

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 204.573 van 1 juni 2010
in de zaak A. 190.685/X-14.001.**

In zake: de n.v. PITTERY-VERHELST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Katia Bouve
kantoor houdend te 8420 DE HAAN
Mezenlaan 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

1. de gemeente ZUIENKERKE
2. de deputatie van de provincieraad van WEST-VLAANDEREN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 BRUGGE
Gerard Davidstraat 46, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 december 2008, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 4 september 2008 van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen houdende de goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (GRUP) “zonevremde horecazaken niet gelegen in een woonkorrel of langs de N371 of de N9” voor de gemeente Zuienkerke, zoals definitief vastgesteld door de gemeenteraad van Zuienkerke op 26 juni 2008 en bestaande voor 3 deelplannen uit een plan bestaande toestand, een bestemmingsplan, stedenbouwkundige voorschriften en een toelichtingsnota met uitsluiting van het deelplan “De Grote Stove” (in blauw omrand op het bestemmingsplan en in de stedenbouwkundige voorschriften).

II. Verloop van de rechtspleging

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

aanzien van de tweede verwerende partij en een toelichtende memorie ten aanzien van de eerste verwerende partij ingediend.

Adjunct-auditeur Sofie De Doncker heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De tweede verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 april 2010.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Katia Bouve, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Pieter-Jan Staelens, die loco advocaat Bart Staelens verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Sofie De Doncker 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. Op 19 januari 2006 keurt de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (hierna: GRS) van Zuienkerke goed.

4. In uitvoering van bepalingen uit het richtinggevend en bindend gedeelte van het GRS wordt een voorontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) “Zonevreemde horecazaken niet gelegen in een woonkorrel of langs de N371 of de N9” opgemaakt. Doel van het GRUP is een gebiedsgerichte oplossing te zoeken om de zonevreemde constructies rechtszekerheid te geven.

Concreet gaat het binnen dit GRUP om de horecazaken “De Zilveren Zwaan”, “Hoeve Ten Doele” en “De Grote Stove”. De verzoekende partij is eigenaar van “De Grote Stove”, een familiaal landbouwbedrijf/vakantiehoeve/restaurant/feestzaal gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied van het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgesteld gewestplan Brugge-Oostkust.

5. Op 1 maart 2007 geeft de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen het volgende voorwaardelijk gunstig advies omtrent het deelplan “De Grote Stove”:

“Een deel van de constructies in dit deelplan worden gebruikt voor agrarische activiteiten. Er wordt gevraagd om het deelplan te beperken tot de constructies die effectief zonevreemd zijn. Dit betekent dat enkel de woning en de verbruikszaal in het plangebied kunnen opgenomen blijven. Uit de vergunningstoestand en het plan bestaande toestand is onvoldoende af te leiden welke functie waar vergund is. De vraag wordt bijvoorbeeld gesteld op welk gedeelte van de bebouwing de vergunning dd. 22 december 1997 betrekking heeft. Ook ontbreken de vergunningen voor het overdekt gedeelte en het aanliggende gebouw met plat dak. Het is niet de bedoeling om via een ruimtelijk uitvoeringsplan wederrechtelijk tot stand gekomen constructies tout court te regulariseren. Wel dient vanuit een goede ruimtelijke ordening geoordeeld te worden in functie van een gewenst toekomstbeeld. Er wordt gevraagd om in functie van de toekomstvisie de vergunningstoestand verder te verduidelijken. Het plan bestaande toestand vermeldt een vergunning voor het wijzigen van graanschuur tot verbruikszaal. Er wordt op gewezen dat hiermee geen horecazaak vergund werd. De functieverruiming naar horeca kan gemotiveerd worden vanuit de selectie van de Grote Stove in het structuurplan als lokaal toeristisch - recreatief knooppunt. Deze functieverruiming kan enkel binnen hetzelfde bouwvolume als de vergunde verbruikerszaal”.

6. Op 6 maart 2007 geeft het agentschap R-O Vlaanderen een ongunstig advies, waarin onder meer het volgende wordt gesteld:

“Door het ontbreken van gedetailleerde gegevens over de vergunde bestaande toestand en het algemeen karakter van de voorschriften die geen rekening houdt met de vergunningtoestand of het afbraakarrest, resulteert dit RUP in een eindtoestand die een wezenlijke uitbreiding van de te behouden zaken inhoudt, wat strijdt met het GRS.

(...)

Voorliggende documenten bevatten geen aanduidingen over het aspect vakantiehoeve. Waar situeren zich de hoevertoerisme-activiteiten? Er wordt ook geen melding gemaakt van eventuele vergunningen (met inbegrip van functiewijziging) voor hoevertoerisme of restaurant. Het dossier maakt evenmin duidelijk dat de bestaande toestand in wezenlijke mate het gevolg is van wederrechtelijke uitbreidingen. Op welke wettelijke gronden binnen de stedenbouwwetgeving een milieuvergunning werd afgeleverd voor de zonevreemde ULM- activiteiten is evenmin duidelijk. Is de opname van de

toegangsweg niet opportuun (teneinde duidelijkheid te verschaffen over verhardingen, breedte, publiciteitsvoorzieningen,...)?

Besluit: voorliggend RUP beoogt de regularisatie van een wederrechtelijk uitgebreid zonevreemd horecacomplex, wat strijdt met de vigerende beleidskaders, zowel met het RSV, PRS als het GRS. Voorliggend plan dient bijgevolg ongunstig geadviseerd”.

7. Op 29 november 2007 wordt het ontwerp van GRUP “Zonevreemde horecazaken niet gelegen in een woonkorrel of langs de N371 of de N9” voorlopig vastgesteld door de gemeenteraad van Zuilenkerke.

Het deelplan “De Grote Stove” voorziet een zone voor horecabedrijf, een zone voor wegenis en een zone voor agrarisch gebied. In de laatstgenoemde zone zijn naast een grondgebonden landbouwfunctie tevens kamers met toeristische dienstverlening, huurvakantiewoningen en jeugdkampen toegelaten en zijn als nabestemming onder meer kantoor of dienstenfunctie, toeristisch-recreatieve verblijven, agrarisch verwante recreatieve bedrijven en plattelandstoerisme toegelaten. In de toelichtingsnota wordt met betrekking tot het deelplan “De Grote Stove” het volgende gesteld:

“De gemeente (...) verklaart zich (...) niet akkoord met de stelling dat er telkens moet vertrokken worden van de vergunde toestand (en niet de bestaande toestand) bij het bepalen van de ontwikkelingsperspectieven voor de horecazaken. In het verslag van de plenaire vergadering werd dit reeds kort aangehaald en geargumenteed. De gemeente wenst hierop dieper in te gaan. De stelling ingenomen door de Gewestelijk Stedenbouwkundig Ambtenaar en de DRUM, is duidelijk in strijd met de gerenommeerde rechtsleer maar vooral met de vaste rechtspraak van de Raad van State. (...). Het is derhalve duidelijk dat een bestuur dat over een toekomstige ordening en bestemming van een gebied moet oordelen ook rekening dient te houden met eventuele onwettige constructies. Er moet met betrekking tot alle constructies, ook de onwettige, geoordeeld worden over de toekomst van het gebied. Het enkel feit dat in een bepaald te ordenen gebied ook onwettige constructies zijn opgericht kan dus geenszins tot de conclusie leiden dat het opmaken van een toekomstig ordeningsplan in dit gebied enkel een regularisatiedoel zou hebben of strijdig zou zijn met de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Integendeel dient een gemeentebestuur bij het opmaken van een ruimtelijk uitvoeringsplan rekening te houden én met de bestaande juridische toestand én met de feitelijke toestand, zijnde de toestand zoals hij is op het ogenblik van de opmaak van het ordeningsplan. Het gemeentebestuur is daarbij niet verplicht de bestaande onwettige toestand te bevestigen in het toekomstige plan, maar niets belet anderzijds dat de bestaande toestand kan bevestigd worden.(...).

In casu dient vastgesteld te worden dat dit RUP tot stand gekomen is (en tot doel heeft) vanuit de zorg tot verweving van de economische activiteiten met de functies in de omgeving teneinde iedere overmatige burenlust op te lossen of te voorkomen met een goed nabuurschap als uitgangspunt; teneinde ondermeer in overeenstemming te worden gebracht met de omgevende agrarische en zonevreemde activiteiten. Het RUP steunt op een ruimtelijke afweging die rekening houdt met de gevolgen van het behoud van de bestaande bedrijven voor de omgeving, eveneens rekening houdend met het garanderen van de bestaanszekerheid en leefbaarheid van deze historisch gegroeide

horecazaken. Het RUP beoogt een ruimtelijke kwalitatieve invulling; de regularisatie van de (beperkte) overtredingen is hieraan totaal ondergeschikt”.

8. Ter gelegenheid van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 28 december 2007 tot en met 26 februari 2008 geeft de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen in zitting van 21 februari 2008 over het deelplan “De Grote Stove” het volgende voorwaardelijk gunstig advies:

“Uit de vergunningstoestand blijkt dat de huidige keuken en de overdekking van het terras niet als vergund kunnen beschouwd worden. Het PRS-WV stelt dat zonevreemde horecazaken hoogstens kunnen bestendigd worden. Hierbij dient uitgegaan te worden van de juridische toestand. Er kan niet akkoord worden gegaan met een bestendiging van de keuken en het overdekt terras wanneer deze zijn opgetrokken na 14/06/1999 (datum van toekennen van de vergunning tot verbouwen schuur binnen de bestaande dakvlakken tot feestzaal).

(...)

Er worden voorschriften opgenomen over toegelaten functies conform het beleidskader voor kleinschalige toeristisch-recreatieve plattelandsactiviteiten (2.4.1). Hierbij dient bijkomend verordend vastgesteld te worden dat de kamers met toeristische dienstverlening en de huurvakantiewoningen enkel kunnen binnen de bestaande bebouwing. De stedenbouwkundige voorschriften bevatten bepalingen inzake mogelijke nabestemmingen. Het doel van de opmaak van een gemeentelijk RUP voor zonevreemde activiteiten is het geven van rechtszekerheid aan bestaande horecazaken en niet om bijkomende mogelijkheden te bieden. Het toekennen van een nabestemming past niet binnen deze filosofie. Het is daarom aangewezen deze nabestemmingen te schrappen. Ook hier dient in de voorschriften voor functionele verbouwing (2.4.2.1) te worden toegevoegd dat de functionele verbouwing niet kan gepaard gaan met een capaciteitsverhoging”.

9. Op 25 februari 2008 geeft het agentschap R-O Vlaanderen het volgende ongunstig advies:

“4. verenigbaarheid met Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen

Zuilenkerke is volgens het RSV gelegen in het buitengebied, waar een beleid inzake bescherming van de open ruimte-functies (landbouw, natuur, bos,...) vooropstaat. Nieuwe activiteiten dienen geconcentreerd in de stedelijke gebieden en de kernen van het buitengebied. Voor bestaande activiteiten is de ruimtelijke draagkracht van de omgeving bepalend, schaalvergroting is hoe dan ook niet wenselijk. Dit wordt verder vertaald in het PRS dat stelt dat de bestaande horeca buiten de kernen enkel kan uitbreiden (na ruimtelijke afweging) om functionele redenen.

(...) Voorliggend RUP voorziet voor de detailplannen de Zilveren Zwaan en De Grote Stove regularisatie van wezenlijke uitbreidingen, wat strijdt met vermelde beleidsvisies. In concreto gaat het over het af te breken gedeelte (overeenkomstig bovenvermeld afbraakvonnis) voor De Zilveren Zwaan en de keuken en de overdekking terras (in wezen een uitbreiding van de feestzaal) voor de Grote Stove. Hiermee gaat de gemeente in tegen de duidelijke stellingnames terzake zoals hierboven letterlijk (in cursief) geciteerd.

Onder punt 1.13.2 van de toelichtingsnota wordt gepoogd te argumenteren waarom uitgegaan wordt van de bestaande toestand en niet vanuit de bestaand en vergunde toestand. Er wordt aangegeven dat een RUP onder 'de weergave van de feitelijke en juridische toestand' de effectieve bestaande toestand dient te vermelden, ook indien dit een onwettige toestand betreft. Er wordt ook aangegeven dat een overheid bij het vastleggen van de inhoud van een RUP rekening kan houden met onwettige constructies; dat een RUP een onwettige toestand kan bevestigen; dat dit niet per se een strijdigheid met het RSV inhoudt. Een ruimtelijke afweging kan immers leiden tot de conclusie dat regularisatie tot een ruimtelijk kwalitatieve ordening kan leiden, wat op zich strookt met het algemeen belang.

Met deze stelling kan akkoord gegaan worden, doch hiermee wordt niet weerlegd dat de beoogde regularisaties effectieve uitbreidingen zijn ten opzichte van de vergunde toestand. De gemeente gaat tevens voorbij aan het feit dat bij de beoordeling van een RUP de planopties dienen getoetst te worden aan de vigerende beleidsplannen, zijnde het RSV en PRS; dat hieruit onmiskenbaar strijdigheid blijkt en dat derhalve voorliggend RUP niet in aanmerking komt voor detailplannen 1 en 3.

5. toetsing aan het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan

De toelichtingsnota verwijst naar de bindende en richtinggevende bepalingen waarin vermeld staat dat een RUP zal opgemaakt worden voor de ontwikkelingsperspectieven van horecazaken in de open ruimte. Het RUP geeft hieraan uitvoering. Het GRS maakt onderscheid tussen horecazaken van eerste en tweede orde. Het GRS stelt dat horecazaken van de eerste orde (mobiliteitsgenererende zaken zoals grotere café-restaurants, al dan niet met feestzaal) kunnen behouden blijven en beperkt kunnen uitbreiden door een functionele verbouwing in functie van het bereiken van een hoger comfort.

Gezien voorliggend RUP geen rekening houdt met de vergunningstoestand of het afbraakarrest, resulteert dit RUP in een eindtoestand die een wezenlijke uitbreiding van de te behouden zaken inhoudt, wat strijdt met het GRS".

10. Op 18 maart 2008 formuleert de Gecoro van Zuienkerke zijn gecoördineerd advies, waarbij de adviezen van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen en van het agentschap R-O niet worden bijgetreden. In dit advies wordt onder meer het volgende gesteld:

"M.b.t. de verenigbaarheid t.o.v. het RSV (Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen)

Er kan niet akkoord worden gegaan met de visie van het Agentschap om volgende redenen:

- overwegende dat in het RSV is opgenomen dat voor bepaalde activiteiten de ruimtelijke draagkracht voor de omgeving bepalend is en dat schaalvergroting hoe dan ook niet wenselijk is
- overwegende dat het hier wel degelijk bestaande bedrijven betreffen die reeds verschillende jaren bestaande zijn
- overwegende dat, gelet op de stedenbouwkundige vergunning van de Zilveren Zwaan van 04/09/1989 kan gesteld worden dat het een vergunde toestand betreft met gunstig advies van de toenmalige AROHM
- overwegende dat de uitbreidingen allen betrekking hebben op de site zelf en geen bijkomende schade of hinder veroorzaken voor de omgeving waardoor kan gesteld worden dat hier bijgevolg geen sprake is van schaalvergroting

M.b.t de verenigbaarheid t.o.v. het PRS (Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan West-Vlaanderen)

Er kan niet akkoord worden gegaan met de visie van het Agentschap om volgende reden:

- overwegende dat in het PRS is opgenomen dat de bestaande horecazaken buiten de kernen enkel kunnen uitbreiden na ruimtelijke afweging om functionele redenen
- overwegende dat hier tevens sprake is van bestaande zaken 'niet van bestaande vergunde of vergund geachte zaken'
- overwegende dat de provincie gunstig advies geeft en zelf stelt dat de aanvraag in overeenstemming is met het PRS

M.b.t. de verenigbaarheid t.o.v. het GRS (Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan Zuienkerke)

Er kan niet akkoord worden gegaan met de visie van het Agentschap om volgende reden:

- overwegende dat in het GRS is opgenomen dat bestaande horecazaken van eerste orde (mobiliteitsgenererende zaken) kunnen behouden blijven en beperkt kunnen uitbreiden door een functionele verbouwing in functie van het bereiken van een hoger comfort
- overwegende dat ook in het GRS sprake is van bestaande horecazaken
- overwegende dat in het RUP onder de beschrijving van de 'weergave van de feitelijke en juridische toestand' de effectief bestaande toestand dient te worden vermeld (rechtsleer)
- overwegende dat de visie van het RUP in overeenstemming is met deze van het GRS".

11. Op 26 juni 2008 stelt de gemeenteraad van Zuienkerke het GRUP "Zonevreemde bedrijven" definitief vast. Het deelplan met betrekking tot "de Grote Stove" blijft opgenomen. De hiervoor (nr. 7) genoemde zones en bestemmingen blijven behouden.

Op het in het GRUP opgenomen detailplan staan de zonder voorafgaandelijke stedenbouwkundige vergunning opgerichte keuken en het overdekt terras afgebeeld.

12. Op 4 september 2008 keurt de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen het GRUP "Zonevreemde horecazaken niet gelegen in een woonkorrel of langs de N371 of de N9" voor de gemeente Zuienkerke, voor 3 deelplannen bestaande uit een plan bestaande toestand, een bestemmingsplan, stedenbouwkundige voorschriften en een toelichtingsnota goed "met uitsluiting van het deelplan 'De Grote Stove' (in blauw omrand op het bestemmingsplan en in de stedenbouwkundige voorschriften)". Dit is het bestreden besluit, waarin onder meer het volgende wordt gesteld:

"Het deelplan 'De Grote Stove' is niet in overeenstemming met de principes van het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan (PRS-WV). Uit de vergunningstoestand blijkt dat de huidige keuken en de overdekking van het terras niet als vergund kunnen beschouwd worden. Het PRS-WV stelt dat

zonevreemde horecazaken kunnen bestendig worden en hoogstens kunnen uitbreiden omwille van dwingende maatregelen. Hierbij dient uitgegaan te worden van de juridische toestand. Gezien er op 14/09/1999 een vergunning werd verleend tot verbouwen van de schuur binnen de bestaande vlakken tot feestzaal, werd er in het advies van de deputatie op het ontwerp tijdens het openbaar onderzoek van uitgegaan dat de vergunningverlener op de hoogte was van alle stedenbouwkundige overtredingen op de site en er stilzwijgend mee akkoord is gegaan. Bij nader onderzoek van betreffende vergunningsaanvraag, blijkt echter dat de vergunningverlener werd misleid. Zo wordt in het dossier via een uittreksel uit het kadaster aangetoond dat de keuken er in 1998 reeds was, terwijl er in de aanvraag die leidde tot de vergunning van 14/06/1999 geen melding wordt gemaakt van de keuken (op het inplantingsplan wordt de vroegere, beperkte berging weergegeven). Uit het dossier blijkt verder dat de overdekking van het terras dateert uit dezelfde periode als de toekenning van betreffende vergunning. Dit betekent dat deze overdekking is gebeurd zonder dat dit voorzien was in de stedenbouwkundige vergunning. Vandaar dat niet kan akkoord gegaan worden met een bestendiging van de keuken en de overdekking van het terras. Verder bevatten de stedenbouwkundige voorschriften bepalingen inzake mogelijke nabestemmingen. Het doel van de opmaak van het gemeentelijk RUP voor zonevreemde horecazaken moet echter het geven van rechtszekerheid aan bestaande horecazaken zijn. Het kan niet de bedoeling zijn om bijkomende mogelijkheden te bieden. Het toekennen van een nabestemming past niet binnen deze filosofie. Omwille van deze redenen wordt het deelplan 'De Grote Stove' van goedkeuring onthouden ”.

IV. Onderzoek van het enig middel

A. Uiteenzetting van het middel

13. Het enig middel wordt als volgt uiteengezet:

“Enig middel - Schending van artikel 38, § 1 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening van 18 mei 1999, schending van het beginsel dat elke rechtshandeling moet gesteund zijn op in feite en in rechte aanvaardbare motieven, schending van het zorgvuldigheidsbeginsel.

1/ In het bestreden besluit is het hoofdmotief dat geen goedkeuring kan worden gegeven aan het deelplan 'De Grote Stove' omdat er niet vergunde constructies zijn in opgenomen. Bijkomend wordt verwezen naar de voorschriften 'nabestemming' die niet zouden kunnen opgenomen worden in het GRUP.

Het staat echter vast dat zelfs indien er in het deelplan geen voorschriften 'nabestemming' zouden zijn opgenomen de Bestendige Deputatie haar goedkeuring zou hebben onthouden omdat ze zich op het principieel standpunt stelt dat het opnemen van de keuken en het overdekt terras in het deelplan niet zou kunnen.

De Bestendige Deputatie redeneert blijkbaar in essentie dat bij het beoordelen van het al dan niet goedkeuren van een GRUP er moet rekening gehouden worden met de 'juridische toestand', waaronder ze dan blijkbaar 'vergunde toestand' begrijpt. Dit principieel standpunt klopt echter niet, zoals verzoeker hierna zal aantonen.

2/ 1^{ste} onderdeel: er dient bij de opmaak van een ordeningsplan rekening worden gehouden met de feitelijke en juridische toestand, met inbegrip van de onvergunde constructies.

Een ruimtelijk uitvoeringsplan wordt omschreven als een plan dat de toekomstige bestemming, inrichting of beheer aangeeft van een gebied dat een deel of delen van een grondgebied van respectievelijk het Gewest, de provincie of de gemeente of een plan dat een juridisch verbindende concretisering aangeeft van de ruimtelijke ordening, waarvan de hoofdlijnen in het corresponderend structuurplan zijn weergegeven.

De decretale inhoud van een ruimtelijk uitvoeringsplan is vervat in artikel 38, § 1, eerste lid DRO. Een ruimtelijk uitvoeringsplan bevat verplichtend een grafisch gedeelte dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing, een tekstgedeelte dat de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake bestemming, de inrichting en/of het beheer omvat en de weergave van de feitelijke en juridische toestand.

Omtrent de 'weergave van de feitelijke en juridische toestand' leest men in de rechtsleer (...):

Alle ruimtelijke uitvoeringsplannen dienen een weergave van de 'feitelijke en juridische toestand' van het te ordenen gebied te bevatten. Wat hieronder te verstaan dient te worden is in het DRO niet gedefinieerd, zodat het in zijn gewone taalkundige betekenis dient te worden begrepen. Het omvat de aanduiding van de bestemming die het gebied, bestreken door het ruimtelijk uitvoeringsplan, reeds in feite en in rechte heeft verkregen. Het is derhalve de werkelijk bestaande of verwezenlijkte toestand, die o.i. in voorkomende geval ook een onwettige toestand kan zijn.

Het is o.i. redelijk aan te nemen dat de bestaande toestand wordt aangegeven, die toestand is zoals die bestaat op het tijdstip dat het ontwerp van het uitvoeringsplan wordt opgemaakt. In de praktijk zal dit, gelet op de stringente termijnregeling die bestaat tussen het ogenblik van de voorlopige vaststelling enerzijds en de definitieve vaststelling anderzijds, in de regel geen bijzondere problemen doen rijzen.

Ingeval de bestaande feitelijke toestand en de bestaande rechtsstoestand met elkaar niet overeenstemmen, moeten beide worden aangegeven indien dat nodig is voor een correcte en afdoende voorlichting van de belanghebbenden en van de overheden die in de procedure tussenkomen.

De eerste paragraaf van voormeld citaat wordt in voetnoot (162) nog als volgt verduidelijkt:

De beslissing over de toekomstige aanleg van een gebied mag immers niet uitsluitend berusten op een abstracte opvatting over een ideale aanleg. Ze moet ook op een voldoende wijze rekening houden met de bestaande toestand met het oog op de instandhouding of de verbetering ervan (...) wat dus kan inhouden dat deze bestaande toestand een onwettige feitelijke toestand weergeeft. (...).

Het is derhalve duidelijk dat een bestuur dat over een toekomstige ordening en bestemming van een gebied moet oordelen ook rekening dient te houden met eventueel onwettige constructies. Er moet met betrekking tot alle constructies, ook de onwettige, geoordeeld worden over de toekomst van het gebied.

Het enkele feit dat in een bepaald te ordenen gebied ook onwettige constructies zijn opgericht kan dus geenszins tot de conclusie leiden dat het opmaken van een toekomstig ordeningsplan in dit gebied enkel een regularisatiedoel zou hebben of strijdig zou zijn met de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Integendeel dient een gemeentebestuur bij het opmaken van een sectoraal BPA of bij het opmaken van een ruimtelijk uitvoeringsplan rekening te houden én met de bestaande juridische toestand én met de feitelijke toestand, zijnde de toestand zoals hij is op het ogenblik van de

opmaak van het ordeningsplan. Het bestuur is daarbij niet verplicht de bestaande onwettige toestand te bevestigen in het toekomstig plan, maar niets belet anderzijds dat de bestaande toestand kan bevestigd worden.

Stellen dat enkel zou kunnen rekening gehouden worden met de 'juridische toestand' waaronder de 'vergunde toestand' wordt begrepen is een onjuist en dus onwettig uitgangspunt.

Omtrent voormelde principes kan eveneens verwezen worden naar volgende arresten van de Raad van State.

(...)

Deze zaak betrof een sectoraal BPA dat de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Ruimtelijke Ordening, Wetenschappen en Technologische Innovatie had goedgekeurd. De verzoekende partij had onder meer aangevoerd dat een sectoraal BPA niet kan opgemaakt worden om een bouw misdrijf te regulariseren. De Raad van State overwoog wat volgt (de belangrijkste passages worden vetgedrukt):

Overwegende dat uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, waarbij het genoemde lid in artikel 14 van het decreet van 22 oktober 1996 is ingevoegd, blijkt dat die bepaling is bedoeld om gedurende een bepaalde overgangperiode, in afwachting van het aannemen van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, een oplossing te bieden voor zonevreemde bedrijven; dat die oplossing moet steunen op een toetsing van de ruimtelijke draagkracht van de betrokken bedrijven (verslag namens de commissie, Parl. St., VI Parl., 1998-99, nr. 1332-8, pp. 36-38); dat aan de bedoeling om een oplossing te bieden voor dringende problemen is herinnerd in de omzendbrief RO 2000/1 van de Vlaamse Minister van Economie, Ruimtelijke Ordening en Media van 29 september 2000 over het planologisch attest, het bedrijfs-BPA en het sectoraal BPA - zonevreemde bedrijven (inzonderheid in de punten 2.1.1 en 3);

Overwegende dat in het bestreden besluit wordt verwezen naar het positief planologisch attest, op 12 februari 2001 aan de tussenkomende partij verleend door het College van burgemeester en schepenen van de stad Deinze; dat uit dit planologisch attest blijkt dat slechts een deel van de aanwezige bebouwing van het bedrijf van de tussenkomende partij behoorlijk vergund is, en dat de tussenkomende partij, hoewel milieuvergunningsplichtig, niet meer over een milieuvergunning beschikt, welke toestand het gevolg is van het feit dat het bedrijf van de tussenkomende partij 'omgevings-zonevreemd' is; dat in het attest voorts wordt verwezen naar de motivatie die de tussenkomende partij voor haar aanvraag heeft gegeven, met name het opheffen van de zonevreemdheid om de exploitatie te vrijwaren en om de regularisatie van de niet vergunde delen mogelijk te maken; dat de minister uit die gegevens heeft kunnen afleiden dat het bestreden bijzonder plan van aanleg het geëigende instrument is om, in afwachting van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, het probleem van het bedrijf van de tussenkomende partij als zonevreemd bedrijf op te lossen;

Overwegende dat, in zoverre in het middel wordt aangevoerd dat het bestreden besluit genomen zou zijn met als enig doel het creëren van de mogelijkheid voor de tussenkomende partij om een milieuvergunning te verkrijgen en om de werken en handelingen die zonder de vereiste stedenbouwkundige vergunning zijn uitgevoerd te laten regulariseren, uit het bestreden besluit blijkt dat het steunt op een ruimtelijke afweging die, hoewel beperkt, strookt met de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen; dat met name wordt overwogen dat het bestreden bijzonder plan van aanleg tot stand gekomen is 'vanuit de zorg tot verweving van

de economische activiteiten (van het bedrijf van de tussenkomende partij) met de functies in (zijn) omgeving, teneinde iedere overmatige burenlust op te lossen en te voorkomen, met een goed nabuurschap als uitgangspunt'; dat in het bestreden besluit voorts wordt aangegeven, met verwijzing naar de concrete inhoud van het bestemmingsplan en de stedenbouwkundige voorschriften, hoe de overlast voor de omgeving zo beperkt mogelijk wordt gehouden; dat aldus blijkt dat, zo het bestreden besluit weliswaar is ingegeven door de bedoeling om voor de tussenkomende partij een oplossing te zoeken die het haar mogelijk kan maken voor haar bedrijf de nodige vergunningen te verkrijgen, het niettemin steunt op een ruimtelijke afweging die rekening houdt met de gevolgen van het behoud van het bestaande bedrijf voor de omgeving; dat met andere woorden niet enkel met de belangen van de tussenkomende partij rekening gehouden is;

Overwegende dat het middel niet kan worden aangenomen;

Uit dit arrest blijkt dat perfect kan rekening gehouden worden met niet-vergunde constructies bij de opmaak van een sectoraal BPA.

Er kan niet worden vanuit gegaan dat het rekening houden met onvergunde constructies gelijk zou staan met het willen regulariseren van onvergunde constructies. Het gaat daar niet over. Het gaat er integendeel over dat men met de gehele bestaande toestand moet rekening houden bij het beoordelen van de toekomstige gewilde toestand.

(...)

Deze zaak betrof een sectoraal BPA 'zonevrije terreinen en gebouwen voor sport-, recreatie en jeugdactiviteiten', goedgekeurd door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening. De verzoekende partij had onder meer aangevoerd dat de gemeente enkel kon rekening houden met de 'vergunningssituatie' van de bestaande toestand. De Raad van State overwoog wat volgt (...):

Overwegende dat - daargelaten de vraag of, zoals de tweede verwerende partij betoogt, het voornoemde artikel 14, vijfde lid, van het coördinatiedecreet zo moet worden begrepen dat het afwijkt van het voornoemde artikel 4 DRO, in die zin dat, in de overgangperiode, van het gewestplan afwijkende bijzondere plannen van aanleg kunnen worden aanvaard mits de gemeente heeft beslist tot de opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en de ruimtelijke afweging gebeurt in het licht van het aangevatte planningsproces en op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen - in deze stand van het geding de vaststelling volstaat dat bij het aannemen, respectievelijk het goedkeuren van een sectoraal bijzonder plan van aanleg in de zin van het genoemde artikel 14, vijfde lid, de bevoegde overheden daartoe, ook in het licht van de in artikel 4 DRO bepaalde doelstellingen, over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken; dat derhalve, wanneer een sectoraal bijzonder plan van aanleg wordt aangenomen en goedgekeurd op grond van een ruimtelijke afweging mede op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, de Raad van State in de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht enkel bevoegd lijkt om na te gaan of de bevoegde overheid bij de uitoefening van deze bevoegdheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen;

Overwegende dat artikel 4 DRO op het eerste gezicht op zich niet inhoudt dat, wanneer de bevoegde overheid beslist aan een planningsgebied voortaan een andere bestemming te geven, zij bij het maken van de keuzes terzake 'uiteraard rekening moet (...) houden met de vergunningssituatie van (de) bestaande toestand'; dat het te dezen volstaat

dat de overheid de voorziene bestemmingen en voorschriften heeft vastgesteld met een voldoende kennis van zaken, en daarbij is uitgegaan van een volledig en degelijk inzicht in de kenmerken van het plangebied, waaronder een correcte opname en weergave van de bestaande toestand; dat de bestaande toestand niet beperkt is tot de vergunde constructies; dat plannen van aanleg immers toekomstgericht zijn en derhalve bestemmingen kunnen vaststellen die niet noodzakelijk rekening houden met het al dan niet vergunde karakter van de constructies die in de feiten deel uitmaken van de bestaande toestand; dat derhalve het loutere feit dat de planoptie die in het betrokken plan van aanleg is vevat, uitgaat van de bestaande onvergunde toestand, niet ipso facto impliceert dat het betwiste plan van aanleg de door de verzoekende partijen aangehaalde bepalingen en beginselen zou miskennen; dat voor het overige de aangevoerde kritiek van de verzoekende partijen blijk geeft van een andere feitelijke beoordeling van de gegevens van de zaak dan die van de bevoegde overheden; dat het onderzoek van deze andere beoordeling de Raad van State uitnodigt tot een opportuiniteitsonderzoek hetgeen niet tot de bevoegdheid van de Raad behoort; dat, binnen het wettigheidstoezicht dat de Raad terzake vermag uit te oefenen, de verzoekende partijen aan de hand van deze andere beoordeling voorshands niet aannemelijk maken dat de bevoegde overheden in het licht van het door de verzoekende partijen aangevoerde artikel 4 DRO tot een conclusie zijn gekomen die de grenzen van de redelijkheid te buiten zou gaan;

Overwegende dat, wat de schending betreft van de ook nog in het middel aangevoerde algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de kritiek van de verzoekende partijen samenvalt met hetgeen hiervóór is uiteengezet; Overwegende dat, in wat als een tweede onderdeel kan worden beschouwd, de verzoekende partijen machtsafwending aanvoeren; dat er slechts sprake is van machtsafwending, als subsidiair middel, indien een bestuursoverheid de bevoegdheid welke bij de wet tot het bereiken van een bepaald oogmerk van algemeen belang is gegeven, gebruikt tot het nastreven van een ander doel en dit ongeoorloofde oogmerk het enige doel van de betrokken handeling is; dat het bestaan ervan kan worden afgeleid uit voldoende ernstige, welbepaalde en overeenstemmende vermoedens; dat het bestreden ministerieel besluit stelt dat 'het BPA op zich niet de bedoeling heeft om de in overtreding opgerichte constructies te regulariseren, maar een ruimtelijk kwalitatieve invulling beoogt'; dat een dergelijk doel strookt met het algemeen belang; dat uit de beweringen van de verzoekende partijen niet kan worden afgeleid dat de betrokken overheden hun respectieve bevoegdheden hebben gebruikt met als doel 'een illegaal particulier/gemeentelijk belang te dienen', laat staan dat is aangetoond dat dit het enige frauduleuze doel zou zijn van de bestreden besluiten; dat er geen redenen zijn om deze zaak op grond van machtsafwending naar de algemene vergadering van de afdeling administratie te verwijzen;

Uit dit arrest blijkt dat een sectoraal BPA dat vertrekt van de bestaande toestand, tzt de toestand van vergunde en niet-vergunde constructies, start van de correcte premissen voor de opmaak van een toekomstig ordeningsplan. Er blijkt eveneens dat een toekomstig ordeningsplan dat op zich niet tot doel heeft om de in overtreding opgerichte constructies te regulariseren, maar een ruimtelijke kwalitatieve invulling beoogt, een doel heeft dat strookt met het algemeen belang.

(...)

Deze zaak betrof een sectoraal BPA 'zonevremde recreatie', goedgekeurd door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening. De verzoekende partij had onder meer aangevoerd dat het sectoraal BPA zou

zijn gemaakt op maat van een exploitant en een vrijbrief zou zijn voor regularisatie. Er werd tevens aangevoerd dat een stedenbouwkundige vergunning werd geweigerd omwille van de ruimtelijke draagkracht, terwijl in het BPA het omgekeerde werd beslist. De Raad van State overwoog wat volgt (...):

Overwegende dat de verzoeker in een vierde middel de schending aanvoert van ‘de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals geconcretiseerd in het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel (het ‘patere legem’- beginsel)’,

‘Doordat het rechtszekerheidsbeginsel wordt aanzien als één van de basiskenmerken van het rechtsstaatprincipe: zowel de regelgeving, het bestuursoptreden en de rechtspraak moeten eraan beantwoorden (...); de overheid is daarbij alleszins gehouden door haar eigen regelgeving en beslissingen;

Terwijl verwerende partij, door haar goedkeuring te verlenen aan het voormelde Sectoraal BPA impliciet oordeelt dat de kwestieuze exploitatie de ruimtelijke draagkracht van het betrokken gebied niet overschrijdt, terwijl ter gelegenheid van de inwilliging van het bouwberoep (M.B. 31.08.2005) van de Gemachtigde Ambtenaar AROHM precies had geoordeeld dat dergelijke inrichting ruimtelijk niet was in te passen.

Toelichting

Er is reeds gewezen op het besluit van de verwerende partij d.d. 31.08.2005 houdende inwilliging van het beroep van de gemachtigde ambtenaar.

Het is bij lezing van dit volledige besluit (...) zeer duidelijk dat dit besluit is gedragen door motieven die niet beperkt zijn tot een perceelsgebonden visie, maar integendeel door een geïntegreerde visie die vertrekt vanuit de ruimtelijke draagkracht van het gehele gebied en de inpassing van de litigieuze exploitatie in dit gebied.

Er is hoger reeds gewezen op het advies van de Afdeling Land waarnaar het M.B. van 31.08.05 uitdrukkelijk verwijst, en welke overwegingen het zich eigen maakt:

‘Rekening houdend met een goede landinrichting die gericht is op een maximaal behoud van kwaliteitsvolle open ruimten in het algemeen en goede landbouwstructuren in het bijzonder worden dergelijke bedrijven (activiteiten) verwezen naar recreatiezones of reeds bestaande erven in structureel sterk aangetaste agrarische gebieden aansluitend bij belangrijke wooncentra wat hier niet het geval is, integendeel’.

En verder (eigen motivering van de verwerende partij):

‘... dat dergelijke inrichting in se door het specifiek recreatief karakter als zodanig niet past in dit ruim agrarisch gebied met verspreide bebouwing’.

‘Overwegende dat langs de wegzijde waar de inrichting gelegen is over een afstand van circa 300 meter afwisselend agrarische en para-agrarische bedrijven evenals enkele residentiële woningen voorkomen; dat langs de overzijde van de weg slechts uitzonderlijk bebouwing bestaat; dat langs de betrokken wegzijde geen enkel agrarisch of para-agrarisch bedrijf de te regulariseren bouwdiepte ook maar benadert; dat de omgeving zich verder over grote afstand laat beschrijven als een nog zeer gaaf agrarisch gebied’.

‘... dat het ter regularisatie voorliggend complex dan ook geen verwezenlijking is van de agrarische gebiedsbestemming en duidelijk schadelijk is voor de bestaande landbouwstructuren in het bijzonder en voor de kwaliteit van het agrarisch gebied en de open ruimte in het algemeen; dat de inrichting om hoger genoemde redenen dan ook onverenigbaar is met de eisen van een degelijke perceelsordening en de principes van een goede ruimtelijke ordening; dat de beslissing van de

bestendige deputatie het algemeen belang schaadt en in strijd is met een degelijk bestuur inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw’.

In het thans bestreden besluit (...) blijven die zelfde overwegingen kennelijk niet meer overeind.

Zoals reeds aangetoond bij de bespreking van het eerste en het tweede middel zijn de overwegingen hieromtrent niet in het bestreden besluit terug te vinden en ook niet gemaakt.

In het gemeenteraadsbesluit van 16.12.2005 (...), voorbereidende handeling voor het litigieuze M.B., wordt verwezen naar een advies van AROHM Gent waar het nu plots heet dat ‘de manege ruimtelijk aanvaardbaar is gezien de manege gelegen is binnen een bebouwingslint, dat deze dus geen agrarische structuren aantast en gezien dat een herstel in oorspronkelijke staat enkel een snipperperceel aan open ruimte zou vrijwaren’ (sic).

Verder wordt in het gemeenteraadsbesluit (...) uitdrukkelijk gesteld dat het ‘sectoraal BPA bedoeld is om de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden te garanderen van de bestaande terreinen en gebouwen die vanuit de ruimtelijke draagkracht van het gebied te verantwoorden zijn.’

Het valt niet in te zien hoe de verwerende partij met een interval van minder dan een jaar twee dergelijke diametraal tegengestelde posities kan innemen.

Duidelijk werd de regularisatievraag negatief beoordeeld, niet alleen omwille van de planologische onverenigbaarheid van dergelijke exploitatie, maar ook en vooral omwille van de ruimtelijke onverenigbaarheid in de ruime zin : een exploitatie van een manege met allerlei bijhorigheden past niet in een agrarisch gebied en het feit dat perceelsgewijs de bestemming zou worden veranderd, verandert aan die ruimtelijke bezwaren niets;

Overwegende dat het middel ervan uit lijkt te gaan dat de weigering van de regularisatieaanvraag zoals omschreven door de aanvrager om redenen van ruimtelijke onverenigbaarheid (benevens planologische onverenigbaarheid) het vertrouwen rechtvaardigt dat geen sectoraal bijzonder plan van aanleg voor eenzelfde inrichting kan worden verantwoord;

Overwegende dat de aard en de finaliteit van een aanvraag om stedenbouwkundige vergunning en de beoordeling ervan, en een beslissing om een sectoraal bijzonder plan van aanleg op te maken, niet gelijk zijn; dat in het eerste geval een aanvraag voorligt, zoals door de aanvrager zelf geformuleerd, die door de vergunningverlenende overheid moet worden beoordeeld op grond van de bestaande regelgeving en de bestaande juridische en feitelijke toestand; dat het in het tweede geval gaat om een initiatief van de overheid om in het algemeen belang, rekening houdend met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen, waarbij de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar worden afgewogen, de voorschriften vast te leggen met het oog op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling; dat planvoorschriften toekomstgericht zijn en de overheid bij de vaststelling ervan er niet toe gehouden is bestaande toestanden te bevestigen;

Overwegende dat het in die optiek niet met elkaar in tegenspraak lijkt, enerzijds, naar aanleiding van een regularisatieaanvraag zoals geformuleerd door de aanvrager, op grond van de geldende bestemmingsvoorschriften te oordelen dat het voorwerp van die aanvraag onverenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening, en anderzijds, naar aanleiding van de opmaak van een sectoraal bijzonder plan van aanleg,

waarvan de bestemmingsvoorschriften eenzelfde soort van inrichting mogelijk maken, te oordelen dat zodanige bestemming ruimtelijk aanvaardbaar is;

Overwegende dat het vierde middel niet ernstig is;

In dit arrest wordt duidelijk de finaliteit weergegeven van de opmaak van een ruimtelijk ordeningsplan. Naar bestemmingsmogelijkheden moet niet bevestigd worden 'wat is'. Het is integendeel precies de bedoeling om rekening houdend met de ruimtelijke draagkracht een nieuw kader te scheppen met het oog op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Het is daarbij perfect mogelijk om de bestaande (ook onvergunde) toestand in dit nieuwe kader te bevestigen, met planvoorschriften voor de verdere toekomstige ontwikkeling.

Conclusie:

Voormelde principes die gelden voor de opmaak van een sectoraal BPA gelden uiteraard evenzeer voor de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan. Beide plannen zijn ruimtelijke ordeningsplannen die een toekomstgericht karakter hebben.

Stellen dat enkel kan rekening gehouden worden met de vergunde toestand, zoals de Bestendige Deputatie doet in haar bestreden beslissing, is derhalve foutief.

3/ 2^{de} onderdeel : elk onvergunde constructie gelijk stellen met een uitbreiding van de bestaande toestand is eveneens foutief.

Even foutief is stellen dat een onvergunde toestand gelijk te stellen zou zijn met een toestand van uitbreiding. Dit is blijkbaar inderdaad het standpunt van de Bestendige Deputatie. Er wordt gesteld dat bestaande zonevreemde horecazaken volgens het PRS-WV slechts zouden kunnen bestendig worden. Een onvergunde toestand wordt blijkbaar sowieso geïnterpreteerd als uitbreiding.

Bij het beoordelen of er sprake is van een uitbreiding van een bestaande zonevreemde horecazaak moet evenzeer de bestaande feitelijke en juridische toestand worden beoordeeld.

Er kan immers niet worden aangenomen dat het beoordelen van de toekomstige ontwikkeling moet gebeuren met inbegrip van de onvergunde constructies, terwijl het beoordelen van toekomstige ontwikkeling waarbij er niet mag uitgebreid worden moet gebeuren zonder rekening te houden met de onvergunde constructies.

De feitelijke en juridische toestand van 'De Grote Stove' is :

- o een familiaal landbouwbedrijf dat vanaf eind de jaren '70 mede verblijfsaccommodatie aanbood en een restaurant inrichtte;
- o de vergunde geleidelijke uitbreidingen van het restaurant-gedeelte sinds 1995;
- o de onvergunde gedeelten (keuken en overdekt terras) opgericht vóór juli 1999.

Stellen dat het PRS-WV bepaalt dat de bestaande zonevreemde horecazaken niet kunnen uitbreiden, betekent niet dat elke onvergunde constructie moet geweerd worden uit het plan. Het betekent integendeel dat kan bestendig worden 'wat nu is', wat bestaand is.

In onderhavige zaak is de bestaande, 'feitelijk en juridische toestand' van de Grote Stove, de toestand zoals hierboven beschreven, met inbegrip van de onvergunde constructies.

Bovendien is de datum van de onvergunde constructies in onderhavige zaak niet zonder belang. Er zou immers niet kunnen beweerd worden dat verzoeker de 'verbodsbepalingen' van het PRS-WV tot uitbreiding zou hebben omzeild door het onvergund uitvoeren van de keuken en het overdekt terras.

Zoals hierboven reeds gesteld - en waar de Bestendige Deputatie overigens ook van uitgaat - werden de constructies opgericht in de loop van 1998 en

alleszins vóór juli 1999. De Bestendige Deputatie gaat er daarbij van uit dat beide constructies gelijktijdig werden opgericht.

Welnu, er zou niet kunnen aangenomen worden dat verzoeker de verbodsbepaling tot uitbreiding, zoals bepaald in het PRS-WV, zou hebben omzeild gezien deze zelfs nog niet bestond op het ogenblik van de oprichting van de keuken en het terras. De toestand zoals ze nu is, is de 'bestaande feitelijk en juridische toestand' die onveranderd is sinds juni 1999. De PRS-WV-bepalingen dateren van na de oprichting van de onvergunde constructies. Het ontwerp PRS dateert van juni 2000, de goedkeuring van het PRS door de Provincieraad van juni 2001 en de goedkeuring door de Vlaamse regering op 6 maart 2002.

4/3^{de} onderdeel : het radicaal wijzigen van standpunt - foutieve bewering dat de vergunningsverlener werd misleid.

Op grond van het inplantingsplan van een vergunningsaanvraag van begin 1998 (verbouwen schuur binnen de bestaande dagvlakken) stelt de Bestendige Deputatie in het bestreden besluit dat de vergunningsverlener zou zijn misleid, een radicaal ander standpunt dan in haar advies.

Vooreerst is het niet duidelijk op grond van welke bepaling dit (ttz 'misleiding') een argument zou kunnen zijn om al dan niet rekening te houden met een onvergunde constructie. Enkel en alleen al daarom moet besloten worden tot een ondeugdelijke motivering.

Bovendien was dit inplantingsplan door de Bestendige Deputatie ook gekend op het ogenblik van haar advies waar ze een radicaal ander standpunt innam. Het was blijkbaar precies op basis van de vergunningsaanvraag begin 1998 'verbouwen schuur binnen de bestaande dagvlakken' die leidde tot de vergunning van 14 juni 1999, dat gesteld werd dat kon rekening gehouden worden met de onvergunde keuken en overdekt terras voor zover ze zouden dateren van vóór voormelde vergunningsdatum.

Het radicaal gewijzigd standpunt zonder dat er nieuwe gegevens zijn bewijst de schending van de zorgvuldigheidsplicht.

Bovendien trekt de Bestendige Deputatie de verkeerde conclusies.

Men zou toch verwachten dat de Bestendige Deputatie een mening vertolkt van de gemeente Zuienkerke waar ze stelt dat de vergunningsverlener zou zijn misleid. Het betreft echter geen mening van de gemeente Zuienkerke, maar een eigen mening van de Bestendige Deputatie. Nochtans zal de gemeente Zuienkerke toch wel de eerste zijn om te weten of ze al dan niet werd misleid. Nergens in het dossier zal men kunnen lezen dat de gemeente dit zou beweren.

Het zogenaamd misleiden kan ook niet afgeleid worden uit het inplantingsplan gevoegd bij de bouwvraag van begin 1998. Het bouwplan gevoegd bij de bouwvraag draagt als datum '12 februari 1998'. De onvergunde constructies werden pas in de loop van 1998 (en alleszins vóór juni 1999) opgericht. Er kan dus niet worden gesteld dat de architect van verzoeker bewust en in opdracht van verzoeker reeds bestaande en onvergunde constructies planmatig zou verzwegen hebben. Het uittreksel uit het kadastraal plan 'jaar 1998' kan evenmin een bewijs zijn van 'misleiding' van de vergunningsverlener. Zoals gezegd zijn de constructies opgericht in de loop van 1998. Het kan perfect dat de keukenconstructie in de loop van 1998 reeds kon getekend worden op het kadastraal plan 'jaar 1998' (eind 1998?), terwijl dit nog niet kon op het bouwplan van 'februari 1998'.

B. Beoordeling

14. Het bestreden besluit bevat twee decisieve weigeringsgronden. Ten eerste wordt het deelplan "De Grote Stove" niet in overeenstemming geacht met

het principe van het op 6 maart 2002 door de Vlaamse Regering goedgekeurde provinciaal ruimtelijk structuurplan (hierna: PRS) volgens hetwelk bestaande zonevrije horecazaken kunnen bestendig worden en hoogstens kunnen uitbreiden omwille van dwingende redenen. Ten tweede wordt geoordeeld dat de opname van mogelijke nabestemmingen in de stedenbouwkundige voorschriften niet past binnen de filosofie van het GRUP, dat voorziet in het geven van rechtszekerheid aan bestaande horecazaken, waarbij het niet de bedoeling kan zijn om bijkomende mogelijkheden te bieden.

15. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de verzoekende partij zonder over een voorafgaandelijke stedenbouwkundige vergunning te beschikken een keuken en een overdekt terras heeft opgericht. Er wordt niet betwist dat deze gebouwen onvergund zijn.

Zoals vermeld (nr.11) zijn deze onvergunde gebouwen op het in het GRUP opgenomen detailplan afgebeeld.

Zoals bevestigd door de overwegingen ervan werd bij het vaststellen van het bestreden besluit rekening gehouden met het bestaan van deze onvergunde gebouwen.

In het bestreden besluit past de deputatie het principe van het PRS toe volgens hetwelk de bestaande zonevrije horecazaken kunnen bestendig worden en hoogstens kunnen uitbreiden omwille van dwingende redenen. Bij de interpretatie van wat moet begrepen worden onder een bestaande zonevrije horecazaak is de deputatie uitgegaan “van de juridische toestand” en heeft zij met andere woorden geoordeeld dat de voornoemde onvergunde gebouwen niet kunnen worden aanzien als een bestaande zonevrije horecazaak in de zin van het PRS. Het blijkt niet dat de deputatie aldus de aangevoerde rechtsregels of beginselen zou hebben geschonden. Daaraan wordt geen afbreuk gedaan door het door de verzoekende partij aangedragen element dat zij de onvergunde gebouwen heeft opgericht vóór het totstandkomen van het PRS.

Het blijkt ook niet en de verzoekende partij beweert zelfs niet dat er voor de voornoemde onvergunde gebouwen voldaan wordt aan het criterium van de dwingende redenen in de zin van het PRS. De verzoekende partij slaagt er niet in de onwettigheid van het eerste weigeringsmotief aan te tonen.

16. De verzoekende partij bestrijdt in haar enig middel het op de nabestemmingen betrekking hebbend tweede weigeringsmotief niet, waardoor het onaangetast blijft. Daaraan wordt geen afbreuk gedaan door hetgeen de verzoekende partij in haar laatste memorie voorhoudt, met name dat de deputatie het deelplan had

kunnen goedkeuren “met uitsluiting van het voorschrift van de mogelijke nabestemmingen”.

17. Ten overstaan van de voornoemde decisieve weigeringsgronden is de overweging in het bestreden besluit dat bij het afgeven van de vergunning van 14 juni 1999 “de vergunningverlener (...) werd misleid” overtoollig. Kritiek op een overtoollige overweging kan niet leiden tot de nietigverklaring van het bestreden besluit.

18. Het enig middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van een juni 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens