

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.199 van 31 januari 2025
in de zaak A. 238.779/X-18.368**

In zake : de BV L.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Elias Gits
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
President Kennedypark 31 A
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Zandvoordestraat 444/b1
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIE WEST-VLAANDEREN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Staelens en Joost Hoste
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46/1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 31 maart 2023, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 30 januari 2023 van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme tot inwilliging van de beroepen tegen het planologisch attest dat de gemeenteraad van de gemeente Wingene aan de bv L. heeft verleend.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De deputatie van de provincie West-Vlaanderen heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 23 mei 2023. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De tussenkomende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 januari 2025.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Elias Gits, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Kevan Aspeslagh, die *loco* advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Sander Defoort, die *loco* advocaten Bart Staelens en Joost Hoste verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele 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 verzoekende partij is een bedrijf gevestigd aan de Vrijgeweidstraat te Zwevezele-Wingene (hierna: de site), waarvan de activiteiten van de oorspronkelijke landbouwbedrijvigheid gaandeweg werden verbreed naar aannemingsactiviteiten, voornamelijk grond- en afbraakwerken.

Het bestreden besluit omschrijft verzoeksters situatie als volgt:

“Volgens het aanvraagdossier van het planologisch attest is ‘L.’ een gemengd bedrijf actief in de landbouw als in grond- en afbraakwerken. Binnen het bedrijf zijn een 3-tal mensen tewerkgesteld. Oorspronkelijk was op de site een gemengd landbouwbedrijf gevestigd. Eind jaren ’80 werd het bedrijf door de zoon overgenomen waarna het accent zich verlegde naar grondverzet, transport en afbraakwerken. ‘L.’ is intussen ook actief als vervoerder van afvalstoffen en als inzamelaar, handelaar, makelaar (IHM) bij OVAM.”

Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 17 december 1979 vastgesteld gewestplan Roeselare-Tielt is de site in agrarisch gebied gelegen.

3.2.1. Met betrekking tot de gewenste opslagruimte in het kader van verzoeksters aannemingsactiviteiten op de site, neemt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wingene op 10 juli 2017 akte van een melding van de verzoekende partij betreffende de wijziging van een inrichting klasse 2.

3.2.2. Nog met betrekking tot de voormelde opslagruimte, verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wingene op 5 maart 2018 aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning voor de zonevrije functiewijziging van twee landbouwloodsen naar loutere opslag.

3.2.3. In de beschrijvende nota bij die aanvraag wordt onder meer gesteld:

“Zoals bekend vonden gedurende jaren, in het kader van het afbraak-/grondwerkenbedrijf, activiteiten plaats op de site. L. alsook de Heer en Mevrouw [...] werden bij het vonnis van 12.06.2013 evenwel persoonlijk verplicht om deze activiteiten stop te zetten, en dit onder verbeurte van een dwangsom.

Ze gingen dan ook over tot over tot ontruiming van de site voor wat betreft deze zonevreemde activiteiten, hetgeen mag blijken uit de bijgevoegde fotoreportage.

De activiteiten gebeuren thans op een externe locatie (bouwwerf), en gelet op het tussengekomen vonnis zal dit ook zo blijven. Wel is er nood aan een vorm van opslag van materiaal en materieel in functie van de activiteiten die op locatie gebeuren.

Op de zetel wenst L. nu voor 2 van de bestaande en vergunde landbouwgebouwen de opslag van materiaal en materieel in functie van die activiteiten te vergunnen. Het betreft hier een nood tot opslag en stallen (vooral in kalme periodes), van voertuigen, machines, restmaterialen (zoals eiken balken, kasseien, dakpannen,.. in afwachting van verkoop), kleiner materiaal en materieel hetwelk wordt gebruikt of ingezet voor de activiteiten op de externe locatie. [...].”

3.3. Om haar activiteiten inzake grondverzet, transport en afbraakwerken verder uit te bouwen, beslist de verzoekende partij in mei 2022 om bij het gemeentebestuur van de gemeente Wingene een aanvraag tot planologisch attest in te dienen. Volgens het bestreden besluit worden daarbij de volgende uitbreidingen gevraagd:

“Op korte termijn wenst ‘L.’ een nieuwe loods te bouwen van ca. 450 m² (25 x 18 meter) en een luifel van 8m x 48,20m aan te bouwen tegen de bestaande loods (loods 1), vergund voor opslag. Er worden 6 extra parkeerplaatsen voorzien. Op de centrale koer wordt een betonverharding gevraagd om het risico op bodemverontreiniging te vermijden en te kunnen manoeuvreren met zware machines en voertuigen, alsook om het stapelen van materialen mogelijk te maken. Op deze verharding zullen sleuvsilo’s voorzien worden voor het tijdelijk stockeren van granulaten (zand, aarde) en steenpuin. Verder wordt achteraan het terrein ruimte voorzien om op regelmatige tijdstippen gebruik te maken van een zeefinstallatie, deze wordt voorzien op een waterdoorlatende verharding. Het bedrijf voorziet om een groenstructuur rond het bedrijf aan te leggen.

Op lange termijn wordt een uitbreiding van 400 m² (20m x 20 m) van een van de bestaande loodsen gevraagd. Ook hier zou een luifel van 8m over een lengte van 20m voorzien worden.”

Uit het aanvraagdossier blijkt de volgende simulatie van de beoogde toestand van de site:



3.4. Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 1 juli 2022 tot 31 juli 2022 over de aanvraag tot planologisch attest wordt gehouden, worden geen bezwaren ingediend. Het departement Omgeving van de Vlaamse overheid, het departement Landbouw en Visserij van diezelfde overheid en de deputatie van de provincieraad van de provincie West-Vlaanderen (hierna: de deputatie) verlenen een ongunstig advies. De gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de gemeente Wingene geeft op 31 augustus 2022 een gunstig advies.

3.5. Met een besluit van 24 oktober 2022 verleent de gemeenteraad van de gemeente Wingene een positief planologisch attest.

3.6. De leidend ambtenaar van het departement Omgeving en de deputatie dienen bij de verwerende partij een bestuurlijk beroep in tegen de voormelde beslissing van de gemeenteraad.

3.7. Met het bestreden besluit van 30 januari 2023 vernietigt de verwerende partij het door de gemeente Wingene verleende planologisch attest. Het bestreden besluit is als volgt gemotiveerd:

“Vastgesteld wordt dat de bedrijfsactiviteiten van L. intussen zijn verbreed van een volwaardig landbouwbedrijf naar een gemengd bedrijf van landbouw, para-agrarische activiteiten en zonevrije bedrijvigheid, met name ‘niet-agrarisch gerelateerde aannemingswerken (afbraak- en grondwerken)’, zoals opgenomen in het aanvraagdossier. Nog volgens het aanvraagdossier kan ‘ter plaatse visueel vastgesteld worden dat er sprake is van zonevrije bedrijfsactiviteiten’, naast de vergunde landbouwactiviteiten.

Zowel het PRS als het GRS bepalen dat er geen nieuwe zonevrije bedrijven kunnen voorzien worden in de open ruimte ter hoogte van de aanvraag. Ook het RSV bepaalt dat geen bijkomende zonevrije bedrijven kunnen voorzien worden in de openruimte.

Uit het dossier, de adviezen en de vergunningshistoriek blijkt dat er geen vergunning bestaat voor een (gedeeltelijke) omvorming van het landbouwbedrijf naar een zonevrij bedrijf. Een dergelijke functiewijziging is ook niet voorzien in het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen, in toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse codex ruimtelijke ordening. De vergunning van 5 maart 2018 beperkte zich dan ook – conform dat Besluit – tot een functiewijziging naar ‘loutere opslag’. Bijgevolg is ook geen sprake van een bestaand, vergund zonevrij bedrijf aangezien een dergelijke functiewijziging niet mogelijk[...] was op basis van voormeld Besluit.

De aanvraag tot planologisch attest heeft dan ook louter tot doel een rechtsgrond te creëren (via bestemmingswijziging naar KMO) voor de vestiging van een nieuw zonevrij bedrijf en de uitbreiding van de bebouwing en verharding op de site. De deputatie van West-Vlaanderen en de leidend ambtenaar van het departement Omgeving stellen in hun beroepsschrift dan ook terecht dat het hier gaat om een nieuw zonevrij bedrijf, wat in strijd is met de bepalingen in het RSV, het PRS en het GRS. Ten overvloede kan gewezen worden op de precaire vergunningssituatie, waardoor een aanvraag tot planologisch attest *de facto* onontvankelijk is gezien het niet gaat om een bestaand, hoofdzakelijk vergund bedrijf aangezien de vergunning van 5 maart 2018 zich uitdrukkelijk beperkte tot ‘loutere opslag’.

Ik besluit op basis van bovenstaande motivering om de beroepen van de deputatie van West-Vlaanderen en van de leidend ambtenaar van het departement Omgeving in te willigen en het besluit van de gemeenteraad van Wingene van 24 oktober 2022 houdende afgifte van een positief planologisch attest aan het bedrijf ‘L.’ te vernietigen.”

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. Het enige middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 4.4.23 en 4.4.24 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van artikel 4 van het besluit van de Vlaamse regering van 29 maart 2013 ‘tot bepaling van nadere regels inzake het planologisch attest’, van artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 ‘tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen’ (hierna: het besluit zonevrije functiewijzigingen), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, en van het zorgvuldigheids- en materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Volgens de verzoekende partij wordt er in het bestreden besluit ten onrechte van uitgegaan dat er op de site geen sprake zou zijn van een bestaande, hoofdzakelijk vergunde zonevrije bedrijvigheid, en dat de in 2018 verkregen stedenbouwkundige vergunning voor de functiewijziging van twee landbouwloodsen naar opslag niet in aanmerking zouden komen als bewijs voor het bestaan van deze zonevrije bedrijvigheid. De verwerende partij kon niet oordelen dat er sprake is van een “precaire vergunningssituatie”. De “loutere opslag” waarover het bestreden besluit het heeft, kadert wel degelijk in een zonevrije bedrijfsactiviteit en is van “bedrijfsmatige aard”. Het enige motief om het planologisch attest te vernietigen faalt dan ook in rechte en in feite. Met het planologisch attest zou alleszins geen geheel nieuwe zonevrije bedrijvigheid op de site worden gerealiseerd.

4.2. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij niet in te zien waarom haar zonevrije bedrijf onvergund zou zijn. De opslag in de landbouwloodsen is voor haar cruciaal. Er zijn ter plaatse geen andere werkzaamheden te vergunnen. De opslagactiviteiten zijn wel degelijk als bedrijvigheid te beschouwen en het bestreden besluit is afdoende gemotiveerd.

4.3. In haar laatste memorie betoogt de verzoekende partij dat “bedrijfsmatige (loutere) opslag” niet wordt uitgesloten door artikel 8 van het besluit zonevreemde functiewijzigingen. Alleszins werd die bedrijfsmatige opslag in *casu* ook in *concreto* vergund. Er is derhalve wel degelijk sprake van een hoofdzakelijk vergund zonevreemd bedrijf op de site. In de wet worden geen andere voorwaarden gesteld dan dat het bedrijf onderworpen moet zijn aan de vergunnings- of meldingsplicht voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit, vermeld in het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’. Dit is te dezen onbetwistbaar het geval. Een en ander strookt ook met de “Handleiding Planologische Attesten” van de verwerende partij. Uit niets blijkt dat de decreetgever een bedrijf “dat vanuit zijn aard op locatie werkt”, maar dat op haar site wel in een essentiële opslagactiviteit voorziet, van een planologisch attest heeft willen uitsluiten. De verzoekende partij heeft haar administratieve en maatschappelijke zetel op de site, en voorziet op vergunde wijze in de opslag van materialen en rollend materieel, noodzakelijk voor haar aannemingsbedrijf. Zij begrijpt niet waar zij anders dan wel haar bestaand aannemingsbedrijf zou voeren. Ter staving van haar standpunt verwijst de verzoekende partij bijkomend naar rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb).

Beoordeling

5.1. Artikel 4.4.24, eerste lid, VCRO bepaalt:

“Een planologisch attest vermeldt of een bestaand, hoofdzakelijk vergund en niet-verkrot bedrijf al dan niet behouden kan worden op de plaats waar het gevestigd is. Bij behoud vermeldt het planologisch attest welke ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden er op korte en op lange termijn mogelijk zijn. Zowel aan het behoud als aan de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden kunnen voorwaarden worden verbonden.”

Het te dezen toepasselijke artikel 4.4.23 VCRO luidt:

“Het vergunningverlenende bestuursorgaan mag bij het verlenen van een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, afwijken van de bestemmingsvoorschriften, voor zover voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden :

1° het gebouw of het gebouwencomplex beantwoordt op het ogenblik van de aanvraag aan alle hiernavolgende vereisten :

- a) het gebouw of het gebouwencomplex bestaat,
- b) het gebouw of het gebouwencomplex is niet verkrot,
- c) het gebouw of het gebouwencomplex is hoofdzakelijk vergund,
- d) het gebouw of het gebouwencomplex is niet gelegen in :

1) ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden en agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde,

2) recreatiegebieden, zijnde de als dusdanig door een plan van aanleg aangewezen gebieden, en de gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan, die onder de categorie van gebiedsaanduiding ‘recreatie’ sorteren;

2° de functiewijziging komt voor op een door de Vlaamse Regering vast te stellen lijst, waarin nadere regelen en bijkomende voorwaarden voor de betrokken wijzigingen van gebruik kunnen worden bepaald.

[...].”

Artikel 8 van het besluit zonevreemde functiewijzigingen

luit:

“Met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan een vergunning worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex van de hoofdfunctie land- en tuinbouw in de ruime zin, voorzover aan al de volgende voorwaarden voldaan is:

1° het gebouw of gebouwencomplex is gelegen in een agrarisch gebied in de ruime zin;

2° het gebouw of gebouwencomplex maakt deel uit van een gebouwengroep;

3° de nieuwe functie heeft louter betrekking op de opslag van allerhande materialen of materieel.”

5.2. Een bedrijf kan gezien het bepaalde in artikel 4.4.24, eerste lid, VCRO, slechts aanspraak maken op een planologisch attest dat aangeeft dat het “op de plaats waar het gevestigd is” kan behouden worden en desgevallend uitbreiden, als het – onder meer – “bestaand” en “hoofdzakelijk vergund” is.

5.3. Waar in de parlementaire voorbereiding bij het decreet van 19 juli 2002 ‘houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996’ betreffende de regeling inzake het planologisch attest wordt gesteld dat “hoofdzakelijk vergund” betekent “dat de vergunningstoestand van het corpus van het bedrijf, de ruggengraat of de ‘core business’ moet aangetoond zijn” (*Parl. St. Vl. Parl.*, 2001 - 2002, 1203/4, 17), dient *mutatis mutandis* te worden aangenomen dat die “ruggengraat” of “core business” van het zonevreemde bedrijf ook daadwerkelijk reeds op de site moet gevestigd zijn om als een “bestaand” bedrijf in de zin van artikel 4.4.24 VCRO te kunnen worden begrepen.

5.4. Ten bewijze van haar standpunt dat haar zonevreemde bedrijvigheid op de site bestaat en hoofdzakelijk vergund is in de zin van artikel 4.4.24 VCRO, beroept de verzoekende partij zich op haar stedenbouwkundige vergunning – op 5 maart 2018 verleend door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wingene – dat de functiewijziging van twee op de site aanwezige landbouwloodsen naar de functie loutere opslag toelaat, en op de aktename van 10 juli 2017, gedaan door datzelfde college van burgemeester en schepenen, met betrekking tot de opslagactiviteiten op de site.

5.5. De aktename van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wingene van 10 juli 2017 reveleert beperkte opslagactiviteiten op de site. Gesteld wordt dat een hele reeks activiteiten op de site zijn stopgezet en “geannuleerd” – onder andere “de opslag en sortering van niet gevaarlijke afvalstoffen bestaande uit papier en karton, hout, textiel, kunststoffen, metaal, glas, rubber, bouw- en sloopafval, met een opslagcapaciteit van 100 ton”, “de opslag en mechanische behandeling van inerte afvalstoffen met een opslagcapaciteit van 1.000 m³” en “de exploitatie van een breek- en zeefinstallatie (200 kW)” – en “dat er op de site nog recuperatie bouwstoffen worden opgeslagen in afwachting van verkoop, [...] meer bepaald [...] pannen, bakstenen, eiken balken ... zijnde niet-vergunningsplichtige materialen en opslagcapaciteiten afkomstig van de eigen werven, dit in functie van de georganiseerde regelmatige

afvoer van de afvalstoffen”, alsook “dat deze opslag louter in de bestaande loodsen zal gebeuren”.

De stedenbouwkundige vergunning van 5 maart 2018 houdt dan weer niet meer in dan een op grond van artikel 8 van het besluit zonevrije functiewijzigingen toegelaten “loutere opslag” van materiaal en materieel in twee landbouwloodsen op de site van de verzoekende partij. De vergunning bepaalt uitdrukkelijk dat in de gebouwen geen productie- of verwerkingsprocessen zijn toegelaten.

5.6. Een en ander mag dan wel kaderen binnen de bedrijfsactiviteiten van de verzoekende partij, het toont nog niet aan dat de “ruggengraat” van verzoeksters aannemingsbedrijf op de site zou gevestigd zijn. Die “ruggengraat” wenst verzoekster aldaar precies te realiseren via de aanvraag tot planologisch attest, en dit middels de bouw op korte termijn van een nieuwe loods van ca. 450 m² (25 x 18 meter), een luifel van 8 m x 48,20 m tegen de bestaande loods, het voorzien van zes extra parkeerplaatsen, het aanleggen van een betonverharding om het risico op bodemverontreiniging te vermijden en te kunnen manoeuvreren met zware machines en voertuigen, en om het stapelen van materialen mogelijk te maken, het voorzien van sleufsilos op de verharding voor het tijdelijk stockeren van granulaten (zand, aarde) en steenpuin, en het voorzien van een ruimte met waterdoorlatende verharding achteraan het terrein om op regelmatige tijdstippen gebruik te maken van een zeefinstallatie.

De Raad van State merkt daarbij op dat voorheen, blijkbaar gedurende jaren, afbraak- en grondwerkactiviteiten op de site hebben plaatsvonden, maar dat de verzoekende partij bij vonnis van 12 juni 2013 tot de stopzetting daarvan werd veroordeeld (zie randnummer 3.2.3).

5.7. Het bestreden besluit oordeelt op goede gronden “dat er geen vergunning bestaat voor een (gedeeltelijke) omvorming van het landbouwbedrijf naar een zonevrij bedrijf”, dat een “dergelijke functiewijziging [...] ook niet [is] voorzien in het [besluit zonevrije

functiewijzigingen]”, dat de bedrijvigheid op de site geen “bestaand” en hoofdzakelijk vergund zonevreemd bedrijf betreft en dat de aanvraag tot planologisch attest louter tot doel heeft om een rechtsgrond te creëren voor de vestiging van een “nieuw zonevreemd bedrijf”. De verzoekende partij toont tenslotte niet aan dat de beoordeling dat de vestiging van een nieuw zonevreemd bedrijf op de site strijdig is met het RSV, PRS en GRS, onterecht zou zijn.

5.8. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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

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

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D'Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Jan Clement