

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/0331 van 8 december 2015
in de zaak 1011/0787/A/8/0742

In zake: [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Peter FLAMEY en Gregory VERHELST
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Jan Van Rijswijcklaan 16
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **OOST-VLAANDEREN**

vertegenwoordigd door:
[REDACTED]

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 28 april 2011, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 24 maart 2011.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] gedeeltelijk ingewilligd.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor de regularisatie van de stapband en opslagruimte en geweigerd voor de regularisatie van de overdekte stapmolen en de quarantaineboxen.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED]

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 2 december 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Patrick VANDENDAEL heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gregory VERHELST die verschijnt voor de verzoekende partij en mevrouw [REDACTED] die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de VCRO hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. FEITEN

Op 27 augustus 2010 (datum van de verklaring van volledigheid) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het regulariseren van quarantaineboxen, overdekking van een bestaande stapmolen, een stapband en een opslagruimte”*.

De verzoekende partij baat ter plaatse een paardenfokkerij uit. Met betrekking tot deze inrichting zijn in het verleden reeds een aantal vergunningsbeslissingen genomen.

Op 19 augustus 1987 verleent het college van burgemeester en schepenen de vergunning tot het bouwen van een volbloedpaardenfokkerij.

Op 6 oktober 1988 verleent de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen in beroep de stedenbouwkundige vergunning voor het oprichten van een bedrijfswoning bij de paardenfokkerij.

Op 12 oktober 1989 verleent de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen in beroep de stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van de trainingspiste en een plaatselijke ophoging.

Op 29 november 1992 verleent de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen de stedenbouwkundige vergunning voor het oprichten van een shelter voor bedrijfsvoertuigen en berging.

Op 14 november 2002 verleent de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen in beroep de stedenbouwkundige vergunningen voor de uitbreiding van de bestaande stallingen van de volbloedpaardenfokkerij en voor de regularisatie van een schuilhok voor paarden.

Op 13 december 2005 wordt bij ministerieel besluit in beroep de stedenbouwkundige vergunning verleend voor de uitbreiding en aanpassing van de bestaande stallingen van de volbloedpaardenfokkerij.

Op 29 augustus 2008 wordt bij ministerieel besluit in beroep de stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het bouwen van een vrijstaande paddock.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan 'Gentse en Kanaalzone', gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied voor wat betreft de stapband en de opslagruimte en in natuurgebied voor wat betreft de quarantaineboxen en de stapmolen.

De percelen zijn niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 31 augustus 2010 tot en met 29 september 2010, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling brengt op 8 september 2010 een gunstig advies uit:

“ ...

Gezien het zeer functionele karakter ifv de paardenhouderij en –kweek en gezien dit terrein landbouwstructureel geen kwaliteiten meer heeft, kan de regularisatie worden aanvaard.

...”

Het Agentschap voor Natuur en Bos brengt op 21 september 2010 een ongunstig advies uit:

“ ...

In natuurgebied, VEN-gebied en habitatrictlijngebied zijn de hoofdfunctie natuur en natuurontwikkeling. Recreatieve activiteiten met bijhorende infrastructuur horen hier niet in thuis.

Het perceel [REDACTED], waar de stapmolen en de boxen staan, is volgens de biologische waarderingskaart gekarteerd als soortenarm grasland (Hp). Graslanden hebben een grotere ecologische waarde en bovendien is het verboden om permanente graslanden (dit zijn cultuurgronden die minimum 4 jaar ononderbroken grasland zijn) in VEN te scheuren (BVR houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgericht natuurbelief art 6 – 3°).

Advies

Ongunstig omwille van de zonevreemdheid van de activiteit en het verbod op scheuren van een permanent grasland in VEN-gebied.

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Merelbeke verleent op 8 oktober 2010 het volgende ongunstig advies:

“ ...

OVERWEGEND GEDEELTE

BEKNOPT BESCHRIJVING VAN DE AANVRAAG

Zie boven.

STEDENBOUWKUNDIGE BASISGEGEVENS UIT PLANNEN VAN AANI.EG

Ligging volgens de plannen van aanleg + bijhorende voorschriften

De bouwplaats is volgens de planologische voorzieningen van het gewestplan Gentse en Kanaalzone, goedgekeurd bij koninklijk besluit van 14 september 1977, en latere wijzigingen, gelegen in een agrarisch gebied met landschappelijke waarde, daarna natuurgebied, waarvoor respectievelijk de artikels 11.4.1. en 15.4.6.1. en 13.4.3.1. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing

van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen van toepassing zijn.

Voormelde artikels bepalen dat de agrarische gebieden bestemd zijn 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 een industrieel karakter of voor intensieve veeteelt, mogen slechts opgericht worden op ten minste 300m van een woongebied of op ten minste 100m van een woonuitbreidingsgebied, tenzij het een woongebied met landelijk karakter betreft. De afstand van 300m en 100m 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.

In de landschappelijk waardevolle gebieden gelden bepaalde beperkingen met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen. In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, voorzover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen;

De groengebieden zijn bestemd voor het behoud, de bescherming en het herstel van het natuurlijk milieu. De natuurgebieden omvatten de bossen, wouden, venen, heiden, moerassen, duinen, rotsen, aanslibbingen, stranden en andere dergelijke gebieden. In deze gebieden mogen jagers- en vissershutten worden gebouwd voor zover deze niet kunnen gebruikt worden als woonverblijf, al ware het maar tijdelijk.

Ligging volgens het uitvoeringsplan + bijhorende voorschriften

Niet van toepassing.

Ligging volgens verkaveling

Niet van toepassing.

Bepaling van het plan dat van toepassing is op de aanvraag

Het goed is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd plan van aanleg, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling. Het blijft de bevoegdheid van de overheid de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde gewestplan.

Overeenstemming met dit plan

De aanvraag is principieel in strijd met het van kracht zijnde plan.

Afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften

Niet van toepassing.

VOORSCHRIFTEN DIE VOLGEN UIT VERORDENINGEN

Het besluit van de Vlaamse regering van 1 oktober 2004 houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater.

ANDERE ZONERINGSGEGEVENS

Biologische waarderingskaart: biologisch weinig waardevol en biologisch waardevol.

VEN-gebied: het perceel [REDACTED] ligt grotendeels in VEN-gebied "Makegemse bossen".

Habitatrichtlijngebied: deel van het perceel [REDACTED] ligt in habitatrichtlijngebied "Bossen van het Zuidoosten van de zandleemstreek".

EXTERNE ADVIEZEN

De aanvraag werd op 8 september 2010 gunstig geadviseerd door het Departement landbouw en Visserij, Duurzame landbouwontwikkeling Oost-Vlaanderen.

De aanvraag werd op 21 september 2010 ongunstig geadviseerd door het Agentschap voor Natuur en Bos omwille van de zonevreemdheid van de activiteit en het verbod op het scheuren van een permanent grasland in VEN-gebied.

HET OPENBAAR ONDERZOEK

Wettelijke bepalingen

De aanvraag vereist de toepassing van artikel 4.4.16. van de Vlaamse Codex ruimtelijke Ordening en valt bijgevolg onder toepassing van artikel 3, §3, 8° van het meermaals gewijzigd besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen.

Evaluatie van de procedure/aantal bezwaren

De aanvraag werd openbaar gemaakt volgens de regels vermeld in het voormelde uitvoeringsbesluit betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen. Er werden geen bezwaarschriften ingediend.

Evaluatie bezwaren

Niet van toepassing.

HISTORIEK

Op 19 augustus 1987 verleende het college van burgemeester en schepenen de vergunning tot het bouwen van een volbloedpaardenfokkerij.

Op 6 oktober 1988 verleende de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen in beroep de stedenbouwkundige vergunning voor het oprichten van een bedrijfswoning bij de paardenfokkerij.

Op 12 oktober 1989 verleende de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen in beroep de stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van de trainingspiste en een plaatselijke ophoging.

Op 29 november 1992 verleende de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen de stedenbouwkundige vergunning voor het oprichten van een shelter voor bedrijfsvoertuigen en berging.

Op 14 november 2002 verleende de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen in beroep de stedenbouwkundige vergunningen voor de uitbreiding van de bestaande stallingen van de volbloedpaardenfokkerij en voor de regularisatie van een schuilhok voor paarden.

Op 13 december 2005 werd bij ministerieel besluit in beroep de stedenbouwkundige vergunning verleend voor de uitbreiding en aanpassing van de bestaande stallingen van de volbloed paardenfokkerij.

Op 29 augustus 2008 werd bij ministerieel besluit in beroep de stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het bouwen van een vrijstaande paddock.

BESCHRIJVING VAN DE BOUWPLAATS, DE OMGEVING EN DE AANVRAAG

De bestaande vergunde volbloedpaardenfokkerij met bedrijfswoning richt zich op het fokken van paarden en het in conditie brengen en houden van deze paarden: Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de modernste technieken. De aanvraag beoogt de regularisatie van quarantaineboxen, overdekking van een bestaande stapmolen, een stapband en een opslagruimte. Doordat deze nieuwe technieken ook bijkomende ruimte vereisen worden de bijkomende constructies steeds verder ingeplant van de bestaande stallen, waardoor ze volgens het gewestplan grotendeels in het natuurgebied komen te liggen en daarom strijdig zijn met de geldende bepalingen. Gelet op die strijdigheid brengen de geplande werken eveneens de goede plaatselijke aanleg in het gedrang.

ALGEMENE CONCLUSIE

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag in strijd is met de wettelijke bepalingen in het bijzonder met betrekking tot de (delen van) constructies gelegen in het natuurgebied.

BESCHIKKEND GEDEELTE

ADVIES

Ongunstig.

... ”

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 28 oktober 2010 het volgende ongunstig advies:

“ ...

Het ingediende bouwaanvraagdossier is volledig en de procedure tot behandeling van deze aanvraag is correct verlopen. Ik sluit mij volledig aan bij de planologische en ruimtelijke motivering van deze aanvraag, zoals opgebouwd door het college van burgemeester en schepenen.

Bijgevolg wordt deze aanvraag ongunstig geadviseerd.

... ”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] weigert op 10 november 2010 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij. Het college motiveert haar beslissing op basis van haar advies en het advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 10 december 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 9 februari 2011 om dit beroep deels in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning deels te verlenen op grond van de volgende beoordeling:

“ ...

2.5 Beoordeling

2.5.1 De watertoets

Het terrein ligt niet in een recent overstroomd gebied of in (mogelijk) overstromingsgevoelig gebied zodat in alle redelijkheid dient geoordeeld te worden dat er geen schadelijk effect wordt veroorzaakt in de plaatselijke waterhuishouding, noch dat dit mag verwacht worden ten aanzien van het eigendom van de aanvraag. De aanvraag heeft de watertoets goed doorstaan.

Er wordt voldaan aan de bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 1 oktober 2004 houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater. Het regenwater dringt op natuurlijke wijze in de bodem, de verharde oppervlakte bestaat uit doorlatende materialen.

2.5.2 De juridische aspecten

De aanvraag is in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven, voor wat betreft de stapband en de opslagruimte. Beide constructies zijn gelegen in het agrarisch gebied, en staan in functie van een volwaardige paardenfokkerij.

De quarantaineboxen en de stapmolen zijn echter gelegen in natuurgebied. Het bestaande natuurgebied werd met de gewestplanwijziging van 26 januari 2001 uitgebreid waardoor nu ongeveer 1/3de van onderhavig terrein in deze groenzone is gelegen.

Zowel de quarantaineboxen als de stapmolen werden zonder vergunning opgetrokken, zij zijn in strijd met de bestemming natuurgebied en kunnen aldus niet geregulariseerd worden.

Appellant haalt in zijn beroepschrift aan dat toepassing kan gemaakt worden van art. 4.4.16. van de codex dat zegt:

"In alle bestemmingsgebieden geldt dat de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw...."

Evenwel zijn deze basisrechten voor zonevreemde constructies slechts van toepassing wanneer aan de voorwaarden van art. 4.4.10 §1 van de codex is voldaan: "Deze afdeling is van toepassing op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden."

Aangezien het hier om wederrechtelijk opgetrokken constructies gaat, kan geen toepassing gemaakt worden van voormeld artikel 4.4.16. VCRO.

Tenslotte verwijst appellant ook naar de typevoorschriften krachtens het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008.

Artikel 4.4.9. §1 van de codex bepaalt dat " Het vergunningverlenende bestuursorgaan mag bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning in een gebied dat sorteert onder de voorschriften van een gewestplan, afwijken van de bestemmingsvoorschriften, indien het aangevraagde kan worden vergund op grond van de voor de vergelijkbare categorie of subcategorie van gebiedsaanduiding bepaalde standaardtypebepalingen, vermeld in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, zoals de tekst ervan is vastgesteld bij het besluit van 11 april 2008."

Het besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, definitief goedgekeurd op 11 april 2008, met typevoorschriften voor gewestelijke rups bepaalt voor natuurgebied dat het gebied bestemd is voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu en bos. Recreatief medegebruik is een ondergeschikte functie. Ondergeschikt betekent 'van betrekkelijk minder grote betekenis'. Concreet wordt gedacht aan kleinschalige infrastructuur voor passieve recreatie zoals zitbanken, picknicktafels, vuilnisbakken. Gebouwen zijn uitsluitend toegelaten in functie van het beheer of het toezicht op het betrokken natuurgebied.

Kwestieuze stapmolen en quarantaineboxen vallen niet onder het begrip van 'kleinschalige infrastructuur voor ondergeschikt recreatief medegebruik'.

Bijgevolg bestaat er een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering voor het afleveren van een stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van de quarantaineboxen de stapmolen.

2.5.3 De goede ruimtelijke ordening

Regularisatieaanvragen moeten in principe op dezelfde wijze worden behandeld als andere aanvragen, en de overheid moet zich ervoor hoeden dat ze niet zwicht voor het gewicht van het voldongen feit. Er moet worden uitgegaan van de toestand zoals die was voor de uitvoering van de wederrechtelijk uitgevoerde werken en de aanvraag moet worden beoordeeld op dezelfde wijze als elke andere aanvraag in functie van de goede ruimtelijke aanleg van de plaats zoals die thans wenselijk is.

Gevraagde wordt een bestaande stapband en opslagruimte te regulariseren. Beide constructies zijn ingeplant tussen de bestaande, vergunde stallingen en de stapmolen en sluiten aldus aan bij de bestaande bebouwing op het terrein. De impact op de ruimtelijke omgeving is zo goed als onbestaande, daar de stapband en de opslagruimte in oppervlakte en volume zeer klein zijn ten opzichte van de reeds aanwezige bebouwing en slechts een beperkt deel van het totale bedrijf uitmaken.

Beide constructies worden opgericht binnen de loop piste, welke het bedrijf visueel begrensd en voorliggende aanvraag kan dan ook beschouwd worden als een inbreiding.

2.6 Conclusie

Uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep deels voor inwilliging vatbaar is. De stedenbouwkundige vergunning kan gedeeltelijk worden verleend voor wat betreft de regularisatie van de stapband en de opslagruimte. De regularisatie van de overdekte stapmolen en de quarantaineboxen dient te worden geweigerd.
...

Na de hoorzitting van 8 februari 2011 beslist de verwerende partij op 24 maart 2011 om het beroep deels in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning deels te verlenen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

Gelet op de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals vastgesteld bij besluit van 15 mei 2009 van de Vlaamse regering houdende coördinatie van de decreetgeving op de ruimtelijke ordening;

Gelet op de beslissing van 10 november 2010 van het college van burgemeester en schepenen van [REDACTED] houdende weigering van stedenbouwkundige vergunning, verleend aan [REDACTED] voor [REDACTED], met als adres [REDACTED], strekkende tot het regulariseren van quarantaineboxen, overdekking van een bestaande stapmolen, een stapband en een opslagruimte, op een terrein gelegen te [REDACTED], deelgemeente van [REDACTED], kadastraal gekend [REDACTED]; dat het ontvangstbewijs van deze vergunningsaanvraag dateert van 15 juli 2010; dat de beslissing op 16 november 2010 betekend werd.

Gelet op het beroep, ingesteld door raadsman Gregory Verhelst en raadsman Peter Flamey, advocaten te 2018 Antwerpen, Jan Van Rijswijcklaan 16, namens [REDACTED], zijnde de aanvrager, bij aangetekend schrijven van vrijdag 10 december 2010, tegen voormelde beslissing; dat het beroep ontvankelijk is ingesteld.

Gelet op het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar;

1 De voor de plaats geldende wettelijke en reglementaire voorschriften

1.1 Planologische voorschriften

- Het terrein ligt binnen de perimeter van het bij KB van 14 september 1977 goedgekeurd gewestplan Gentse en Kanaalzone, gewijzigd bij MB van 26 januari 2001. De bouwplaats ligt in deels landschappelijk waardevol agrarisch gebied en deels natuurgebied.

Volgens artikel 11 paragraaf 4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de gewestplannen, zijn de agrarische gebieden bestemd voor de landbouw in de ruime zin, waar behoudens bijzondere bepalingen 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 toelaatbaar zijn.

Volgens artikel 15 paragraaf 4.6.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de gewestplannen, gelden voor de landschappelijk waardevolle gebieden beperkingen met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen en dat in deze gebieden alle handelingen en werken mogen worden uitgevoerd die in overeenstemming zijn met de in grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen.

Volgens artikel 13.4.3 van het koninklijk besluit van 28 december 1972, betreffende de inrichting en de toepassing van de gewestplannen zijn de groengebieden bestemd voor het behoud, de bescherming en het herstel van het natuurlijk milieu. De natuurgebieden omvatten de bossen, wouden, venen, heiden, moerassen, duinen, rotsen, aanslibbingen, stranden en andere dergelijke gebieden. In deze gebieden mogen jagers- en vissershutten worden gebouwd voor zover deze niet kunnen gebruikt worden als woonverblijf, al ware het maar tijdelijk. De natuurgebieden met wetenschappelijkewaarde of natuurreservaten zijn de gebieden die in hun staat bewaard moeten worden wegens

hun wetenschappelijke of pedagogische waarde. In deze gebieden zijn enkel de handelingen en werken toegestaan, welke nodig zijn voor de actieve of passieve bescherming van het gebied.

- Het terrein is niet gelegen binnen de grenzen van een bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan.

- Het terrein is niet gelegen in een goedgekeurde, niet vervallen verkaveling.

1.2 Andere van toepassing zijnde voorschriften

- Het terrein ligt aan de voldoende uitgeruste gemeenteweg [REDACTED].

- Het terrein ligt niet aan een (oud-)geklasseerde waterloop.

- Het terrein ligt niet binnen een polder.

- De aanvraag moet voor advies voorgelegd worden aan departement Landbouw en Visserij, gelet op de ligging deels in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

- De aanvraag moet niet voor advies voorgelegd worden aan entiteit van het agentschap RO-Vlaanderen, die met de zorg voor het onroerend erfgoed belast is.

- Het gaat niet om een aanvraag met betrekking tot voorlopig of definitief beschermde monumenten of archeologische monumenten en met betrekking tot percelen die gelegen zijn in voorlopig of definitief beschermde stads- en dorpsgezichten, landschappen, ankerplaatsen of archeologische zones.

De aanvraag is niet gelegen in het gezichtsveld van voorlopig of definitief beschermde monumenten.

- Het terrein ligt in de ankerplaats "Merelbeekse bossen".

- Het terrein ligt deels binnen het VEN-gebied "De Makegemse bossen" en deels binnen het habitatrichtlijngebied "Bossen van het Zuidoosten van de Zandleemstreek".

1.3 Externe adviezen

Er zijn vanuit de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening externe adviezen vereist.

Het Agentschap voor Natuur en Bos heeft op 21 september 2010 ongunstig advies gegeven omwille van de zonevreemdheid van de activiteit en het verbod op scheuren van een permanent grasland in VEN-gebied.

Departement Landbouw en Visserij, afdeling duurzame landbouwontwikkeling heeft de aanvraag op 8 september 2010 gunstig geadviseerd: "Gezien het zeer functionele karakter ifv de paardenhouderij en –kweek en gezien dit terrein landbouwstructureel geen kwaliteiten meer heeft, kan de regularisatie worden aanvaard."

1.4 Openbaar onderzoek

Tijdens het openbaar onderzoek werden geen bezwaren ingediend.

2 De verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening

2.1 Beschrijving van de omgeving, de bouwplaats en het project

De bouwplaats situeert zich in het zuidwesten van de gemeente [REDACTED], op ongeveer 1,2km ten zuidoosten van de kerk van de deelgemeente [REDACTED]. Het goed grenst aan de [REDACTED]bossen en wordt verder omgeven door akker- en weilanden doorsneden door lintbebouwing. In de onmiddellijke omgeving bevinden zich een aantal land- en tuinbouwbedrijven.

Onderhavig terrein heeft een oppervlakte van ca 32.975m² en is bebouwd met een paardenhouderij. Naast de woning met kantoor (appellant is eigenaar van een ingenieurs- en aanbestedingsbureau) bevinden zich op het perceel stallingen voor paarden, een stapmolen, quarantaineboxen, een stapband, een mesthoop en een opslagruimte. Het terrein is tenslotte omgeven door een loop piste voor paarden. Appellant is zaakvoerder van de [REDACTED], dat een trainings-, onderzoeks- en opleidingscentrum voor paarden uitbaat op voormelde locatie. Verder houdt het bedrijf zich bezig met het fokken van dieren, inzonderheid paarden en het organiseren en deelnemen aan sportwedstrijden.

De stapmolen bevindt zich achter de stallingen en tot op 9,98m van de rechter perceelsgrens. De molen heeft een buitendiameter van 66,66m en een binnendiameter van 60,54m. De constructie is overdekt met een houten beplating met maximale hoogte 2,98m. Het zadeldak heeft een helling van 4° en 30°. De hoofdstructuur bestaat uit stalen

kolommen, groen van kleur met houten liggers. De wand bestaat voor een deel uit groen muggengaas.

Tussen de stallingen en de stapmolen bevindt zich een demonteerbare stapband voor paarden in water, met afmetingen 4,20m op 8,30m. De constructie bestaat uit een skelet in inox kokerprofielen, met daartussen deels vliegengaas, kleur groen. De kroonlijsthoogte bedraagt 3,60m onder een lessenaarsdak bestaand uit zwarte golfplaten in vezelcement.

Rechts van de stapband bevindt zich een mesthoop van 12,36m op 4,93m. Daarnaast komt een opslagruimte voor landbouwwerktuigen voor. De open loods heeft een breedte van 13,70m en is 5,45m diep, heeft een kroonlijsthoogte van deels 2,71m, deels 3,09m onder een lessenaarsdak. De skeletstructuur bestaat uit hout, het dak is opgebouwd met grijze golfplaten.

Op 34,35m linksboven van de stapmolen zijn quarantaineboxen voor 9 paarden ingeplant, tot tegen de looppiste. Het bouwblok is lang en smal met een breedte van 3,40m en een lengte van 32,30m. De kroonlijsthoogte achteraan bedraagt 2,44m en vooraan 2,20m. De nokhoogte bedraagt 2,77m onder licht hellend zadeldak. De gevelbekleding bestaat uit houten bardage, kleur bruin, de dakbedekking uit golfplaten in vezelcement, kleur grijs. Aan het gebouw bevindt zich een afdak van 1,17m diep.

Voorliggende aanvraag beoogt de regularisatie van volgende, zonder vergunning opgerichte constructies:

- de overdekking van de bestaande stapmolen
- de quarantaineboxen
- de stapband
- de opslagruimte.

2.2 Vooradvies college van burgemeester en schepenen

"De bestaande vergunde volbloedpaardenfokkerij met bedrijfswoning richt zich op het fokken van paarden en het in conditie brengen en houden van deze paarden. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de modernste technieken. De aanvraag beoogt de regularisatie van quarantaineboxen, overdekking van een bestaande stapmolen, een stapband en een opslagruimte. Doordat deze nieuwe technieken ook bijkomende ruimte vereisen worden de bijkomende constructies steeds verder ingeplant van de bestaande stallen, waardoor ze volgens het gewestplan grotendeels in het natuurgebied komen te liggen en daarom strijdig zijn met de geldende bepalingen. Gelet op die strijdigheid brengen de geplande werken eveneens de goede plaatselijke aanleg in het gedrang.

ALGEMENE CONCLUSIE

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag in strijd is met de wettelijke bepalingen in het bijzonder met betrekking tot de (delen van) constructies gelegen in het natuurgebied"

2.3 Advies gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar

De gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar sluit zich volledig aan bij de planologische en ruimtelijke motivering van de aanvraag, zoals opgebouwd door het college van burgemeester en schepenen.

2.4 Argumentatie appellant, hier de aanvrager

Appellant argumenteert dat de gemeente sedert 1987 (opstart van de paardenfokkerij) systematisch alle vergunningen heeft geweigerd en voortdurende tegenkanting heeft ondervonden van het gemeentebestuur. Appellant verwijst o.a. naar het BPA Makegembossen dat werd goedgekeurd en voorzag in een absoluut bouwverbod voor het perceel van appellant. Dit BPA werd evenwel bij arrest van de Raad van State van 27 mei 2010 vernietigd.

Aangaande voorliggend beroep haalt appellant aan dat de te regulariseren verbouwingen integraal gelegen zijn binnen de looppiste, het gaat hier dus om een vorm van inbreiding binnen de bestaande infrastructuur, zonder enige vorm van aantasting van

het landschap.

Wat de gewestplanbestemming betreft, stelt appellant dat, gelet op de vergunningen die in het verleden werden verleend voor de op- en uitbouw van de paardenfokkerij, moet aangenomen worden dat het niet de bedoeling van de stellers van de gewestplanwijziging van 26 januari 2001 kan geweest zijn om het landbouwbedrijf van appellant onder te brengen in een natuurgebied. M.a.w. er dient te worden vanuit gegaan dat de grens van het agrarisch gebied en het natuurgebied samenvalt met de loopspoor rond het bedrijf.

Appellant argumenteert verder dat, in de hypothese dat een deel van de constructies toch in het natuurgebied zou gelegen zijn, kan teruggedrepen worden op de zonevreemde vergunningsmogelijkheden volgens de codex, concreet artikel 4.4.16.

Verder wenst appellant te wijzen op de mogelijkheden die zelfs onder de bestemming natuurgebied bestaan voor vergunning van voorzieningen die kaderen binnen het recreatief medegebruik. Appellant verwijst hiervoor naar de typevoorschriften krachtens het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008. De aangevraagde infrastructuur heeft een recreatieve bijfunctie. Het betreft hier bovendien kleinschalige infrastructuur die gericht is op de ontsluiting van een zeer beperkt gedeelte van het zogenaamde natuurgebied.

Tenslotte haalt appellant aan dat het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos niet kan bijgetreden worden. In eerste instantie betreft voorliggende aanvraag de regularisatie van een reeds jaren bestaande toestand, op die plaatsen is er de voorbije 20 jaar geen grasland geweest, zodat er ook geen sprake kan zijn van 'scheuren van permanente graslanden'. Ten tweede dient opgemerkt dat het perceel niet gelegen is in VEN, zodat een beweerd 'scheuren van permanent grasland' niet verbiedt dat de vergunning zou worden verleend.

2.5 Beoordeling

2.5.1 De watertoets

Het terrein ligt niet in een recent overstroomd gebied of in (mogelijk) overstromingsgevoelig gebied zodat in alle redelijkheid dient geoordeeld te worden dat er geen schadelijk effect wordt veroorzaakt in de plaatselijke waterhuishouding, noch dat dit mag verwacht worden ten aanzien van het eigendom van de aanvraag. De aanvraag heeft de watertoets goed doorstaan.

Er wordt voldaan aan de bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 1 oktober 2004 houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater. Het regenwater dringt op natuurlijke wijze in de bodem, de verharde oppervlakte bestaat uit doorlatende materialen.

2.5.2 De juridische aspecten

De aanvraag is in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven, voor wat betreft de stapband en de opslagruimte. Beide constructies zijn gelegen in het agrarisch gebied, en staan in functie van een volwaardige paardenfokkerij.

De quarantaineboxen en de stapmolen zijn echter gelegen in natuurgebied. Het bestaande natuurgebied werd met de gewestplanwijziging van 26 januari 2001 uitgebreid waardoor nu ongeveer 1/3de van onderhavig terrein in deze groenzone is gelegen.

Zowel de quarantaineboxen als de overdekte stapmolen werden zonder vergunning opgetrokken, zij zijn in strijd met de bestemming natuurgebied en kunnen aldus niet geregulariseerd worden.

Appellant haalt in zijn beroepschrift aan dat toepassing kan gemaakt worden van art. 4.4.16. van de codex dat zegt:

"In alle bestemmingsgebieden geldt dat de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor een

stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw. ..."

Evenwel zijn deze basisrechten voor zonevreemde constructies slechts van toepassing wanneer aan de voorwaarden van art. 4.4.10 §1 van de codex is voldaan: "Deze afdeling is van toepassing op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden."

Aangezien het hier om wederrechtelijk opgetrokken constructies gaat, kan geen toepassing gemaakt worden van voormeld artikel 4.4.16. VCRO.

Tenslotte verwijst appellant ook naar de typevoorschriften krachtens het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008.

Artikel 4.4.9. §1 van de codex bepaalt dat " Het vergunningverlenende bestuursorgaan mag bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning in een gebied dat sorteert onder de voorschriften van een gewestplan, afwijken van de bestemmingsvoorschriften, indien het aangevraagde kan worden vergund op grond van de voor de vergelijkbare categorie of subcategorie van gebiedsaanduiding bepaalde standaardtypebepalingen, vermeld in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, zoals de tekst ervan is vastgesteld bij het besluit van 11 april 2008."

Het besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, definitief goedgekeurd op 11 april 2008, met typevoorschriften voor gewestelijke rups bepaalt voor natuurgebied dat het gebied bestemd is voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu en bos. Recreatief medegebruik is een ondergeschikte functie. Ondergeschikt betekent 'van betrekkelijk minder grote betekenis'. Concreet wordt gedacht aan kleinschalige infrastructuur voor passieve recreatie zoals zitbanken, picknicktafels, vuilnisbakken. Gebouwen zijn uitsluitend toegelaten in functie van het beheer of het toezicht op het betrokken natuurgebied.

Kwestieuze stapmolen en quarantaineboxen vallen niet onder het begrip van 'kleinschalige infrastructuur voor ondergeschikt recreatief medegebruik'.

Bijgevolg bestaat er een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering voor het afleveren van een stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van de quarantaineboxen de stapmolen.

2.5.3 De goede ruimtelijke ordening

Regularisatieaanvragen moeten in principe op dezelfde wijze worden behandeld als andere aanvragen, en de overheid moet zich ervoor hoeden dat ze niet zwicht voor het gewicht van het voldongen feit. Er moet worden uitgegaan van de toestand zoals die was voor de uitvoering van de wederrechtelijk uitgevoerde werken en de aanvraag moet worden beoordeeld op dezelfde wijze als elke andere aanvraag in functie van de goede ruimtelijke aanleg van de plaats zoals die thans wenselijk is.

Gevraagde wordt een bestaande stapband en opslagruimte te regulariseren. Beide constructies zijn ingeplant tussen de bestaande, vergunde stallingen en de stapmolen en sluiten aldus aan bij de bestaande bebouwing op het terrein. De impact op de ruimtelijke omgeving is zo goed als onbestaande, daar de stapband en de opslagruimte in oppervlakte en volume zeer klein zijn ten opzichte van de reeds aanwezige bebouwing en slechts een beperkt deel van het totale bedrijf uitmaken.

Beide constructies worden opgericht binnen de loop piste, welke het bedrijf visueel begrensd en voorliggende aanvraag kan dan ook beschouwd worden als een inbreiding.

2.6 Conclusie

Uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep deels voor inwilliging vatbaar is.

De stedenbouwkundige vergunning kan gedeeltelijk worden verleend voor wat betreft de

regularisatie van de stapband en de opslagruimte. De regularisatie van de overdekte stapmolen en de quarantaineboxen dient te worden geweigerd.

Overwegende dat appellant de wens uitgedrukt heeft om gehoord te worden; dat bijgevolg alle partijen werden uitgenodigd;

Gehoord op dinsdag 8 februari 2011, in aanwezigheid van gedeputeerde-voorzitter [REDACTED], provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar; Appellant : [REDACTED]; de [REDACTED]; Namens de gemeente: de [REDACTED], gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar;

besluit:

Artikel 1: Het beroep ingesteld door de heer Verhelst en de heer Flamey, advocaten, namens de [REDACTED] wordt gedeeltelijk ingewilligd.

Stedenbouwkundige vergunning wordt verleend volgens ingediend plan voor de regularisatie van de stapband en de opslagruimte.

De regularisatie van de overdekte stapmolen en de quarantaineboxen wordt geweigerd.

Deze vergunning stelt de aanvrager niet vrij van het aanvragen en verkrijgen van eventuele andere vergunningen of machtigingen, als die nodig zouden zijn.

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

De verzoekende partij beperkt haar beroep tot vernietiging uitdrukkelijk tot de onderdelen van de vergunningsaanvraag die geweigerd werden door de verwerende partij, met name de regularisatie van de overdekte stapmolen en de quarantaineboxen. Het beroep heeft geen betrekking op het gedeelte van de bestreden beslissing waarbij aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor de regularisatie van de stapband en de opslagruimte.

Een stedenbouwkundige vergunning is in beginsel een en ondeelbaar, en kan niet op ontvankelijke wijze gedeeltelijk met een beroep tot vernietiging worden bestreden. Van dit beginsel kan er, bij wege van uitzondering, alleen worden afgeweken als vaststaat dat het aangevochten gedeelte afgesplitst kan worden van de rest van de vergunning en dat het vergunningverlenende bestuursorgaan ook afgezien van het afgesplitste gedeelte voor het niet aangevochten gedeelte dezelfde beslissing zou hebben genomen.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de verzoekende partij een aanvraag voor een stapband, een opslagruimte, een overdekte stapmolen en de quarantaineboxen heeft ingediend. Het gaat om vier fysisch afzonderlijke gebouwen. Het blijkt niet dat die onderdelen een ondeelbaar geheel uitmaken.

Met de bestreden beslissing vergunt de verwerende partij de regularisatie van de stapband en de opslagruimte en weigert de regularisatie van de overdekte stapmolen en de quarantaineboxen.

Daardoor heeft de verwerende partij zelf geoordeeld dat de aanvraag deelbaar is en dat het aangevochten gedeelte van de rest van de vergunning kan worden afgesplitst.

De verzoekende partij kan haar beroep dan ook op ontvankelijke wijze tot de regularisatie van de overdekte stapmolen en de quarantaineboxen beperken.

Voor het overige blijkt uit het dossier dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij beroept zich op de schending van “de artikelen 4.7.22 en 4.7.23 §1, eerste lid, VCRO, uit de schending van de artikelen 2 en 3 van wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen, van de beginselen van behoorlijk bestuur inzonderheid de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel en uit ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag”.

De verzoekende partij licht dit middel als volgt toe:

“ ...

Doordat de vergunningverlenende overheid in haar beslissing niet verwijst naar de inhoud van het advies van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar, noch op enige andere manier aangeeft dat de beslissing op dit advies werd gegrond en dat de vergunningverlenende overheid hierover niet motiveert;

Terwijl, eerste onderdeel, krachtens artikel 4.7.22 VCRO de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar voor elke beslissing in beroep een gemotiveerd verslag moet opstellen en dat dit verslag een cruciale rol speelt in de beroepsprocedure aangezien art. 4.7.23 §1 VCRO expliciet bepaalt dat de Deputatie een beslissing neemt op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar;

Dat gelet op de materiële en formele motiveringsplicht, uit art. 4.7.23 §1, eerste lid VCRO bijgevolg voortvloeit dat uit de bestreden beslissing zelf moet kunnen afgeleid worden of de Deputatie bij het nemen van haar beslissing op gemotiveerde wijze is afgeweken van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, dan wel of de Deputatie zich op gemotiveerde wijze heeft aangesloten bij de visie van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en zich de motieven van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar heeft eigengemaakt;

Dat dit onder meer werd bevestigd door Uw Raad in een tussenarrest dd. 15 december 2010 (rolnr. A/201 0/0046, niet toevallig met als verwerende partij de Deputatie Oost-Vlaanderen) en in een tussenarrest dd. 15 februari 2011 (rolnr. A/2011/0009) waarin Uw Raad het volgende heeft gesteld:

"Artikel 4.7.23 §1, eerste lid, VCRO veronderstelt dus met andere woorden dat zowel de feitelijke als de juridische determinerende overwegingen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar worden opgenomen in de beroepsbeslissing zodat op basis van de beslissing zelf kan worden nagegaan of de Deputatie haar beslissing daadwerkelijk op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar heeft genomen."

Dat de Deputatie Oost-Vlaanderen in het bestreden besluit in het geheel niet verwezen heeft naar de inhoud van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar; Dat de omstandigheid dat het verslag van de provinciale stedenbouwkundig ambtenaar

zich in het administratief dossier zou bevinden en consulteerbaar zou zijn voor de verzoekende partij, niet volstaat om de onwettigheid weg te nemen;

Dat uit het bestreden besluit op geen enkele manier blijkt welke de feitelijke en juridische determinerende overwegingen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar waren en niet kan worden nagegaan of de Deputatie van Oost-Vlaanderen haar beslissing daadwerkelijk op grond van het verslag heeft genomen en hierbij eventuele andersluidende overwegingen afdoende heeft weerlegd.

En terwijl, tweede onderdeel, uit de zorgvuldigheidsplicht volgt dat uit de bestreden beslissing moet kunnen worden afgeleid of zij conform art. 4.7.23 §1 VCRO op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar werd genomen, minstens moet kunnen worden vastgesteld of de Deputatie rekening heeft gehouden met de determinerende overwegingen van dit verslag, zowel in feite als in rechte;

Dat de Deputatie de aanvraag van verzoekende partij aan een eigen, zorgvuldig en afdoende onderzoek moest onderwerpen opdat zij een zorgvuldige beslissing zou kunnen nemen en dat conform art. 4.7.23 §1 VCRO het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar hierbij een essentieel en noodzakelijk te onderzoeken aspect van het dossier is, zoals onder meer bevestigd door Uw Raad in het arrest dd. 15 februari 2011 (nr. A/2011/0009);

Dat de Deputatie weliswaar in de aanhef van het bestreden besluit stelt:

Gelet op het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar [...]

Dat deze stijlformule uiteraard niet volstaat nu hierdoor niet duidelijk is hoe het advies luidde en in welke mate de Deputatie ermee rekening heeft gehouden;

Zodat, het bestreden besluit is aangetast door een schending van de in het eerste middel opgesomde bepalingen en beginselen.

...

2.

De verwerende partij antwoordt hierop als volgt:

...

Verzoekster stelt dat aangezien de deputatie het verslag van de PSA niet veruitwendigt in de bestreden beslissing zelf, de aangeduide regelgeving is geschonden. Hiermee wordt een eerder door Uw Raad opgeworpen ambtshalve middel overgenomen.

Artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO bepaalt dat de deputatie haar beslissing neemt op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar en nadat de betrokken partijen op hun verzoek zijn gehoord.

Geen enkele bepaling uit het VCRO legt daarbij op dat de feitelijk en juridisch determinerende overwegingen van het verslag van de PSA overgenomen moeten worden in het besluit. Integendeel, de vroeger geldende bepaling dat minstens het eerste deel van het verslag (de geldende wettelijke en reglementaire voorschriften) overgenomen moest worden in de motivering van het besluit, werd in de huidige codex geschrapt.

Ook de wet van 21 juli 1991 of de materiële motiveringsplicht legt zulks niet op. De motiveringswet bepaalt enkel dat in de akte de juridische en feitelijke overwegingen die aan de beslissing ten grondslag liggen, moeten vermeld worden en dat zij afdoende moet zijn. De materiële motiveringsplicht houdt in dat deze overwegingen uit het dossier moeten blijken. Het gaat om de overwegingen waarop de beslissing om het beroep te verwerpen en de vergunning te verlenen, gestoeld is. De motiveringsplicht houdt geenszins in dat in het besluit aangetoond moet worden dat de gevolgde procedure correct verlopen is.

Hieruit blijkt dat noch uit het VCRO, noch uit de formele motiveringsplicht er een plicht ontstaat om op uitdrukkelijke wijze het verslag van de PSA in zijn geheel of gedeeltelijk op te nemen in het besluit van de deputatie.

In het eerste onderdeel van dit middel wordt niet aangegeven dat de motieven om het beroep te verwerpen en aldus de vergunning te verlenen, onvoldoende zouden zijn, maar enkel dat het niet vermelden van de determinerende overwegingen van het verslag van de PSA, niet toelaat om na te gaan of het besluit wel op het verslag gestoeld is.

Dat is niet het geval. Ook al zouden de determinerende overwegingen niet volledig overgenomen zijn in het bestreden besluit, wat niet verplicht is, dan nog zou kunnen nagegaan worden of het besluit op het verslag van de PSA gestoeld is. Het verslag maakt immers deel uit van het volledige dossier en uit de opbouw van het dossier blijkt dat het verslag een belangrijke voorbereiding voor het besluit van de deputatie was.

Tot slot dient gesteld te worden dat de woorden "op grond van" uit het VCRO niet gelijk gesteld kan worden met het louter overnemen van het verslag.

Het is immers de exclusieve bevoegdheid van de deputatie om een beslissing te nemen en dit inderdaad op grond van het verslag van de PSA. Dit ligt volledig in de normale werking van een democratisch verkozen orgaan: de administratie bereidt de beslissingen voor. Inzake ruimtelijke ordening wordt dit door het VCRO geformaliseerd door het stedenbouwkundig verslag. Het verkozen orgaan beslist op grond van de verschillende overwegingen opgenomen in het verslag en de administratie voert uit.

In deze werkwijze dient het verkozen orgaan niet op een uitdrukkelijke wijze aan te geven waarom ze het verslag (al dan niet) volgt. Zij dient wel overeenkomstig de formele motiveringsplicht uitdrukkelijk de motieven weer te geven op grond waarvan de beslissing is genomen.

In casu trad de deputatie de beoordeling zoals gemaakt door de PSA bij, en is de bestreden beslissing dienvolgens een letterlijke weergave van het verslag. Ten onrechte wordt dan ook gesteld dat het besluit van de deputatie niet op het verslag van de PSA gestoeld zou zijn.

In een tweede onderdeel wordt gesteld dat het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden is, omdat het verslag van de PSA een essentieel en noodzakelijk te onderzoeken aspect is en niet duidelijk is of de bestreden beslissing op grond van dit verslag genomen is.

Het verslag van de PSA is geen advies in de zin van artikel 4.7.16, §1 VCRO. Het is een voorbereidende stap in de beroepsprocedure waarvan het besluit van de deputatie het eindresultaat is. Enkel de deputatie heeft het mandaat en de bevoegdheid om een beslissing over het beroep te treffen. De deputatie moet weliswaar haar beslissing op deugdelijke en afdoende motieven steunen, waardoor belanghebbende burgers kunnen begrijpen hoe zij tot haar beslissing is kunnen komen, maar zij hoeft zich daarbij niet te verantwoorden tegenover haar administratie.

Het eerste middel is niet gegrond.

...

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog het volgende:

“ ...

8. Verwerende partij beweert dat de deputatie niet verplicht is om de feitelijke en juridische

determinerende overwegingen van het PSA-verslag in het besluit over te nemen. Evenmin moet volgens de verwerende partij uit de beslissing blijken dat de gevolgde procedure correct is verlopen. Deze zienswijze is volstrekt in strijd met de geest van de VCRO, de formele en materiele motiveringsplicht en de rechtspraak van Uw Raad.

Verwerende partij geeft toe dat het verslag een belangrijke voorbereiding voor het besluit van de deputatie betekent. In de beroepsprocedure heeft de PSA inderdaad een belangrijke taak. Hij staat in voor het aanvragen en de inzameling van de nodige adviezen en maakt vervolgens, zoals de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar in

eerste aanleg, een verslag op ter voorbereiding van de beslissing van de deputatie. Dit PSA-verslag heeft, in tegenstelling tot wat verwerende partij aanhaalt, minstens de waarde van een advies (S. Lust, "Vergunningen", in B. Hubeau en W. Vandevyvere (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw, die keure*, 2004, p. 609).

Het kan niet begrepen worden waarom de verwerende partij in haar antwoordnota eerst stelt dat de woorden "op grond van" uit het VCRO niet gelijk staat aan "het louter overnemen van het verslag", om dan daarna te stellen dat de bestreden beslissing enkel een letterlijke weergave van het PSA-verslag zou zijn.

9. Verwerende partij haalt aan dat, aangezien het PSA-verslag deel uitmaakt van het volledig dossier, uit het dossier voldoende blijkt dat het verslag een belangrijke voorbereiding voor het bestreden besluit was. Nochtans bepaalt art. 3 Wet Motivering Bestuurshandelingen dat de juridische en de feitelijke overwegingen die aan de beslissing ten grondslag liggen in de beslissing zelf moeten worden opgenomen. Het doel van de wetgever bestaat erin de burgers toe te laten terzelfder tijd kennis te nemen van de beslissing en van de motieven in rechte en in feite waarop zij is gegrond (I. Opdebeek en A. Coolsaet, *Formele motivering van bestuurshandelingen*, Brugge, die keure, 1999, 128).

Dit wordt ook in de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen erkend:

In het licht van de formele en materiële motiveringsplicht, vereist artikel 4.7.23 §1, eerste lid VCRO dat uit de bestreden beslissing zelf moet worden kunnen afgeleid of de deputatie bij het nemen van haar beslissing op gemotiveerde wijze is afgeweken van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar, dan wel of de deputatie zich op gemotiveerde wijze heeft aangesloten bij de visie van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar en zich de motieven van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar eigen heeft gemaakt.

(...)

Aangezien in de bestreden beslissing op geen enkele wijze melding wordt gemaakt van de determinerende overwegingen van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar, kan niet worden nagegaan of de deputatie haar beslissing daadwerkelijk op grond van vermeld verslag heeft genomen en hierbij eventueel andersluidende overwegingen op afdoende wijze heeft weerlegd, schendt de bestreden beslissing artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen, evenals de materiële motiveringsplicht.

Aangezien uit de bestreden beslissing niet kan worden afgeleid of zij daadwerkelijk op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar werd genomen, minstens dat niet kan worden vastgesteld of de verwerende partij rekening heeft gehouden met de determinerende overwegingen, zowel in feite als in rechte, van vermeld verslag, en dit ongeacht de aard en de draagwijdte ervan, schendt de bestreden beslissing tevens het zorgvuldigheidsbeginsel

(RVVb, nr. A/2010/0046, 15 december 2010, later bevestigd in RVVb, nr. A/2011/0009, 15 februari 2011)

Deze rechtspraak dateert al van vóór de bestreden beslissing en betrof eveneens een vergunningsbeslissing van de provincie Oost-Vlaanderen. Verwerende partij erkent dat Uw Raad in het verleden ambtshalve heeft gesteld dat het verslag van de PSA veruitwendigd moet zijn in de vergunningsbeslissing zelf zodat kan worden nagegaan of de beslissing daadwerkelijk op grond van het PSA-verslag werd genomen, en dient hier dan ook naar te handelen.

...

Beoordeling door de Raad

1.

Uit het administratief dossier blijkt dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar een met de bestreden beslissing volledig gelijklopend verslag heeft opgesteld. De verwerende partij kan de motivering van haar beslissing steunen op het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, zelfs door de letterlijke overname van (de motivering van) dit verslag. De verzoekende partij kent de inhoud van dit verslag dan ook door de bestreden beslissing.

2.

Wel moet de verwerende partij, op basis van artikel 4.7.23, §1 VCRO, in de bestreden beslissing uitdrukkelijk vermelden dat zij zich aansluit bij dit (eensluidend) verslag.

De verzoekende partij heeft in casu evenwel geen belang bij het invoeren van dit vormgebrek.

Wanneer de Raad de bestreden beslissing vernietigt op basis van dit louter formeel gebrek noopt dit de verwerende partij alleen tot een nieuwe beslissing met een uitdrukkelijke verwijzing naar dit verslag en het eensluidend karakter ervan, zonder dat dit zou leiden tot een inhoudelijk andersluidende beslissing.

Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij beroept zich op de schending van “art. 3 en 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, art. 186 DRO, art. 23 DRO (huidig art. 2.1.6. VCRO), art. 2.1.2. VCRO, art. 10, 1° Coördinatiedecreet, de artikelen 2 en 3 van wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen, van de beginselen van behoorlijk bestuur inzonderheid de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het redelijkheidsbeginsel, en uit ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag, voor zoveel als nodig met toepassing van art. 159 Gec.GW”.

2.

Dit middel is verdeeld in 5 onderdelen. Het is passend deze onderdelen één voor één te bespreken, in zoverre nodig.

De verzoekende partij licht het eerste onderdeel als volgt toe:

“ ...

Terwijl, eerste onderdeel, verzoekende partij in haar administratief beroep tegen het Collegebesluit gesteld heeft dat de inrichting van verzoekende partij volgens het gewestplan Gentse- en Kanaalzone gelegen is op de grens tussen het agrarisch gebied (met landschappelijk waardevol karakter) en het natuurgebied, maar dat het niet duidelijk is waar de scheidingsgrens ter plaatse loopt: dat het gewestplan immers op groot formaat gesteld is, zodat interpretatie op perceelsniveau steeds noodzakelijk is;

Dat verzoekende partij in haar administratief beroep het als volgt formuleert (stuk p.6):

"Vooreerst dient vastgesteld dat het gemeentebestuur van [REDACTED] in het bestreden besluit zonder meer poneert dat de te regulariseren constructies zouden gelegen zijn in het natuurgebied volgens het gewestplan, maar dat daarvoor geen enkel bewijskrachtig gegeven wordt voorgelegd. Er wordt zelfs niet geconcretiseerd waar de scheiding tussen het natuurgebied en het agrarisch gebied ter plaatse zou lopen, en welk deel van de

constructies zogenaamd gelegen zou zijn in natuurgebied. Eén en ander is cruciaal, temeer wanneer men voor ogen houdt dat de afbakening van de bestemmingsgebieden op de gewestplannen niet is afgestemd op kadastrale perceelsgrenzen, zodat interpretatie in de grensgebieden steeds noodzakelijk is. Gelet op de vergunningen die in het verleden aan beroepers verleend werden voor de op- en uitbouw van een volwaardige paardenfokkerij, moet aangenomen worden dat het niet de bedoeling van de stellers van de gewestplanwijziging van 26 januari 2001 kan geweest zijn om het landbouwbedrijf van beroepers onder te brengen in een natuurgebied. Bij de interpretatie van het gewestplan dient er dus vanuit te worden gegaan dat de contouren van het agrarisch gebied op de percelen van beroepers samenvallen met de contouren van de looppiste die rond de bedrijfsgebouwen loopt en die vergund werd door de Deputatie op 12 oktober 1989. Het zou immers een manifeste schending van het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel uitmaken, en regelrecht ingaan tegen de vergunningen die in de loop der jaren aan beroepers werden verleend, dat een volwaardig landbouwbedrijf zomaar zijn rechtmatige bestemming wordt ontnomen en de ontwikkelingsmogelijkheden worden gehypothekeerd. In krachtigere termen zou men dit eenvoudig als diefstal kunnen omschrijven.

De Deputatie dient derhalve op grond van een concreet onderzoek na te gaan of er sprake is van een beweerde ligging van een gedeelte van de percelen in natuurgebied, waarbij het motief van de zogezegde planologische onverenigbaarheid - dat er geenszins aan in de weg staat dat de vergunning verleend zou worden - evident slechts kan gelden voor de in de aanvraag opgenomen constructies die in de groene zone werden ondergebracht. Essentieel is echter dat bij dit onderzoek dient te worden aangenomen dat de gewestplangever nooit de bedoeling kan hebben gehad om de gronden binnen de contouren van de vergunde looppiste onder te brengen in het natuurgebied."(eigen onderlijning, stuk)

Dat dient vastgesteld te worden dat de Deputatie zonder meer stelt:

"De quarantaineboxen en de stapmolen zijn echter gelegen in natuurgebied. Het bestaand natuurgebied werd met de gewestplanwijziging van 26 januari 2001 uitgebreid waardoor nu ongeveer 1/3de van onderhavig terrein in deze groene zone is gelegen."

Dat de Deputatie niet antwoordt op de argumentatie van verzoekende partij en dat zij niet concretiseert waar de scheiding tussen het natuurgebied en het agrarisch gebied ter plaatse zou lopen, terwijl het verre van evident is dat de constructies in natuurgebied gelegen zijn;

Dat het motief van zogezegde planologische onverenigbaarheid de enige reden is waarom de regularisatie van de overdakking van de stapmolen en quarantaineboxen wordt geweigerd aangezien er geen redelijke betwisting over kan bestaan dat onder gelding van het voorschrift landschappelijk waardevol agrarisch gebied wel degelijk vergunning kan worden verleend, daar de aanvraag perfect kadert binnen een volwaardig landbouwbedrijf en geen enkele impact heeft op het landschap en de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening en de watertoets volledig gunstig is. wat evident is gezien de vroegere vergunningen die werden verleend (stukken 5, 9, 10 en 11) en gezien het om een "inbreiding" gaat binnen de bestaande bedrijfsinfrastructuur;

Dat in het besluit van het College van Burgemeester en Schepenen dd. 22 maart 2002 (wat dus dateert van na de gewestplanwijziging van 26 januari 2001) nog uitdrukkelijk werd gesteld (stuk 8):

Ligging volgens de plannen van aanleg + bijhorende voorschriften: Het goed ligt in het gewestplan Gentse en Kanaalzone. (Koninklijk Besluit van 14 september 1977 en zijn latere wijzigingen).

De plaats van de voorgenomen werken ligt volgens het van kracht zijnde gewestplan in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied[...]

Dat dit onder meer ook werd bevestigd door de Deputatie dd. 4 oktober 2007 (stuk 11):

Overwegende dat volgens de planologische voorzieningen van het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgesteld gewestplan Gentse en Kanaalzone, het perceel gelegen is in een agrarisch landschappelijk waardevol gebied[...]

Dat de constructie niet in strijd is met de bestemmingsvoorschriften van het van kracht zijnde gewestplan Gentse en Kanaalzone [...]

Dat dit nogmaals wordt bevestigd in het ministerieel besluit dd. 29 augustus 2008 (stuk 12):

Overwegende dat de grond volgens het gewestplan Gentse en Kanaalzone, vastgesteld bij koninklijk besluit van 14 september 1977, gelegen is in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied (...)

(eigen onderlijning)

Dat de materiële en formele motiveringsplicht dan ook des te meer speelde nu verzoekende partij er, mede gelet op het bovenstaande, toch logischerwijze vanuit kon gaan dat alles binnen de vergunde looppiste agrarisch gebied was; dat het bestreden besluit derhalve is aangetast door schending van de motiveringsplicht minstens van het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel;

Dat het vertrouwensbeginsel inhoudt dat gerechtvaardigde verwachtingen die door het bestuur bij de rechtsonderhorigen zijn gewekt, zo enigszins mogelijk, moeten worden gehonoreerd (I. Opdebeek en M. Van Damme (ed.), Beginselen van behoorlijk bestuur, Brugge, die keure, 2006, 315 en 350);

Dat uit bovenmelde beslissingen het vertrouwenswekkend gedrag van het bestuur voortvloeit nu de burger toch moest kunnen vertrouwen op de deskundigheid en de degelijkheid van het bestuur en dient ervan op aan te kunnen dat de door het bestuur verstrekte inlichtingen correct zijn;

Dat verzoekende partij er op grond van de in het verleden verleende vergunningen mocht op vertrouwen dat zijn perceel integraal gelegen was in het agrarisch gebied; dat immers zelfs na de beweerde gewestplanwijziging naar natuurgebied, nog vergunningen werden afgeleverd door de Deputatie; dat geenszins wordt toegelicht welke redelijke motieven zogenaamd deze gewijzigde beoordeling zouden kunnen verantwoorden (quod non), hetgeen des te meer klemmt gezien de uitdrukkelijke beroepsgrievens hierover;

...

3.

De verwerende partij antwoordt hierop als volgt:

“ ...

In een eerste middelonderdeel stellen verzoekers dat de motivering omtrent de ligging in natuurgebied ontoereikend is en dat door de vaststelling van deze bestemming tevens het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel is geschonden.

De deputatie stelt in de bestreden beslissing vast dat een aantal constructies in natuurgebied gelegen zijn:

“De quarantaineboxen en de stapmolen zijn echter gelegen in natuurgebied. Het bestaande natuurgebied werd met de gewestplanwijziging van 26 januari 2001 uitgebreid waardoor nu ongeveer 1/3de van onderhavig terrein in deze groenzone is gelegen.

Zowel de quarantaineboxen als de overdekte stapmolen werden zonder vergunning opgetrokken, zij zijn in strijd met de bestemming natuurgebied en kunnen aldus niet geregulariseerd worden.”

De deputatie stelt terecht vast dat volgens het gewestplan Gentse en Kanaalzone (zoals dit op vandaag geldt), de onderhavige constructies in natuurgebied gelegen zijn, en dat zij in strijd zijn met de geldende bestemmingsvoorschriften. (Zie stuk 14. Beide afbeeldingen geven de situatie weer op schaal 1:1000. Wanneer men deze laat overlappen en

vergelijkt met de bouwplannen is duidelijk dat de quarantaineboxen en de overdekte stapmolen in natuurgebied gelegen zijn).

Aangezien de bepaling van de van toepassing zijnde bestemmingsvoorschriften volgt uit de loutere vaststelling van de ligging van de aangevraagde werken in een bepaalde gewestplanbestemming, kan niet worden ingezien op welke wijze hierover een meer uitgebreide motivering kan worden voorzien. Er komt immers geen inhoudelijke afweging van aspecten en belangen bij kijken.

Ten onrechte tracht verzoekster zich op het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel te steunen om een vergunning, tegen de verordenende bepalingen in, te verkrijgen. Het is een vast rechtsbeginsel, bevestigd door vaste rechtspraak van de Raad van State, dat een beginsel van behoorlijk bestuur geen contra legem gevolg kan hebben. (Zie bvb R.v.St. nr. 200.490 van 4 februari 2010). Bovendien kan men zich, “naar aanleiding van het niet inwilligen van een later ingediende regularisatieaanvraag, niet beroepen op vermeende verwachtingen, zowel bestaande op het ogenblik van het stellen van die handelingen, als, nog veel minder, op “verwachtingen” die nadien zouden zijn ontstaan, wanneer men eigengereid vergunningsplichtige handelingen heeft gesteld zonder de vereiste vergunning” (R.v.St. nr. 210.625 van 24 januari 2011).

Daarnaast kan verzoekster zich niet met goed gevolg op voorgaande vergunningen steunen, nu deze vergunningen steeds betrekking hebben op constructies die weldegelijk in het landschappelijk waardevol agrarisch gebied gelegen zijn, terwijl de quarantaineboxen en de overdekte stapmolen die het voorwerp van huidige bestreden beslissing uitmaken, in natuurgebied gelegen zijn. Door de voorgaande vergunningsbeslissingen kan dan ook geen gerechtvaardigd vertrouwen zijn gewekt. Bovendien mag duidelijk zijn dat er evenmin sprake kan zijn van een gewijzigde beoordeling door de deputatie. De constructies, voorwerp van voorgaande vergunningen, zijn gesitueerd in een ander bestemmingsgebied.

...

4.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog het volgende:

“ ...

Verwerende partij is van mening dat uit het gewestplan Gentse –en Kanaalzone kan worden vastgesteld dat de quarantaineboxen en de overdekte stapmolen in natuurgebied gelegen zijn. In haar antwoordnota ontwikkelt verwerende partij motieven waarom de loopmolen en de quarantainestallen in natuurgebied gelegen zouden zijn onder verwijzing naar een stuk 14.

Gelet op de schaal van gewestplannen, is dikwijls interpretatie nodig bij het aflezen van de geldende bestemming van grenspercelen (R.v.St. ■■■■, nr. 50.084, 8 november 1994). Verzoekende partij heeft op de nood aan interpretatie op perceelsniveau uitdrukkelijk gewezen in haar beroepsschrift (stuk 20, p. 6-7):

Vooreerst dient vastgesteld dat het gemeentebestuur van Merelbeke in het bestreden besluit zonder meer poneert dat de te regulariseren constructies zouden gelegen zijn in het natuurgebied volgens het gewestplan, maar dat daarvoor geen enkel bewijskrachtig gegeven wordt voorgelegd. Er wordt zelfs niet geconcretiseerd waar de scheiding tussen het natuurgebied en het agrarisch gebied ter plaatse zou lopen, en welk deel van de constructies zogenaamd gelegen zou zijn in natuurgebied. Eén en ander is cruciaal, temeer wanneer men voor ogen houdt dat de afbakening van de bestemmingsgebieden op de gewestplannen niet is afgestemd op kadastrale perceelsgrenzen, zodat interpretatie in de grensgebieden steeds noodzakelijk is. Gelet op de vergunningen die in

het verleden aan beroepers verleend werden voor de op- en uitbouw van een volwaardige paardenfokkerij, moet aangenomen worden dat het niet de bedoeling van de stellers van de gewestplanwijziging van 26 januari 2001 kan geweest zijn om het landbouwbedrijf van beroepers onder te brengen in een natuurgebied. Bij de interpretatie van het gewestplan dient er dus vanuit te worden gegaan dat de contouren van het agrarisch gebied op de percelen van beroepers samenvallen met de contouren van de looppiste die rond de bedrijfsgebouwen loopt en die vergund werd door de Deputatie op 12 oktober 1989. Het zou immers een manifeste schending van het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel uitmaken, en regelrecht ingaan tegen de vergunningen die in de loop der jaren aan beroepers werden verleend, dat een volwaardig landbouwbedrijf zomaar zijn rechtmatige bestemming wordt ontnomen en de ontwikkelingsmogelijkheden worden gehypothekeerd. In krachtigere termen zou men dit eenvoudig als diefstal kunnen omschrijven.

De Deputatie dient derhalve op grond van een concreet onderzoek na te gaan of er sprake is van een beweerde ligging van een gedeelte van de percelen in natuurgebied, waarbij het motief van de zegezegde planologische onverenigbaarheid - dat er geenszins aan in de weg staat dat de vergunning verleend zou worden - evident slechts kan gelden voor de in de aanvraag opgenomen constructies die in de groene zone werden ondergebracht. Essentieel is echter dat bij dit onderzoek dient te worden aangenomen dat de gewestplangever nooit de bedoeling kan hebben gehad om de gronden binnen de contouren van de vergunde looppiste onder te brengen in het natuurgebied."

Ondanks deze grieven zoals in het beroepschrift uitdrukkelijk geformuleerd, werd in de bestreden beslissing nagelaten te concretiseren waar de scheiding tussen het natuurgebied en het agrarisch gebied ter plaatse zou lopen. In de bestreden beslissing heeft verwerende partij hierover slechts als volgt gemotiveerd:

"Het terrein ligt binnen de perimeter van het bij KB van 14 september 1977 goedgekeurd gewestplan Gentse en Kanaalzone, gewijzigd bij MB van 26 januari 2001.

De bouwplaats ligt in deels landschappelijk waardevol agrarisch gebied en deels natuurgebied.

(...)

"De aanvraag is in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven, voor wat betreft de stap band en de opslagruimte. Beide constructies zijn gelegen in het agrarisch gebied, en staan in functie van een volwaardige paardenfokkerij.

De quarantaineboxen en de stapmolen zijn echter gelegen in natuurgebied. Het bestaande natuurgebied werd met de gewestplanwijziging van 26 januari 2001 uitgebreid waardoor nu ongeveer 1/3de van onderhavig terrein in deze groenzone is gelegen.

Zowel de quarantaineboxen als de overdekte stapmolen werden zonder vergunning opgetrokken, zij zijn in strijd met de bestemming natuurgebied en kunnen aldus niet geregulariseerd worden.

11. Verwerende partij tracht in haar antwoordnota te verantwoorden waarom volgens haar de quarantaineboxen en de stapmolen gelegen zouden zijn in natuurgebied. Zij verwijst hiervoor naar een stuk 14 (luchtfoto en gewestplan op schaal 1: 1000). Dit stuk bevond zich niet in het administratief dossier op basis waarvan de verwerende partij de bestreden beslissing heeft genomen. Om vast te stellen of aan de motiveringsplicht voldaan is, kan men enkel rekening houden met de motieven uit het bestreden besluit zelf en met de stukken die aan de deputatie werden voorgelegd en waarnaar in de beslissing verwezen wordt. Het eerste onderdeel van dit middel is hoofdzakelijk gesteund op een manifest motiveringsgebrek. Een gebrekkige motivering in de bestreden beslissing zelf, kan achteraf niet meer hersteld worden door te verwijzen naar nieuwe stukken of argumenten aangezien dit een verboden substitutie van motieven uitmaakt.

Verwerende partij leest het eerste onderdeel van dit middel ten onrechte als zou verzoekende partij toepassing vragen van de beginselen van behoorlijk bestuur contra legem, meer in het bijzonder van het vertrouwensbeginsel tegen verordenende bepalingen in. Verzoekende partij heeft er enkel op gewezen dat het, mede op grond van het vertrouwensbeginsel, verre van evident is dat de bestemming van het perceel waarop de loompolder en quarantaineboxen gelegen waren, natuurgebied is. Bijgevolg diende verwerende partij in de bestreden beslissing te concretiseren waarom zij van oordeel is dat het om natuurgebied gaat.

12. Verwerende partij stelt dat de in het verleden verleende vergunningen geen verwachting bij verzoekende partij kon scheppen nu deze verleende vergunningen betrekking zouden hebben gehad op constructies gelegen in agrarisch gebied, in tegenstelling tot de quarantaineboxen en de stapmolen die in natuurgebied gelegen zouden zijn.

Nochtans werd door verwerende partij onder meer voor de overdakking van de paddock destijds een vergunning afgeleverd onder verwijzing naar de bestemming "landschappelijk waardevol gebied", Dit terwijl deze paddock deels op hetzelfde perceel als de quarantaineboxen gelegen is, waarvan verwerende partij nu poneert dat de bestemming natuurgebied zou zijn (stuk 14 verwerende partij). Het vergunningsbesluit voor de overdakking van de paddock werd onder meer als volgt gemotiveerd (stuk J 1):

"Het perceel is gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en is tevens gelegen in het BPA 22 genaamd 'Makegembossen'.

(...)

Dat het perceel gelegen is in een sterk landelijk gebied, met een zeer geringe en vrij open verspreide bebouwing, gekenmerkt door een landelijk type.

(...)

Dat zich op het perceel een loopstap bevindt, binnen dewelke zich de woning, verschillende stallen, bijgebouwen, een stapmolen in openlucht en een niet-overdekte paddock bevinden.

Overwegende dat volgens de planologische voorzieningen van het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgesteld gewestplan Gentse en Kanaalzone, het perceel gelegen is in een agrarisch landschappelijk waardevol gebied.

(...)

Dat de in 1989 aangelegde paddock zich situeert binnen de perimeter van de in 1989 vergunde loopstap en ingeplant ligt links van de bestaande en bij ministerieel besluit van 13 december 2005 vergunde uitgebreide en aangepaste stallen.

(...)

Dat de overdekking van de paddock, aansluit bij de bestaande en vergunde stallen op het perceel, binnen de loopstap, er vergund en reeds aangelegd sedert 1989, zodat de goede ruimtelijke ordening er niet wordt geschonden.

Dat gelet op de ligging van de paddock binnen de loopstap de voorgestelde werken immers kunnen beschouwd worden als een inbreiding eerder dan een uitbreiding.

(...)

Stedenbouwkundige vergunning wordt verleend volgens ingediend plan."

Deze vergunning voor de overdakking van de paddock dateert van 4 oktober 2007, dus van na de gewestplanwijziging van 26 januari 2001. Deze vergunning werd later ongedaan gemaakt door de minister, onder verwijzing naar het - inmiddels vernietigde - BPA Makegemsebossen (stuk 14). In dit ministerieel besluit werd echter ook bevestigd dat het perceel volgens het gewestplan gelegen was in agrarisch gebied (stuk 12):

"(...)

Overwegende dat de grond volgens het gewestplan Gentse en Kanaalzone, vastgesteld bij koninklijk besluit van 14 september 1977, gelegen is in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied."

Eveneens werd in de in het verleden verleende vergunningen steeds verwezen naar de vergunde grote trainingspiste die het bedrijf van verzoekende partij omringt. Verzoekende partij ging er derhalve steeds vanuit dat alles wat zich binnen de trainingspiste bevond, een inbreiding betekende en binnen het bestemmingsgebied als agrarisch gebied viel. Gelet op het voorgaande, bestond er een verzwaarde motiveringsplicht in hoofde van verwerende partij nu er in het verleden een zeker vertrouwen door het bestuur werd gecreëerd dat de bestemming van de percelen binnen de loopspiste agrarisch gebied was.
...

Beoordeling door de Raad

1.

In het eerste onderdeel verwijst de verzoekende partij allereerst naar haar administratief beroepschrift, meer bepaald de argumentatie dat haar inrichting is gelegen op de grens tussen het natuurgebied en het landschappelijk waardevol agrarisch gebied en dat het niet duidelijk is waar de scheidingslijn ter plaatse loopt. Zij is van mening dat de verwerende partij niet antwoordt op deze argumentatie.

Het beginsel van de materiële motiveringsplicht houdt in dat er voor elke administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan, wat onder meer betekent dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld.

Uit de bestreden beslissing moet duidelijk blijken op welke overwegingen de verwerende partij zich heeft gesteund, zodat de Raad bij de uitoefening van zijn opgedragen legaliteitstoezicht kan nagaan of het vergunningverlenend bestuursorgaan de ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend en met name of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het die correct heeft beoordeeld en op grond daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

De bestreden beslissing moet derhalve duidelijk en op afdoende wijze de redenen opgeven waarop het vergunningverlenend bestuursorgaan haar beslissing steunt en uitdrukkelijk motiveren waarom de aanvraag al dan niet in overeenstemming is met de toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften.

De motiveringsplicht vereist niet dat het vergunningverlenend bestuursorgaan punt per punt elk argument of bezwaar beantwoordt, doch het is wel noodzakelijk dat uit de motivering van de bestreden beslissing kan worden afgeleid op grond van welke met de ruimtelijke ordening verband houdende redenen het vergunningverlenend bestuursorgaan de vergunning heeft geweigerd.

2.

Uit het uittreksel van het gewestplan dat wordt voorgelegd door de verwerende partij valt duidelijk vast te stellen dat de geweigerde onderdelen van de vergunningsaanvraag, met name de overdekte stapmolen en de quarantaineboxen, minstens voor het overgrote gedeelte gelegen zijn in natuurgebied.

Dit wordt als dusdanig ook vermeld in de bestreden beslissing:

“ ...

De quarantaineboxen en de stapmolen zijn echter gelegen in natuurgebied. Het bestaande natuurgebied werd met de gewestplanwijziging van 26 januari 2001 uitgebreid waardoor nu ongeveer 1/3de van onderhavig terrein in deze groenzone is gelegen. Zowel de quarantaineboxen als de overdekte stapmolen werden zonder vergunning opgetrokken, zij zijn in strijd met de bestemming natuurgebied en kunnen aldus niet geregulariseerd worden.
...”

De vaststelling dat de geweigerde onderdelen van de vergunningsaanvraag gelegen zijn in natuurgebied dat uitgebreid werd met de gewestplanwijziging van 26 januari 2001 vormt een afdoende motivering.

3.

De verzoekende partij vervolgt zijn betoog met de stelling dat zij er op grond van in het verleden verleende stedenbouwkundige vergunningen op kon vertrouwen dat haar perceel integraal gelegen was in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Zij beroept zich specifiek op 3 verschillende beslissingen, met name de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] voor de uitbreiding van de bestaande stallingen van 22 maart 2002, de stedenbouwkundige vergunning verleend door de verwerende partij op 4 oktober 2007 voor het plaatsen van een overdakking op een bestaande paddock en de daarop volgende weigering door de Vlaamse minister bevoegd voor ruimtelijke ordening van 29 augustus 2008 voor deze overdakking.

Deze beslissingen hebben als voorwerp de percelen met als kadastrale omschrijving [REDACTED]. De quarantaineboxen en de stapmolen zijn evenwel niet gelegen in deze percelen.

De verzoekende partij gaat er overigens ten onrechte van uit dat de verwerende partij op geldige wijze kan afwijken van de vigerende bestemmingsvoorschriften door zich te beroepen op het vertrouwensbeginsel.

Het vertrouwensbeginsel stelt dat gerechtvaardigde verwachtingen die door het bestuur bij de rechtsonderhorigen zijn gewekt, zo enigszins mogelijk, moeten worden gehonoreerd. Een rechtszoekende moet kunnen betrouwen op een vaste gedragslijn van de overheid, of op toezeggingen of beloften die de overheid in een concrete geval heeft gedaan.

De beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het vertrouwensbeginsel, werken niet contra legem. De beginselen van behoorlijk bestuur kunnen niet tegen uitdrukkelijke wettelijke of reglementaire bepalingen worden ingeroepen. Zoals hierboven reeds vermeld, is het betrokken gedeelte van de aanvraag in strijd met het van toepassing zijnde gewestplan.

Het vertrouwensbeginsel kan niet worden ingeroepen om een onwettige vergunning te bekomen.

Het eerste onderdeel van het tweede middel is ongegrond.

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij licht het tweede onderdeel als volgt toe:

“ ...

En terwijl, tweede onderdeel, de gewestplanwijziging dd. 26 januari 2001 (B.S. 23 maart 2001, 9813) waarvan toepassing wordt gemaakt, onwettig is en dus buiten beschouwing moest worden gelaten met toepassing van art. 1 S9 GW wegens schending van de verplichting het plan te onderwerpen aan advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State (art. 3 en art. 84 Gec.W. R.v.St.);

Dat in de gewestplanwijziging naar aanvullende voorschriften wordt verwezen, oa. 'bosuitbreidingsgebied' en de voorschriften van dit gewestplan afwijken van de uniforme planterminologie (B. Bouckaert en T. De Waele, Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest, Brugge, Vanden Broele, 2004, 84);

Dat, wanneer een gewestplan bijzondere voorschriften bevat die verder gaan dan het KB van 28 december 1972 betreffende de toepassing en de inrichting van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State moet worden ingewonnen;

Dat het ontwerp van de gewestplanwijziging overeenkomstig art. 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, verplicht moest worden voorgelegd voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State vooraleer het plan definitief werd vastgesteld en dat de verplichting ex artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt beschouwd als een op straffe van nietigheid voorgeschreven substantiële vormvereiste die behoort te worden nagekomen, behalve in het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid (K. De Roo en P. Lefranc, "Gewestplannen en het verplichte advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State", T.M.R. 1997, 113, noot onder R.v.St. 2S april 1996, nr. 59.236);

Dat de raadpleging van de afdeling Wetgeving van de Raad van State een substantieel vormvoorschrift, dat de openbare orde raakt, uitmaakt en dat ook de modaliteiten voorzien voor de nakoming van de raadpleging van de afdeling Wetgeving eveneens een substantieel karakter hebben (R.v.St., ■■■■, 23 december 1997, nr. 70.502; R.v.St., ■■■■, 12 augustus 2005, 148.197);

Dat op grond van artikel 84, eerste lid, 2° Gec.W. R.v.St., "in spoedeisende gevallen die in de aanvraag met bijzondere redenen worden omkleed", de overheid die de afdeling wetgeving adieert, kan vragen dat het advies wordt meegedeeld "binnen een termijn van ten hoogste drie dagen";

Dat uit de publicatie van de gewestplan herziening niet blijkt dat het advies van de afdeling Wetgeving Raad van State werd gevraagd en dat evenmin valt af te leiden of aan de vereiste van hoogdringendheid voldaan is;

...

2.

De verwerende partij antwoordt hierop als volgt:

“ ...

In een tweede middelonderdeel houdt verzoekster voor dat de gewestplanwijziging die een deel van het bouwperceel als natuurgebied bestemt, onwettig is omdat hieromtrent geen advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State werd gevraagd.

Vooreerst dient te worden opgemerkt dat de deputatie een orgaan van het actief bestuur is, en geen rechtbank of rechtscollege, zodat zij geen verordenende bepalingen op grond van artikel 159 GW buiten beschouwing mag/kan laten. De deputatie is verplicht de bestemmingsvoorschriften van het geldende (niet vernietigde) gewestplan toe te passen. Vervolgens wordt gewezen op artikel 7.4.1. §1 VCRO dat expliciet voorziet in een bijzonder validatie voor gewestplanwijzigingen:

“De besluiten van de Vlaamse Regering houdende definitieve vaststelling van gewestplanwijzigingen worden geldig verklaard met ingang van de datum van inwerkingtreding ervan. De geldigverklaring is beperkt tot de schending van de

verplichting om het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in te winnen, dan wel de schending van de verplichting om de spoedbehandeling van de adviesaanvraag bij de afdeling Wetgeving van de Raad van State met bijzondere redenen te omkleeden.”

Op grond van deze expliciete verordenende bepaling moet de door verzoekster geviseerde wijziging van het gewestplan Gentse en Kanaalzone als wettig worden aanzien.

De stelling van verzoekster is dan ook niet correct.

...”

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog het volgende:

“ ...

13. De gewestplanwijziging van 26 januari 2001 wijkt af van de algemene voorschriften van het Inrichtingsbesluit, zonder dat zij werd onderworpen aan het voorafgaandelijk advies van de afdeling 'Wetgeving' van de Raad van State of zonder dat de aanvraag tot spoedbehandeling met bijzondere redenen werd omkleed.

Dergelijke niet-naleving van de adviesverplichting bij de Afdeling Wetgeving van de Raad van State omtrent de bijzondere voorschriften opgenomen in de gewestplanwijziging, tast volgens een vaste rechtspraak van de Raad van State de wettigheid van het volledige gewestplan aan. De adviesverplichting bij de Afdeling Wetgeving raakt immers de openbare orde.

14. In haar antwoordnota betwist verwerende partij deze onwettigheid, die uiteindelijk toe te rekenen is aan het in gebreke blijven van de hogere overheid om tot een wettig vastgesteld gewestplan te komen, niet. Uit deze erkenning in rechte kan dus worden afgeleid dat de gewestplanherziening onwettig tot stand gekomen is ingevolge het gebrek van advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Verwerende partij stelt n.a.v. het tweede onderdeel wel dat art. 159 GW tegen haar niet zou kunnen worden ingeroepen omdat zij een administratieve overheid is. Nu de zaak heden hangende is bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, waarvoor art. 159 GW wel degelijk kan worden ingeroepen, is de vraag of de deputatie al dan niet toepassing kan maken van art. 159 GW, hier niet aan de orde (er is overigens een bepaalde strekking in de rechtspraak die in art. 159 GW zelfs een algemeen rechtsbeginsel ziet dat ook voor administratieve overheden geldt (R.v.St., [REDACTED], nr. 29.227, 27 januari 1988).

Dat art. 159 GW ook kan ingeroepen worden voor administratieve rechtscolleges, zoals de Raad voor Vergunningsbetwistingen, staat buiten discussie, zie bv. J. Vande Lanotte en G. Goedertier, Overzicht publiekrecht, Brugge, die keure, 2007, p. 860-861, eigen onderlijning:

Krachtens art 159 GW passen de hoven en rechtbanken de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toe in zoverre zij met de wetten overeenstemmen. Ook de met wetten gelijkwaardige rechtsnonnen en de hogere rechtsnonnen moeten voor de toepassing van artikel 159 GW als "wetten" worden beschouwd. Dus ook de Grondwet, de internationale verdragen met directe werking, de algemene rechtsbeginselen, de decreten en de ordonnanties moeten door de uitvoerende macht worden gerespecteerd. Terwijl het niet toekomt aan de rechter om de wet aan de Grondwet te toetsen, verbiedt artikel 159 GW de rechter om de besluiten van de uitvoerende macht toe te passen wanneer ze in strijd zijn met een hogere rechtsnorm. Dit houdt ook in dat de rechter - zowel de gewone hoven en rechtbanken als de administratieve rechtscolleges en de Raad van State nagaat of het betreffende besluit een voldoende juridische grondslag vindt in de Grondwet of de wet en of de verplichting

om advies aan te vragen over het besluit bij de Raad van State, afdeling wetgeving werd nageleefd.

15. Verwerende partij erkent dus het flagrant wettigheidsprobleem dat het gewestplan aankleeft, maar verwijst naar art. 7.4.1 § 1 VCRO dat voorziet in een bijzondere validatie voor onwettig tot stand gekomen gewestplanwijzigingen. Dit artikel luidt als volgt:

"De besluiten van de Vlaamse Regering houdende definitieve vaststelling van gewestplanwijzigingen worden geldig verklaard met ingang van de datum van inwerkingtreding ervan. De geldigverklaring is beperkt tot de schending van de verplichting om het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in te winnen, dan wel de schending van de verplichting om de spoedbehandeling van de adviesaanvraag bij de afdeling Wetgeving van de Raad van State met bijzondere redenen te omkleden.

De geldigverklaring geldt tot het tijdstip van de inwerkingtreding van een ruimtelijk uitvoeringsplan dat, voor het gebied waarop het betrekking heeft, het gewestplan vervangt.

(...)

Aangezien de bepaling van art. 7.4.1 §1 onwettige gewestplanwijzigingen valideert vanaf de datum van inwerkingtreding, gaat het om een zuiver retroactieve bepaling, waarmee het Vlaamse Gewest plots een einde poogt te stellen aan de rechtspraak die zich reeds decennia heeft ontwikkeld en waarbij de Raad van State systematisch is overgegaan tot vernietiging of buiten toepassing laten van gewestplannen wegens niet-naleving van de adviesverplichting bij de Afdeling Wetgeving van de Raad van State.

Verwezen wordt naar de gezaghebbende rechtsleer waar een bloemlezing wordt geboden van deze rechtspraak van de Raad van State, te rekenen vanaf de eerste arresten van 1995 (B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest, Brugge, Vanden Broele, 2004, p. 84, zie bv. R.v.St., ■■■■■, nr. 51.472. 1 februari 1995).

Het is deze rechtspraak die de gewestelijke Decreetgever thans dus tracht ongedaan te maken door de fouten - n.b. begaan door een ander orgaan van het Vlaamse Gewest, nl. de Vlaamse Regering - retroactief te valideren. Men kent deze rechtspraak dus reeds meer dan 16 jaar - en bv. op het tijdstip van de gewraakte gewestplanwijziging bestond er al een reeks arresten van de Raad van State in deze zin - maar thans kiest men voor retroactief wetgevend optreden om zgn. de rechtszekerheid bij de rechtsonderhorigen te herstellen (sic!).

Er dient evenwel te worden vastgesteld dat de retroactieve validatie van het onwettig gewijzigde gewestplan in strijd is met de Grondwet, aangezien de Decreetgever ten eerste geen bevoegdheid heeft om de bevoegdheden van de Raad van State, zoals vastgelegd in de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State, in te perken, en ten tweede omdat de decretale validatie uit art. 7.4.1 § 1 VCRO strijdig is met het beginsel van de non-retroactiviteit.

Verzoekster toont één en ander hierna in detail aan, en zal vervolgens aan Uw Raad vragen om hieromtrent prejudiciële vraagstelling te formuleren bij het Grondwettelijk Hof.

16. Vooreerst dient te worden vastgesteld dat art. 7.4.1 §1 VCRO strijdig is met de regels die de bevoegdheidsverdeling tussen de federale wetgever en de regionale en communautaire wetgevers vaststellen. De validatie van gewestplanwijzigingen die met schending van de adviesverplichting bij de afdeling wetgeving van de Raad van State werden vastgesteld, impliceert immers noodzakelijkerwijze inmenging in de bevoegdheden van de administratieve rechtscolleges en - vooral - van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State.

Een validatieregeling zoals die van art. 7.4.1 VCRO heeft immers betrekking op bepaalde administratieve rechtshandelingen met het uitdrukkelijke doel het vaststellen van de onwettigheid ervan door de Raad van State te vermijden. Ze heeft dus rechtstreek tot

gevolg dat een administratieve rechtshandeling (in casu de gewestplanwijziging) deels onttrokken wordt aan het toezicht van de rechterlijke macht, de Raad van State of de Raad voor Vergunningsbetwistingen. In die zin is het hoofdzakelijk doel van de decreetgever om de bevoegdheid van de Raad van State ongedaan te maken en om zich te mengen in de uitoefening van de rechterlijke functie.

Bovendien moet vastgesteld worden dat de Decreetgever het zich kennelijk veroorlooft om een aantal aktes die op grond van de Gecoördineerde Wetten van de Raad van State normaliter moeten onderworpen worden aan het advies van de Afdeling Wetgeving, van deze adviesverplichting vrij te stellen. Artikel 3§1 van de Gecoördineerde Wetten legt aan de deelstaatregeringen de verplichting op om "alle voorontwerpen van wet, decreet, ordonnantie of van ontwerpen van reglementaire besluiten" voorafgaand aan het advies van de Afdeling Wetgeving te onderwerpen.

De Vlaamse decreetgever moet thans kennelijk vaststellen dat deze verplichting door haar Executieve reeds sedert jaren met de voeten wordt getreden (en dit overigens in strijd met een rechtspraak die zich reeds vanaf 1995 ontwikkeld heeft; men is dus reeds jaren bekend met het probleem), en vindt er blijkbaar niet beter op dan de onwettigheid van de gewestplannen te valideren, zonder dat alsnog de verplichting wordt opgelegd om het advies van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State in te winnen.

Het staat dus buiten kijf dat de validerende bepaling waarnaar verwerende partij verwijst noodzakelijkerwijze beïnvloeding en beperking inhoudt van de bevoegdheden van de Raad van State zoals verankerd in de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State. Het betreft hier echter een aangelegenheid die door de Grondwet aan de wet is voorbehouden (art. J 60 GW), hetgeen dus wil zeggen dat enkel de federale wetgever in dat verband regelgevend kan optreden (cf. Grondwettelijk Hof, nr. 46, 11 februari 1988).

Deze enkele vaststelling volstaat reeds om tot het besluit te komen dat het gaat om een flagrant ongrondwettige validatie.

Voor de goede orde weze aangestipt dat de Decreetgever zich evenmin kan steunen op de zogenaamde regeling van de impliciete bevoegdheden uit art. 10 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980. Deze bepaling kan ten eerste niet toelaten dat de gewestelijke regelgever treedt op het terrein van de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheden te regelen, en ten tweede is alleszins niet voldaan aan de strikte voorwaarden die worden gesteld opdat de gewesten met toepassing van de impliciete bevoegdheden zouden kunnen treden op het bevoegdheidsterrein van de federale wetgever.

Volgens de klassieke criteria is voor een toepassing van de impliciete bevoegdheden vereist dat de gewenste regeling noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest, dat de aangelegenheid in kwestie zich leent tot een gedifferentieerde regelingen dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheden slechts marginaal is (Arbitragehof, nr. 58/2003, 14 mei 2003, B.s. 8 oktober 2003).

Vastgesteld dient te worden dat de parlementaire voorbereiding bij art. 7.4.1. VCRO geen enkele verantwoording bevat met betrekking tot het toepassen van de criteria van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 op grond waarvan de decreetgever een eventuele bevoegdheid zou kunnen putten. Bij gebreke van verantwoording in de parlementaire voorbereiding, kunnen de rechtscolleges niet zelf op zoek gaan naar de redenen die zouden kunnen verantwoorden dat de Decreetgever treedt op het terrein van de voorbehouden bevoegdheden van de federale wetgever.

Ondergeschikt wenst verzoekster op te merken dat alleszins niet voldaan is aan de criteria die hierboven worden opgelijst. Immers kan onmogelijk voorgehouden worden dat de uitoefening van de bevoegdheden inzake RO, toegekend aan de gewesten, noodzakelijkerwijze zou impliceren dat de adviesverplichting bij de Afdeling Wetgeving van de Raad van State buiten spel zou worden gezet, of dat het wettigheidstoezicht door

de administratieve rechter onmogelijk wordt gemaakt. Dit blijkt alleen al doordat de validatieregeling slechts een uitzonderlijke regeling is die getroffen wordt voor een reeks dossiers waar de Vlaamse Regering in de fout is gegaan. De verplichting om het advies van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State in te winnen blijft naar de toekomst toe onverkort bestaan. Er dient vastgesteld dat het gewest slechts optreedt om een aantal procedures te doorkruisen, en niet omdat de correcte uitoefening van haar bevoegdheden op het spel zou staan. Bovendien kan evenmin gesteld worden dat de regeling slechts een marginale weerslag zou hebben, aangezien daardoor het advies van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State zou worden herleid tot slechts een formaliteit, terwijl het advies van groot belang is om te waken over de kwaliteit van de regelgeving.

17. Verder dient ook vastgesteld dat art. 7.4.1 §1 een zuiver retroactieve bepaling betreft, die ook om die reden in strijd is met de Grondwet.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat het beginsel van de niet-retroactiviteit van de wetten een algemeen rechtsbeginsel is, waarvan slechts onder strikte voorwaarden kan worden afgeweken. Retroactiviteit van wetgeving doet immers afbreuk aan de rechtszekerheid en het gelijkheidsbeginsel, en kan in concrete omstandigheden ook afbreuk doen aan het recht op een eerlijk proces nu de bedoeling van retroactieve wetten vaak is om rechtsgedingen te beïnvloeden.

De rechtspraak van het EHRM (bv. EHRM 28 oktober 1999, R.W. 2001-2002, 1005) wijst er op dat een schending voorligt van art. 6 EVRM wanneer retroactieve werking erop gericht is om tegen de staat ingestelde procedures te dwarsbomen. Wanneer de overheid zelf betrokken partij is, gaat deze laatste praktijk immers in tegen de wapengelijkheid tussen procespartijen, vervat in artikel 6, § 1 EVRM (W. Verrijdt, "De interpretatieve wet: retroactiviteit en rechtszekerheid", T.B.P. 2007, 278).

In verschillende adviezen heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State opgemerkt dat een wetgevende validatie op het vlak van de jurisdictionele waarborgen een ongelijke behandeling met zich brengt: de validatie houdt immers in dat de rechtsonderhorigen waarop de bekrachtigde besluiten van toepassing zijn, ongelijk worden behandeld ten opzichte van de andere rechtsonderhorigen die de rechterlijke waarborgen genieten die worden geboden door de artikel 13. 144, 145 en 159 van de Grondwet.

Indien blijkt dat de terugwerkende kracht van de bepaling tot gevolg heeft dat de afloop van een of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een aanhangig gemaakte rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor dat optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op jurisdictionele waarborgen. (Arbitragehof, 14 januari 1998, R.W. 1998-99, 147, Arbitragehof, nr. 86/98, 15 juli 1998, Grondwettelijk Hof, nr. 30/04, 3 maart 2004, Grondwettelijk Hof nr. 98/2001, J 3 juli 2001, J, Vande Lanotte en G. Goedertier, Overzicht publiekrecht, Brugge, die keure, 2007, p. 187 en 210; Grondwettelijk Hof, nr. 188/2005, 14 december 2005, Grondwettelijk Hof, nr. 51/3007, 28 maart 2007).

18. Ingevolge deze rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, dient er dus te worden nagegaan of de door de validatieregeling van art. 7.4.1. VCRO gecreëerde ongelijkheid (m.n. sommige categorieën van burgers wordt een essentiële jurisdictionele waarborg ontnomen), in casu, objectief en redelijk te verantwoorden is door uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang.

De toelichting bij het amendement dat heeft geleid tot de bepaling van art. 7.4.1 §1 VCRO, luidt als volgt:

"Heel wat gewestplanwijzigingen (in globo te situeren in de periode 1990-2000), zo blijkt uit rechtspraak van de Raad van State, zijn onregelmatig omdat ze tot stand kwamen zonder dat de afdeling wetgeving van de Raad van State werd geraadpleegd, dan wel

omdat het advies van de afdeling wetgeving op drie dagen werd gevraagd zonder dat de spoedbehandeling naar behoren werd gemotiveerd.

Als gevolg van deze door de rechtspraak gesanctioneerde onregelmatigheid komt de toepassing en afdwingbaarheid van de gewijzigde gewestplannen steeds meer op losse schroeven te staan. Immers, kon een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State tegen een besluit tot gewestplanwijziging maar binnen de wettelijke termijn van zestig dagen worden ingediend, een exceptie van onwettigheid gesteund op artikel 159 van de Grondwet kan onbeperkt in de tijd worden aangevoerd. Via een exceptie van onwettigheid ontleend aan de schending van de wettelijke adviesverplichting kan de burgerlijke of administratieve rechter

aldus een gewijzigd gewestplan, jaren na de vaststelling ervan, weigeren toe te passen. De Raad van State heeft zelfs in meerdere gedingen ambtshalve de schending van de adviesverplichting als middel tot nietigverklaring of als exceptie opgeworpen. m heeft de Raad bv, op 20 oktober 2008 het besluit van 28 oktober 1998 van de Vlaamse Regering waarbij het gewestplan Gentse en Kanaalzone werd gewijzigd, vernietigd op grond van het ambtshalve aangevoerd middel dat het wijzigingsbesluit niet volledig aan de afdeling wetgeving werd voorgelegd. Zowat tien jaar na de vaststelling ervan wordt deze gewestplanwijziging dus tenietgedaan, met alle gevolgen van dien.

Zonder het belang te willen minimaliseren van de verplichting het advies van de afdeling wetgeving in te winnen, moet worden gesteld dat de gevolgen niet in verhouding staan tot de begane vormfout. Elk gemeentelijk plan, elke beslissing die steunt op een gewestplanwijziging waarover de afdeling wetgeving niet naar behoren werd geraadpleegd, kan via een beroep op artikel 159 van de Grondwet in het geding worden gebracht.

(...)

Men zal niet voorbijgaan aan het feit dat het Grondwettelijk Hof in zijn loodswezenarrest van 5 juli 1990 gewag heeft gemaakt van het (grondwettelijk) grondbeginsel van de rechtszekerheid; "volgens het grondbeginsel van de rechtszekerheid kan de wetgever niet zonder objectieve en redelijke verantwoording afbreuk doen aan het belang van de rechtsonderhorigen om in staat te zijn de rechtsgevolgen van hun handelingen te voorzien".

Die rechtszekerheid gaat volledig teloor indien vergunningverlenende bestuursorganen en burgers niet meer zeker kunnen zijn van de planologische grondslag waarop stedenbouwkundige vergunningen zijn gesteund.

(...)

(Parl. St. 2011 (2008-2009), nr. 3, P. Flamey, P.J. Vervoort en G. Verhelst, Vlaamse codex

ruimtelijke ordening - parlementaire totstandkoming, Brugge, Vandenbroele, 2009, 654)

De regeling van art. 7.4.1 §1 VCRO is dus voornamelijk ingegeven vanuit een bezorgdheid om zagezegd de rechtszekerheid te garanderen. Plannen van aanleg die zijn aangetast door de genoemde onwettigheid zouden immers steeds aanleiding kunnen geven tot het inroepen van de exceptie van onwettigheid. De decreetgever achtte deze rechtsgevolgen niet in verhouding tot de begane onwettigheid, die immers "slechts" een vormfout betreft. (zie o.a. G. Debersaques en P.J. Defoort, "Ruimtelijke uitvoeringsplannen", in B. Hubeau, W. Vandevyvere en G. Debersaques (eds.), Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw, Brugge, die Keure, 2010, p. 382; J. Bouckaert en P. Vandenheede, "Planologie", in P. Flamey en G. Verhelst (eds.), Ruimtelijke Ordening herbekeken. Brugge, Vandenbroele, 2010, p. 109).

Het is evident dat deze motivering zoals terug te vinden in de parlementaire werken kant noch wal raakt. Men kan immers niet inzien hoe het Vlaamse Gewest zich zou kunnen beroepen op dringende redenen van algemeen belang, wanneer het duidelijk is dat de validatieregeling slechts beoogt de eigen fouten van het Vlaamse Gewest in te dekken.

Inmenging in procedures ten voordele van het bestuur is evident geen motief van algemeen belang. Het tijdsverloop toont bovendien glashelder aan dat er geen dwingende redenen van algemeen belang voorhanden zijn, en dat de validatiebepaling bovendien zelfs strijdig is met de rechtszekerheid.

Hoger werd reeds uiteengezet dat de rechtspraak waarbij de Raad van State overgaat overgegaan tot vernietiging of buiten toepassing laten van gewestplannen wegens niet-naleving van de adviesverplichting bij de Afdeling Wetgeving van de Raad van State, zich reeds meer dan 16 jaar geleden ontwikkeld heeft. In de reeds aangehaalde rechtsleer wordt verwezen naar reeksen arresten, inzonderheid naar rechtspraak die reeds van 1995 dateert (bv. R.v.St., ■■■■■, nr. 51.472, 1 februari 1995).

Minstens vanaf 1995, en in realiteit al veel vroeger, was bekend dat het advies van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State noodzakelijk was voor wijzigingen van het gewestplan waarbij gebruik werd gemaakt van bijzondere gewestplanvoorschriften. Nochtans werden sedertdien tal van planwijzigingen doorgevoerd waarbij men deze rechtspraak eenvoudig negeerde. Hoe dan ook is het duidelijk dat men vervolgens 15 jaar heeft gewacht om wetgevend op te treden, waardoor meteen blijkt dat er geen enkele dwingende reden van algemeen belang bestaat voor dit wetgevend ingrijpen. Zoniet had men uiteraard reeds veel sneller opgetreden. Het ware immers volstrekt onaanvaardbaar dat men eerst decennia laat verstrijken, om vervolgens dwingende redenen van algemeen belang aan te halen voor retroactief wetgevend optreden. Tenslotte dient de retroactieve validatie uiteraard de rechtszekerheid niet, maar creëert zij integendeel rechtsonzekerheid door met terugwerkende kracht het regelgevend kader te wijzigen. Daardoor wordt meteen ook het gelijkheidsbeginsel geschonden, aangezien rechtsonderhorigen zoals verzoekster dus niet kunnen genieten van een normale rechtszekere toepassing van het recht.

19. Verzoekster vraagt dan ook dat Uw Raad zou overgaan tot het stellen van een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof omtrent de grondwettigheid van art. 7.4.1 §1 VCRO:

"Schendt art. 7.4.1 §1 VCRO de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en het verbod van non retroactiviteit van regelgeving en de bevoegdheidsverdelende regels, in zoverre deze bepaling de definitieve vaststelling van gewestplanwijzigingen waarbij de adviesverplichting bij de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet correct werd nageleefd, geldig verklaart met ingang van de datum van inwerkingtreding ervan, zijnde dus met retroactief effect, en in zoverre deze bepaling een inmenging en een beperking inhoudt van de bevoegdheden van administratieve rechtscolleges die zich dienen uit te spreken over de wettigheid van de gevalideerde gewestplanwijzigingen en van de afdeling Wetgeving van de Raad van State?"

...

Beoordeling door de Raad

1.

Door het besluit van de Vlaamse regering van 26 januari 2001 houdende definitieve vaststelling van het gewestplan op het grondgebied van de gemeenten ■■■■■ verandert het bestemmingsgebied waarin de stapmolen en de quarantaineboxen zijn gelegen, minstens voor het overgrote gedeelte, van landschappelijk waardevol agrarisch gebied naar natuurgebied.

Artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State luidt als volgt:

" ...

Buiten het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid en de ontwerpen betreffende begrotingen, rekeningen, leningen, domeinverrichtingen en het

legercontingent uitgezonderd, onderwerpen de Ministers (...), ieder wat hem betreft, aan het met redenen omkleed advies van de afdeling wetgeving de tekst van alle voorontwerpen van wet, decreet, ordonnantie of van ontwerpen van reglementaire besluiten.

...

Het wordt door de verwerende partij niet betwist dat de vermelde gewestplanwijziging diende onderworpen te worden aan het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, daar aanvullende bestemmingsvoorschriften werden opgenomen in deze gewestplanwijziging. Zij wijkt met andere woorden af van de algemene voorschriften opgenomen in het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen.

De verwerende partij betwist ook niet dat de gewestplanwijziging niet werd onderworpen aan het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

De verwerende partij verwijst evenwel in haar antwoordnota naar de bijzondere validatie voor gewestplanwijzigingen zoals opgenomen in artikel 7.4.1., §1 VCRO:

“ ...

De besluiten van de Vlaamse Regering houdende definitieve vaststelling van gewestplanwijzigingen worden geldig verklaard met ingang van de datum van inwerkingtreding ervan. De geldigverklaring is beperkt tot de schending van de verplichting om het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in te winnen, dan wel de schending van de verplichting om de spoedbehandeling van de adviesaanvraag bij de afdeling Wetgeving van de Raad van State met bijzondere redenen te omkleden.

...”

De verzoekende partij acht deze bepaling in strijd met de grondwet, “aangezien de Decreetgever ten eerste geen bevoegdheid heeft om de bevoegdheden van de Raad van State, zoals vastgelegd in de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State, in te perken, en ten tweede omdat de decretale validatie uit art. 7.4.1 § 1 VCRO strijdig is met het beginsel van de non-retroactiviteit.” Zij suggereert om de volgende prejudiciële vraag te stellen:

“ ...

Schendt art. 7.4.1 §1 VCRO de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en het verbod van non retroactiviteit van regelgeving en de bevoegdheidsverdelende regels, in zoverre deze bepaling de definitieve vaststelling van gewestplanwijzigingen waarbij de adviesverplichting bij de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet correct werd nageleefd, geldig verklaart met ingang van de datum van inwerkingtreding ervan, zijnde dus met retroactief effect, en in zoverre deze bepaling een inmenging en een beperking inhoudt van de bevoegdheden van administratieve rechtscolleges die zich dienen uit te spreken over de wettigheid van de gevalideerde gewestplanwijzigingen en van de afdeling Wetgeving van de Raad van State?

...”

Deze argumentatie en suggestie tot het stellen van prejudiciële vraag omtrent artikel 7.4.1, §1 VCRO wordt voor het eerst in de wederantwoordnota geformuleerd.

Nog daargelaten de vraag of dit nieuwe middel aan de openbare orde raakt, merkt de Raad op dat ook middelen die aan de openbare orde raken in principe in het inleidend verzoekschrift

moeten worden ontwikkeld teneinde de rechten van verdediging van de andere partijen te vrijwaren, tenzij de grondslag ervan pas nadien aan het licht is kunnen komen.

Dit is in casu niet het geval, daar de verzoekende partij in haar inleidend verzoekschrift reeds verwijst naar de omissie van de verwerende partij om de vermelde gewestplanwijziging te onderwerpen aan het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State ingevolge artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Ten tijde van het inleidend verzoekschrift was artikel 7.4.1., §1 VCRO evenwel reeds van toepassing.

De verzoekende partij dient uit te gaan van de geldende regelgeving, meer bepaald artikel 7.4.1., §1 VCRO. Indien de verzoekende partij een prejudiciële vraag wenst voor te leggen met betrekking tot deze bepaling, dient zij dan ook deze vraag te formuleren in haar inleidend verzoekschrift.

De betrokken gewestplanwijziging werd dan ook geldig verklaard door middel van artikel 7.4.1., §1 VCRO.

Het tweede onderdeel van het tweede middel is ongegrond.

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij licht het derde onderdeel als volgt toe:

“ ...

En terwijl, derde onderdeel, nieuwe gewestplanherzieningen na 1 mei 2000 niet meer mogelijk waren, en de gewestplanherziening dd. 26 januari 2001 dus hoe dan ook onwettig is (B. Bouckaert en T. De Waele, Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw tn het Vlaamse Gewest, Brugge, Vanden Broele, 2004, p. 21, randnr. 27);

Dat uit de publicatie van de gewestplanherziening niet kan worden afgeleid wanneer het plan voorlopig werd vastgesteld;

Dat art. 186 DRO de overgangsregeling voor procedures tot gewestplanwijziging als volgt regelde:

"Procedures tot gewestplanwijziging die lopen op het moment van de inwerkingtreding van dit decreet, worden voortgezet overeenkomstig de artikelen 9 tot en met 11 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996."

Dat, na de inwerkingtreding, zijnde 1 mei 2000, geen gewestplanherziening meer mogelijk was en de gewestplanherziening dd. 26 januari 2001 dus laattijdig en onwettig was;

..."

2.

De verwerende partij antwoordt hierop als volgt:

“ ...

Het derde middelonderdeel, waar verzoekster stelt dat de onderhavige gewestplanwijziging onwettig is omdat zij laattijdig is, mist feitelijke grondslag.

Verzoekster verwijst naar de overgangsbepaling van het toentertijd geldende artikel 186 DRO 1999:

"Procedures tot gewestplanwijziging die lopen op het moment van de inwerkingtreding van dit decreet, worden voortgezet overeenkomstig de artikelen 9 tot en met 11 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996."

Verzoekster gaat er echter verkeerdelijk van uit dat de procedure tot gewestplanwijziging zou zijn opgestart na inwerkingtreding van het DRO 1999.

Overeenkomstig artikel 204 DRO 1999 trad het decreet in werking op 1 mei 2000. In het vaststellingsbesluit van de onderhavige wijziging van het gewestplan Gentse en Kanaalzone (stuk 15) staat te lezen dat het ontwerpplan reeds op 8 juni 1999 voorlopig werd vastgesteld (pub. 12 augustus 1999), zodat weldegelijk een procedure lopende was op het moment van inwerkingtreding van het DRO 1999, en geen nieuwe wijzigingsprocedure werd opgestart na de inwerkingtreding.

Artikel 186 DRO 1999 is aldus van toepassing en de gewestplanwijziging is wettig.

...

3.

De verzoekende partij volhardt in haar wederantwoordnota in de argumentatie zoals uiteengezet in het inleidend verzoekschrift.

Beoordeling door de Raad

Bij besluit van de Vlaamse Regering van 8 juni 1999 werd het ontwerpplan van de betrokken gewestplanwijziging vastgesteld. De procedure tot gewestplanwijziging was dus reeds lopende op het moment van inwerkingtreding van decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, meer bepaald 1 mei 2000.

De overgangsbepaling van het toentertijd geldende artikel 186 decreet ruimtelijke ordening van 18 mei 1999 werd dan ook nageleefd.

Het derde onderdeel van het tweede middel is ongegrond.

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij licht het vierde onderdeel als volgt toe:

“ ...

En terwijl, vierde onderdeel, de gewestplanwijziging bovendien onwettig is nu deze wijziging art. 2.1.6. VCRO schendt en het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (verder: RSV) niet respecteert (art. 2.1.2. VCRO);

Dat art. 23, eerste lid, DRO (huidig art. 2.1.6. VCRO) de Vlaamse regering opdraagt uitvoering te geven aan het RSV via de opmaak of herziening van ruimtelijke uitvoeringsplannen en het nemen van andere passende initiatieven;

Dat ingevolge art. 2.1.2. § 1 VCRO elk ruimtelijk structuurplan een bindend, richtinggevend en informatief gedeelte bevat; dat de bindende onderdelen van het RSV onder meer bindend zijn voor het Vlaamse Gewest en de diensten van de Vlaamse Regering en dat dit eveneens geldt voor het richtinggevend gedeelte behoudens de uitzonderingen bepaald in art. 2.1.2. §3;

Dat bij de opmaak van een gewestplanwijziging, dus rekening moet worden gehouden met het richtinggevend en bindend gedeelte van het RSV; dat de Raad van State als volgt heeft geoordeeld (R.v.St. ■■■■■, 18 januari 2011, nr. 210.449) over de verhouding tussen een BPA en een PRSP:

"Uit het feit dat de opmaak of herziening van BPA's volgens het gecoördineerde decreet na de inwerkingtreding van het DRO slechts mogelijk is in de mate dat artikel 187 DRO zulks toestaat, kan worden afgeleid dat BPA's wel degelijk moeten worden ingepast in de

hiërarchie tussen ruimtelijke structuurplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen, zoals die in het DRO worden vastgelegd [...]

Uit het gegeven dat de in artikel 19 §5 DRO vermelde verplichting om ruimtelijke uitvoeringsplannen aan te passen aan ruimtelijke structuurplannen, geen betrekking heeft op BPA's, kan nog niet worden afgeleid dat deze BPA 's niet bij hun totstandkoming zouden moeten worden getoetst aan ruimtelijke structuurplannen."(eigen onderlijning)

Dat deze rechtspraak uiteraard mutatis mutandis van toepassing is op de verhouding tussen een gewestplan en het RSV.

Dat als passend initiatief in de zin van art. 2.1.6. VCRO kan worden beschouwd om onder meer de bindende delen van het RSV te vertalen naar de gewestplannen(Memorie van Toelichting, Pari. St. VI. Parl. 1995-96, 360/1, 13. zoals geciteerd door B. Roelands, "Ruimtelijke structuurplanning" in B. Hubeau en W. Vandevyvere (eds.), Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw, Brugge, die keure, 2004, 145, 49-50);

Dat het RSV onder meer de volgende bindende bepalingen in verband met het buitengebied bevat voor het afbakenen van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur:

"1. Omschrijving van het buitengebied

Als buitengebied worden beschouwd de gebieden die niet als stedelijk gebied worden afgebakend.

2. Afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur

2.1. Grote eenheden natuur en grote eenheden natuur in ontwikkeling

Het Vlaams Gewest bakt in de gewestplannen of in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen in overdruk 75.000 tot 100.000 ha als grote eenheden natuur en 25.000 tot 50.000 ha als grote eenheden natuur in ontwikkeling. De gezamenlijke oppervlakte van grote eenheden natuur en grote eenheden natuur in ontwikkeling bedraagt 125.000 ha.

Ten aanzien van de oppervlakte met bestemming natuur- en reservaatgebied op de gewestplannen (112.000 ha), betekent dit een toename van 38.000 ha tot een totaal van 150.000 ha.

2.2. Agrarisch gebied

Het Vlaams Gewest bakt in de gewestplannen of in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen 750.000 ha agrarisch gebied, ruimtelijk bestemd voor de beroepslandbouw, af.

Binnen de 750.000 ha worden bouwvrije zones aangeduid. Bouwvrije zones zijn samenhangende zones die veeleer beperkt zijn in oppervlakte.

2.3. Bosuitbreidingsgebied

Het Vlaams Gewest bakt in de gewestplannen of in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen 10.000 ha als bijkomend bosgebied of bosuitbreidingsgebied af waarbinnen ecologisch verantwoorde bosuitbreiding plaatsvindt.

Ten aanzien van de oppervlakte met bestemming bosgebied op de gewestplannen (43.000 ha), betekent dit een toename van 10.000 ha tot een totaal van 53.000 ha.

2.4. Natuurverwevingsgebied

Het Vlaams Gewest bakt in de gewestplannen of in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen 150.000 ha in overdruk als natuurverwevingsgebied af (...)"

Dat als gevolg van het decreet natuurbehoud, de Vlaamse Regering Grote Eenheden Natuur (GEN) heeft afgebakend om uitvoering te geven aan deze bepalingen van het RSV;

Dat de gewestplanherziening dd. 26 januari 2001 mbt. de Makegemse bossen in Merelbeke

bepaalt:

"Het is de bedoeling om de bestaande bossen aaneen te sluiten tot een groter bosgebied, aldaar zijn de basiselementen aanwezig tot het uitbouwen van een regionaal bos, het

concept steunt op het ontwerp van bpa dat door de gemeente opgemaakt is, de gemeente kan het bpa nog verder uitwerken omdat de Vlaamse regering die beleidsruimte aan de gemeente overlaat."

Dat de gewestplanwijziging dd. 26 januari 2001 geen algemeen kader schept maar slechts antwoordt op de verzuchtingen van de gemeente zonder rekening te houden met de bindende en richtinggevende bepalingen van het RSV;

Dat het de Vlaamse Regering niet toekwam om in 2001, met een ad hoc gewestplanwijziging ter wille van de gemeente Merelbeke vooruit te lopen op de algemene afbakening van de natuurlijke en de agrarische structuur, die achteraf zou plaatsvinden bij de vaststelling van het GEN;

Dat verwezen kan worden naar het arrest Vandeput van de Raad van State (R. v.St. VANDEPUT, 25 november 2010, nr. 209.205), waarbij een gemeentelijk RUP van de Stad Genk voor een kleinhandelszone werd vernietigd, omdat het plan vooruitliep op de algemene afbakening van het regionaalstedelijk gebied Hasselt-Genk die het RSV in het vooruitzicht stelt;

Dat ook te dezen op onwettige wijze werd vooruitgelopen op de afbakening die het RSV in het vooruitzicht stelt;

..."

2.

De verwerende partij antwoordt hierop als volgt:

" ...

In haar vierde middelonderdeel betoogt verzoekster dat de onderhavige gewestplanwijziging onwettig zou zijn, omdat zij het RSV niet volgt, en zodoende artikel 2.1.6. en 2.1.2. VCRO schendt.

Vooreerst valt niet in te zien op welke wijze een gewestplanwijziging van 2001 strijdig kan zijn met niet retroactieve decretale bepaling die slechts op 1 september 2009 in werking traden. Op deze grond alleen al is het vierde middelonderdeel ongegrond.

Daarnaast mist het middelonderdeel eveneens feitelijke grondslag.

Ten onrechte verwijst verzoekster naar rechtspraak en rechtsleer waar de verplichte overeenstemming van uitvoeringsplannen met de structuurplannen wordt onderstreept. Er is geen analogie-redenering mogelijk met gewestplannen omdat hiervoor elke wettelijke basis ontbreekt, en er geen planhiërarchie geldt tussen structuurplannen en de gewestplannen.

Daarenboven toont verzoekster ook ten gronde niet aan op welke wijze de bindende bepalingen van het RSV zouden zijn geschonden.

De doorgevoerde wijziging van het gewestplan Gentse en Kanaalzone voert ter hoogte van het perceel van verzoekster geen afbakening uit, noch tekent zij enige overdruk in. Er wordt enkel een herbestemming van agrarisch naar natuurgebied doorgevoerd.

..."

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog het volgende:

" ...

21. Voor wat betreft het vierde onderdeel van het tweede middel ontkent verwerende partij niet dat de gewestplanwijziging vooruitloopt op de afbakening die het RSV in het vooruitzicht stelt.

Evenmin betwist verwerende partij dat de gewestplanwijziging een ad hoc tegemoetkoming betrof voor de gemeente Merelbeke. De gewestplanherziening bepaalt onder meer:

"Het is de bedoeling om de bestaande bossen aaneen te sluiten tot een groter bosgebied, aldaar zijn de basiselementen aanwezig tot het uitbouwen van een regionaal bos, het concept steunt op het ontwerp van BPA dat door de gemeente opgemaakt is, de gemeente kan het BPA nog verder uitwerken omdat de Vlaamse Regering die beleidsruimte aan de gemeente overlaat.

(...)

Uit de toelichting blijkt dat de voorgestelde gewestplanwijziging steunt op het door de gemeente Merelbeke uitgewerkt ontwerp-BPA;"

Zoals reeds gesteld in het verzoekschrift maakt zulke werkwijze een schending uit van de hiërarchie tussen de plannen en van o.m. art. 2. 1.6 en 2.1.2 VCRO (cfr. art. 23 en art. 19 DRO). In tegenstelling tot wat verwerende partij voorhoudt, moeten plannen van aanleg wel degelijk worden ingepast in de hiërarchie tussen ruimtelijke structuurplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen. Mbt. de planhiërarchie tussen structuurplannen en de gewestplannen bepaalt de rechtspraak en rechtsleer onder meer als volgt:

Hoewel dit strikt genomen nergens uitdrukkelijk is bepaald, blijkt dat ook de plannen van aanleg geen afbreuk mogen doen aan de bepalingen van de ruimtelijke structuurplannen (bv. R.v.St., ■■■■■, nr. 187.185,20 oktober 2008).

De plannen van aanleg dienen de in de bindende bepalingen van het RSV voorgeschreven ontwikkelingschronologie te respecteren (B. Roelandts, "Ruimtelijke Structuurplanning" in B. Hubeau, W. Vandevyvere en G. Debersaques (eds.), Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw, die Keure, 2010, p.2(3).

Artikel 19 §2 DRO bepaalt dat de overheid gebonden is door de bindende bepalingen van het hoger structuurplan. De Raad van State oordeelde dat de bindende bepalingen van het RSV een chronologie impliceren, waarbij in eerste instantie het structuurondersteunend kleinstedelijk gebied moet worden afgebakend (in provinciale RUP's) en pas daarna binnen dit afgebakend gebied bedrijventerreinen kunnen worden afgebakend (Rv.St., ■■■■■, nr. 144.477,17 mei 2005)

Aangezien een gewestplan geen afbreuk mag doen aan ruimtelijke structuurplannen, mocht het gewestplan Gentse-en Kanaalzone niet vooruitlopen op de afbakening van het GEN (Grote Eenheden Natuur) die het RSV in het vooruitzicht stelde.

22. Bindende delen van het RSV (zoals de vooropgestelde taakstelling) moeten vertaald worden naar de gewestplannen. Volgens verwerende partij is in casu niet aangetoond op welke wijze bindende bepalingen van het RSV geschonden zijn. De bepalingen van het RSV impliceren een chronologie waarbij in een eerste stap het GEN-gebied moest worden afgebakend.

Door het gewijzigd gewestplan wordt dus afbreuk gedaan aan deze vooropgestelde taakstelling.

Bij de opmaak van de gewestplanwijziging werd geen rekening gehouden met de criteria in het richtinggevend en bindend gedeelte van het RSV.

..."

Beoordeling door de Raad

De betrokken gewestplanwijziging bakent geen grote eenheid natuur of een grote eenheid natuur in ontwikkeling af, doch wijzigt enkel de bestemming in het gewestplan naar natuurgebied.

Het feit dat nog geen grote eenheid natuur of een grote eenheid natuur in ontwikkeling waarin de percelen van de verzoekende partij zijn opgenomen in het gewestplan of in een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan werd afgebakend ten tijde van de gewestplanwijziging, staat er niet aan in de weg dat door middel van een gewestplanwijziging de bestemming van agrarisch gebied naar natuurgebied kan gewijzigd worden.

In de bindende bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (RSV) kan immers geenszins enige chronologie worden gelezen die met zich mee zou brengen dat een gewestplanwijziging een agrarisch gebied niet kan herbestemmen tot natuurgebied zolang het Vlaamse Gewest de in het RSV voorziene oppervlakte aan grote eenheden natuur en grote eenheden natuur in ontwikkeling en/of agrarisch gebied niet heeft afgebakend.

Overigens blijkt niet en beweert de verzoekende partij ook niet dat het Vlaamse Gewest is tekortgeschoten in de haar door de artikelen 17 en 27 van het decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu van 21 oktober 1997 opgelegde verplichting om binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van dat decreet een effectief te realiseren oppervlakte van 125.000 ha aan grote eenheden natuur en grote eenheden natuur in ontwikkeling en van 150.000 ha aan natuurverwevingsgebieden af te bakenen.

Tenslotte dient vastgesteld te worden dat in het voorliggende geval door de herbestemming van agrarisch gebied naar natuurgebied geenszins afbreuk heeft gedaan aan de taakstelling van het Vlaams gewest om grote eenheden natuur (in ontwikkeling) af te bakenen.

Het vierde onderdeel van het tweede middel is ongegrond.

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij licht het vijfde onderdeel als volgt toe:

“ ...

En terwijl, vijfde onderdeel, het bovendien kennelijk onredelijk zou zijn en een aantasting van het zorgvuldigheidsbeginsel betekent om een (herziening van een) gewestplan vast te stellen waarbij een vergund landbouwbedrijf als natuurgebied wordt ingekleurd, tegen het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel in, zonder rekening te houden met de bestaande juridische toestand;

Dat het rechtszekerheidsbeginsel inhoudt dat het recht voorzienbaar en toegankelijk dient te zijn zodat rechtssubjecten in staat zijn de rechtsgevolgen van hun handelingen op voorhand in te schatten, en dat die rechtssubjecten moeten kunnen vertrouwen op een zekere standvastigheid bij het bestuur en het vertrouwensbeginsel impliceert dat gerechtvaardigde verwachtingen die door het bestuur bij de rechtsonderhorigen zijn gewekt, zo enigszins mogelijk, moeten worden gehonoreerd (I. Opdebeek en M. Van Damme (ed.), Beginselen van behoorlijk bestuur, Brugge, die keure, 2006, 315 en 350);

Dat uit de feiten duidelijk blijkt dat de Deputatie er tot voor kort steeds van uit ging dat alles wat gelegen is binnen de vergunde loopspiste vergunbaar was: dat op 19 augustus 1987 het bouwen van een volwaardige paardenfokkerij werd vergund (stuk 4), op 8 oktober 1988 het oprichten van de bedrijfswoning, op 12 oktober 1989 de grote trainingspiste rondom de terreinen, op 29 november 1992 het oprichten van een shelter voor bedrijfsvoertuigen en een berging, op 14 november 2002 de uitbreiding van de stallen en een schuil hok (stuk 9), op 4 maart 2004 verdere aanpassingen aan de stallingen (stuk 10), op 4 oktober 2007 de overdakking van de paddock (stuk 11, nadien vernietigd door de Minister obv. BPA Makegembossen);

Dat met deze verleende vergunningen geen rekening werd gehouden en het niet te verantwoorden valt waarom bij de gewestplanherziening plots een deel van het bedrijf van verzoekende partij in natuurgebied zou komen te liggen;

Dat uit art. 10, 1° Coördinatiedecreet volgt dat een gewestplan de aanduiding moet bevatten van de bestaande feitelijke en juridische toestand moet bevatten; dat te dezen kennelijk werd overgegaan tot vaststelling van het gewijzigd gewestplan met schending van het zorgvuldigheidsbeginsel minstens met schending van het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel;

Zodat, het bestreden besluit is aangetast door een schending van de in het tweede middel opgesomde bepalingen en beginselen.

...”

2.

De verwerende partij antwoordt hierop als volgt:

“ ...

In een vijfde en laatste middelonderdeel meent verzoekster dat het zorgvuldigheids-, rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel is geschonden doordat een bestemmingswijziging werd doorgevoerd van een deel van een vergund agrarisch bedrijf. Verzoekster kan opnieuw niet gevolgd worden.

Op grond van de juridische en feitelijke toestand ter plaatse kan worden vastgesteld dat het van het perceel van verzoekster dat werd herbestemd, een logische herbestemming inhoudt.

Uit de luchtfoto van het terrein, gevoegd bij het aanvraagdossier (p.12 van de situeringsnota, stuk 1) blijkt zeer duidelijk dat links van het betreffende bouwperceel, er

een uitstulping van het bos aanwezig is, of anders gezegd, dat het bouwperceel een insnijding in het bos uitmaakt.

Gelet op deze uitstulping, en aangezien er geen vergunde constructies aanwezig zijn op het bouwperceel, dieper dan de vergunde paardenstallingen, is de doortrekking van de grens van het natuurgebied over het perceel van verzoekster, achter het vergunde agrarisch bedrijf, ruimtelijk logisch en aanvaardbaar. Men verkrijgt een meer doorlopende grens van het natuurgebied en voorkomt frequente diepe insnijdingen.

Opnieuw verwijst verzoekster ten onrechte naar voorgaande door de deputatie afgeleverde vergunningen. Deze hebben enkel betrekking op het in het agrarisch gebied gelegen landbouwbedrijf en slaan niet op constructies in het natuurgebied. Bovendien heeft de deputatie op geen enkele wijze enige gewestplanwijziging of andere herbestemming van het perceel doorgevoerd.

Het is duidelijk dat het gewestplan Gentse en Kanaalzone, zoals het op vandaag geldt, wettig is, en dat de deputatie een correcte vaststelling van de toepasselijke bestemmingsvoorschriften deed.

Het tweede middel is in zijn geheel ongegrond.

...

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog het volgende:

“ ...

23. Tot slot beweert verwerende partij dat de herbestemming van agrarisch naar natuurgebied bij de gewestplanwijziging een logische beslissing was nu het desbetreffende perceel van verzoekende partij een "uitstulping van het bos" zou zijn "zonder dat er hierop enige vergunde constructie aanwezig zou zijn",

Verwerende partij gaat hiermee voorbij aan vergunningen die door haarzelf werden verleend, o.a. de vergunning dd. 12 oktober 1989 voor de loop piste die het bedrijf van verzoekende partij omcirkeld en de vergunning voor de overdekte paddock die volgens de beweringen van verwerende partij eveneens deels in natuurgebied gelegen is. De Vlaamse Regering had, ingevolge vaste rechtspraak, met deze gegevens rekening moeten houden bij het opstellen van de gewestplanwijziging.

"Hoewel de administratieve overheid bij het vaststellen van de toekomstige bestemming van de gronden over een appreciatierecht beschikt, moet zij toch rekening houden met de feitelijke gegevens en de karakteristieken van de plaats. De bestemming landschappelijk waardevol gebied voor een perceel dient te worden vernietigd wanneer uit de in het dossier neergelegde stukken geen enkel esthetisch element kan worden gehaald dat meebrengt dat het perceel bijzondere bescherming zou verdienen" (Rv.St, [REDACTED], nr. 32.833,27 juni 1989)

De wijziging dd. 26 januari 2001 ging totaal voorbij aan de feitelijke situatie ter plaatse. In overeenstemming met het vertrouwensbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, was het veel 'logischer' geweest om de bestemming van de gronden binnen de vergunde loop piste als agrarisch gebied te behouden zodat de gerechtvaardigde verwachting die bij verzoekende partij was gewekt, zou worden gehonoreerd.

Voor zover het gewestplan Gentse- en Kanaalzone inderdaad bepaalt dat (delen van) het landbouwbedrijf van verzoekende partij in natuurgebied liggen, heeft de overheid klaarblijkelijk geen rekening gehouden met de feitelijke gegevens en de karakteristieken van de percelen van verzoekende partij. Verwerende partij kan bijgevolg niet ontkennen dat de wijziging van het gewestplan Gentse en Kanaalzone door de Vlaamse Regering onwettig werd doorgevoerd.

...”

Beoordeling door de Raad

De verzoekende partij meent dat zij er op grond van in het verleden verleende stedenbouwkundige vergunningen en het rechtszekerheidsbeginsel op kon vertrouwen dat haar perceel nooit zou herbestemd worden tot natuurgebied.

Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat een recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn zodat de rechtszoekende in staat is zijn rechtshandeling op voorhand in te schatten en waarbij deze moeten kunnen vertrouwen op een zekere standvastigheid bij het bestuur.

Het vertrouwensbeginsel is hier eveneens een uitdrukking van nu het betekent dat de rechtszoekende, voortgaand op eerdere houdingen of door een overheid ingenomen standpunten, op een bepaalde uitkomst mocht vertrouwen.

De kritiek van de verzoekende partij behelst het gevoerde beleid, meer bepaald dat het veel 'logischer' zou zijn om de bestemming van de gronden binnen de vergunde loopspise als agrarisch gebied te behouden, doch niet de wettigheid. De Raad is niet bevoegd om bij het uitoefenen van een wettigheidstoetsing in te gaan op opportuiniteitsargumenten. Een middel waarin verzaakt wordt om het nochtans noodzakelijke onderscheid te maken tussen wettigheid en opportuiniteit, kan niet worden aangenomen. Om die reden alleen reeds dient dit onderdeel als ongegrond te worden afgewezen.

Het rechtszekerheidsbeginsel verleent voorts geen aanspraak op ongewijzigde planbestemmingen en bestemmingsvoorschriften. Indien de overheid bij haar planologisch beleid geen wijzigingen aan de bestemmingen van particuliere eigendommen zou mogen aanbrengen, teneinde de definitief gevestigde individuele rechtssituaties en rechtsverhoudingen volledig te vrijwaren, zou het voor haar onmogelijk zijn enig beleid ter zake te voeren.

Overigens wordt ook de beweegreden van de gewestplanwijziging op geen enkele wijze betwist door de verzoekende partij, met name de bestaande bossen aaneen te sluiten tot een groter bosgebied, gelet op de aanwezigheid van de basiselementen tot het uitbouwen van een regionaal bos.

Het laatste onderdeel van het tweede middel is ongegrond.

Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij beroept zich op de schending van *“art. 4.4.10. en 4.4.16. VCRO, de artikelen 2 en 3 van wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen, van de beginselen van behoorlijk bestuur inzonderheid de materiële motiveringsplicht, en uit ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag”*

De verzoekende partij licht dit middel als volgt toe:

“ ...

Doordat, de verwerende partij voorbijging aan de vergunningsmogelijkheden voor de inbreiding van zonevreedde constructies;

Terwijl, zelfs in de onmogelijke hypothese dat zou blijken dat de constructies gelegen zouden zijn in het natuurgebied volgens het gewijzigd gewestplan Gentse- en Kanaalzone dd. 26 januari 2001 niets zich ertegen verzet dat de vergunning kan worden verleend; Dat ingevolge art. 4.4.16. VCRO voor zonevreemde inrichtingen, niet zijnde woningbouw, vergunningen kunnen worden afgegeven in alle bestemmingsgebieden voor het verbouwen van een bestaande, zogenaamd zonevreemde constructie en dat artikel 4.4.10. VCRO als algemene voorwaarden voor zonevreemde vergunningverlening stelt dat de aanvraag betrekking moet hebben op een hoofdzakelijk vergunde en niet-verkrotte constructie; Dat de litigieuze aanvraag betrekking had op verbouwingswerken aan een loompolen en paddock die reeds sedert 1989 aanwezig zijn en dat thans een aantal noodzakelijke aanpassingen moeten worden uitgevoerd om deze constructies aan te passen aan een hedendaagse exploitatie; dat dergelijke verbouwingen principieel vergunbaar zijn, zelfs bij zagezegde ligging in een natuurgebied;

Dat daarbij aangemerkt moet dat de vraag naar de kwalificatie van werken als verbouwingswerken, dan wel een uitbreiding of een herbouwing ultiem een discretionaire beoordeling uitmaakt van het bestuur; dat de Deputatie in het bestreden besluit (stuk 1 p. 7) zelf bevestigt:

"Beide constructies [de stapband en opslagruimte] worden opgericht binnen de loopwiste, welke het bedrijf visueel begrenst en voorliggend aanvraag kan dan ook beschouwd worden als een inbreiding."

Dat ook de loompolen en de quarantaineboxen binnen deze loopwiste gelegen zijn, zodat de redenering van de Deputatie hier eveneens kan toegepast worden en het dus niet betwist kan worden dat het om een inbreiding gaat;

Dat de Deputatie over de zagezegde zonevreemde constructies het volgende stelt (stuk 1 p. 5-6):

"Appellant haalt in zijn beroepsschrift aan dat toepassing kan gemaakt worden van art. 4.4.16 van de codex dat zegt:

"In alle bestemmingsgebieden geldt dat de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de (. . .) beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw..."

Evenwel zijn deze basisrechten voor zonevreemde constructies slechts van toepassing wanneer aan de voorwaarden van art. 4.4.10 §1 van de codex is voldaan: "Deze afdeling is van toepassing op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zone vreemde constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden."

Aangezien het hier om wederrechtelijk opgetrokken constructies gaat, kan geen toepassing gemaakt worden van voormeld artikel 4.4.16 VCRO."

Dat de bewering dat het gaat om wederrechtelijk opgetrokken constructies manifest onjuist is;

Dat zowel de paddock (waarbij de quarantaineboxen worden geplaatst), als de loompolen (waarop de overdakking werd aangevraagd) op de site aanwezig waren als onderdelen van de paardenfokkerij sedert 1989, op het ogenblik van de oprichting van de paardenfokkerij (hetgeen onder meer bevestigd werd in het Ministerieel Besluit van 29 augustus 2008, stuk 12 p. 3);

Dat onder gelding van de stedenbouwwet van 1962, die toen nog van toepassing was, voor de aanleg van dergelijke voorziening geen bouwvergunning diende te worden aangevraagd;

Dat recreatief terrein (zoals een tennisterrein of een voetbalterrein) immers voor het eerst in de regelgeving werd geïntroduceerd met het Decreet Ruimtelijke Ordening van 18 mei 1999 (zie huidig art. 4.2.1. 8° VCRO); dat de op die datum reeds bestaande loompolens/paddocken/... dus geacht worden vergund te zijn, zoniet zou men ook voor elk

tennis- of voetbalterrein in het Vlaamse Gewest vergunningen moeten hebben aangevraagd nà 1 mei 2000 (B. Bouckaert en T. De Waele, Ruimtelijke ordening en stedenbouw in het Vlaamse Gewest, Brugge, Van den Broele, 2004, p. 196, randnr. 189); Dat op grond van deze voorgeschiedenis moet worden aangenomen dat zowel de paddock

als de loopmolen destijds ofwel uitdrukkelijk mee opgenomen waren in de vergunde plannen, minstens vergund geacht zijn en dat het hier dus gaat om loutere verbouwingen aan vergunde voorzieningen die deel uitmaken van een hoofdzakelijk vergund landbouwbedrijf dat niet verkrot is.

Dat het dan ook niet correct is te stellen dat het zou gaan om een verbouwing aan een illegale constructie en er dus wel degelijk voldaan is aan de voorwaarden om een zonevreemde vergunning te verlenen op grond van art. 4.4.16. VCRO.

Zodat, het bestreden besluit is aangetast door een schending van de in het derde middel opgesomde bepalingen en beginselen.

...

2.

De verwerende partij antwoordt hierop als volgt:

“ ...

Verzoekster stelt dat de deputatie ten onrechte voorbijging aan andere vergunningsmogelijkheden voor de gevraagde constructies.

Deze stelling is opnieuw niet juridisch correct.

Het komt niet aan de deputatie toe om een aanvraag dusdanig te herkwaltificeren of op zoek te gaan naar al dan niet toepasbare uitzonderingsbepalingen en daarvoor de nodige bewijzen ‘aan te leveren’ om een aanvraag alsnog te kunnen vergunnen. Dit wordt bevestigd door vaste rechtspraak van de Raad van State (Zie bvb. R.v.St. nr. 210.689 van 26 januari 2011).

De door verzoekster opgeworpen ‘andere vergunningsmogelijkheden’, zijnde op basis van artikel 4.4.16. of artikel 4.4.9. VCRO (in het vierde middel), betreffen afwijkingen op de geldende bestemmingsvoorschriften en zijn dan ook te aanzien als uitzonderingen op de regel. Deze ‘vergunningmogelijkheden’ werden evenwel niet door verzoekster aangeduid in haar aanvraag. De constructies werden aangeduid als liggende in agrarisch gebied en derhalve als zone-eigen.

Aangezien verzoekster helemaal niet vroeg om een vergunning op basis van afwijkingsmogelijkheden te verkrijgen, kan de deputatie ook geen vergunning verlenen op basis daarvan, zeker niet nu uit de aanvraag niet kan blijken of aan alle voorwaarden is voldaan.

Bovendien is het duidelijk dat de door verzoekster in haar verzoekschrift aangeduid afwijkingsmogelijkheden ook helemaal niet toepasbaar zijn.

In haar derde middel stelt verzoekster dat een vergunning mogelijk was op basis van artikel 4.4.16. VCRO, namelijk verbouwing aan een zonevreemde constructie.

Dit is geenszins ernstig. Als grondvoorwaarde voor de toepassing van de zonevreemde basisrechten ex de VCRO is vereist dat de constructie waarop de aanvraag slaat een bestaande, hoofdzakelijk vergunde zonevreemde constructie is. Hier is in casu geen sprake van. Zowel de quarantaineboxen als de overdekte stapmolen zijn onvergunde constructies waarvoor middels voorliggende aanvraag net de regularisatie wordt gevraagd.

Verzoekster tracht tevergeefs aan te tonen dat de constructies vergund (geacht) zouden zijn.

Verzoekster stelt zelf dat zij dateren van 1989, zodat het vermoeden van vergunning ex artikel 4.2.14 e.v. VCRO niet speelt.

Verzoekster beweert daarnaast dat voor de bedoelde constructies geen vergunning nodig was, nu het constructies in functie van recreatie betreffen. Verzoekster verandert hiermee ogenschijnlijk het geweer van schouder. In voorgaande middelen beweerde zij dat de constructies deel uitmaakten van een vergund agrarisch bedrijf. Het mag duidelijk zijn dat een recreatieve functie noch in agrarisch, noch in natuurgebied thuishoort en aldus niet vergunbaar is. Er kan in alle redelijkheid niet worden aangenomen dat de quarantaineboxen en de overdekte stapmolen een andere functie dan de agrarische hebben zodat hiervoor ten tijde van het oprichten ervan, een vergunning vereist was. Bovendien is het oprichten van de constructies steeds vergunningsplichtig geweest. Enkel het aanleggen van recreatieve terreinen was tot 1 mei 2000 niet vergunningsplichtig. Op geen enkel moment zijn de quarantaineboxen en de overdekte stapmolen vergund geworden. Een loutere vermelding van bestaan in een vergunningsbeslissing kan niet met een vergunning ervan worden gelijkgesteld. De te regulariseren constructies zijn in hun geheel onvergund, en kunnen aldus niet vergund worden nu zij zonevreemd zijn. Het derde middel is manifest ongegrond.
...”

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog het volgende:

“ ...

24. Over het derde middel stelt verwerende partij dat het niet aan haar was om de vergunningsaanvraag van verzoekende partij te herkwalficeren om haar aanvraag alsnog te vergunnen. Verwerende partij gaat hierbij voorbij aan de inhoud van het beroepsschrift dat verzoekende partij bij de Deputatie had ingediend (stuk 20).

Het georganiseerd administratief beroep bij de deputatie is een herzieningsprocedure met devolutief effect. Dit houdt in dat de deputatie zich in de plaats stelt van het schepencollege om een nieuwe beslissing te nemen, waarbij zij over dezelfde bevoegdheid beschikt als de instantie die de bestreden beslissing heeft genomen (J. Anthierens, "Het georganiseerd administratief beroep in de Vlaamse decreten op de ruimtelijke ordening" in K. Wauters (ed.), Het administratief beroep, Antwerpen, Maklu, 2008, p. 211).

In haar beroepsschrift heeft verzoekende partij uitdrukkelijk gevraagd om eventueel toepassing te maken van de mogelijkheid tot zonevreemde vergunning (stuk 20p, 7 en 8). Verwerende partij was bij haar beoordeling wel degelijk verplicht om deze mogelijkheid grondig te onderzoeken.

25. Hoewel verzoekende partij eveneens gemotiveerd had waarom er voldaan was aan de voorwaarden zoals vervat in art. 4.4.16 en 4.4.10 VCRO, blijft verwerende partij ontkennen dat het in casu om hoofdzakelijk vergunde constructies gaat.

De loop piste en paddock (waarbij de quarantaineboxen worden geplaatst) dateren van 1989 en werden in het verleden vergund. Ook de loopmolen (waarvoor de vergunning voor de overdakking wordt aangevraagd) werd op dat ogenblik aangelegd. Onder de stedenbouwwet van 1962, die toen nog van toepassing was, behoefde dergelijke constructies nog geen vergunning. Deze inrichtingen werden pas vergunningsplichtig bij het decreet van 18 mei 1999, waarbij recreatieve terreinen in de lijst van vergunningsplichtige werken werden opgenomen.

Met het decreet van 18 mei 1999 werd in de lijst van vergunningsplichtige werken en handelingen van artikel 99 een aparte nieuwe rubriek opgenomen voor de aanleg of wijziging van recreatieve terreinen, "waaronder" voetbal- en tennisvelden, zwembaden en golfterreinen. De gebruikte terminologie ("waaronder") wijst erop dat de gegeven

opsomming exemplatief is (B. Boeckaert en T. De Waele, Ruimtelijke ordening en stedenbouw in het Vlaamse Gewest, Brugge, Vanden Broele, 2004, p. 196).

Nu een recreatief terrein destijds geen vergunning behoeft is de bewering van verwerende partij dat de te regulariseren constructies in hun geheel wederrechtelijk werden opgericht, onjuist.

Verder lijkt verwerende partij te betwisten dat het om recreatief terrein ging. Uit bovenstaande rechtsleer blijkt nochtans dat de opsomming van art. 99 van het decreet van 18 mei 1999 niet exhaustief is. Het valt niet te begrijpen waarom een tennisveld wel recreatief terrein zou uitmaken, en een open paardenstapmolen niet. Het feit dat het een agrarisch bedrijf betreft, impliceert uiteraard niet dat bepaalde constructies ervan geen recreatieve nevenfunctie hebben.

In de bestreden beslissing wordt niet weerlegd waarom de desbetreffende constructies geen recreatieve functie hebben.

...

Beoordeling door de Raad

Het wordt niet betwist dat de overdekte stapmolen en de quarantaineboxen nooit het voorwerp zijn geweest van een stedenbouwkundige vergunning.

De basisrechten voor zonevreemde constructies zijn slechts van toepassing als voldaan wordt aan artikel 4.4.10, §1 VCRO, met name vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden.

Reeds ten tijde van de stedenbouwwet van 1962 was het oprichten van een gebouw of een constructie of het plaatsen van een inrichting, zelfs uit niet duurzame materialen, die in de grond is ingebouwd, aan de grond is bevestigd of op de grond steun vindt ten behoeve van de stabiliteit, en bestemd is om ter plaatse te blijven staan vergunningsplichtig.

De verzoekende partij beweert ten onrechte dat de overdekte stapmolen en de quarantaineboxen loutere verbouwingen zijn aan vergunde voorzieningen die deel uitmaken van een hoofdzakelijk vergund landbouwbedrijf. De overdekte stapmolen en de quarantaineboxen zijn immers fysisch afzonderlijke gebouwen en kunnen dan ook niet beschouwd worden als verbouwingen.

De verzoekende partij toont voor het overige niet aan dat de overdekte stapmolen en de quarantaineboxen hoofdzakelijk vergunde constructies zouden zijn.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij beroept zich op de schending van “art. 4.4.9. VCRO, art. 7.1 van de bijlage bij het Besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, de artikelen 2 en 3 van wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen, van de beginselen van behoorlijk bestuur inzonderheid de materiële motiveringsplicht en het redelijkheidsbeginsel, en uit ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag”

De verzoekende partij licht dit middel als volgt toe:

“
...

Doordat, de Deputatie voorbijgaat aan de mogelijkheid tot regeling van recreatief medegebruik;

Terwijl, verzoekende partij tevens heeft gewezen op de mogelijkheden die zelfs onder de bestemming natuurgebied bestaan voor vergunning van voorzieningen die kaderen binnen het zogenaamd recreatief medegebruik;

Dat het duidelijk is dat de hoofdfunctie van het bedrijf van beroepers evident agrarisch is; dat het bedrijf en de bestaande infrastructuur van beroepers door de vergunningverlenende overheid in het verleden steeds terecht werden beschouwd als een volwaardige agrarische exploitatie, zone-eigen binnen het agrarisch gebied;

Dat dit evenwel niet wegneemt dat deze inrichting tevens een recreatieve nevenfunctie kan hebben, in de mate bv. bezoekers op het bedrijf de opgroeiende paarden komen bekijken of de training komen gadeslagen;

Dat onder gelding van de VCRO in art. 4.4.9. wordt voorzien dat binnen de bestemmingen volgens het gewestplan vergunningen niet alleen verleend kunnen worden conform de bestemmingsvoorschriften van het Inrichtingsbesluit van 28 december 1972, maar dat aanvragen tevens kunnen getoetst worden aan de corresponderende bestemmingsvoorschriften van het Besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen;

Dat deze techniek van de zogenaamde "clichering" dus maakt dat een gewestplanbestemming geen hinderpaal meer is voor het afleveren van een vergunning, indien blijkt dat het project volgens het corresponderend typevoorschrift voor de RUP'en wel vergunbaar is (zie daarover J. BOUCKAERT en P. VANDENHEEDE, "Planologie", in P. FLAMEY en G. VERHELST, Ruimtelijke Ordening herbekeken. Analyse van de Vlaamse Codex R.O. en het Decreet Crond- en Pendenbeleid. Brugge, Van den Broele, 2010, 42 e.v.);

Dat, aangenomen dat de beweringen van de gemeente Merelbeke over zogenaamde ligging in natuurgebied correct zouden zijn, dus kan gewezen worden op de vergunningsmogelijkheden volgens art. 7.1 van de bijlage bij voormeld Besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 welke bepaling in natuurgebied een veralgemeende grondslag biedt voor vergunningverlening in het kader van zogenaamd "recreatief medegebruik";

Dat volgens deze bepaling vergunning verleend kan worden voor (1) het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur om het gebied open te stellen voor educatief of recreatief medegebruik, waaronder het aanleggen, inrichten of uitrusten van paden voor niet-gemotoriseerd verkeer, en (2) het herstellen, heraanleggen of verplaatsen van openbare wegen en nutsleidingen; Dit alles is vergunbaar in natuurgebied, onder de voorwaarde dat "de ruimtelijk-ecologische draagkracht van het gebied niet overschreden wordt";

Dat de door verzoekende partij aangevraagde infrastructuur een recreatieve bijfunctie heeft, en bestemmingsmatig dus in aanmerking komt als infrastructuur voor recreatief medegebruik en dat het hier bovendien onmiskenbaar kleinschalige infrastructuur betreft die gericht is op de ontsluiting van een zeer beperkt gedeelte van het zogenaamde natuurgebied, nl. het deel van dit natuurgebied dat beweerdelijk ingekleurd zou zijn binnen de contouren van de paardenlooppiste van beroepers;

Dat er dus geen afbreuk wordt gedaan aan de beweerde ecologische of ruimtelijke kwaliteiten van de [REDACTED]; dat integendeel uit het aanvraagdossier blijkt dat er geen bomen ingeplant zijn op de zones waarop de aanvraag betrekking heeft, hetgeen alleen maar aantoont dat de beweringen over inkleuring van deze zones als natuurgebied een misslag moeten zijn van de gemeente [REDACTED];

Dat de Deputatie weigert om toepassing te maken van de mogelijkheid tot vergunning voor recreatief medegebruik op grond van de volgende overwegingen:

"Tenslotte verwijst appellant ook naar de typevoorschriften krachtens het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008.

Artikel 4.4.9. § 1 van de codex bepaalt dat "Het vergunningverlenende bestuursorgaan mag bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning in een gebied dat sorteert onder de voorschriften van een gewestplan, afwijken van de bestemmingsvoorschriften, indien het aangevraagde kan worden vergund op grond van de voor de vergelijkbare categorie of subcategorie van gebiedsaanduiding bepaalde standaardtypebepalingen. vermeld in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen. zoals de tekst ervan is vastgesteld bij het besluit van 11 april 2008."

Het besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, definitief goedgekeurd op 11 april 2008, met typevoorschriften voor gewestelijke rups bepaalt voor natuurgebied dat het gebied bestemd is voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu en bos. Recreatief medegebruik is een ondergeschikte functie.

Ondergeschikt betekent 'van betrekkelijk minder grote betekenis'. Concreet wordt gedacht aan kleinschalige infrastructuur voor passieve recreatie zoals zitbanken, picknicktafels, vuilnisbakken.

Gebouwen zijn uitsluitend toegelaten in functie van het beheer of het toezicht op het betrokken natuurgebied.

Kwestieuze stapmolen en quarantaineboxen vallen niet onder het begrip van 'kleinschalige infrastructuur voor ondergeschikt recreatief medegebruik',

Bijgevolg bestaat er een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering voor het afleveren van een stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van de quarantaineboxen en de stapmolen."

Dat de Deputatie bijkomende beperkingen stelt die niet in de wetgeving te vinden zijn en dat recreatief medegebruik wel meer kan zijn nu de infrastructuur zoals zitbanken, picknicktafels en vuilnisbakken slechts voorbeelden zijn, maar geenszins een limitatieve lijst betreft;

Dat de constructie onmiskenbaar kleinschalige infrastructuur betreft in verhouding met het gehele domein, gericht op de ontsluiting van een zeer beperkt gedeelte van het zagezegde natuurgebied;

Zodat, het bestreden besluit is aangetast door een schending van de in het vierde middel opgesomde bepalingen en beginselen.

...

2.

De verwerende partij antwoordt hierop als volgt:

"...

Verzoekster stelt, in overeenstemming met het derde middel, dat een vergunning kon worden afgeleverd op grond van het artikel 4.4.9. VCRO, zijnde de vergunning voor constructies van recreatief medegebruik.

Opnieuw dient vooreerst te worden opgemerkt dat het niet aan de deputatie toekomt om een aanvraag dusdanig te herkwaltificeren of op zoek te gaan naar al dan niet toepasbare uitzonderingsbepalingen en daarvoor de nodige bewijzen 'aan te leveren' om een aanvraag alsnog te kunnen vergunnen. Verzoekster vroeg in haar aanvraag geen vergunning op basis van artikel 4.4.9. VCRO.

Daarnaast is duidelijk dat de clicheringstechniek in deze niet kan worden toegepast om de quarantaineboxen en de overdekte stapmolen vergund te krijgen.

Het recreatief medegebruik waar artikel 4.4.4. VCRO en artikel 7.1 van de bijlage bij het Besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 op doelen is vanzelfsprekend en zeer duidelijk niet bedoeld om grote constructies in natuurgebied toe te laten.

Verzoekster kan niet gevolgd worden waar zij stelt dat de constructies een recreatieve nevenfunctie hebben. Zij benadrukte voorheen zelf dat het constructies in functie van een agrarische activiteit betreffen. Daarbij is de stelling dat het slechts kleinschalige infrastructuur betreft geenszins ernstig.

De overdekte stapmolen heeft een diameter van meer dan 66m en een hoogte van 3m en heeft zodoende een enorme ruimtelijke impact (het is de meest opvallende constructie op het terrein, zoals blijkt uit de luchtfoto's). Ook de quarantainestallen zijn geenszins klein te noemen met een breedte van 3,40m en een lengte van 32,30m.

In elk geval zijn dergelijke constructies niet deze die bedoeld worden met de kleine infrastructuurwerken voor de toegankelijkheid en de recreatieve beleving van natuurgebieden.

Dit wordt expliciet gemotiveerd in de bestreden beslissing:

"Recreatief medegebruik is een ondergeschikte functie. Ondergeschikt betekent 'van betrekkelijk minder grote betekenis'. Concreet wordt gedacht aan kleinschalige infrastructuur voor passieve recreatie zoals zitbanken, picknicktafels, vuilnisbakken. Gebouwen zijn uitsluitend toegelaten in functie van het beheer of het toezicht op het betrokken natuurgebied.

Kwestieuze stapmolen en quarantaineboxen vallen niet onder het begrip van 'kleinschalige infrastructuur voor ondergeschikt recreatief medegebruik'."

Het vierde middel is manifest ongegrond.

...

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog het volgende:

" ...

26. Ook bij haar verweer bij het vierde middel, verliest verwerende partij uit het oog dat zij als administratief beroepsorgaan beschikt over een volle beslissingsbevoegdheid, de zgn. devolutieve werking van het administratief beroep. Het was voor verwerende partij dus wel degelijk mogelijk om de originele vergunningsaanvraag, zoals bij het College van Burgemeester en Schepenen ingediend, te herkwalficeren.

Dit geldt des te meer nu verzoekende partij in haar beroepsschrift heeft aangevoerd dat, voor zover verwerende partij zou oordelen dat de desbetreffende constructies in natuurgebied gelegen zouden zijn, er toepassing kan gemaakt worden van de vergunningsmogelijkheid voor constructies van recreatief medegebruik.

27. Vastgesteld dient te worden dat verwerende partij deze mogelijkheid in de bestreden beslissing onvoldoende onderzoekt. Voor zover verwerende partij in haar antwoordnota nog nieuwe argumenten ontwikkelt, dat het zgn. niet zou gaan om kleinschalige infrastructuur met een recreatieve nevenfunctie, dient vastgesteld dat deze een verboden substitutie van motieven uitmaken aangezien de motieven ingevolge de motiveringsplicht in de bestreden beslissing zelf moesten zijn opgenomen.

..."

Beoordeling door de Raad

In toepassing van artikel 4.4.9., §1, eerste lid VCRO mag het vergunningverlenende bestuursorgaan bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning in een gebied dat sorteert onder de voorschriften van een gewestplan, afwijken van de bestemmingsvoorschriften, indien het aangevraagde kan worden vergund op grond van de voor de vergelijkbare categorie of subcategorie van gebiedsaanduiding bepaalde standaardtypebepalingen, vermeld in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Dit besluit bepaalt voor natuurgebied dat het gebied bestemd is voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu en bos. Recreatief medegebruik is een ondergeschikte functie.

Tevens is onder andere het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur voor het al dan niet toegankelijk maken van het gebied voor educatief of recreatief medegebruik toegelaten, voor zover de ruimtelijk-ecologische draagkracht van het gebied niet overschreden wordt.

De verzoekende partij is van mening dat de betrokken constructies hieraan voldoen. De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing evenwel terecht dat gebouwen uitsluitend toegelaten zijn in functie van het beheer of het toezicht op het betrokken natuurgebied en de betrokken stapmolen en quarantaineboxen niet vallen onder kleinschalige infrastructuur voor ondergeschikt recreatief medegebruik.

De toepassingsvoorwaarden om de betrokken constructies te beschouwen als recreatief medegebruik zijn dan ook niet voldaan.

Het vierde middel is ongegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk maar ongegrond.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 8 december 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Patrick VANDENDAEL, voorzitter van de achtste kamer,
met bijstand van

Ben VERSCHUEREN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Ben VERSCHUEREN

Patrick VANDENDAEL