zijn van bepaalde onderdelen van het bedrijf in zijn geheel zou worden onderzocht en dus dat men niet zou overgaan tot ‘opsplitsing’ van deze problematiek in opeenvolgende verschillende vergunningsaanvragen waarbij men aan de overheid telkens slechts een gefragmenteerd onderdeel van de te beoordelen situatie voorschotelt en waarbij men zou kunnen komen tot de vergunning van verdere uitbreidingen van een bedrijf zonder dat men verplicht wordt tot het nemen van de nodige maatregelen m.b.t. de nog andere onvergunde onderdelen.

Het niet voldoen van deze voorwaarde is dus niet een loutere ‘leemte in de dossiersamenstelling’ maar wel het niet vervuld zijn van een essentiële voorwaarde tot het kunnen verlenen van een anticiperende stedenbouwkundige vergunning waarbij anticipatief wordt afgeweken van de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan.

De loutere verwijzing in de bestreden beslissing naar het planologisch attest is ter zake uiteraard niet voldoende.

Ook een mogelijke uiteenzetting hieromtrent in de toelichtingsnota bij de aanvraag van het planologisch attest vervult evenmin deze voorwaarde gezien er in de aanvraag voor de stedenbouwkundige vergunning hieromtrent niets is terug te vinden en bovendien de toelichtingsnota geenszins volledig is op dit punt.

In casu is de aanvrager duidelijk overgegaan tot ‘fasering’ van zijn vergunningsaanvragen.

In een eerste fase werd er enkel een aanvraag tot regularisatievergunning voor de twee onvergunde werkplaatsen ingediend, zonder dat er hierbij duidelijkheid werd geboden omtrent de verwijdering of de gewenste regularisatie van (1) de onvergunde en illegaal aangelegde parking, (2) de onvergunde spuitcabine en (3) de onvergunde containers dewelke als burelen dienst doen.

De belangen van verzoekers werden hierdoor manifest geschonden gezien een van de specifieke elementen in dit geschil net betrekking heeft op de problematiek dat de werkplaats 3 tot tegen de uiterste grens van het (onwettige) BPA werd gebouwd zonder te voorzien in de nochtans verplichte bufferzone binnen dit BPA. Door alsnog een opsplitsing te maken bij de vergunningsaanvragen op grond van het planologisch attest voor de werkplaatsen enerzijds en de noodzakelijke buffering en de gewenste aanleg van de parking en circulatiezone anderzijds, heeft men een globale en geïntegreerde beoordeling van deze problematiek onmogelijk gemaakt.

Gezien het niet vervuld zijn van de essentiële voorwaarden tot het kunnen bekomen van een anticiperende stedenbouwkundige vergunning op grond van artikel 145quater, §1 DORO, is het onderdeel van het middel gegrond.

Verzoekers delen ter zake mede dat de NV GARAGE CAMMAERT op 31.03.2010 een tweede aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning heeft ingediend tot uitvoeren van terreinaanlegwerken voor het inrichten van een terrein rond de bestaande bedrijfsgebouwen van haar bedrijf. Op 07.07.2010 heeft de Gemeente GOOIK hiertoe een stedenbouwkundige vergunning verleend. Verzoekende partijen zullen tegen deze vergunning een beroepsprocedure instellen bij de deputatie van de Provincie Vlaams-Brabant.

c. Derde onderdeel: de stedenbouwkundige vergunning is strijdig met het planologisch attest

Volgens de Gemeente Gooik heeft de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar inderdaad een ruimere buffer opgelegd dan deze zoals voorzien binnen de korte termijnwerken door het planologisch attest. Deze voorwaarde zou volgens de gemeente evenwel als een ‘afsplitsbaar’ onderdeel van huidige bestreden beslissing kunnen beschouwd worden en zou dus het voorwerp kunnen uitmaken van een afzonderlijke vernietiging. Verzoekende partijen zouden anderzijds geen belang hebben bij de vernietiging van deze voorwaarde zodat het middel onontvankelijk zou zijn.

Volgens het Vlaamse Gewest daarentegen zou het uitsluitend om een ‘materiële vergissing’ gaan, waarbij de bedoeling van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar om de breedte zoals voorzien door het planologisch attest over te nemen duidelijk zou zijn.

REPLIEK

Deze stellingen kunnen niet gevolgd worden.

Het gaat zeker niet om een ‘loutere materiële vergissing’, gezien het planologisch attest zeer duidelijk in het beschikkend gedeelte (...) aangeeft dat de bufferstrook wordt vastgesteld op 5 m.

Een en ander lijkt er eerder op te wijzen dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar op een zeer oppervlakkige wijze kennis heeft genomen van het dossier en bijgevolg niet met voldoende kennis van zake zijn advies heeft kunnen geven.

Gezien anderzijds de voorwaarde omtrent deze breedte van de groenbuffer net essentieel is in het kader van de bestaande betwisting en dus ook een essentiële voorwaarde uitmaakt van de bestreden beslissing, kan deze er niet zomaar van afgesplitst worden en als afzonderlijk vernietigbaar beschouwd worden.

De breedte van de buffering en de precieze inplanting van deze buffering is immers nauw verbonden met de regulariseerbaarheid van de werkplaats 3 gezien deze verkeerdelijk tot tegen de grens van het (onwettige) BPA werd gebouwd en gezien overeenkomstig het afwegingskader van de gemeente voor zonevreemde constructies er geen enkele verdere uitbreiding meer mogelijk is t.a.v. de omliggende structuren. Nochtans impliceert de regularisatie van de werkplaats n° 3 net de noodzaak te voorzien in een buffering buiten de grenzen van de tot op heden bestaande bedrijfssite met een ernstige uitbreiding en dus verdere aantasting van de omgeving tot gevolg.

De in de bestreden beslissing opgenomen voorwaarde is in strijd met het planologisch attest.

Het onderdeel van het middel is gegrond”.

4.5. In haar memorie laat de tussenkomende partij gelden wat volgt:

“(I) Eerste onderdeel

57. De bestreden beslissing werd genomen voor 1 september 2009. Er dient dus geen toepassing te worden gemaakt van de bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Een stedenbouwkundige vergunning die anticipeert op de toekomstige opmaak van een RUP kan slechts worden verleend op voorwaarde dat het gaat om een hoofdzakelijk vergund bedrijf.

58. In de parlementaire voorbereiding werd dit begrip als volgt toegelicht.

‘Om geen afbreuk te doen aan de rechtszekerheid, wordt ook het begrip ‘hoofdzakelijk vergund’ gehanteerd. Dat begrip maakt het mogelijk om rekening te houden met de praktijk.

Er schuilt wel gevaar in het in de toelichting aangehaalde cijfer van ‘meer dan 90 percent’. De tekst uit de toelichting mag volgens de minister niet al te strikt worden geïnterpreteerd. De minister benadrukt dat het percentage veeleer indicatief is en niet normatief. Het spreekt voor zich dat volledig of grotendeels illegale gebouwen geen beroep kunnen doen op deze ‘uitzonderingsregeling’.

De minister pleit ervoor het begrip ‘hoofdzakelijk vergund’ met realiteitszin en gezond verstand te benaderen. Een strikte (wiskundige) definitie geven in functie van de oppervlakte, het volume of een andere mathematische benadering is immers onmogelijk. Een wederrechtelijke wijziging van de gevels moet bijvoorbeeld helemaal anders beschouwd worden en is van ondergeschikt belang in vergelijking met een wederrechtelijke uitbreiding van het hoofdvolume. Een wederrechtelijke uitbreiding met een luifel, een klein bijgebouw of de aanleg van een bijkomende verharding heeft een heel andere ruimtelijke impact dan het wederrechtelijk optrekken van een bijkomende verdieping.

Een bedrijf van oudsher gevestigd in een geëigende KMO-zone, dat voor een deel wederrechtelijk uitgebreid heeft in het aanpalende agrarische gebied, leidt tot een ander afwegingskader dan een wederrechtelijke uitbreiding bij een geïsoleerde, zonevreemde inplanting van een bedrijfsgebouw.

Een percentageverdeling kan in het voordeel spelen van grotere bedrijven en is ten nadele van kleinere bedrijven, wat niet de bedoeling kan zijn. Hoofdzakelijk vergund betekent volgens de minister in essentie dat de vergunningstoestand van de corpus van het bedrijf: de ruggengraat of de ‘core business’ moet aangetoond zijn. Daarbij spelen tal van factoren een rol, zoals de

planningscontext, de ouderdom van het gebouw, de ouderdom, en aard van de bouwovertreiding, de aard en de groei van de activiteiten, enzovoort. Dat alles kan niet decretaal omschreven worden.

De uiteindelijke bedoeling is een te stringente interpretatie te vermijden. Het is uiteraard niet de bedoeling dat bouwovertreidingen automatisch als geregulariseerd worden beschouwd. Wel is het de bedoeling een duidelijk zicht te krijgen op de aard van de overtreidingen en te bepalen of dergelijke gebouwen aanspraak kunnen maken op deze uitzonderingsbepalingen (...).'

59. Het blijkt dat de Vlaamse decreetgever geenszins een enge interpretatie van dit begrip voorstond, maar integendeel een ruime bevoegdheid voorzag om, rekening houdend met de aard van de overtreidingen, te beslissen of het bedrijf al dan niet 'hoofdzakelijk vergund' was.
60. De toelichtingsnota bij het planologisch attest geeft een zeer duidelijk overzicht van de vergunningstoestand van het bedrijf. Er is duidelijk sprake van een kern van het bedrijf dat nagenoeg volledig vergund is. Dit is met name het geval voor de toonzaal, de burelen en de bedrijfswoning. De problematiek van het bedrijf start in 1985, wanneer het bedrijf met een vergunning van 12 december 1984, maar in strijd met de vergunning, een werkplaats opricht. Het betreft een werkplaats die volgens het toenmalige wetgevend kader perfect vergunbaar was, maar waarbij het bedrijf nagelaten heeft de vergunning te vragen die zij wel had kunnen krijgen en hoogst waarschijnlijk ook zou hebben gekregen. In 2004 verkreeg het bedrijf een vergunning voor de bouw van een nieuwe loods, een vergunning die in 2006 werd gewijzigd. Het bedrijf heeft die vergunning uitgevoerd conform de haar verleende vergunningen. Deze werden evenwel door uw Raad vernietigd omwille van de onwettigheid van het verleende BPA. De onvergunde toestand is hier niet het gevolg van een handeling zonder vergunning of in strijd met een vergunning, maar wél van een latere vernietiging van de vergunning.
61. Het is alvast een feit dat op dit ogenblik de kern van het bedrijf, met name de toonzaal, de kantoren, het woonhuis, en de oorspronkelijke werkplaatsen nog steeds aanwezig zijn. Die bestaande toestand is hoofdzakelijk vergund. Die hoofdzakelijk vergunde toestand vormt een basis voor het toekennen van de basisrechten voor bestaande zonevreemde constructies. Als de uitbreidingen nog niet zouden gerealiseerd zijn, dan zou die bestaande, hoofdzakelijk vergunde constructies een grondslag kunnen vormen om de uitbreidingen te vergunning. Nu de regularisaties juist die vergunningen vormen, spreekt het voor zich dat het hoofdzakelijk vergund karakter van het bedrijf juist niet moet worden bekeken in het licht van de te regulariseren gebouwen, maar wel in het licht van de toestand die bestond voor de uitvoering van de te regulariseren werken.

62. Niets verhindert om de basisrechten voor zonevreemde constructies toe te passen op regularisaties, op voorwaarde dat de regulariserende werken toegelaten uitbreidings- of aanpassingswerken zijn aan een bestaande, hoofdzakelijk vergunde constructie. Zo betwist niemand dat het thans mogelijk is om in het Vlaams Gewest een vergunning te krijgen voor een regularisatie van een uitbreiding van een woning, voor zover die uitbreiding op zich voldoet aan de voorwaarden die de regelgeving ter zake stelt en voor zover de oorspronkelijke, uit te breiden, situatie nog feitelijk aanwezig is. De te regulariseren werken spreken op zich het hoofdzakelijk vergund karakter van die bestaande toestand niet tegen.

De referentiesituatie is dan ook de situatie voor de uitbreidingen, die hoofdzakelijk vergund is. De te regulariseren uitbreidingen zijn uitbreidingen ten opzichte van een bestaande, vergunde situatie en kunnen dus met toepassing van artikel 145quater een vergunning verkrijgen.

(2) Tweede onderdeel

63. De verzoekende partijen stellen dat het aanvraagdossier geen duidelijkheid zou bieden over de gewenste regularisatie of de verwijdering van alle onvergunde constructies.

De verzoekende partijen beroepen zich zo op een leemte in de dossiersamenstelling. Uw Raad stelde reeds herhaaldelijk dat dit slechts kan leiden tot vernietiging indien er sprake is van een belangenschade (...).

De verzoekende partijen voeren ter zake geen belangenschade aan.

64. Het bedrijf heeft steeds open kaart gespeeld over haar noden tot regularisatie. Deze staan met zoveel woorden weergegeven in het planologisch attest.

Voor de gebouwen streeft zij met de huidige vergunningsaanvraag regularisatie na.

Voor de omgevingsaanleg streeft zij geen regularisatie na. Die omgevingsaanleg maakt het voorwerp uit van een afzonderlijke aanvraag, waarbij de bestaande toestand niet als dusdanig kan worden geregulariseerd. De stedenbouwkundige vergunning stelt als voorwaarde dat die bijkomende vergunningsaanvraag binnen het jaar moet worden ingediend. Die vergunning is intussen aangevraagd en ook verleend.

De bureelcontainers zijn tijdelijke constructies die verwijderd zullen worden.

(3) Derde onderdeel

65. Het planologisch attest voorziet inderdaad in een voorwaarde om de groenbuffers te beperken tot 5 meter. In het kader van de korte termijnwerken biedt het planologisch attest dus geen grondslag om de bufferzone te verbreden.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar heeft inderdaad in het kader van de stedenbouwkundige vergunning toch een ruimere buffer opgelegd.

Uit de voorwaarde blijkt evenwel dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar ter zake van mening was dat die

ruimere buffer moest worden opgelegd op grond van het planologisch attest.

66. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar legt de voorwaarde dus niet op omdat hij in het licht van zijn eigen beoordelingsbevoegdheid van mening is dat die voorwaarde nodig is, maar omdat hij van mening is dat die voorwaarde voortvloeit uit het planologisch attest, terwijl juist het omgekeerde waar is, hetgeen de verzoekende partijen niet ontkennen.

In het licht van die omstandigheid kan de voorwaarde als een afsplitsbaar onderdeel van de vergunning worden beschouwd, en kan de voorwaarde het voorwerp uitmaken van een afzonderlijke vernietiging.

Het is correct dat een vergunning in regel één en ondeelbaar is, maar uw Raad erkent ook dat in sommige specifieke gevallen een splitsing van een vergunning in meerdere onderdelen wel mogelijk is. Die splitbaarheid kan zich in uitzonderlijke gevallen ook voordoen in geval van voorwaarden.

Zo stelde de Raad van State dat hij kan overgaan tot het afzonderlijk vernietigen van voorwaarden van een stedenbouwkundige vergunning die geen band hebben met de goede ruimtelijke ordening maar die wel verplichten om bepaalde vermeldingen op te nemen in de statuten van de aanvrager(...). En dat hij kan overgaan tot het afzonderlijk vernietigen van voorwaarden van een milieuvergunning die niets te maken hebben met de milieuhygiënische beoordeling van de aanvraag, maar wel met arbeidsveiligheid (...). En de Raad van State kan ook afzonderlijk de voorwaarden van een milieuvergunning vernietigen indien die voorwaarden betrekking hebben op een niet-milieuvergunningsplichtig onderdeel van de inrichting van de aanvrager, en, bijgevolg, niet in het kader van de milieuvergunning konden worden opgelegd (...).

67. Het gaat daarbij stuk voor stuk om gevallen waarbij de Raad meent dat de vernietiging van de voorwaarde op zich geen wijziging van de vergunning inhield omdat blijkt dat als de overheid wettig zou hebben gehandeld, zij gewoonweg ter zake geen voorwaarde zou hebben gesteld.

Indien een overheid een voorwaarde oplegt, enkel en alleen omdat zij meent dat dit op grond van een bepaalde regel verplicht is, en er bij uw Raad wordt aangevoerd dat die regel het opleggen van de voorwaarde juist verbiedt, is er geen reden om de hele vergunning te vernietigen.

Aangezien de verzoekende partijen geen belang hebben bij de vernietiging van enkel de voorwaarde, is het middel onontvankelijk”.

4.6. In haar laatste memorie laat de tussenkomende partij nog gelden wat volgt:

- “10. De verzoekende partijen hebben in hun bezwaarschrift aangevoerd dat er verkeerdelijk werd van uitgegaan dat de bestaande gebouwen ‘hoofdzakelijk vergund’ waren.

Het college van burgemeester en schepenen heeft dit bezwaar beantwoord door te verwijzen naar de weerlegging van hetzelfde bezwaar in het kader van de beoordeling van het planologisch attest.

Op die wijze maakt het college zonder meer duidelijk dat het zich aansluit bij de eerdere beoordeling.

Die beoordeling dat het gaat om een grotendeels behoorlijke vergunningstoestand kan enkel nuttig worden gelezen in de zin dat het college van mening was dat het ging om hoofdzakelijk vergunde gebouwen, zij het dat het college ten volle rekening hield met het gegeven dat gebouwen 2 en 3 er onvergund stonden.

11. De auditeur kan niet gevolgd worden in zijn stelling dat de bestaande, wel vergunde gebouwen, geen basis kunnen bieden voor de gevraagde regularisatie.

12. Die regularisatie werd wel degelijk gevraagd voor de volledige werkplaatsen 2 en 3, waarbij er van werd uitgegaan dat de toonzaal, de kantoren, het woonhuis, en de oorspronkelijke werkplaatsen een hoofdzakelijk vergunde toestand is van waaruit een vergunning wordt verleend.

Dat het planologisch attest de zaken niet expliciet als dusdanig voorstelt is correct, maar dit doet ook niet ter zake. Volgens de toen geldende wetgeving kon een planologisch attest ook verleend worden voor een bedrijf dat in de bestaande toestand niet hoofdzakelijk vergund was, zoals de auditeur zelf aangeeft. Een attest wordt aangevraagd voor een bedrijf waarvoor een RUP of plan van aanleg moet worden overwogen om de uitbreiding of het herbouwen van het bedrijf mogelijk te maken.

Hierbij mag niet vergeten worden dat één van de twee gebouwen waarop de regularisatie betrekking heeft, opgericht werd op basis van een later door uw Raad vernietigde vergunning, waarbij die vergunning werd verleend op grond van een BPA dat door uw Raad onwettig werd bevonden omdat het ten onrechte afweek van het gewestplan.

Bij die opmaak van dit, door uw Raad onwettig bevonden BPA, werd volgens de toenmalige wetgeving, een afweging gemaakt van de vraag of het bedrijf op die plaats kon blijven bestaan, waarbij die afweging heeft geleid tot een positief oordeel. Dit overigens in de volle wetenschap dat ook werkplaats 2 slechts gedeeltelijk vergund was.

Dit oordeel moest worden overgedaan, rekening houdend met de veranderingen die intussen reeds op grond van dit door uw Raad onwettig bevonden BPA aan de bestaande toestand waren toegebracht.

Indien uw Raad thans zou stellen dat een dergelijke werkwijze niet kan, dan maakt uw Raad het onmogelijk om nog een heroverweging te maken nadat een eerder BPA door uw Raad onwettig is bevonden en de op grond daarvan verleende

vergunningen zijn vernietigd. De feiten die voor de onwettigverklaring plaatsvonden kunnen en mogen dan immers niet worden ‘weggedacht’ bij de beoordeling van de aanvraag na die nietigverklaring.

Het is een onmiskenbaar feit dat het college van burgemeester en schepenen, in de volle wetenschap van de vergunningstoestand van de werkplaatsen 2 en 3, beslist heeft dat dit bedrijf ter plaatse kon blijven bestaan, en dat vervolgens een vergunning werd verleend om de bestaande gebouwen uit te breiden met die werkplaatsen 2 en 3.

Zowel in het licht van de beoordeling van de wettigheid van het planologisch attest, als in het licht van de beoordeling van de wettigheid van de stedenbouwkundige vergunning is dit perfect conform het wettelijk kader”.

Beoordeling

4.7. Het toentertijd geldende artikel 145quater, § 1 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO), bepaalt:

“Voor werken, handelingen en wijzigingen in een gebied waarvoor, blijkens een overeenkomstig artikel 145ter § 1 afgeleverd planologisch attest, het maken van een ruimtelijk uitvoeringsplan of het maken of wijzigen van een plan van aanleg overwogen wordt, mag worden afgeweken van de voorschriften van een gewestplan of een algemeen plan van aanleg indien de aanvrager bewijst dat aan al de volgende voorwaarden voldaan is:

1° de aanvraag heeft betrekking op een bedrijf waarvan de gebouwen niet verkrot zijn en hoofdzakelijk vergund zijn of geacht worden vergund te zijn;

2° de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning is ingediend binnen een jaar na de afgifte van het planologisch attest. Indien het bedrijf deels niet vergund is, moet de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning ook duidelijkheid bieden over de verwijdering of de gewenste regularisatie van de onvergunde werken, handelingen en wijzigingen;

3° de aanvraag moet zich beperken tot de regelingen en voorwaarden voor de invulling van de korte termijnbehoeften, zoals aangegeven in het planologisch attest”.

4.8. Het wordt niet betwist dat de percelen waarop de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning betrekking heeft, volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse zijn gelegen in agrarisch gebied

en dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de hiervoor geldende gewestplanvoorschriften vervat in artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: het inrichtingsbesluit).

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de bestreden stedenbouwkundige vergunning is verleend op grond van het voormelde toentertijd geldende artikel 145quater, § 1 DRO.

4.9. Het toentertijd geldende artikel 145quater DRO bevat geen definitie van het begrip bestaand bedrijf “waarvan de gebouwen (...) hoofdzakelijk vergund zijn of geacht worden vergund te zijn”.

Het toentertijd geldende artikel 145bis DRO hanteert eveneens het begrip “hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte gebouwen”.

Omtrent dit begrip stelde de Vlaamse minister, bevoegd voor Ruimtelijke Ordening, in de algemene bespreking van voornoemd ontwerp van decreet dat resulteerde in de decreetswijziging van 19 juli 2007 (Parl. St., VI. Parl., 2001-2002, 1203/4, blz. 17) wat volgt:

“De minister pleit ervoor het begrip ‘hoofdzakelijk vergund’ met realiteitszin en gezond verstand te benaderen. Een strikte (wiskundige) definitie geven in functie van de oppervlakte, het volume of een andere mathematische benadering is immers onmogelijk. Een wederrechtelijke wijziging van de gevels moet bijvoorbeeld helemaal anders beschouwd worden en is van ondergeschikt belang in vergelijking met een wederrechtelijke uitbreiding van het hoofdvolume. Een wederrechtelijke uitbreiding met een luifel, een klein bijgebouw of de aanleg van een bijkomende verharding heeft een heel andere ruimtelijke impact dan het wederrechtelijk optrekken van een bijkomende verdieping. Een bedrijf van oudsher gevestigd in een geëigende KMO-zone, dat voor een deel wederrechtelijk uitgebreid heeft in het aanpalende agrarische gebied, leidt tot een andere afwegingskader dan een wederrechtelijke uitbreiding bij een geïsoleerde, zonevreemde inplanting van een bedrijfsgebouw. Een percentageverdeling kan in het voordeel spelen van grotere bedrijven en is ten nadele van kleinere bedrijven, wat niet de bedoeling kan zijn.

Hoofdzakelijk vergund betekent volgens de minister in essentie dat de vergunningstoestand van de corpus van het bedrijf, de ruggengraat of de ‘core business’ moet aangetoond zijn. Daarbij spelen tal van factoren een rol, zoals de planningscontext, de ouderdom van het gebouw, de ouderdom en aard van de bouwoverschrijding, de aard en de groei van de activiteiten, enzovoort. Dit alles kan niet decretaal omschreven worden.

De uiteindelijke bedoeling is een te stringente interpretatie te vermijden. Het is uiteraard niet de bedoeling dat bouwovertradingen automatisch als geregulariseerd worden beschouwd. Wel is het de bedoeling een duidelijk zicht te krijgen op de aard van de overtradingen en te bepalen of dergelijke gebouwen aanspraak kunnen maken op deze uitzonderingsbepalingen”.

Mutatis mutandis kan de verwijzing naar “de vergunningstoestand van de corpus van het bedrijf, de ruggengraat of de ‘core business’” dienstig worden aangewend om na te gaan of ook de in het toentertijd geldende artikel 145quater DRO bedoelde aanvraag betrekking heeft op een “bestaand bedrijf waarvan de gebouwen hoofdzakelijk vergund zijn of vergund geacht kunnen worden”.

Hoewel het bestreden besluit werd genomen de dag vóór de inwerkingtreding van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), en deze derhalve nog niet van toepassing was, dient te worden vastgesteld dat ook het thans geldende artikel 4.1.1. 7°, a VCRO bepaalt dat onder “hoofdzakelijk vergund” dient te worden begrepen “een stedenbouwkundige vergunningstoestand, waarbij geldt dat bedrijven en hun constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn, ook wat hun de functie betreft”.

4.10. In casu kan niet worden betwist dat de zgn. werkplaats 2, welke het voorwerp uitmaakte van de bouwvergunning, verleend op 12 december 1984 “voor het uitbreiden van een werkplaats”, in zijn geheel als niet vergund dient te worden beschouwd, vermits deze, wat evenmin wordt betwist, beduidend groter werd uitgevoerd dan vergund.

Ook de zogenaamde werkplaats 3, welke het voorwerp uitmaakte van de bouwvergunning van 16 februari 2004 “voor het uitbreiden van een bestaande werkplaats”, dient als niet vergund te worden beschouwd, vermits deze vergunning bij arrest van de Raad van State, nr. 183.978 van 9 juni 2008 werd vernietigd.

Er dient dan ook te worden vastgesteld dat, wanneer qua oppervlakte meer dan de helft van de bedrijfsgebouwen van een bestaand zonevreemd bedrijf niet als vergund kunnen worden beschouwd, en blijkt dat de

laatstbedoelde bedrijfsgebouwen “hoofdvolumes” zijn waarin de tussenkomende partij haar “core business” uitoefent, in de zin van de in randnummer 4.9 geciteerde toelichting van de minister, in redelijkheid niet tot het besluit kan worden gekomen dat, zoals de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar in zijn advies van 25 maart 2009 zonder meer stelt, “de bestaande situatie een bedrijf toont dat grotendeels vergund werd” of dat, zoals het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Gooik dat doet, “het bedrijf CAMMAERT TRUCKS nv (...) een grotendeels behoorlijke vergunningstoestand (heeft)”.

4.11. De eerste verwerende partij en de tussenkomende partij werpen evenwel op:

“Het is alvast een feit dat op dit ogenblik de kern van het bedrijf, met name de toonzaal, de kantoren, het woonhuis, en de oorspronkelijke werkplaatsen nog steeds aanwezig zijn. Die bestaande toestand is hoofdzakelijk vergund. Die hoofdzakelijke vergunde toestand vormt een basis voor het toekennen van de basisrechten voor bestaande zonevreemde constructies. Als de uitbreidingen nog niet gerealiseerd zijn, dan zouden die bestaande, hoofdzakelijk vergunde constructies een grondslag kunnen vormen om die uitbreidingen te vergunnen. Nu de regularisaties juist die vergunningen vormen, spreekt het voor zich dat het hoofdzakelijk vergund karakter van het bedrijf juist niet meer moet worden bekeken in het licht van de te regulariseren gebouwen, maar wel in het licht van de toestand die bestond voor de uitvoering van de te regulariseren werken”.

Aangenomen dat de voornoemde bestaande toestand inderdaad geacht kan worden hoofdzakelijk vergund te zijn -uit de toelichtingsnota bij het planologisch attest blijkt dat de vergunningen van 16 augustus 1977 (autowerkplaats) en van 12 december 1980 (toonzaal) niet helemaal conform de vergunningen werden uitgevoerd-, dan nog dient vastgesteld dat het planologisch attest waarop de bestreden regularisatievergunning steunt niet werd aangevraagd én bekomen voor een relatief klein bedrijf, bestaande uit een toonzaal, kantoren, woonhuis en werkplaats, zijnde “een KMO die in 1961 is ontstaan met het onderhouden en herstellen van vrachtwagens”, doch wel voor een veel groter bedrijf waarvan “in de loop der jaren (...) de activiteiten (zijn) uitgebreid met de verkoop van bedrijfswagens en de dienst naverkoop van de voertuigen en rollend materieel” en waarbij “naast de verkoop en het onderhoud van bedrijfswagens (vrachtwagens)” ook voorzien wordt “in 24 op 24 depannage en pechverhelping

en (...) een aantal zeer specifieke diensten worden aangeboden zoals een eigen spuitcabine, gespecialiseerde remtesten of digitale tachografie.” Er kan derhalve geen twijfel over bestaan dat die uitbreiding slechts mogelijk was dankzij het bestaan van de voormelde werkplaatsen 2 en 3.

Vastgesteld dient dan ook dat, zoals de verzoekende partijen terecht aanvoeren, “de voor de normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies’ van de NV GARAGE CAMMAERT (niet) vergund waren” en dat de “uitsluiting van de exploitatie van alle onvergunde onderdelen van het bedrijf manifest de ‘normale bedrijfsvoering’ van dit bedrijf onmogelijk zou maken” zodat “men niet anders (kan) (...) besluiten dat het bedrijf niet als hoofdzakelijk vergund kan worden geacht in de zin van artikel 145quater § 1, 1° (DRO)”.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van 31 augustus 2009 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Gooik waarbij aan de n.v. Cammaert Trucks de vergunning wordt verleend voor “het regulariseren van twee werkplaatsen ingevolge een positief planologisch attest” op een terrein gelegen te Gooik, Ninoofsesteenweg, kadastraal bekend sectie D, nrs. 458/x/4 en 458/e/5.

2. De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro, elk voor de helft.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negenentwintig september 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens