

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr.113.571 van 12 december 2002
in de zaak A. 72.010/VII- 14.895.**

In zake : Marc DE BLOCK,
 die woonplaats kiest bij
 Advocaat M. STERCK,
 kantoor houdende te STEKENE,
 Stadionstraat 30,

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat J. NIJS,
kantoor houdende te DENDERMONDE,
Noordlaan 82-84.

DE RAAD VAN STATE, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Marc DE BLOCK op 8 november 1996 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van leefmilieu en huisvesting van 30 juli 1996 waarbij zijn beroep tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 27 oktober 1994 houdende weigering van de vergunning aan verzoeker om een als gevaarlijk, ongezond of hinderlijk ingedeelde inrichting te exploiteren te Sint-Niklaas, Hulstbaan 64, ongegrond wordt verklaard en het beroepen besluit wordt bevestigd;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de beschikking van 4 september 2001 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 8 oktober 2002 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 7 november 2002;

Gehoord het verslag van Staatsraad E. BREWAEYS;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat M. DE BLOCK, die verschijnt voor de verzoekende partij en van Advocaat A. THIENPONT die, loco Advocaat J. NIJS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Eerste Auditeur E. LANCKSWEERDT;

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

1. De feiten

Overwegende dat de relevante gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

1.1. Verzoeker baat een schrijnwerkerij uit aan de Hulstbaan nr. 64 te Sint-Niklaas. De inrichting is gelegen in woongebied en agrarisch gebied, volgens het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgesteld gewestplan Sint-Niklaas-Lokeren.

Voor de constructies werd geen bouwvergunning verleend. De exploitatie blijkt plaats te vinden in wederrechtelijk opgerichte gebouwen waarvoor de meerwaarde werd gevorderd en betaald.

1.2. Voor de exploitatie van zijn inrichting dient verzoeker op 20 maart 1991 een vergunningsaanvraag (ARAB-regime) in bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen. Op 27 oktober 1994 weigert de bestendige

deputatie de vergunning om "een schrijnwerkerij met diverse houtbewerkingsmachines, luchtcompressor en houtopslag te exploiteren".

1.3. Verzoeker tekent daartegen beroep aan.

1.4. In het kader van de beroepsprocedure verlenen de afdeling stedenbouwkundige vergunningen van AROHM en de afdeling milieuvergunningen van AMINAL een ongunstig advies.

1.5. Op 30 juli 1997 wordt de thans bestreden beslissing genomen. Deze verklaart het beroep van verzoeker ongegrond.

De motivering daarvan luidt als volgt :

"Overwegende dat de beroepindiener in het beroepschrift de volgende argumenten naar voor brengt :

- de Bestendige Deputatie houdt voor dat de exploitatie zou gebeuren in wederrechtelijk opgerichte gebouwen.
Juist is dat verzoeker voor deze gebouwen een aanzienlijke meerwaarde heeft betaald en in tegenstelling tot de visie van de Bestendige Deputatie is dan niet alleen de strafvordering vervallen, maar tevens en ook de overheidsvordering tot herstel.
De exploitatie gebeurt bovendien niet exclusief in die gebouwen;
- de bouwvergunning en de gevraagde exploitatievergunning leiden een onafhankelijk bestaan;
- nooit heeft enige omwoner of inwoner van Sinaai enig bezwaar geuit of klacht neergelegd;

Overwegende dat de inrichting volgens het gewestplan Sint-Niklaas-Lokeren, goedgekeurd bij koninklijk besluit van 7 november 1978 gelegen is in een woongebied met daarachter agrarisch gebied;
dat de bestemmingsvoorschriften wel zijn bepaald door het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen;

Overwegende dat de vergunningsaanvraag de regularisatie betreft van een bestaande doch niet vergunde schrijnwerkerij met een totaal vermogen van 61 kW, een houtopslag van 20 m³ en een luchtcompressor van 1,5 kW;

Overwegende dat deze inrichting grotendeels in agrarisch gebied is gelegen en een gedeelte in woongebied;

Overwegende dat bij besluit nr. MB/1321 van de Gemeenschapsminister van Leefmilieu dd. 04/12/1989 aan M. DE BLOCK reeds vergunning werd geweigerd om een schrijnwerkerij uit te baten te Sint-Niklaas, Hulstbaan 64, op dezelfde percelen, wegens onverenigbaarheid met de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan;

Overwegende dat de exploitatie plaats vindt in wederrechtelijk opgerichte gebouwen waarvoor de meerwaarde werd gevorderd en betaald;
dat de exploitatie van de inrichting geheel of ten dele niet overeenstemt met de bestemmingsvoorschriften die van toepassing zijn voor het gebied waarin de inrichting is gelegen;

Overwegende dat er niet is voldaan aan art. 45, § 8, b van de stedenbouwwet waardoor de ruimtelijke ordening wordt geschaad;

dat een via de meerwaarde 'gedoogd' gebouw immers niet kan beschouwd worden als een gebouw met bouwvergunning;

Overwegende dat er geen bouwvergunning werd verleend voor de op het terrein gelegen constructies;

Overwegende dat er bijgevolg aanleiding toe bestaat het beroep ontvankelijk doch ongegrond te verklaren en de gevraagde vergunning te weigeren";

2. De gegrondheid van het beroep

2.1.1. Overwegende dat verzoeker in een eerste middel stelt dat de regeling opgenomen in het Algemeen Reglement op de Arbeidsbescherming (ARAB), goedgekeurd bij het Besluit van de Regent van 11 februari 1946, een duidelijk onderscheid maakte tussen een exploitatievergunning en een bouwvergunning, zodat het feit dat de bedrijfsgebouwen reeds werden opgetrokken voordat de exploitatievergunning werd bekomen, de toekenning of de weigering van de exploitatievergunning niet mocht beïnvloeden; dat hij voorts betoogt dat de redengeving dat de exploitatie plaats vindt in wederrechtelijk opgerichte gebouwen waarvoor de meerwaarde werd gevorderd en betaald, niet in aanmerking mag worden genomen als weigeringsmotief, vermits de wettelijkheid van de exploitatievergunning niet in het gedrang wordt gebracht indien de bedrijfsgebouwen zijn opgetrokken in strijd met de bouwvergunning; dat hij eveneens stelt dat indien de vestiging van een inrichting strijdig zou zijn met de geldende bestemmingsvoorschriften, dit niet kan volstaan om een weigering van een exploitatievergunning wettelijk te verantwoorden; dat hij tenslotte stelt dat het gewestplan Sint-Niklaas-Lokeren niet behoorlijk ter inzage van het publiek lag op het stadhuis, zoals blijkt uit een proces-verbaal van vaststelling, opgesteld op 14 februari 1995 door gerechtsdeurwaarder Etienne SNOECK; dat volgens verzoeker dit gewestplan zou moeten bestaan uit orthofotoplannen die de bestaande juridische toestand aanduiden, uit kaarten met de juridische toestand en uit kaarten met de eigenlijke bestemmingsgebieden van het gewestplan; dat, steeds volgens verzoeker, de bekendmaking te dezen niet behoorlijk is geschied, zodat het gewestplan niet verbindend is;

2.1.2. Overwegende dat de verwerende partij daartegenover stelt :

"Het middel is niet verder omschreven en in die zin vaag dat verzoeker niet aanduidt welke rechtsregel of welk algemeen rechtsbeginsel en/of beginsel van behoorlijk bestuur door de bestreden beslissing werd geschonden.

Het is vaste rechtspraak van de Raad van State dat de overheden die bevoegd zijn om een exploitatie-vergunning, vallende onder het ARAB-regime, te verlenen de voorschriften van de goedgekeurde plannen van aanleg dienen na te leven, inzonderheid de bindende en de verordenende kracht van het gewestplan moeten respecteren.

In casu kan de minister dan ook op wettige gronden de aangevraagde exploitatievergunning weigeren om reden dat de schrijnwerkerij van verzoeker niet bestaanbaar is met de bestemmingsvoorschriften die gelden voor het woon- en agrarisch gebied voorgeschreven door artikel 5.1.0., respectievelijk 11.4.1 van het K.B. van 28.12.1972 houdende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen.

Te dezen dient opgemerkt dat het middel niet steunt op de niet tegenstelbaarheid aan verzoeker van het gewestplan 'Sint-Niklaas-Lokeren' en derhalve niet genomen is uit de schending van onder meer de artikelen 159 en 190 van de Grondwet en van de artikelen 1, 10, 13 en 63 van de stedenbouwwet.

Het argument dat de bedrijfsgebouwen werden opgericht voordat de exploitatievergunning werd verleend en dat deze feitelijke vaststelling geen invloed mag hebben op het al dan niet verlenen van de exploitatievergunning is dan ook niet terzake dienend nu moet vastgesteld worden dat de inrichting (en niet noodzakelijk eveneens de gebouwen waarin de inrichting is ondergebracht) om reden van planologische onverenigbaarheid met het woon- en agrarisch gebied onbestaanbaar is";

2.1.3. Overwegende dat in de memorie van wederantwoord verzoeker nog betoogt dat uit het proces-verbaal van vaststelling van 14 februari 1995 van gerechtsdeurwaarder Etienne SNOECK te Sint-Niklaas blijkt dat het gewestplan nooit naar behoren ter inzage van het publiek is gelegd, dat dit niet enkel het geval is met de orthofotoplannen en kaarten met de juridische toestand, maar ook met de bestemmingskaarten, en dat hij op ontvankelijke wijze, in het inleidend verzoekschrift, deze onwettelijkheid heeft opgeworpen, zodat de Raad van State de toepassing van dit onwettelijk gewestplan dient te weigeren;

2.1.4. Overwegende dat verzoeker in zijn laatste memorie nogmaals beklemtoont dat, onder het stelsel van het ARAB, een duidelijk onderscheid bestond tussen een bouw- en een exploitatievergunning en dat de wettelijkheid van deze laatste niet in het gedrang wordt gebracht wanneer de bedrijfsgebouwen zijn opgetrokken in strijd met de gegeven bouwvergunning;

2.1.5. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie

daartegenover stelt dat dit niet relevant is, omdat het er immers om gaat te weten of de exploitatievergunning al dan niet bestaanbaar is met de bindende bepalingen van het gewestplan, en het antwoord daarop duidelijk negatief is;

2.1.6.1. Overwegende dat de overheid die bevoegd is voor het afleveren van een exploitatievergunning ertoe gehouden is de voorschriften van de geldende plannen van aanleg in acht te nemen; dat dit onder meer inhoudt dat zij de vergunning dient te weigeren indien de inrichting, of een gedeelte ervan, niet past in de bindende voorzieningen van het plan; dat daaraan geen afbreuk wordt gedaan door het feit dat de in artikel 5 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning neergelegde koppelingsregeling tussen de bouwvergunning en de milieuvergunning niet zou gelden ten aanzien van beslissingen waarbij beschikt wordt op een exploitatievergunningsaanvraag (ARAB-regime);

2.1.6.2. Overwegende dat de inrichting volgens het gewestplan Sint-Niklaas - Lokeren ten dele gelegen is in een agrarisch gebied; dat artikel 11 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen bepaalt wat 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 verblijfsgellegenheid 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 m 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";

2.1.6.3. Overwegende dat een schrijnwerkerij duidelijk niet in overeenstemming is met dit bestemmingsvoorschrift; dat dit door verzoeker als zodanig ook niet wordt betwist;

2.1.6.4. Overwegende dat verzoeker nog betoogt dat het gewestplan "niet verbindend" is doordat het niet volledig ter inzage werd gelegd ten stadhuize; dat het

regime van de bekendmaking van de gewestplannen ten tijde van de bestreden beslissing werd geregeld door artikel 13bis van de Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw, ingevoegd bij artikel 100 van het decreet van 23 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994; dat deze bepaling in essentie voorschrijft dat de normatieve delen van het plan ter inzage van de bevolking moeten liggen in elk betrokken gemeentehuis; dat krachtens artikel 108 van voornoemd decreet van 23 december 1993, de bepaling van artikel 100 van toepassing is op gewestplannen die definitief zijn vastgesteld vóór 1 januari 1994; dat het gewestplan Sint-Niklaas-Lokeren werd vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 november 1978; dat artikel 13bis van de Stedenbouwwet werd uitgevoerd door het besluit van de Vlaamse regering van 23 februari 1994 houdende bepaling van de normatieve en niet-normatieve delen van het definitief vastgestelde gewestplan; dat op grond van dit besluit de normatieve gedeelten, in de zin van artikel 13bis van de Stedenbouwwet, de stukken zijn die betrekking hebben op de gegevens bedoeld in artikel 12, eerste lid, 2° en 3°, tweede lid van dezelfde wet; dat aldus concreet bedoeld worden de maatregelen van aanleg, vereist om te voldoen aan de economische en sociale behoeften van het gewest, en, desgevallend, de algemene voorschriften van esthetische aard en de zaken die in een gemeentelijk algemeen plan zijn opgenomen; dat daaruit volgt dat het volstond dat de bestemmingsplannen, en niet de plannen betreffende de bestaande toestand, ter inzage werden gelegd op het gemeentehuis; dat uit het proces-verbaal van vaststelling opgemaakt door gerechtsdeurwaarder SNOECK op 20 februari 1995 niet blijkt dat de normatieve delen van het gewestplan niet ter inzage zouden zijn geweest op het stadhuis;

2.1.6.5. Overwegende dat verzoeker ook nog stelt dat de redengeving dat de exploitatie plaatsvindt in wederrechtelijk opgerichte gebouwen waarvoor de meerwaarde werd gevorderd en betaald, niet in aanmerking mag genomen worden als weigeringsmotief; dat in de bestreden beslissing vastgesteld wordt dat de exploitatie niet overeenstemt met de bestemmingsvoorschriften, en dat vervolgens wordt nagegaan of toepassing kan gemaakt worden van de regeling inzake de zonevreemde inrichtingen; dat wordt geconstateerd dat dit te dezen niet kan omdat er niet voldaan is aan artikel 45, § 8, b van de stedenbouwwet; dat er immers geen bouwvergunning voorhanden is, ook niet als er een meerwaarde betaald werd; dat in het kader van de door de verwerende partij gevolgde redenering (eventuele

toepassing regeling zonevreemde inrichtingen) de ontstentenis van een bouwvergunning dus wel degelijk in aanmerking mocht genomen worden; dat het middel niet gegrond is;

2.2.1. Overwegende dat in het tweede middel de schending wordt aangevoerd van "de motiveringsverplichting zoals vastgelegd in artikel 10 van het ARAB en voorzien bij de wet van 29 juli 1991"; dat verzoeker betoogt : "indien de exploitatievergunning wordt geweigerd om redenen van de geldende bestemmingsvoorschriften, zonder onderzoek te doen of deze terzake wel toepasselijk zijn, dan is de motivering niet voldoende concreet, niet toegespitst op onderhavig dossier en enkel een in algemene bewoordingen gestelde beschouwing, welke dan ook niet als een rechtsgeldig antwoord mag worden gezien";

2.2.2. Overwegende dat de verwerende partij in de memorie van antwoord stelt dat een verwijzing naar de beweegredenen van de bestreden beslissing volstaat om te stellen dat zij afdoende formeel gemotiveerd is;

2.2.3. Overwegende dat verzoeker in de memorie van wederantwoord nog betoogt dat geen onderzoek werd gedaan naar het tegenstelbaar en verbindend karakter van het gewestplan;

2.2.4. Overwegende dat verzoeker in de laatste memorie verwijst naar wat hij in de vorige geschriften heeft uiteengezet;

2.2. 5.1. Overwegende dat de vergunning werd geweigerd omwille van een stedenbouwkundige onverenigbaarheid; dat dit motief te dezen afdoende is om de weigeringsbeslissing te schragen; dat verzoeker niet aantoonde dat het gewestplan onwettig is; dat uit de bespreking van het eerste middel is gebleken dat het gewestplan tegenstelbaar is; dat het middel niet gegrond is;

2.3.1. Overwegende dat als derde middel de "schending van het rechtszekerheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur" wordt ingeroepen; dat verzoeker betoogt dat het gedrag van de overheid bij hem bepaalde verwachtingen wekte, omdat een bouwwerk waarvoor geen bouwvergunning werd afgegeven jarenlang werd gedoogd; dat het volgens hem onbillijk en niet verant-

woord is dat het bestuur het herstel van de wettigheid zou mogen nastreven wanneer een toestand reeds vijftien jaar bestaat; dat hij stelt dat hij omwille van het stilzitten van de overheid erop mocht vertrouwen dat hij in zijn bestaande situatie niet meer door het bestuur zou worden bedreigd;

2.3.2. Overwegende dat de verwerende partij in de memorie van antwoord betoogt :

"In casu dient vastgesteld te worden dat uit de feitelijke gegevens van de voorliggende zaak blijkt dat zowel op het vlak van de bouwvergunning als op dit van de exploitatievergunning de overheid duidelijk heeft aangegeven dat het verzoeker niet toegelaten was een bedrijfsgebouw op te richten gelegen in het agrarisch gebied en het hem tevens verboden was op (de)zelfde plaats een schrijnwerkerij te exploiteren : Op 24 mei 1982 weigerde de minister in beroep de gevraagde bouwvergunning en bij besluit van 4.12.1989 werd de destijds aangevraagde exploitatievergunning definitief geweigerd. Het standpunt van de overheid is derhalve zeer duidelijk. Zij weigert aan verzoeker toelating te verlenen om op die locatie een schrijnwerkerij uit te baten.

Het is evident dat slechts positieve gevolgen kunnen gehecht worden aan het stilzitten van het bestuur indien de burger een aanvraag richt aan het bestuur waarin hij duidelijk omschrijft wat hij van dit bestuur verwacht. In casu dient vastgesteld dat alle door verzoeker gedane aanvragen tot het bekomen van een bouw- en exploitatievergunning door de overheid negatief beantwoord werden en het ongepast en onjuist is gewag te maken van het zogenaamd stilzitten van de overheid. Uit de houding die de overheid in het verleden heeft aangenomen kan alleen maar een voor verzoeker nadelige gedragslijn afgeleid worden.

Uit het louter tijdsverloop tijdens hetwelk verzoeker de onwettig opgerichte bouwwerken heeft in stand gehouden en op illegale wijze een schrijnwerkerij heeft geëxploiteerd, kan onmogelijk afgeleid worden dat de overheid deze toestand heeft gedoogd, laat staan stilzwijgend heeft toegelaten";

2.3.3. Overwegende dat verzoeker in de memorie van wederantwoord stelt dat het middel geen nadere uiteenzetting behoeft;

2.3.4. Overwegende dat uit het in stand houden van een illegale situatie bezwaarlijk rechten kunnen geput worden op het verkrijgen van een vergunning; dat het middel niet gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van verzoeker.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op twaalf december tweeduizend en twee, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
	Th. VAN RAEMDONCK,	toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

Th. VAN RAEMDONCK.

M.-R. BRACKE.