

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 6 november 2018 met nummer RvVb/A/1819/0242  
in de zaak met rolnummer 1516/RvVb/0359/A

Verzoekende partij	de cvba <b>INTENSE ACTIVITIES</b>  vertegenwoordigd door advocaten Willy VAN DER GUCHT en Franky DE MIL met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Voskenslaan 34
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van <b>WEST-VLAANDEREN</b>
Tussenkommende partijen	1. de bvba <b>DE KEGEL</b>  vertegenwoordigd door advocaat Konstantijn ROELANDT met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Recollettenlei 9  2. de <b>LEIDEND AMBTENAAR</b> van het departement RWO  vertegenwoordigd door advocaat Yves FRANCOIS met woonplaatskeuze op het kantoor te 8790 Waregem, Eertbruggestraat 10

---

### I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 4 februari 2016 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 21 december 2015.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Middelkerke van 11 augustus 2015 ontvankelijk, maar ongegrond verklaard en het administratief beroep van de eerste tussenkommende partij en de tweede tussenkommende partij ontvankelijk en gegrond.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor een maïsdoolhof met hoogterparcours op de percelen gelegen te 8431 Wilskerke (Middelkerke), Abdisweg zn, met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie A, nummers 0067C, 0067D, 0067E en 0069D.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.

De eerste tussenkommende partij vraagt met een aangetekende brief van 22 juni 2016 in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat haar met een beschikking van 29 juli 2016 toe tussen te komen.

2.

De tweede tussenkomende partij vraagt met een aangetekende brief van 22 juni 2016 in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat haar met een beschikking van 29 juli 2016 toe tussen te komen.

3.

De verwerende partij dient een antwoordnota in en bezorgt het administratief dossier. De eerste tussenkomende partij dient geen schriftelijke uiteenzetting in, de tweede tussenkomende partij dient wel een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in. De tweede tussenkomende partij dient een laatste schriftelijke uiteenzetting in, de eerste tussenkomende partij dient geen laatste schriftelijke uiteenzetting in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 12 september 2017.

Advocaat Franky DE MIL voert het woord voor de verzoekende partij.

Advocaat Yves FRANCOIS voert het woord voor de tweede tussenkomende partij.

De eerste tussenkomende partij verschijnt schriftelijk.

De verwerende partij verschijnt, alhoewel behoorlijk opgeroepen, niet op de zitting.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

### **III. FEITEN**

De verzoekende partij dient op 26 juni 2015 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Middelkerke een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor de realisatie van een “maïsdoolhof met hoogteparcours” op de percelen gelegen te 8431 Wilskerke (Middelkerke), Abdisweg zn.

De aanvraag heeft een voorgeschiedenis.

Er is eerder een proces-verbaal opgesteld voor het zonder vergunning uitvoeren van de werken, zodat de aanvraag dus een regularisatie daarvan beoogt.

De aanvraag is (zowel volgens het verslag van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, als het administratief beroepsverzoekschrift van de verzoekende partij, het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, de bestreden beslissing en het beroepsverzoekschrift bij de Raad) een alternatief voor de ‘Stripdoolhof’ die (in samenwerking met het Stripfestival van Middelkerke) van 1999 tot 2014, iets verderop aan de Abdisweg, uitgebaat is als toeristische trekpleister van de gemeente Middelkerke, die dat op de gemeentelijke website promoot als toeristische attractie.

De percelen liggen, volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Oostende - Middenkust’, vastgesteld met een koninklijk besluit van 26 januari 1977, in bouwvrij agrarisch gebied, bestemd voor de beroepslandbouw, met een bouwverbod, behalve voor enkele, welbepaalde constructies.

De percelen grenzen aan de gemeenteweg Abdisweg en aan de gewestweg N318, Westendelaan.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 10 juli tot en met 8 augustus 2015, dient de eerste tussenkomende partij één van de twee bezwaarschriften in.

Het agentschap Wegen en Verkeer adviseert op 13 juli 2015 gunstig, maar vraagt bij een volgend evenement de aanvraag vooraf voor advies voor te leggen.

Het departement Landbouw en Visserij adviseert op 24 juli 2015 als volgt voorwaardelijk gunstig:

“ ...

*De aanvraag heeft geen betrekking op professionele agrarische of para-agrarische activiteiten, en is gelegen in bouwvrij agrarisch gebied, langs een goed uitgeruste gemeenteweg, met sterk verspreide bebouwing.*

*Het betreft het gebruik van een perceel akkerland als maïsdoolhof. Er worden ook een aantal containers geplaatst die dienst doen als berging en overdekt terras. Verder is er ook een hoogteparcours geïnstalleerd. Aangezien het maïsdoolhof reeds ingericht is, gaat het hier in feite om een regularisatie.*

*In het dossier is aangegeven dat er een vergunning aangevraagd wordt vanaf 1 juli 2015.*

*Een einddatum is echter niet opgegeven.*

*Als de vergunningverlenende overheid van oordeel is dat het gevraagde aanvaardbaar is in bouwvrij agrarisch gebied, dan vraagt het Departement wel dat er een duidelijke datum (bv. 30 september 2015) vastgelegd wordt waarop deze mobiele constructies terug verwijderd moeten zijn om de normale landbouwkundige uitbating van deze percelen niet in het gedrang brengen. Onder deze voorwaarde wordt een gunstig advies uitgebracht.*

...”

De brandweer adviseert op 26 juli 2015 voorwaardelijk gunstig.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert samengevat als volgt ongunstig op 10 augustus 2015:

“ ...

*De voorziene inrichting heeft (behoudens de maïsaanplanting) een louter recreatief karakter met 250m<sup>2</sup> containers.*

*Het voorzien van een hoogteparcours en bijhorende horeca-uitbating met buitenterras en parkeerterrein hoort thuis in een recreatiegebied, bijvoorbeeld aan de overkant van de Westendelaan in het Krokodillepark waar het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Sportpark’ een ideale oplossing biedt, desnoods in samenspraak met ‘The Outsider’, welke thans een Finse loop piste met hindernissenparcours uitbaat.*

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Middelkerke verleent als volgt op 11 augustus 2015 onder voorwaarden een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij:

“ ...

*De aanvraag kan, mits het opleggen van voorwaarden, in overeenstemming gebracht worden met de voorschriften van het gewestplan en de goede ruimtelijke ordening:*

*De hoofdactiviteit waarvoor vergunning wordt gevraagd is de exploitatie van een maïsdoolhof, waarbij de maïsaanplanting een landbouwgebonden activiteit of bedrijvigheid is.*

*De bestemming wordt aldus gerespecteerd nu het in hoofdzaak een maïsdoolhof betreft met een hoogteparcours als accessorium van het maïsdoolhof waarbij het hoogteparcours ten opzichte van de globale (open) ruimte een geringe inbeslagname van ruimte betreft.*

*De exploitatie van het maïsdoolhof met bijhorend hoogteparcours, voor zover tijdelijk van aard en wegneembaar, waardoor herstel in oorspronkelijke staat mogelijk is, is niet van die aard dat ze in concurrentie treedt met bestaande landbouwactiviteiten, dat ze een normale landbouwuittasting onmogelijk maakt of dat ze de landbouwbestemming op het terrein aantast.*

*Door de beperking inzake de tijdelijkheid van de ingreep en door het wegneembaar karakter van de constructies kan de impact op het bestemmingsgebied in deze beperkt worden genoemd, te meer deze activiteit geen afbreuk doet aan het natuurbehoud van het agrarisch gebied.*

*Het maïsdoolhof is gelegen langs en met een directe toegang tot een goed uitgeruste gemeenteweg met sterk verspreide bebouwing.*

*Gunstig advies van Departement Landbouw en Visserij voor zover de voorwaarde wordt opgelegd dat er een duidelijke datum (vb. 30/09/2015) wordt vastgesteld waarop de mobiele constructies dienen verwijderd te zijn.*

*Dat aldus wordt voorgesteld om de periode van de voorbereiding tot aan het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand zich jaarlijks te situeren van 1 juli t.e.m. 30 september.*

*Het college van burgemeester en schepenen alle voorgaanden in acht genomen en aldus overgaat tot afgifte van de stedenbouwkundige vergunning met volgende beperkingen:*

- regularisatie van de vergunning voor kalenderjaar 2015;*
- beperking van de vergunning in de tijd voor de kalenderjaren 2016, 2017 en 2018;*
- de periode van de voorbereiding tot aan het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand dient zich jaarlijks te situeren van 1 juli t.e.m. 30 september.*

*Bij de toekomstige realisatie van de toeristische ontsluiting tussen de Spermaliestraat en de rotonde Westendelaan komt deze vergunning te vervallen.*

*...*

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij, omwille van de beperking in de tijd tot 2018 en de beperking van de periode tussen voorbereiding en jaarlijks herstel van de plaats in de oorspronkelijke staat, op 29 september 2015 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De eerste tussenkomende partij tekent op 18 september 2015 tegen deze beslissing administratief beroep aan bij de verwerende partij omwille van een commercieel nadeel (voor haar recreatie-infrastructuur (bowling en karting) was een geëigende zone nodig).

De tweede tussenkomende partij tekent op 16 september 2015 tegen deze beslissing administratief beroep aan bij de verwerende partij omwille van de strijdigheid van de aanvraag met de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan en de onverenigbaarheid met een goede ruimtelijke ordening.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 20 november 2015 het administratief beroep van de verzoekende partij ongegrond, en het administratief beroep van de eerste tussenkomende partij en van de tweede tussenkomende partij gegrond te verklaren en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

De verzoekende partij repliceert op dit verslag met een nota, die zij op de hoorzitting neerlegt, waarin zij benadrukt dat de aanvraag betrekking heeft op 'recreatief medegebruik' en de maïsdoolhof nodig is om rendabel te (kunnen) zijn.

Na de hoorzitting van 1 december 2015 verklaart de verwerende partij op 21 december 2015 het administratief beroep van de verzoekende partij ontvankelijk, maar ongegrond, en het administratief beroep van de eerste tussenkomende partij en van de tweede tussenkomende partij ontvankelijk en gegrond, en weigert als volgt een stedenbouwkundige vergunning:

“...

*De Deputatie sluit zich aan bij het standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en motiveert haar standpunt als volgt:*

*(...)*

## **5B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN**

*De aanvraag is volgens het **gewestplan Oostende-Middenkust** (KB 26.01.1977) gelegen in een **bouwwrij agrarisch gebied**.*

***Agrarische gebieden** zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven. Gebouwen bestemd voor niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt, mogen slechts opgericht op ten minste 300 m van een woongebied of op ten minste 100 m van een woonuitbreidingsgebied, tenzij het een woongebied met landelijk karakter betreft. De afstand van 300 en 100 m geldt evenwel niet in geval van uitbreiding van bestaande bedrijven. De overschakeling naar bosgebied is toegestaan overeenkomstig de bepalingen van artikel 35 van het Veldwetboek, betreffende de afbakening van de landbouw- en bosgebieden.*

*In **bouwwrije agrarische gebieden** geldt een **absoluut bouwverbod** met **uitzondering** voor de schuilhokken voor dieren. Voor zover zij verenigbaar zijn met het absoluut bouwverbod mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de bestemming agrarisch gebied.*

*Het advies van het departement Landbouw en Visserij is voorwaardelijk gunstig.*

Volgens ADLO heeft de aanvraag geen betrekking op professionele en agrarische activiteiten, er dient een duidelijke datum (bv. 30.09.2015) worden vastgelegd waarop deze mobiele constructies dienen verwijderd om de normale landbouwkundige uitbating van deze percelen niet in het gedrang te brengen.

De grote vraag in dit dossier is of dergelijke aanvraag in overeenstemming is met de gewestplanbestemming. Zowel de gemeentelijk als de gewestelijk ambtenaar stellen – terecht – dat de gevraagde activiteiten (met uitzondering van de maisaanplanting) geen landbouwgebonden bedrijvigheid of activiteit zijn. Dergelijke activiteiten hebben een hoog dynamisch **recreatief karakter**, het ontwerp betreft geen nevensgeschikte activiteit t.o.v. de landbouw en zijn bijgevolg **strijdig met de gewestplanbestemming**.

Bovendien blijkt duidelijk uit de website van Intense dat de activiteiten een sterk recreatief karakter hebben, er is geen link met agrarische activiteiten, enkel het maisdoolhof is landbouw gerelateerd.

De aanvraag kan tevens getoetst worden aan **art. 4.4.4. §1 VCRO**, dit artikel luidt als volgt: Art. 4.4.4. §1. In alle bestemmingsgebieden kunnen, naast de handelingen die gericht zijn op de verwezenlijking van de bestemming, ook handelingen worden vergund die gericht zijn op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik, voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

Voor niet van vergunningsplicht vrijgestelde handelingen die verbonden zijn met occasionele of hoogdynamische sociaal-culturele of recreatieve activiteiten, kan slechts een tijdelijke stedenbouwkundige vergunning worden afgeleverd, of een stedenbouwkundige vergunning onder de voorwaarde dat de betrokken handelingen slechts gedurende een specifieke periode of op bepaalde momenten aanwezig kunnen zijn. Sociaal-culturele of recreatieve activiteiten waarvan de inrichtingen onderworpen zijn aan de milieuvergunningsplicht, kunnen slechts op occasionele basis worden toegestaan.  
[...]

**De aanvraag voldoet niet aan de in artikel 4.4.4. §1 gestelde voorwaarden:**

#### **(Ruimtelijke) impact**

Het maisdoolhof met touwenparcours grenst net aan het bebouwde weefsel en de toekomstige nieuwe ringweg. Op heden typeert het gebied zich door een open polderlandschap met weinig verspreide bebouwing. De geplaatste containers (250m²), verharding en het touwenparcours zijn een vreemd gegeven in het landschap, enkel de gevraagde mais past in dit landschap.

Het touwenparcours heeft gezien de hoogte van ca. 14m alsook de containers hebben gezien het aanzienlijk oppervlak een grote ruimtelijke impact. De constructies zijn niet direct en eenvoudig wegneembaar. Bovendien verklaart de aanvrager zowel op de hoorzitting als tijdens het plaatsbezoek van 9 december 2015 dat **het financieel niet haalbaar is om de constructies weg te nemen**. De constructies zullen dus het volledige jaar blijven staan en zichtbaar zijn.

#### **Tijdsduur**

Het college van burgemeester en schepenen legt als bijzondere voorwaarde op dat de vergunning geldt gedurende de periode 1 juli t.e.m. 30 september, bovendien wordt de vergunning afgegeven t.e.m. 2018.

Aangezien in het beroepsschrift van de aanvrager wordt opgeworpen dat het verkregen termijn (zijnde een termijn van 4 jaar) te kort is, bovendien duurt de bouw van het touwenparcours zo'n 2 maanden waardoor de financiële haalbaarheid van het project in het water valt.

In het beroepsschrift van de aanvrager wordt opgeworpen dat de aanvrager geen tijdelijke vergunning wenst voor 4 jaar en dat de constructies buiten de exploitatieperiode op het terrein wenst te laten staan. Tijdens het plaatsbezoek op 9 december 2015 verklaart de gemeente Middelkerke dat ze absoluut niet akkoord kunnen gaan met een permanent touwenparcours, dit is niet de bedoeling in deze zone.

Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de aanvraag **geen occasioneel karakter en geen beperkte impact** heeft, waardoor de realisatie van de algemene bestemming in het gedrang wordt gebracht.

Bijgevolg bestaat er een **legaliteitsbelemmering** om de aanvraag te kunnen vergunnen, er is immers geen sprake van recreatief medegebruik.

(...)

## **5C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING**

Er kunnen tevens vragen gesteld worden inzake **mobiliteit en parkeervoorzieningen**.

Dergelijke activiteit brengt bijkomende mobiliteit met zich teweeg. De bezoekers zullen meestal met de wagen, fiets of te voet komen. Er zijn drie toegangswegen, via de Westendelaan, via de Heirweg-Abdisweg uit Middelkerke en Slijpe en via de Loviestraat-Abdisweg uit Westende-dorp.

Ten noorden van de rotonde die zich bevindt langs de N318 ligt een grote openbare parkeerplaats. Deze parking ligt op wandelafstand van de site. Doch deze parking kent een grote bezettingsgraad tijdens het toeristisch seizoen. Bovendien zijn er geen wegmarkeringen aangeduid om als voetganger de site te bereiken (er zijn enkel aanwijzingen voor fietsers). Het is zeker niet de bedoeling dat het openbaar domein wordt aangewend voor dergelijke activiteit waardoor de aanvrager op eigen terrein parkeermogelijkheid voorziet. Het is uiteraard wel mogelijk om met de gemeente Middelkerke een overeenkomst af te sluiten waarbij het gebruik van deze parking geregeld wordt.

De aanvrager heeft op eigen terrein een grasparking voorzien, doch deze staat niet ingetekend op de plannen. Deze is bereikbaar via de smalle Abdisweg, dit betekent dat de woonwijk bijkomende parkeerdruk zal kennen. Een deel van het grasland wordt gebruikt als parking.

Gezien de Abdisweg op heden al veel gebruikt wordt voor recreatief fietsverkeer zal de bijkomende mobiliteit voor conflictsituaties zorgen.

Bovendien wenst de deputatie ook nog op te merken dat het niet duidelijk is hoe de **veiligheidsrisico's** van het touwenparcours worden opgevangen. Op de hoorzitting wordt verklaard dat de constructie wordt gecontroleerd door een erkende firma. Het aanvraagdossier bevat echter geen bewijsstukken omtrent deze keuring.

**De aanvraag is eveneens strijdig met de goede ruimtelijke ordening. ..."**

Dit is de bestreden beslissing.

#### **IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST**

Uit het dossier blijkt dat de verzoeken tot tussenkomst tijdig en regelmatig zijn ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

#### **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 MIDDELEN**

##### **A. Eerste middel**

##### *Standpunt van de partijen*

1.

In haar eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.7.21, §4, lid 2 VCRO en van de formele en materiële motiveringsplicht door te stellen dat het administratief beroep van de eerste tussenkomende partij onontvankelijk verklaard had moeten worden omdat zij van de eerste tussenkomende partij geen kopie van haar administratief beroepsverzoekschrift ontving.

Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt volgens de verzoekende partij niet of de verwerende partij dat argument, vermeld in haar replieknota in het kader van de hoorzitting, bij de beoordeling betrokken heeft en de verwerende partij weerlegt het niet in de bestreden beslissing.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat uit de bij het administratief beroepsverzoekschrift van de eerste tussenkomende partij gevoegde afgiftebewijzen blijkt dat er op 18 september 2015 per aangetekende brief aan de verzoekende partij een kopie bezorgd is van het administratief beroepsverzoekschrift van de eerste tussenkomende partij.

3.

Volgens de tweede tussenkomende partij heeft de verzoekende partij geen belang bij haar middel omdat de ontvankelijkheid van het administratief beroep van de tweede tussenkomende partij niet betwist wordt.

4.

De verzoekende partij ontkent formeel dat zij van de eerste tussenkomende partij een kopie van het administratief beroepsverzoekschrift ontving.

Verder antwoordt de verzoekende partij dat zij belang heeft bij haar middel omdat de bestreden beslissing de inhoud van het administratief beroepsverzoekschrift van de eerste tussenkomende partij bij de beoordeling betreft, zonder te repliceren op de exceptie van de onontvankelijkheid ervan.

5.

In haar laatste schriftelijke uiteenzetting voegt de tweede tussenkomende partij niets meer toe.



### *Beoordeling door de Raad*

Uit de bij het administratief beroepsverzoekschrift gevoegde afgiftebewijzen blijkt dat er op 18 september 2015 niet alleen aan het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Middelkerke, maar ook aan de verzoekende partij, per aangetekende brief een kopie bezorgd is van het administratief beroepsverzoekschrift van de eerste tussenkomende partij.

Het afgiftebewijs van een aangetekende zending heeft bewijskracht, in tegenstelling tot de beweringen van de verzoekende partij dat zij van de eerste tussenkomende partij geen kopie van haar administratief beroepschrift ontvangen heeft.

Er wordt ook niet aangetoond dat de aangetekende zending teruggestuurd is naar de afzender ervan.

De Raad verwerpt dan ook het eerste middel.

### **B. Tweede middel**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

In haar tweede middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.4.4, §1 VCRO en van de formele en de materiële motiveringsplicht door te stellen dat het aangevraagde, met toepassing van artikel 4.4.1, §1 VCRO, vergund kan worden.

De maïsdoolhof is, volgens de verzoekende partij, op zich conform met de landbouwbestemming en de containers en het hoogteparcours brengen, als accessorium, de landbouw niet in het gedrang want zij zijn, in verhouding tot de oppervlakte van het terrein (3,8 ha), beperkt, en kunnen, na stopzetting van de exploitatie, volledig verwijderd worden.

Ook de grond tussen de palen kan volgens de verzoekende partij nog perfect bewerkt worden, maar zonder de maïsdoolhof is de uitbating van het hoogteparcours niet rendabel.

De infrastructuur sluit volgens de verzoekende partij bovendien aan bij het gemeentelijk sportpark aan de overkant van de Westendelaan en het groot vakantiedomein aan de overzijde van de Heirweg, én er is ook geen open ruimte aangetast.

Door te wijzen op het gebrek aan een 'occasioneel' karakter voegt de bestreden weigeringsbeslissing, volgens de verzoekende partij, ook een extra voorwaarde toe aan artikel 4.4.4, §1 VCRO, waarvan het tweede lid, volgens de verzoekende partij, toelaat ofwel een tijdelijke vergunning of een vergunning onder voorwaarden voor handelingen op bepaalde momenten of gedurende een specifieke periode te verlenen: de combinatie van beide voorwaarden (zoals beslist door het college van burgemeester en schepenen) is dus niet vereist.

Uit de bestreden beslissing kan volgens de verzoekende partij ook niet in redelijkheid afgeleid worden dat de algemene bestemming van het landbouwgebied in het gedrang wordt gebracht en de verwerende partij beslist ten onrechte dat het aangevraagde geen beperkte impact heeft.

2.

De verwerende partij antwoordt dat het er, omwille van de uitgebreide motivering voor het verlenen van een vergunning met toepassing van artikel 4.4.4, §1 VCRO, op lijkt dat de verzoekende partij wil dat de Raad zijn marginale toetsingsbevoegdheid te buiten gaat.

Bovendien is, volgens de verwerende partij, gemotiveerd dat en waarom er veeleer sprake is van 'permanente constructies gedurende een beperkt aantal jaren' en niet van een 'occasionele' activiteit, zoals bepaald in artikel 4.4.4, §1, tweede lid VCRO, hetgeen echter nog steeds het criterium is om, met een 'beperkte impact', een 'tijdelijke vergunning' te verlenen.

3.

De tweede tussenkomende partij voegt daar aan toe dat de toepassing van artikel 4.4.4, §1 VCRO, (die niet eens gevraagd, maar toch onderzocht en negatief beoordeeld is geweest) geen verplichting is en als uitzonderingsbepaling altijd restrictief geïnterpreteerd moet worden.

De maïs wordt, volgens de tweede tussenkomende partij, omwille van het maatschappelijk doel van de verzoekende partij, niet geteeld door een volwaardig en leefbaar landbouwbedrijf en geen enkel landbouwbedrijf plant maïs in de vorm van een doolhof omdat dit minstens al niet getuigt van een rationeel gebruik van de schaarse landbouwgrond, zodat de volledige aanvraag zonevreemd is, en het hoogterparcours en de containers geen accessorium zijn van de doolhof.

De verwerende partij beslist volgens de tweede tussenkomende partij in de bestreden beslissing ook terecht dat de ruimtelijke impact niet beperkt is: het is niet kennelijk onredelijk te stellen dat het hoogterparcours en de oppervlakte aan containers vreemd zijn in het open polderlandschap.

De bewering dat er tussen de palen nog steeds landbouw mogelijk is, getuigt volgens de tweede tussenkomende partij ook niet van inzicht in de agrarische cultuur: een landbouwer zal met zijn werktuigen niet onder of rond die vaste constructie kunnen werken.

Tenslotte merkt de tweede tussenkomende partij op dat de kritiek op de cumul van voorwaarden uit artikel 4.4.4, §1 VCRO gericht is tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Middelkerke, en niet tegen de bestreden beslissing zelf.

4.

De verzoekende partij antwoordt dat zij de motieven betwist op basis waarvan de verwerende partij een vergunning weigert en dat zij in de bestreden beslissing ook de reden(en) mist waarom zelfs de door het college van burgemeester en schepenen opgelegde beperkende voorwaarden, die er voor zouden zorgen dat de constructies niet gedurende verschillende jaren permanent aanwezig blijven, niet aanvaardbaar zijn om een tijdelijke vergunning te verlenen.

Volgens de verzoekende partij kon de verwerende partij niet beslissen dat de aanvraag geen beperkte impact heeft zonder te onderzoeken of de aanvraag de algemene bestemming van het terrein in het gedrang brengt.

5.

De tweede tussenkomende partij stelt nog dat de verzoekende partij niet meer het standpunt handhaaft dat de maïsdoelhof op zich wel zone-eigen is.

Volgens de tweede tussenkomende partij heeft het departement Landbouw en Visserij de beschikbaarheid van de percelen (met verwijdering van de (mobiele) constructies) voor de landbouw tussen bijvoorbeeld 1 oktober en 30 juni duidelijk als voorwaarde gesteld.

Met betrekking tot het gebrek aan motivering ten opzichte van de door het college van burgemeester en schepenen opgelegde beperkende voorwaarden stelt de tweede tussenkomende partij nog dat een administratieve beroepsinstantie alleen haar beslissing moet motiveren, zonder te moeten antwoorden op de motieven van de overheid, die in eerste administratieve aanleg beslist.

## *Beoordeling door de Raad*

1.

De verzoekende partij betwist minstens de motieven op basis waarvan de verwerende partij, anders dan het college van burgemeester en schepenen, op basis van artikel 4.4.4, §1 VCRO, een vergunning weigert, en vooral het standpunt van de verwerende partij dat de algemene bestemming '(bouwvrij) agrarisch gebied' van de percelen voor de volledige looptijd van de vergunning (omwille van de niet-beperkte ruimtelijke impact) in het gedrang komt: in vergelijking met de beslissing van het college van burgemeester en schepenen mist de verzoekende partij ook de reden(en) om de aanvankelijk opgelegde beperkende voorwaarden niet te behouden voor het verlenen van een tijdelijke vergunning.

2.

De verzoekende partij roept wel de schending in van én de formele én de materiële motiveringsplicht, maar de bestreden beslissing is formeel gemotiveerd en uit haar middel blijkt dat de verzoekende partij die motieven kent, maar de deugdelijkheid ervan, namelijk of ze feitelijk en juridisch correct zijn, betwist.

De Raad verwerpt het tweede middel in zoverre de verzoekende partij de schending van de formele motiveringsplicht aanvoert.

3.

Uit de bestreden beslissing blijkt ook dat het tweede middel moet worden verworpen voor zover de verzoekende partij stelt dat niet duidelijk is waarom de verwerende partij de door het college van burgemeester en schepenen opgelegde, (naar geldigheidsduur) beperkende voorwaarden niet behoudt om een tijdelijke vergunning te verlenen.

De verwerende partij motiveert dat afdoende in de bestreden beslissing op basis van de verklaringen van de verzoekende partij en een bezoek ter plaatse op 9 december 2015.

Ook dit onderdeel van het tweede middel wordt verworpen.

4.

De materiële motiveringsplicht betekent dat een beslissing gebaseerd is op juridisch correcte motieven, die steunen op bestaande en concrete feiten, die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid vastgesteld zijn.

Er is een kennelijk onredelijke beslissing wanneer de Raad oordeelt dat de beslissing van de verwerende partij zo afwijkt van het normale beslissingspatroon dat het ondenkbaar is dat een ander zorgvuldig handelend bestuur in dezelfde omstandigheden dezelfde beslissing zou nemen.

De Raad oordeelt dat de verwerende partij terecht beslist dat de aanvraag (met uitzondering van de aanplanting van maïs) zonevreemd is omwille van het sterk recreatief karakter en dat de algemene bestemming '(bouwvrij) agrarisch gebied' van de percelen voor de volledige duur van de vergunning in het gedrang komt, zodat, met toepassing van artikel 4.4.4, §1 VCRO, zelfs geen tijdelijke vergunning mogelijk is voor het recreatief medegebruik omdat (volgens de verklaringen van de verzoekende partij zelf, als aanvrager van de vergunning) het ongeveer 14 meter hoge touwenparcours, met 250 m<sup>2</sup> aan containers, gedurende het volledige jaar (en liefst meer dan 4 jaar lang) zal blijven staan en de combinatie hoogte/oppervlakte een grote ruimtelijke impact heeft, zodat de verwezenlijking van de algemene bestemming van de site in het gedrang komt.

#### 4.1.

De percelen, waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, liggen in 'bouwvrij agrarisch gebied', bestemd voor de 'beroepslandbouw', en de teelt van maïs, op zich vrijgesteld van een stedenbouwkundige vergunning, is, in het kader van 'beroepslandbouw', een activiteit die met de bestemming 'bouwvrij agrarisch gebied' overeenstemt: *alleen 'die werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de landbouwbedrijfsvoering van landbouwbedrijven'* zijn toegelaten, met uitzondering van een aantal constructies, *'geplaatst voor de beroepslandbouw'*.

De bestemmingsvoorschriften stipuleren ook nog dat bouwvrij agrarisch gebied een belangrijke functie heeft voor de landbouw op zich en daarom zoveel mogelijk bouwvrij moet behouden blijven.

#### 4.2.

De verzoekende partij wil het maïsveld, waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, inrichten en gebruiken als doolhof en, samen met het hoogteparcours en containers, uitbaten als 'attractie'.

Volgens haar statuten is de verzoekende partij vooral actief als *'ontwerper van tuinen en parken, verschafter van accommodaties, eet- en drinkgelegenheden, inrichter en verzorger van evenementen, ondersteuner van activiteiten ten behoeve van kantoren en overige zakelijke activiteiten, bezorger van sport, ontspanning en recreatie'*.

Op haar eigen website verwijst de verzoekende partij naar *'teambuilding, inclusief catering'* en zowel volgens de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar als volgens de verzoekende partij zelf in haar repliek op het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, is het de bedoeling dat dit de opvolger is van de voormalige 'Strijdoolhof', die van 1999 tot 2014 verder op de Abdisweg werd uitgebaat als toeristische attractie van de gemeente Middelkerke.

Meer nog: de verzoekende partij stelt in die replieknota dat de uitbating van het hoogteparcours niet rendabel is zonder de maïsdoolhof, waarop de bestreden beslissing betrekking heeft.

Uit dit alles blijkt dat 'recreatie' het hoofddoel is en dat de teelt van maïs alleen nodig is om de uitbating van het hoogteparcours als (recreatief) project financieel haalbaar te houden.

Er is geen beroepslandbouw, zelfs niet voor de maïsteelt, minstens bevat het administratief dossier geen documenten daarover, en brengt de verzoekende partij geen tegenbewijs bij: er is alleen maar een duidelijk 'recreatief bedrijf' actief.

Het doet er ook niet toe, anders dan de verzoekende partij in haar replieknota voorhoudt, dat het nog onaangeroerde deel van de site door vee kan begraasd worden: niet alleen is dat alleen maar een bewering, maar het doet vooral geen enkele afbreuk aan het hoofdzakelijk 'recreatief' opzet van het aangevraagde als geheel.

De verwerende partij heeft dan ook niet kennelijk onredelijk beslist dat de volledige aanvraag zonevreemd is en er geen hoogteparcours is als accessorium, minstens bewijst de verzoekende partij het tegendeel niet: er zijn geen bewijzen of sporen van beroepslandbouw, integendeel.

#### 4.3.

De verwerende partij heeft ook niet kennelijk onredelijk beslist dat de (volgens de eigen verklaringen van de tussenkomende partij, als aanvrager van de vergunning) permanente aanwezigheid van het ongeveer 14 meter hoge touwenparcours met 250 m<sup>2</sup> aan containers gedurende een periode van 7 jaar de algemene landbouwbestemming van het gebied in het gedrang brengt door de combinatie hoogte/oppervlakte, zodat, zelfs met toepassing van artikel 4.4.4, §1 VCRO, geen (tijdelijke) vergunning voor het recreatief medegebruik mogelijk is.

Die combinatie heeft, zoals de verwerende partij in de bestreden beslissing stelt, een grote ruimtelijke impact en, anders dan de verzoekende partij voorhoudt, kan voor de toepassing van artikel 4.4.4, §1 VCRO alleen een 'beperkte impact' leiden tot het verlenen van een 'tijdelijke vergunning': omwille van het gebrek aan een beperkte impact brengt het aangevraagde de algemene landbouwbestemming van het gebied in het gedrang.

De Raad verwerpt dan ook het tweede middel.

### **C. Derde middel**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

In haar derde middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van de bestuurshandelingen, de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel omdat de verwerende partij, volgens haar, ten onrechte beslist dat de aanvraag onverenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat de verzoekende partij ook met dit middel aanstuurt op een opportuniteitsbeoordeling van de bestreden beslissing, waarvoor de Raad niet bevoegd is.

Bovendien komen, volgens de verwerende partij, alle door de verzoekende partij vermelde elementen in de bestreden beslissing aan bod en volstaat het louter beweren van het tegendeel niet om te besluiten tot een niet afdoende motivering van de bestreden beslissing.

Veiligheidsrisico's zijn overigens, anders dan de verzoekende partij voorhoudt, volgens de verwerende partij, wel degelijk een aandachtspunt bij de toetsing van de verenigbaarheid van een aanvraag met een goede ruimtelijke ordening volgens artikel 4.3.1, §2, 1° VCRO.

3.

De tweede tussenkomende partij voegt er aan toe dat dit middel betrekking heeft op een overtollig motief: volgens haar schraagt de legaliteitsbelemmering voldoende de bestreden weigeringsbeslissing.

4.

In haar wederantwoordnota herhaalt de verzoekende partij dat de verwerende partij niet op redelijke gronden heeft kunnen beslissen dat de aanvraag mobiliteits- en parkeerproblemen veroorzaakt, respectievelijk veiligheidsrisico's inhoudt.

5.

In haar laatste schriftelijke uiteenzetting blijft de tweede tussenkomende partij bij haar standpunt.

#### *Beoordeling door de Raad*

De Raad verwerpt het derde middel omdat het, omwille van de beoordeling van het tweede middel, betrekking heeft op een overtollig motief: de legaliteitsbelemmering schraagt de bestreden weigeringsbeslissing voldoende.

## **BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het verzoek tot tussenkomst van de bvba DE KEGEL is ontvankelijk.
2. Het verzoek tot tussenkomst van de LEIDEND AMBTENAAR van het departement RWO is ontvankelijk.
3. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging van de bestreden beslissing.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de eerste tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 6 november 2018 door de eerste kamer.

De griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,

Jonathan VERSLUYS

Eddy STORMS