

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2015/0232 van 14 april 2015
in de zaak 1011/0549/A/8/0488

In zake: de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Oost-Vlaanderen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Veerle TOLLENAERE
kantoor houdende te 9000 Gent, Koning Albertlaan 128
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

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

verwerende partij

Tussenkomende partijen:

de heer [REDACTED] en mevrouw [REDACTED], die wonen te [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Wim DE CUYPER
kantoor houdende te 9100 Sint-Niklaas, Vijfstraten 57
waar woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

De vordering, ingesteld door neerlegging in de griffie op 8 februari 2011, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 23 december 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkomende partijen tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] van 9 augustus 2010 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de tussenkomende partijen een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van paardenstallen en een wateropvangput, voor het regulariseren van een buitenpiste en voor het afbreken van een stalling/berging.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te [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 tussenkommende partijen hebben een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De behandeling van de vordering die initieel werd toegewezen aan de eerste kamer, werd met een beschikking van 17 februari 2014 toegewezen aan de achtste kamer.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 11 maart 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Jan BERGÉ heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Olivier COOPMAN die loco advocaat Veerle TOLLENAERE verschijnt voor de verzoekende partij, Ann BRAL die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Roy VANDER CRUYSSSEN die loco advocaat Wim DE CUYPER verschijnt voor de tussenkommende 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 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. TUSSENKOMST

De heer [REDACTED] en mevrouw [REDACTED] verzoeken met een aangetekende brief van 23 maart 2011 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de eerste kamer heeft in een beschikking van 5 april 2011 de tussenkommende partijen, als aanvragers van de stedenbouwkundige vergunning, toegelaten om in de debatten tussen te komen, en heeft vastgesteld dat het verzoek ontvankelijk is.

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig werd ingesteld. Er werden geen excepties opgeworpen.

IV. FEITEN

Op 28 april 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de tussenkommende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het bouwen van paardenstallen en een wateropvangput, voor het regulariseren van een buitenpiste en voor het afbreken van een stalling/berging”.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 24 maart 1978 vastgestelde gewestplan ‘[REDACTED]’, gelegen deels in agrarisch en deels in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

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.

Het perceel is volgens de landschapsatlas eveneens gelegen in de ankerplaats [REDACTED]. De ankerplaats werd niet in een ministerieel besluit voorlopig of definitief aangeduid en beschermd.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 7 mei 2010 tot en met 5 juni 2010, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling brengt op 2 juni 2010 een ongunstig advies uit.

De gewestelijke erfgoedambtenaar brengt op 11 juni 2010 met betrekking tot het behoud of de vrijwaring van de bestaande erfgoedwaarden een negatief advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] verleent op 5 juli 2010 het volgende ongunstig advies:

“ ...

Gelet op de ligging van de bouwplaats volgens het gewestplan [REDACTED] in agrarisch gebied is het bouwen van paardenstallen, de aanleg van een buitenpiste en de afbraak van oude stallen in overeenstemming met de bestemmingsvoorschriften op voorwaarde dat het om een volwaardige professionele paardenfokkerij gaat;

Gelet evenwel op het ongunstig advies van Duurzame Landbouwwontwikkeling waarin gesteld wordt dat het niet om een professionele paardenfokkerij gaat waarbij voldoende veulens worden geboren;

Overwegende dat in het dossier geen melding wordt gemaakt van het exact aantal paarden op de site, het te verwachten aantal veulens, het aantal ha weiden, waardoor er niet kan worden geoordeeld dat het gaat om een volwaardige paardenhouderij en fokkerij;

Overwegende dat de geplande werken niet in overeenstemming zijn met de bestemmingsvoorschriften volgens het gewestplan;

...”

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 27 juli 2010 een ongunstig advies. De inhoud sluit aan bij het geciteerde advies van het college van burgemeester en schepenen.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] weigert op 9 augustus 2010 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partijen. Het college motiveert zijn beslissing volgens zijn hierboven vermeld advies.

De tussenkomende partijen tekenen tegen deze beslissing op 16 september 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn niet gedateerd verslag om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

“
...

Het voorliggend dossier wordt gestaafd met diploma's, getuigschriften, aan- en verkoopfacturen, BTW-aangifte, eigendomspapieren van de gestalde paarden,...

Evenwel bevat het dossier geen gegevens omtrent beschikbare graasweides, de fokkerijactiviteit en eigendomsbewijzen van paarden in eigen bezit. Tevens dient opgemerkt dat de verkoopfacturen enkel betrekking hebben op stalgeden.

Zowel uit het advies van het departement Leefbouw en Visserij, de toestand ter plaatse, de dossierstukken en de website pensionstal H & L, blijkt dat de activiteit ter plaatse zich louter beperkt tot paardenpension. In hoofdzaak wordt stallingsruimte voor paarden voorzien en staat de aanvrager in voor de dagelijkse verzorging en de weidegang van de paarden, eventueel bestaat de mogelijkheid tot opleiding van paard en / of ruiter, in hoeverre hiervan gebruik gemaakt wordt blijkt niet uit de toegevoegde stukken of het dossier.

Het is duidelijk dat er geen sprake is van een expliciete landbouwexploitatie, evenwel bestaat er een onlosmakelijk verband tussen de voorgestelde activiteit en het gebruik van agrarisch gebied als graas/loopweide.

(...)

Bij de beoordeling van aanvragen met betrekking tot dergelijke bedrijven moet evenwel uiterst zorgvuldig worden onderzocht of zij nog voldoende aansluiten bij en afgestemd zijn op de landbouw om nog als para-agrarisch te worden beschouwd. Het zijn immers inrichtingen die zich op de grens bevinden van wat nog als een para-agrarisch inrichting en wat reeds als een zuiver commerciële of industriële inrichting moet worden beschouwd. Verder dient er naar gestreefd om deze bijzondere para-agrarische bedrijven slechts toe te laten in de delen van het agrarisch gebied, welke vanuit landbouwkundig oogpunt reeds structureel zijn aangetast, zodat hun inplanting niet schaadt aan de bestaande bedrijven. Ook de ligging van de aanvraag deels binnen het landschappelijk waardevol agrarisch gebied en de ligging binnen de ankerplaats “” benadrukt dit gegeven en legt bijkomend de toetsingsvoorwaarde op dat de bedoelde werken in overeenstemming moeten zijn met de eisen inzake de vrijwaring van het landschap.

Om als (para-)agrarisch bedrijf in aanmerking te komen, dient de hoofdactiviteit gericht te zijn op het fokken van paarden of op het africhten, opleiden en/of verhandelen ervan. De voorgestelde activiteit, in hoofdzaak pension en in beperkte mate aangevuld met opleiding, wijkt hier echter in sterke mate van af.

Tevens brengt het dossier geen duidelijkheid omtrent de beschikbare graasweides, zijnde de enige relatie met het agrarisch gebied en verantwoording voor de inplanting in agrarisch gebied. Bijgevolg kan het bedrijf niet aanvaard worden als (para-)agrarisch bedrijf. Tevens dient gesteld dat nieuwe en grootschalige gebouwen, 31,95 m op 61,6 m en kroonlijst- en nokhoogte van respectievelijk 4,9 m en 8,9 m, met een niet louter agrarisch gebruik niet bijdragen tot het in stand houden of vrijwaren van de bestaande landschapswaarden. Het landschap is in grote mate door de mens gevormd en ontstaan door het ontginnen en bewerken van het land door landbouwers. Landbouwers spelen een belangrijke rol in het in stand houden van dit soort landschap en dragen dus rechtstreeks bij tot het behoud van het open landschap. De aantasting of belasting van

de open ruimte met nieuwe grootschalige gebouwen die nauwelijks in relatie staan met landbouw is hier niet aanvaardbaar. Dergelijke bedrijven kunnen terecht in leegstaande landbouwbedrijven waar dergelijke grootschalige accommodatie voor het houden van dieren reeds aanwezig is.

Bijgevolg is deze aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning principieel in strijd met de voorschriften van het geldend gewestplan.

...

Na de hoorzitting van 16 november 2010 beslist de verwerende partij op 23 december 2010 om het beroep in te willigen en een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

2.6.2 De juridische aspecten *(...)*

De omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, gewijzigd via de omzendbrief van 25 januari 2002, bevestigt het para-agrarisch karakter van een paardenhouderij met minstens 10 paarden, waarbij de hoofdactiviteit gericht is op het fokken en/of houden van paarden, en eventueel bijkomend op het africhten, opleiden en/of verhandelen ervan.

De aangevraagde overdekte piste, stroberging, zadelruimte, wasplaats en solarium en de regularisatie van de buitenpiste, betreffen, samen met de wateropvang, zijn noodzakelijke aanhorigheden bij de hoofdactiviteit, die erin hoofdzakelijk in bestaat stallingsruimte voor paarden te voorzien en in te staan voor het onderhoud van de stalling, de dagelijkse verzorging en de weidegang van de paarden, met mogelijkheid tot opleiding van paard en/of ruiter.

In vroegere besluiten, waarvan de motieven ook in deze aangelegenheid worden bijgetreden, werd het para-agrarisch karakter van een paardehouderij of paardenpension, bevestigd (...).

De aanvraag van appellanten is dan ook in overeenstemming met de stedenbouwkundige bestemmingsvoorschriften van het gewestplan.

2.6.3 De goede ruimtelijke ordening

De aanvraag is in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

De ruimtelijke ordening wordt in grote mate reeds bepaald door de bestaande gebouwen en bedrijfszetel.

Zoals terecht wordt gesteld in het advies van de Cel Onroerend Erfgoed sluit de nieuwe infrastructuur volkomen aan bij de bestaande gebouwen en is er vanuit landschappelijk oogpunt geen bezwaar tegen de uitbreiding van het bedrijf.

Het perceel waarop de aanvraag zich bevindt ligt weliswaar in de ankerplaats [REDACTED], zoals opgenomen in de Landschapsatlas, maar zoals gesteld in voormeld advies worden de werken geïntegreerd in het landschap door het inmiddels, door de Provinciale Landbouwkamer, opgemaakt landschapsbedrijfsplan.

De nieuw op te richten stalling, wateropvang en te regulariseren buitenpiste vormen een compact geheel aansluitend bij de te behouden bedrijfswoning en constructies. Daarenboven sluit de paardenhouderij aan bij de woning nr. 2 en aldaar gelegen bedrijfszetel.

Juist omwille van de clustering bij de op de bestaande bedrijfszetel en in de onmiddellijke omgeving aanwezige constructies en het landschapsintegratieplan, zijn de nieuwe gebouwen wat het aangevraagde gabariet en gebruikte materialen in overeenstemming met een agrarische bedrijfsvoering en de goede ruimtelijke ordening.

De inplanting is voldoende ver verwijderd van de perceelsgrenzen voorzien.

Het agrarisch landschap en agrarische dynamiek worden derhalve niet aangetast door de gevraagde uitbreiding en regularisatie.
...”

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Enig middel

Standpunt van de partijen

1.

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 11.4.1. en 15.4.6.1. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: Inrichtingsbesluit), van artikel 4.7.23 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet), en van het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In een eerste onderdeel stelt de verzoekende partij dat uit de bestreden beslissing niet kan worden afgeleid of zij daadwerkelijk op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar werd genomen, minstens dat niet kan worden vastgesteld of de deputatie rekening heeft gehouden met de determinerende feitelijke en juridische overwegingen van het verslag. De kennelijk niet gemotiveerde, minstens niet afdoende negatie van het verslag is een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel. De vermelding van het verslag bij wijze van stijlformule volstaat niet. Een zorgvuldig onderzoek impliceert een eigen onderzoek van het verslag, dat een essentieel en noodzakelijk te onderzoeken onderdeel van het dossier is. De weerlegging van het verslag is beperkt tot een louter tegenspreken, wat niet als een afdoende (afwijkende) motivering van bestreden beslissing kan worden beschouwd.

In een tweede onderdeel legt de verzoekende partij uit dat de werkelijke activiteit van de tussenkomende partij niet para-agrarisch is. Het is geen leefbare bedrijfsexploitatie die onmiddellijk bij de landbouw aansluit en er op afgestemd is. Het gaat in hoofdorde over een paardenpension, het louter stallen van paarden van andere personen. De verzoekende partij verwijst ter zake naar de omzendbrief van 8 juli 1997 en naar het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop, voor wat het eerste onderdeel betreft, dat artikel 4.7.23, §1 VCRO noch de bepalingen van de Motiveringswet aan de bestreden beslissing de plicht opleggen om het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar geheel of gedeeltelijk op te nemen. Uit de opbouw van het dossier blijkt voldoende dat het verslag een belangrijk element van de voorbereiding van het bestreden besluit is. De verwerende partij moet haar beslissing afdoende motiveren, maar zij hoeft zich daarbij niet te verantwoorden tegenover haar administratie, het verslag is met name geen advies in de zin van artikel 4.7.16, §1 VCRO.

Over het tweede onderdeel zegt de verwerende partij dat de vraag of een activiteit al dan niet als para-agrarisch kan worden aangemerkt tot haar discretionaire beslissingsbevoegdheid behoort. De verzoekende partij noch de Raad kunnen hun oordeel in de plaats van haar oordeel stellen. Het houden van paarden vereist infrastructuur en voorzieningen die alleen in het agrarisch gebied te vinden is, wat betekent dat de beoordeling van de activiteit als para-agrarisch niet kennelijk onredelijk is.

3.

De tussenkomende partij voegt hieraan toe, voor wat het eerste onderdeel betreft, dat de betekenis en draagwijdte van het verslag worden aangegeven in artikel 4.7.22 VCRO. De woorden '*op grond van*' in artikel 4.7.23, §1 VCRO mogen niet worden gelezen als een vereiste om in de beslissing van de deputatie de motieven voor het afwijken van de determinerende beweegredenen van het verslag op te nemen. De bestreden beslissing steunt op feitelijk en juridisch juiste en draagkrachtige motieven. Dat volstaat, het kan niet worden vereist dat wordt teruggekoppeld naar het verslag.

Wat het tweede onderdeel betreft meent de tussenkomende partij dat de aanvraag beantwoordt aan de omschrijving van een para-agrarisch bedrijf in de omzendbrief van 8 juli 1997. De hoofdactiviteit is gericht op *het fokken en/of houden van paarden en eventueel bijkomend op het africhten, opleiden en/of verhandelen ervan* en omvat aldus ook een *binnen- of buitenpiste* en een *eenvoudige cafetaria te behoeve van de gebruikers van de paardenhouderij*.

4.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog dat de Raad vraagt dat de determinerende feitelijke en juridische overwegingen van het verslag in de beslissing van de deputatie worden opgenomen, zodat op basis van de beslissing zelf kan worden nagegaan of de deputatie haar beslissing op het verslag heeft gesteund.

Tenslotte, de deputatie motiveert niet op grond van welke argumenten zij van oordeel is dat het louter stallen van paarden een para-agrarische activiteit is, gericht op de productie van landbouwproducten of daarbij aansluitend of er op afgestemd.

Beoordeling door de Raad

In eerste orde moet worden onderzocht of de bedrijfsactiviteit die het eigenlijke voorwerp is van de aanvraag, bestaanbaar is met de bestemming van het gebied. Indien het antwoord negatief is, is er een legaliteitsbelemmering die elk verder onderzoek van het middel overbodig maakt.

Er is geen onduidelijkheid over het feit dat de aanvraag zich situeert in het deels agrarisch en deels landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Het is evenzeer onbetwist dat artikelen 11.4.1. en 15.4.6.1. van het Inrichtingsbesluit de mogelijke (agrarische) bedrijfsactiviteit in die gebieden conditioneren. Alhoewel niet normatief, geeft de omzendbrief van 8 juli 1997 op richtinggevende wijze aan welke concrete agrarische en para-agrarische activiteiten met het gebied bestaanbaar zijn.

In meerdere pertinente adviezen, dit zijn deze van 2 juni 2010 van de afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling en van 5 juli 2010 van het college van burgemeester en schepenen van [REDACTED], wordt geconcludeerd dat er geen volwaardige professionele paardenfokkerij is. Het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar vat klaarblijkelijk een en ander correct samen: de aanvragers verhuren in essentie stalling voor paarden, verzorgen de dieren van derden, en bieden de mogelijkheid tot opleiding van paard en/of ruiter. De aanvragers bieden geen concrete tegenspraak die kan leiden tot een kwalificatie van de exploitatie als para-agrarisch bedrijf. Wel integendeel, zij geven geen pertinente informatie met betrekking tot het eigen bezit van paarden, de geboorte van veulens, de verhandeling van (geboren) dieren, de beschikbaarheid van weiden, de teelt van (voeder)gewassen of andere handelingen die wijzen op de activiteit van een landbouwproductiebedrijf, c.q. stoeterij. Het heeft er derhalve meer dan alle schijn van dat de exploitatie beperkt is tot die van een pension of zuiver recreatieve manège.

De activiteit is niet als para-agrarisch te beoordelen. Er is geen bedrijfsexploitatie waarvan de activiteit onmiddellijk bij de landbouw aansluit en er op afgestemd is, en meer bepaald geen paardenhouderij waarvan de hoofdactiviteit is gericht op het fokken en/of houden van paarden in de zin van de omzendbrief van 8 juli 1997.

De Raad stelt een schending van artikelen 11.4.1. en 15.4.6.1. Inrichtingsbesluit vast.

De verwerende partij stelt gratis en louter affirmatief dat de aanvraag in overeenstemming is met de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan. Dit is duidelijk geen wettig en afdoende gemotiveerde beslissing, zodat er ook een schending van de Motiveringswet is.

De schending van artikel 4.7.23. VCRO moet niet verder worden onderzocht, vermits een en ander niet kan leiden tot een meer omvangrijke vernietiging van het bestreden besluit.

Het middel is gegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van [REDACTED] en [REDACTED] is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 23 december 2010, waarbij aan de tussenkomende partijen de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het bouwen van paardenstallen en wateropvangput, het regulariseren van een buitenpiste en het afbreken van een bestaande stalling/berging op percelen gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].
4. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over de aanvraag van de tussenkomende partijen en dit binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
5. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 9, §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 14 april 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Jan BERGÉ, voorzitter van de achtste kamer,
 met bijstand van
Ben VERSCHUEREN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier, De voorzitter van de achtste kamer,

Ben VERSCHUEREN

Jan BERGÉ