

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.936 van 9 januari 2025
in de zaak A. 239.519/VII-42.112**

In zake : het COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN
 VAN DE GEMEENTE LUBBEEK
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Dirk Van Heuven en Fien Duymelinck
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen
 Cogels Osylei 61
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. F.G.
2. G.W.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dennis Muñiz Espinoza
kantoor houdend te 3000 Leuven
Diestsevest 47, bus 001
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

P.F.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Tom Malfait en Charlotte Ponchaut
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 6 juli 2023, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2223-0899 van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen van 25 mei 2023 in de zaak 2122-RvVb-0087-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 10 augustus 2023.

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 28 september 2023. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft op 19 januari 2024 een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State’ (hierna: cassatieprocedurebesluit).

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 december 2024.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dirk Van Heuven, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Dennis Muñoz Espinosa, die verschijnt voor de verwerende partijen, en advocaat Charlotte Ponchaut, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck 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 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten

3.1. De tussenkomende partij vraagt een omgevingsvergunning aan voor de regularisatie van haar bedrijfsactiviteiten die plaatsvinden in agrarisch gebied. De aanvraag betreft zowel stedenbouwkundige handelingen als de melding van klasse 3-activiteiten.

3.2. De verzoekende partij beslist tot afgifte van de omgevingsvergunning. De akteneming van de uitbating van klasse 3-activiteiten wordt beperkt tot de graanmaalactiviteit, met uitsluiting van de andere gemelde activiteiten.

3.3. De verwerende partijen tekenen bestuurlijk beroep aan tegen die beslissing. Met een besluit van 8 juli 2021 vergunt de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant de aanvraag onder voorwaarden. Wat de ingedeelde inrichtingen of activiteiten betreft, wordt de akteneming beperkt tot de melding van de graanmaalmachine.

3.4. De verwerende partijen dienen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) een vernietigingsberoep in tegen het deputatiebesluit. Het bestreden arrest vernietigt het deputatiebesluit van 8 juli 2021.

IV. Onderzoek van het middel tot nietigverklaring

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 149 van de Grondwet, van artikel 4.3.1, § 1, 1°, a), van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en van 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).

5. Het middel komt op tegen de beslissing van de RvVb om het eerste en derde onderdeel van het eerste middel dat door de verwerende partijen werd aangevoerd, en waarin onder meer de schending werd aangevoerd van artikel 4.3.1, § 1, VCRO en van artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit, gegrond te verklaren.

6. In het eerste onderdeel van het middel voert de verzoekende partij kritiek op volgende overwegingen van het bestreden arrest:

“De overheid die over een aanvraag in agrarisch gebied uitspraak doet, moet nagaan of het wel om een werkelijk agrarisch of para-agrarisch bedrijf gaat. Aan de hand van de voorgelegde stukken moet de overheid de toelaatbaarheid van de aanvraag zowel in feite als in rechte uit stedenbouwkundig en planologisch oogpunt onderzoeken.

[...]

De [deputatie] citeert het advies van het Departement Landbouw en Visserij waaruit ze afleidt dat ‘het bedrijf niet para-agrarisch van aard is’.

De bijzondere vergunningsvoorwaarden worden opgelegd om dat te verhelpen door de vergunning tot de graanmaaldrij te herleiden, het daaraan gerelateerde transport ‘tot een minimum’ - wat dat ook mag inhouden - te beperken, en de zonevreemde transportactiviteiten te laten verwijderen. Dat is geen oplossing voor de vastgestelde planologische strijdigheid. Als de hoofdactiviteit (transport) van het bedrijf niet para-agrarisch is, dan is het volledige bedrijf niet in overeenstemming met de bestemmingsvoorschriften die in agrarisch gebied gelden en dus zonevreemd. De [deputatie] verplicht de exploitant tot de verplaatsing van de hoofdactiviteit van het bedrijf naar ‘een daartoe geëigende zone’ - waar dat ook mag zijn - om daaruit ten onrechte te besluiten dat er ter plaatse dan een para-agrarische activiteit resteert.”

Zij formuleert hiertegen volgende grieven:

“[De tussenkomende partij] stelt dat ze haar algemene transportactiviteiten heeft gestaakt.[...]”

Verondersteld dat [de tussenkomende partij] op datum van de vernietigde deputatievergunning nog actief was en in hoofdzaak nog een zonevreemd transportbedrijf was, dan nog betekent geenszins dat een graanmaalderij niet vergund kan worden, aangezien deze wél als para-agrarisch kan beschouwd worden.

Het is de aanvraag die determinerend is in de bestemmingstoets, meer dan de feitelijke toestand. Dat is maar anders indien de aanvraag fictief is en de para-agrarische activiteit een voorwendsel om een zonevreemde activiteit (verder) te ontwikkelen in agrarisch gebied[...]. Aldus volstaat dat de aangevraagde en vervolgens vergunde inrichting daadwerkelijk bestemmingsconform is, i.c. (para-)agrarisch is.

Anders oordelen zou maken [dat] een zonevreemd bedrijf nooit een vergunning kan bekomen voor een zone-eigen activiteit, zelfs niet bij voorwaarde tot stopzetting van de zonevreemde activiteit.

In de wetgeving is er echter geen vereiste - ook niet voor regulariserende aanvragen - dat para-agrarische activiteit en [...] infrastructuur maar kan vergund worden indien het om hoofdzakelijk vergunde constructies of activiteiten gaat.

Door dit wél te vereisen [...] schendt het bestreden arrest artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit juncto artikel 4.3.1, § 1, 1°, a VCRO. Minstens is er een motiveringsgebrek omdat de argumentatie van [de verzoekende partij] in de schriftelijke uiteenzetting desbetreffend geheel onbeantwoord is gebleven.”

7. De verzoekende partij vervolgt met een tweede onderdeel van het middel waarin zij volgende overwegingen van het bestreden arrest bekritiseert:

“Wat meer is, de [deputatie] stelt in de bestreden beslissing het para-agrarisch karakter van de graanmaalderij, zelfs als die op zichzelf beschouwd wordt, uitdrukkelijk in vraag. Meer bepaald overweegt de [deputatie] daarover dat de aanvraag vaag blijft over toeleveranciers en afnemers, en dat het graan blijkbaar niet bij (lokale) landbouwers maar bij een niet nader genoemd ‘graanbedrijf’ aangekocht wordt. De [deputatie] acht de band van de maalderij op zich met de landbouw dus niet eens bewezen. Waarom de [deputatie] ondanks die bezwaren toch tot de afgifte van de vergunning besluit, laat ze in het ongewisse.”

De verzoekende partij betoogt dat de deputatie in de vernietigde beslissing duidelijk heeft gesteld dat “op basis van het gunstige advies van het departement Landbouw en Visserij en het stappenplan dat met de gemeente is

overeengekomen, [...] de graanmaalterij als para-agrarische activiteit op de site [kan] aanvaard worden”, en in de vergunningsvoorwaarden precies heeft omschreven wat onder een graanmaalterij wordt verstaan en wat wel en wat niet toegelaten is. De kritiek van de RvVb is dan ook manifest onterecht. De overwegingen in de vernietigde deputatievergunning, waarnaar de RvVb verwijst, hebben enkel betrekking op de vraag of de graanmaalterij al dan niet de hoofdactiviteit was van de tussenkomende partij. Er is geen tegenspraak tussen die overwegingen en de vergunning voor de activiteit van de graanmaalterij. De deputatie verlaat zich immers voor het vraagstuk van de bestemmingsconformiteit op het advies van het departement Landbouw en Visserij en het stappenplan van de gemeente. Er is geen begin van bewijs dat de deputatie daardoor kennelijk onredelijk heeft gehandeld.

8. Het derde onderdeel van het middel bekritiseert volgende overwegingen van het bestreden arrest:

“Terecht hekelen de [verwerende partijen in cassatie] daarbij nog een andere inconsistentie van de motivering in de bestreden beslissing. Er kan moeilijk worden aangenomen, zo motiveert de [deputatie], dat de transportactiviteit in een daartoe geëigende zone, volledig los van de site, afgezonderd kan worden aangezien alle producten zowel vóór als na de verwerking vervoerd worden en het evident is dat de transportactiviteit met de site verbonden blijft ook als de graanmaalterij vergund wordt. De [deputatie] verwerpt daarmee het in het advies van het Departement Landbouw en Visserij voorgestelde onderscheid tussen de graanmaalterij en de ‘zuivere transportactiviteiten’, om dan vervolgens toch dat onderscheid te maken en de ‘zuivere transportactiviteiten’, volledig los van de site, naar de ‘daartoe geëigende zone’ te verwijzen, terzijde gelaten de vraag of de betrokken voorwaarden wel voldoende nauwkeurig en werkbaar zijn.”

De verzoekende partij laat gelden:

“De betwiste overweging is duidelijk ten overvloede en kan dus niet tot nietigverklaring leiden. Uit niets blijkt dat de woorden ‘Er kan bovendien moeilijk worden aangenomen dat de transportactiviteit in een daartoe geëigende zone, volledig los van de site, kan worden afgezonderd’ doorslaggevend was in de conclusie van de vernietigde deputatievergunning. De deputatie treedt meermaals uitdrukkelijk het advies van het departement Land bij, zelfs in dezelfde paragraaf als de gewraakte zinsnede. De zuivere

transportactiviteiten worden ter plaatse niet vergund en zelfs verboden door de vernietigde vergunning.

Ondergeschikt:

- De bekritiseerde woorden worden door de deputatie gebruikt om te stellen dat de bestaande activiteiten - met name door de zuivere transportactiviteiten - in hoofdzaak zonevreemd zijn
- Er staat ‘moeilijk’, niet ‘onmogelijk’
- [De tussenkomende partij] heeft de zuivere transportactiviteiten gestaakt, blijkbaar omdat een afzondering op een andere locatie te moeilijk is, terwijl een verderzetting van deze activiteit [...] door de deputatie aan de [straatnaam] niet werd toegestaan.”

Beoordeling

9. De in artikel 149 van de Grondwet ingeschreven rechterlijke motiveringsverplichting heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak voldoet aan deze motiveringsplicht wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteenzet - al waren ze verkeerd of onwettig - die hem ertoe brengen zijn beslissing te nemen. Alleen een gemis aan motivering of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven, maken een schending uit van artikel 149 van de Grondwet. Wanneer de motivering een verkeerde gevolgtrekking in rechte maakt, kan dit een schending van de wet uitmaken, maar is er nog geen sprake van een motiveringsgebrek. De rechterlijke motiveringsverplichting houdt niet in dat de RvVb moet antwoorden op elk argument dat tot staving of weerlegging van een middel is aangevoerd, maar dat geen afzonderlijk middel of afzonderlijke weerlegging vormt.

De in het eerste onderdeel van het middel geformuleerde kritiek dat het bestreden arrest de argumentatie van de verzoekende partij “desbetreffend” niet heeft beantwoord, mist de vereiste nauwkeurigheid om door de Raad van State te kunnen worden beoordeeld in het licht van artikel 149 van de Grondwet, en is bijgevolg niet ontvankelijk.

10. Artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, a), VCRO verplicht de vergunningverlenende overheid om een aangevraagde vergunning te weigeren als de aanvraag in strijd is met stedenbouwkundige voorschriften.

Artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit bepaalt wat de toegelaten inrichtingen en activiteiten zijn op gronden die volgens een gewestplan gelegen zijn in agrarisch gebied, en staat er onder meer de “para-agrarische bedrijven” toe.

Artikel 14, § 2, RvS-wet bepaalt dat de Raad van State als cassatierechter niet in de beoordeling van de zaak zelf treedt. Bijgevolg kan het cassatieberoep niet ertoe strekken de Raad van State te verplichten de feitelijke beoordeling van de RvVb over te doen. De RvVb oordeelt onaantastbaar of de vergunningverlenende overheid op grond van de feitelijke gegevens correct tot de vaststelling kon komen dat het voorwerp van de aanvraag betrekking heeft op een para-agrarisch bedrijf en als zodanig verenigbaar is met het stedenbouwkundig voorschrift van artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit. Met de in het eerste onderdeel en het tweede onderdeel van het middel geformuleerde kritiek nodigt de verzoekende partij de Raad van State uit om die beoordeling opnieuw te maken. Het middel is in zoverre niet ontvankelijk.

11. Volgens de uiteenzetting van de verzoekende partij komt het derde onderdeel van het middel op tegen overwegingen van het bestreden arrest die ten overvloede zijn gegeven. Dit onderdeel kan dan ook niet tot cassatie leiden, en is eveneens niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partijen.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op negen januari tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams