

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 56.419 van 23 november 1995
in de zaak A. 60.539/VII-12.764.**

In zake : Rik LESAGE,
die woonplaats kiest bij
Advocaat A. LUST,
kantoor houdende te BRUGGE,
Burggraaf de Nieulantlaan 14

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door
de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat J. BOSSUYT,
kantoor houdende te ASSEBROEK-BRUGGE,
Bossuytlaan 35.

D E R A A D V A N S T A T E, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Rik LESAGE op 26 oktober 1994 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van 4 mei 1994 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden houdende verwerping van zijn beroep tegen de beslissing van 23 september 1993 van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen waarbij hem de bouwvergunning werd geweigerd voor het regulariseren van een loods met voorlopige woonst op het perceel, gelegen Westrozebekestraat 89 te Staden (deelgemeente Westrozebeke), ten kadaster bekend Sectie C, nr. 35b;

Gelet op het arrest nr. 52.608 van 30 maart 1995 waarbij de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt bevolen;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Eerste Auditeur J. HUBREGTSEN;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 11 september 1995 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 12 oktober 1995;

Gehoord het verslag van Staatsraad M. VRINTS;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat A. LUST, die verschijnt voor verzoeker, en van Advocaat J. BOSSUYT, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Eerste Auditeur J. HUBREGTSEN;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat het eerste middel is afgeleid uit de schending van 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; dat verzoeker doet gelden wat volgt :

"1. Nadat in de bestreden beslissing er vooreerst op gewezen wordt dat 'de omgeving bestaat uit een uitgesproken gaaf gebied' wordt vervolgens vastgesteld dat het perceel gelegen is in een agrarisch gebied, doch dat het project in se in strijd is met een dusdanige bestemming. Het zou namelijk gaan om 'een ambachtelijke bedrijvigheid (...), die geen enkel agrarisch of para-agrarisch karakter vertoont'. Het is evenwel ten onrechte en in strijd met

art. 2, § 1 van de Stedebouwwet en met art. 11.4.1. van het K.B. van 28 december 1972 dat wordt gezegd dat de gevraagde inrichting niet verenigbaar is met de stedebouwkundige bestemming van het gebied en meer in het bijzonder dat het niet om een para-agrarisch bedrijf zou gaan.

(...)

3. Art. 11.4.1. van het K.B. van 28 december 1972 noch enige andere wetsbepaling zegt wat onder de term 'para-agrarisch bedrijf' moet worden begrepen, zodat het begrip in zijn gewone taalkundige betekenis moet worden begrepen.

3.1. Het woord 'para' is van Griekse oorsprong en betekent 'naast, bij, voorbij, langs, gedurende, tegenover'. 'Para-agrarische' bedrijven zijn dus geen eigenlijke landbouwbedrijven, maar bedrijven wier activiteit onmiddellijk bij de landbouwactiviteit aansluit en erop afgestemd is. Het gaat om bedrijven voor productie en/of dienstverlening aan landbouwbedrijven. Het zijn bedrijven die bestaan voor en dankzij landbouwbedrijven.

3.2. Opdat een bedrijf als een para-agrarische onderneming zou kunnen worden beschouwd is het overigens compleet irrelevant te weten of het, vanuit handelsrechtelijk oogpunt, ambachtelijk kan worden genoemd dan wel industrieel. Van zodra het bedrijf aan de landbouw verknocht is, is het een para-agrarisch bedrijf, ook al is het in wezen een industrieel bedrijf.

4. Dat het i.e. wel degelijk een para-agrarische onderneming betreft, blijkt uit de feiten :

4.1. De activiteit van verzoeker beperkt zich zo goed als uitsluitend tot de fabricatie en vooral tot het herstel van minder hoogtechnisch landbouwgereedschap (scharren, stalinrichting, voederbakken, ...). Het voorwerp van de bedrijvigheid is dus landbouwgericht.

4.2. De activiteit van de verzoeker richt zich ook qua cliënteel nagenoeg uitsluitend tot de landbouwers, en meer bepaald tot de landbouwers uit de onmiddellijke omgeving zelf, waardoor nog eens te meer het aspect 'para' wordt benadrukt.

4.3. Uit de klantenlisting blijkt :

- * dat 80 % van de facturen betrekking heeft op smeedkundige herstelling van bestaande landbouwtuigen en niet op de fabricatie van nieuwe. Dit bewijst de noodzaak voor de omwonende landbouwers om ter plaatse over een landbouwsmederij te kunnen beschikken die voor hun (vaak dringende) herstellingen instaat;
- * dat het aantal klanten beperkt is en dat dezelfde klanten regelmatig terugkeren;
- * dat de klanten grotendeels uit de onmiddellijke omgeving komen, nl. Westrozebeke, Staden en Oost-Nieuwkerke;
- * dat nagenoeg alle klanten verbonden zijn met de

agrarische sector. Het zijn landbouwers, groententelers, veetelers, loonwerkers.

4.4. Verre van dat de bedoelde 'landbouwsmederij' niet als para-agrarisch kan worden beschouwd, is zij daarentegen een schoolvoorbeeld van wat door art. 11.4.1 K.B. 28 december 1972 wordt bedoeld met de term 'para-agrarisch bedrijf'.

(...)

Vervolgens overweegt de Minister dat 'het hier een ambachtelijke bedrijvigheid betreft, die geen enkel agrarisch of para-agrarisch karakter vertoont'.

Uit dit alles blijkt dat de vergunningverlenende overheid van mening is dat, van zodra een bedrijvigheid een ambachtelijk of industrieel karakter vertoont, zij onder geen enkel beding nog kan worden beschouwd als een para-agrarische onderneming. Dit is evenwel ten onrechte.

(...)

Het enige criterium dat terzake relevant is, is de verknochtheid met de landbouw. Aldus kan bijvoorbeeld ook een groot industrieel bedrijf voor de productie van landbouwtractoren worden beschouwd als een para-agrarisch bedrijf";

Overwegende dat verzoeker in de memorie van wederantwoord daaraan toevoegt dat het begrip "para-agrarisch bedrijf" niet restrictief mag worden uitgelegd en dat niet vereist is dat de para-agrarische activiteit in het verlengde zou liggen van een eigen landbouwbedrijvigheid welke grondgebonden is; dat verzoeker deze stelling staft als volgt :

"Algemene regel is dus dat agrarische gebieden zijn bestemd voor 'landbouw in de ruime zin'. In het licht hiervan zijn, luidens deze bepaling, in principe dan ook (enkel) toegelaten 'de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgellegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt en eveneens para-agrarische bedrijven'. Met andere woorden, para-agrarische bedrijven zijn, net zoals voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen en de woning van de exploitanten, niet slechts bij uitzondering toegelaten in het agrarische gebied, maar zijn er juist in de regel toegelaten !! Dit is overigens logisch, want ook para-agrarische bedrijven betreffen 'landbouw in de ruime zin', wat juist de hoofd- en eigenlijke bestemming is van een agrarisch gebied. Van enige plicht tot restrictieve interpretatie van dit begrip is dan ook geen sprake, minstens kan een dergelijke interpretatie niet steunen op een lezing van artikel 11.4.1. van het K.B. van 28 december

1972.

(...)

Opdat een bedrijf para-agrarisch zou zijn is immers geenszins vereist dat de activiteit in het verlengde zou liggen van een eigen landbouwbedrijvigheid van de exploitant ervan. Integendeel, de ministeriële omzendbrief van 3 augustus 1979 houdende toelichting bij het K.B. van 28 december 1972 - richtlijnen die uitgaan van de toenmalig bevoegde minister en voorganger van verwerende partij - geeft juist zelf als voorbeeld van para-agrarische bedrijven onder andere landbouwloonwerkondernemingen, zijnde bedrijven welke een landbouwmachinepark ten dienste stellen van de landbouwers, en inpak-, conditionerings- en opslagbedrijven, zijnde bedrijven die verse landbouwproducten zoals ze van het veld komen rechtstreeks betrekken van de producenten en deze producten inpakken, conditioneren en opslaan in afwachting dat ze worden verhandeld. Dit zijn twee schoolvoorbeelden van wat in de termen van verwerende partij moeten worden beschouwd als bedrijven waarvan de activiteit neerkomt op 'een vorm van dienstverlening aan andere landbouwers'. Dergelijke bedrijven liggen, op een enkele uitzondering na, nooit in het verlengde van een eigen landbouwbedrijvigheid van de exploitant ervan en worden nochtans door de administratie zelf beschouwd als para-agrarische bedrijven";

Overwegende dat de verwerende partij in essentie antwoordt wat volgt :

"(...)

De eerste functie van een agrarisch gebied is dus begrijpelijkerwijze landbouw, en wat daar van afwijkt kan slechts bij uitzondering worden toegestaan.

In die optiek dient het begrip para-agrarisch bedrijf dan ook restrictief geïnterpreteerd te worden.

- De activiteit van eiser ligt absoluut niet in het verlengde van een eigen landbouwbedrijvigheid van eiser, maar komt neer op een vorm van dienstverlening aan andere landbouwers.

- De activiteit van eiser is bovendien niet echt aan de grond gebonden, in die zin dat de activiteit het best op die plaats wordt uitgeoefend.

(...)

De 'landbouwsmederij' zou omvatten : 'een nieuwe inrichting smederijen en fabricatie van geraadschappen met verschillende machines, spuitkabine (1,5 KW), compressor (5 KW) tot totaal vermogen van 36 KW, mazouttank (2 x 2.000 l) bovengronds";

Overwegende dat de verwerende partij in de laatste memorie nog laat gelden "dat het de taak is van

de Overheid om te oordelen of een activiteit al dan niet verenigbaar is met de zonebestemming, (dat) de Raad van State dat oordeel enkel marginaal kan toetsen, (dat) een vernietiging slechts mogelijk is als de beslissing kennelijk onredelijk is, d.w.z. als over de onjuistheid ervan geen betwisting bestaat"; dat de verwerende partij voorts stelt dat "para-agrarisch bedrijf" begrip in zijn spraakgebruikelijke betekenis, met name als een bedrijf waarvan de activiteit onmiddellijk bij de landbouw aansluit en er op afgestemd is, concreet betekent "dat elk bedrijf dat landbouwprodukten verwerkt of dat produkten maakt bestemd voor de landbouw, thuishoort in agrarisch zone, (hetgeen) op groot enthousiasme (zal) onthaald worden door vleesverwerkende fabrieken, slachterijen, conservenfabrieken, fabrieken voor landbouwtractoren, enz., enz., (waardoor) meteen een ontzagelijke ruimte (zou) vrijkomen voor dergelijke "agro-industriële bedrijven", met alle dramatische en onherroepelijke gevolgen van dien voor de weinig open ruimte die ons land nog telt"; dat de verwerende partij betoogt "dat de regelgever destijds geenszins de bedoeling had om de agrarische gebieden vrij te geven voor dergelijke bedrijven"; dat zij in dat verband verwijst naar "de ministeriële circulaire van 03.08.1979 houdende de toelichting bij het K.B. van 28.12.1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, (...) weliswaar een louter interpretatieve circulaire die zodoende geen verordenende en bindende kracht heeft, (...waarin) volgende criteria (worden) weerhouden om als para-agrarisch bedrijf te kunnen worden gecatalogeerd : - de nauwe relatie met de voortgebrachte landbouwprodukten (met uitsluiting van de loutere handel) waarbij wordt gespecificeerd dat dit de onmiddellijke behandeling van de landbouwprodukten betreft, welke onontbeerlijk is vooraleer de produkten aan de commercialisatiesector worden toevertrouwd"; dat de verwerende partij haar betoog besluit als volgt :

"Het is immers duidelijk dat het bedrijf van de Heer LESAGE geen bedrijf is waarvan de activiteit onmiddellijk (lees : rechtstreeks) bij de landbouw aansluit. De band tussen landbouw en bedrijf is louter economisch. Ook het industriële aspect overweegt ruimschoots op het agrarische in het bedrijf van de Heer LESAGE";

Overwegende dat de bestreden beslissing overweegt "dat het ontwerp de regularisatie beoogt van een loods voor het maken en herstellen van landbouwmachines met voorlopige woonst, dat de bestaande loods een oppervlakte heeft van 20 m bij 40 m met een kroonlijsthoogte van 6 m en een nokhoogte van 9,10 m, dat het betrokken perceel volgens het gewestplan Roeselare-Tielt, vastgesteld bij koninklijk besluit van 17 december 1979, gelegen is in het agrarisch gebied, dat luidens 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 de agrarische gebieden bestemd zijn voor de landbouw in de ruime zin, dat dergelijke gebieden behoudens bijzondere bepalingen enkel de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgellegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven mogen bevatten, dat het projekt in se in strijd is met een dusdanige bestemming", dat volgens het ongunstig advies van 4 mei 1993 van de Administratie Milieu, Natuur en Landinrichting, Bestuur Landinrichting en -beheer, Buitendienst West-Vlaanderen het herstellen van landbouwmachines niet beschouwd kan worden als agrarisch of para-agrarisch, "doch een louter commercieel ambachtelijke functie (inhoudt)", "dat een bedrijf, om als para-agrarisch te worden beschouwd, dient te beschikken over een grondgebonden karakter, dat er een nauwe relatie dient te bestaan met het landbouwproductieproces én met de voortgebrachte landbouwprodukten, dat de betrokken bedrijvigheid, namelijk smeedwerken voor zowel de agra-

rische als de particuliere sektor, niet voldoet aan bovengenoemde vereisten en aldus niet als para-agrarisch kan worden beschouwd, zodat het projekt niet in overeenstemming is met de op het betrokken gewestplan aangeduide bestemming (...);

Overwegende dat 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, luidt als volgt :

"De agrarische gebieden zijn 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. Gebouwen bestemd voor niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt, mogen slechts opgericht worden op ten minste 300 m van een woongebied of op ten minste 100 m van een woonuitbreidingsgebied, tenzij het een woongebied met landelijk karakter betreft. De afstand van 300 en 100 m geldt evenwel niet in geval van uitbreiding van bestaande bedrijven. De overschakeling naar bosgebied is toegestaan overeenkomstig de bepalingen van artikel 35 van het Veldwetboek, betreffende de afbakening van de landbouw- en bosgebieden";

Overwegende dat noch het aangehaalde artikel 11 noch enige andere bepaling van het koninklijk besluit van 28 december 1972 het begrip "para-agrarische bedrijven" definiëren; dat, in tegenstelling tot wat de verwerende partij opwerpt, het de Raad van State toekomt te onderzoeken of de bestreden beslissing aan het begrip zijn juiste draagwijdte heeft gegeven; dat, aangezien het geven van de juiste interpretatie aan een begrip, niet de opportuniteit, doch de wettigheid van de beslissing betreft, bedoeld onderzoek niet marginaal is en evenmin beperkt blijft tot wat kennelijk onredelijk lijkt;

Overwegende dat, bij ontstentenis van nadere omschrijving ter zake, de term "para-agrarisch bedrijf" in zijn spraakgebruikelijke betekenis moet worden begrepen; dat daaronder moet worden verstaan bedrijven waarvan de activiteit onmiddellijk bij de landbouw aansluit en er op afgestemd is; dat de stelling in het bestreden besluit dat een bedrijf, om als para-agrarisch te kunnen worden beschouwd, essentieel een grondgebonden karakter moet hebben en in een nauwe relatie moet staan met het landbouwproductieproces én met de voortgebrachte landbouwproducten, niet correct is;

Overwegende dat de verwerende partij voor die stelling vergeefs steun zoekt in de criteria welke zouden zijn bepaald in de ministeriële circulaire van 3 augustus 1979 houdende toelichting bij het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen; dat die, overigens niet bekendgemaakte toelichting, geen enkele verordenende kracht bezit, doch enkel de waarde heeft van een voorlopig standpunt van het bestuur ten aanzien van de betekenis of de draagwijdte van reglementaire bepalingen; dat de rechter uiteraard niet door dat standpunt gebonden is;

Overwegende dat niet valt in te zien waarom het begrip "para-agrarisch bedrijf" restrictief zou moeten worden uitgelegd, noch waarom dergelijk bedrijf aan de grond moet zijn gebonden of in het verlengde liggen van een aan de grond gebonden activiteit; dat immers luidens het aangehaalde artikel 11 de agrarische gebieden bestemd zijn voor de landbouw in de "ruime" zin; dat het gebruik van de term "ruime zin" betekent dat het begrip "landbouw" niet restrictief, doch extensief moet worden opgevat; dat hetzelfde artikel voorts bepaalt dat de "voor het (agrarisch) bedrijf noodzakelijke gebouwen" en "eveneens para-agrarische bedrijven" in de agrarische gebieden toegelaten zijn; dat

bedoeld voorschrijft de agrarische bedrijven en de para-agrarische bedrijven op gelijke voet plaatst; dat het tenslotte regelen stelt welke specifiek voor de "niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven" gelden, regelen met name die de afstanden vaststellen welke die bedrijven in acht moeten nemen ten opzichte van de woongebieden; dat de stellers van artikel 11 er klaarblijkelijk vanuit zijn gegaan dat agrarische bedrijven ook niet aan de grond gebonden kunnen zijn; dat logischerwijze hieruit moet volgen dat ook para-agrarische bedrijven eveneens niet aan de grond gebonden kunnen zijn; dat voor de stelling dat zij dan toch minstens in het "verlengde" zouden moeten liggen van een aan de grond gebonden activiteit, geen enkel argument bestaat; dat het volstaat dat het bedrijf "para-agrarisch" is, m.a.w. dat zijn activiteit onmiddellijk bij de landbouw aansluit en er op afgestemd is;

Overwegende dat evenmin valt in te zien waarom een "para-agrarisch bedrijf" geen commercieel, of ambachtelijk of industrieel karakter zou mogen hebben; dat weliswaar luidens artikel 2 van het Wetboek van Koophandel "elke manufactuur- of fabrieksonderneming, zelfs wanneer de ondernemer slechts de voortbrengselen van zijn eigen zaak verwerkt" een daad van koophandel is en dezelfde verwerking, wanneer zij in een landbouwbedrijf gebeurt, niet; dat uit artikel 11 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen echter niet kan worden afgeleid dat de agrarische gebieden zijn voorbehouden aan bedrijven waarin geen daden van koophandel worden gesteld; dat overigens de ruimtelijke ordenings- en stedenbouwwet, welke tot rechtsgrond dient van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, geen wet is tot organisatie van, of toezicht op de landbouw als economische bedrijvigheid; dat tenslotte

in meervermeld artikel 11 met zoveel woorden is bepaald dat de niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven een industrieel karakter kunnen hebben; dat hieruit logischerwijze volgt dat ook para-agrarische bedrijven met een industrieel of, a fortiori, met een ambachtelijk karakter in een agrarisch gebied kunnen worden toegelaten; dat de vrees van de verwerende partij dat de open ruimte zal worden aangetast door de inplanting van agro-industriële bedrijven, onterecht is; dat zij immers over alle instrumenten beschikt om de hand te houden aan een degelijke ruimtelijke ordening, ook in de agrarische gebieden;

Overwegende dat het middel gegrond is; dat het niet nodig is het tweede middel van het verzoekschrift te onderzoeken,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 4 mei 1994 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden houdende verwerping van het beroep van Rik LESAGE tegen de beslissing van 23 september 1993 van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen waarbij hem de bouwvergunning werd geweigerd voor het regulariseren van een loods met voorlopige woonst op het perceel, gelegen Westrozebekestraat 89 te Staden (deelgemeente Westrozebeke), ten kadaster bekend Sectie C, nr. 35b.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op vierduizend frank, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare
terechtzing, op drieëntwintig november
1900 vijfennegentig, door de VIIe kamer, die was samen-
gesteld uit :

de H. J. VERMEIRE, kamervoorzitter,
Mevr. M. VRINTS, staatsraad,
de HH. R. STEVENS, staatsraad,
G. DE SLOOVER, griffier.

De griffier,

De voorzitter,

G. DE SLOOVER.

J. VERMEIRE.