

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.088 van 20 februari 2020
in de zaak A. 228.315/VII-40.563**

In zake : Theodorus WUBBEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Peter Flamey
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Jan Van Rijswijcklaan 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD
VAN ANTWERPEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 6 juni 2019, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-1819-0940 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 30 april 2019 in de zaak 1617-RvVb-0611-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 10 juli 2019.

Verzoeker heeft een toelichtende memorie ingediend.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 januari 2020.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Glenn Declercq, die *loco* advocaat Peter Flamey verschijnt voor verzoeker, is gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock 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. Met een besluit van 9 februari 2017 weigert de deputatie van de provincieraad van Antwerpen (hierna: deputatie) een stedenbouwkundige vergunning aan verzoeker “voor het regulariseren van een waterdoorlatende erfverharding bij een loods”.

4. Het bestreden arrest verwerpt de vordering van verzoeker tot vernietiging van de vergunningsbeslissing van de deputatie.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van verzoeker

5. Verzoeker voert de schending aan van de artikelen 1319, 1320, 1322 en 1353 van het Burgerlijk Wetboek, artikel 4.1.1, 13°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en 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: inrichtingsbesluit).

Hij betoogt in een eerste middelonderdeel dat het bestreden arrest de bewijskracht miskent van de stedenbouwkundige vergunning van 30 juli 2014, het proces-verbaal van vaststellingen van gerechtsdeurwaarder Van den Berg van 26 december 2016 en het negatief advies van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid (hierna: HRH) van 26 januari 2017. Hij stelt dat hij met deze akten had aangetoond “dat de landbouwloods wel degelijk werd gebruikt voor (para-)agrarische activiteiten en bovendien in overeenstemming met het voorwerp van voormelde stedenbouwkundige vergunning” en “dat de premissen van de deputatie geheel verkeerd waren, zodat ten onrechte door het bestuur werd uitgegaan van een niet (para-)agrarische activiteit”. De RvVb heeft die “argumentatie van de hand gewezen door louter en alleen te verwijzen naar sommige vaststellingen die uitgaan van het tegendeel”. Het bestreden arrest miskent de bewijskracht van de stedenbouwkundige vergunning van 30 juli 2014 door tegen deze akte in te overwegen “dat de loods niet gebruikt zou worden waarvoor zij destijds vergund werd”. Het bestreden arrest dat “overweegt dat de loods ‘nog steeds’ niet gebruikt zou worden waarvoor zij destijds vergund werd”, geeft een lezing aan de vaststellingen van 26 december 2016 van voormelde gerechtsdeurwaarder die onverenigbaar is met het proces-verbaal van laatstgenoemde waaruit blijkt “dat er wel degelijk gesteld wordt conform de vergunning dd. 30 juli 2014”. Het bestreden arrest dat beslist dat van de deputatie

niet mag worden verwacht “dat zij de ogen sluit voor een niet-vergunningsconforme toestand waarop de aanvraag voortbouwt”, geeft een lezing aan het negatief advies van de HRH waaruit blijkt dat “geen materiële inbreuken met betrekking tot de loods in kwestie in het aanvankelijk proces-verbaal dd. 24 juni 2016 werden vastgesteld”.

In een tweede middelonderdeel stelt verzoeker dat het bestreden arrest waarin wordt “voortgegaan op de door de deputatie in aanmerking genomen premisse, zijnde een vermoeden dat er geen conforme functie aanwezig was met betrekking tot de landbouwloods” en “gesteund op een met de draagwijdte van de ingeroepen akten onverenigbare draagwijdte” een vermoeden hanteert “dat niet bij wet is gesteld en dat niet beantwoordt aan het wetsbegrip feitelijke vermoedens”.

Verzoeker voert in een laatste middelonderdeel aan dat het bestreden arrest door “ervan uit te gaan dat de stedenbouwkundige vergunning dd. 30 juli 2014 enkel toelating zou verleend hebben voor opslag en verwerking van groenten, aldus abstractie makend van de uitdrukkelijke toelating van landbouw materiaal [...] het rechtsbegrip van deze toelating om de in de vergunning volgens het voorwerp van de aanvraag opgenomen handelingen uit te voeren” miskent, alsook “het rechtsbegrip van de toelating om alle handelingen te stellen, voor zover vergund, die overeenstemmen met de planologische omschrijving van agrarische en para-agrarische activiteiten”.

Beoordeling

6. Het middel gaat terug op de verwerping door de RvVb van het eerste middel van verzoeker. Het bestreden arrest heeft aangenomen dat het proces-verbaal van 28 juni 2016 van de politie en het advies van 19 oktober 2016 van het departement Landbouw en Visserij “concrete, met elkaar overeenstemmende vaststellingen [bevatten] dat essentiële bestanddelen van de vergunning van 30 juli 2014 niet uitgevoerd werden, dat de loods anders ingericht

is en niet gebruikt wordt waarvoor hij vergund is” en heeft verder overwogen wat volgt:

“Voor zover de verzoekende betoogt dat volgens de stedenbouwkundige vergunning van 30 juli 2014 de vergunde functie van de loods agrarisch is, dus in overeenstemming is met de bestemmingsvoorschriften, en dat de verwerende partij daaraan voorbijgaat, antwoordt zij naast de kwestie. Dat de vergunning de loods voor landbouwactiviteiten bestemd heeft, wordt in de bestreden beslissing niet ontkend. De afgifte van de stedenbouwkundige vergunning van 30 juli 2014 voor de oprichting van een landbouwloods houdt nochtans niet in dat de verwerende partij bij de huidige vergunningsaanvraag niet meer zou mogen onderzoeken of er feitelijk wel sprake is van een landbouwexploitatie die de aangevraagde erfverharding wettigt. De verwerende partij heeft uit het proces-verbaal en het advies van 19 oktober 2016 rechtmatig kunnen afleiden dat de loods op het tijdstip van de vaststellingen van de vergunde functie afgewend werd en voor andere, aan de bestemming van agrarisch gebied vreemde doeleinden gebruikt werd. [...]

Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, spreekt de verwerende partij zich niet tegen door aan de ene kant te overwegen dat er landbouwvoertuigen en -materiaal in de loods staan, en aan de andere kant toch tot de strijdigheid van de aanvraag met de gewestplanbestemming te besluiten. De verwerende partij geeft zich rekenschap van het bewijsmateriaal, maar bevindt het ontoereikend als tegenbewijs.

De verzoekende partij voert aan dat de loods niet hoofdzakelijk ten dienste van de in 2014 vergunde activiteiten hoeft te staan, dat het ‘niet relevant’ is welke activiteiten in de loods verricht worden, zolang ze maar agrarisch of para-agrarisch zijn, en dat iedere andere opvatting de voor agrarisch gebied geldende bestemmingsvoorschriften denatureert. Die zienswijze wordt niet bijgevalen. Er wordt vastgesteld dat de verzoekende partij de feitelijke juistheid niet weerlegt van de op basis van haar eigen bewijsmateriaal gedane vaststellingen dat de loods nog altijd niet volgens de vergunde plannen ingericht is, te weten het ontbreken van koelcellen, van machines of werktuigen voor het verwerken van groenten, van een afzonderlijke verwerkingsruimte en van een afzonderlijk werknemerslokaal. Van de verwerende partij mag er in casu niet worden verwacht dat zij de ogen sluit voor een niet-vergunningsconforme toestand waarop de aanvraag voortbouwt, vooral niet in het licht van de antecedenten. Gelet op de herhaaldelijk gedane vaststellingen van wederrechtelijk gebruik, is het niet onredelijk dat de verwerende partij met foto’s van het louter stallen van landbouwvoertuigen en -materiaal in de loods geen genoegen neemt en in haar appreciatie van het bewijsmateriaal belang hecht aan het feit dat er nog steeds geen sprake is van een volgens de vergunning van 30 juli 2014 uitgevoerde en gebruikte loods.

De verzoekende partij beroept zich tevergeefs op het ongunstig advies van 26 januari 2017 van de Hoge Raad voor Handhavingsbeleid over de herstellvordering. Het is de bevoegdheid van de Hoge Raad om advies over

herstelvorderingen uit te brengen, niet over vergunningsaanvragen. Het is niet omdat de Hoge Raad in de vervulling van zijn opdracht de herstelvordering disproportioneel bevonden heeft, dat de aanvraag bestaanbaar zou zijn met de gewestplanbestemming en dat de verwerende partij die bestaanbaarheid niet meer hoeft te onderzoeken. Het advies stelt ook niet dat de loods een zone-eigen functie zou hebben. Het advies heeft het over ‘het verrichten van bouw- of aanpassingswerken conform de (...) vergunning van 30 juli 2014’ die inhouden dat het recreatief gebruik van de loods stopgezet wordt. Het is onder meer het ontbreken van bouw- of aanpassingswerken om de in 2014 vergunde loods te realiseren, als geloofwaardig bewijs van landbouwbedrijvigheid, dat de verzoekende partij in de bestreden beslissing aangerekend wordt en de verwerende partij ertoe gebracht heeft haar bewijsmateriaal te verwerpen”.

7. De bewijskracht van een akte wordt miskend door de rechter die van die akte een uitlegging geeft die met de bewoordingen ervan onverenigbaar is. De schending van de bewijskracht van een akte betreft niet de juridische of feitelijke gevolgtrekking die de rechter uit de akte maakt zonder miskenning van de draagwijdte ervan.

8. Het bestreden arrest geeft geen uitlegging van de stedenbouwkundige vergunning van 30 juli 2014, het proces-verbaal van vaststellingen van gerechtsdeurwaarder Van den Berg van 26 december 2016 of het negatief advies van de HRH van 26 januari 2017, maar beoordeelt enkel de bewijswaarde ervan. Het kan aldus de bewijskracht ervan niet miskennen.

9. Het eerste middelonderdeel dat de schending aanvoert van de bewijskracht van deze akten mist feitelijke grondslag.

10. Het tweede middelonderdeel dat steunt op de in het verworpen eerste middelonderdeel aangevoerde schending van de bewijskracht van deze akten, kan niet tot cassatie leiden.

11. Het derde middelonderdeel is onontvankelijk aangezien verzoeker nalaat uiteen te zetten op welke wijze het bestreden arrest artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit en artikel 4.1.1, 13°, VCRO schendt.

B. Tweede middel

Standpunt van verzoeker

12. Verzoeker voert de schending aan van de toepasselijke versie van artikel 6.1.5, eerste lid, *in fine*, VCRO en van artikel 4.3.4 VCRO.

Hij voert aan dat het bestreden arrest aan de vaststellingen van het proces-verbaal van 24 juni 2016 “een grotere bewijswaarde” verleent dan ze hebben op grond van voormeld artikel 6.1.5 VCRO dat het tegenbewijs toelaat. Tegenbewijs dat ook werd geboden door verzoeker.

Hij betoogt ook dat het bestreden arrest aan het advies van 19 oktober 2016 een grotere bewijswaarde verleent dan de vaststellingen in dat advies hebben krachtens artikel 4.3.4 VCRO.

Beoordeling

13. Artikel 6.1.5 VCRO bepaalt in zijn toepasselijke historische versie dat de processen-verbaal waarin de in titel VI van de VCRO omschreven misdrijven worden vastgesteld, gelden tot het bewijs van het tegendeel.

14. Artikel 4.3.4, eerste lid, VCRO bepaalt:

“Een vergunning kan worden geweigerd indien uit een verplicht in te winnen advies blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening”.

15. Als cassatierechter mag de Raad van State niet in tweede instantie de feitelijke beoordeling van de RvVb overdoen maar mag hij enkel nagaan of het bestreden arrest overeenkomstig de wet is genomen.

Luidens artikel 14, § 2, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, treedt de Raad van State immers “niet in de beoordeling van de zaken zelf”.

16. Het middel dat aanvoert dat het bestreden arrest een grotere bewijswaarde verleent aan het proces-verbaal van 24 juni 2016 en aan het advies van 19 oktober 2016 van het departement Landbouw en Visserij dan de bij decreet toegekende bewijswaarde, hetzij omdat verzoeker het tegenbewijs heeft geleverd, hetzij omdat uit het niet bindend advies de onwenselijkheid van het aangevraagde moet blijken, noopt de Raad van State tot het in tweede instantie overdoen van de feitelijke beoordeling van de RvVb.

17. Het middel is onontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het cassatieberoep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig februari tweeduizend twintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys