

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 20 december 2016 met nummer RvVb/A/1617/0428
in de zaak met rolnummer 1415/0244/A/5/0237

Verzoekende partij	de LEIDEND AMBTENAAR van het departement RWO, afdeling Oost-Vlaanderen vertegenwoordigd door advocaat Paul AERTS met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Coupure 5
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN vertegenwoordigd door mevrouw Leen LIPPEVELDE
Tussenkomenende partij	de heer Guido CODDENS vertegenwoordigd door advocaat Wim DE CUYPER met woonplaatskeuze op het kantoor te 9100 Sint-Niklaas, Vijfstraten 57

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 19 december 2014 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 23 oktober 2014.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkomenende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Waarschoot van 24 juni 2014 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomenende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden voor het bouwen van een bedrijfswoning op een perceel gelegen te 9950 Waarschoot, Hoge Voorde 11, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie D, nummer 7.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomenende partij verzoekt met een aangetekende brief van 12 februari 2015 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de eerste kamer laat de tussenkomenende partij met een beschikking van 17 maart 2015 toe in de debatten.

De verwerende partij dient geen antwoordnota maar wel het administratief dossier in. De tussenkomenende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een toelichtende nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 22 november 2016.

Mevrouw Leen LIPPEVELDE voert het woord voor de verwerende partij.

Advocaat Roy VAN DER CRUYSEN *loco* advocaat Wim DE CUYPER voert het woord voor de tussenkomende partij.

De verzoekende partij verschijnt schriftelijk.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

De tussenkomende partij dient op 26 maart 2014 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Waarschoot een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het bouwen van een bedrijfswoning” op een perceel gelegen te 9950 Waarschoot, Hoge Voorde 11.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Eeklo-Aalter’, vastgesteld met koninklijk besluit van 24 maart 1978 in agrarisch gebied.

Het perceel ligt ook binnen de relictzone “Vallei van de Lieve”

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling adviseert op 5, 23 en 30 mei 2014 als volgt ongunstig:

“ ...

Advies van 5 mei 2014:

(...)

Uw adviesaanvraag over het bouwen van een bedrijfswoning werd vanuit landbouwkundig standpunt onderzocht en er wordt een ongunstig advies verstrekt om de volgende redenen:

De aanvrager is landbouwer in hoofdberoep en baat een groot melkveebedrijf uit. Op de bedrijfssite staat reeds een bedrijfswoning en een taverne. Er wordt nu naast de bedrijfszetel een (tweede?) bedrijfswoning aangevraagd, zonder enige toelichting. De aanvrager is landbouwer in hoofdberoep en baat reeds een bedrijfszetel mét bedrijfswoning uit.

Bijgevolg kan er geen tweede bedrijfswoning gebouwd worden, die bovendien deels ruimtelijk los staat van de eigenlijke bedrijfszetel. Dit is vanuit landbouwkundig standpunt niet aanvaardbaar.

(...)

Advies van 23 mei 2014:

(...)

Uw adviesaanvraag over het bouwen van een (tweede) bedrijfswoning werd vanuit landbouwkundig standpunt onderzocht en er wordt een ongunstig advies verstrekt om de volgende redenen:

Op 5 mei had de afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling een ongunstig advies gegeven:

(...)

Op 8 mei hebben we bijkomende inlichtingen ontvangen van de fiscaal adviseur van de aanvrager. In een ad hoc aanvraag van de fiscaal adviseur stelde de afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling in januari 2014 dat de grootte van de landbouwactiviteiten (aantal dieren en aantal ha akkerbouw/voedergewassen) wel volwaardig waren, maar niet dubbelvolwaardig. Voor een tweede bedrijfswoning is een dubbelvolwaardig bedrijf noodzakelijk alsook moet dat het bedrijf uitgebaat worden door 2 landbouwers in hoofdberoep met elk een voldoende lange loopbaan voor zich.

De bijkomende informatie bevat boekhoudkundige gegevens: men stelt dat een brutowinst van meer dan 100 000 euro/jaar uit de landbouwactiviteiten moet volstaan om aan te tonen dat het een dubbelvolwaardig landbouwbedrijf betreft. De VLIF-norm zou stellen dat dat 50 000 euro/volwaardige arbeidskracht een volwaardig bedrijf is. De VLIF-norm is echter een paar jaar geleden gewijzigd en de VLIF-norm stelt momenteel het volgende:

(...)

Aangezien het netto-inkomen ifv de landbouwactiviteiten kleiner is dan € 24 000 (2 keer 12 000 euro) kan ook hiermee niet aangetoond worden dat het om een dubbelvolwaardig landbouwbedrijf gaat. Bovendien is de dochter deels werkzaam op het landbouwbedrijf en deels werkzaam op de taverne (ook gevestigd op de bedrijfszetel) die ontstaan is door verbreding van de landbouwactiviteiten (verwerking van melk tot ijs en verkoop) maar die verder geëvolueerd is tot een zonevreemd bedrijf.

(...)

Advies van 30 mei 2014:

(...)

Op 2 mei en op 23 mei gaf de afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling een ongunstig advies voor dezelfde aanvraag. De fiscaal adviseur van de aanvrager heeft 2 keer bijkomende gegevens afgeleverd die deels de inhoud van het advies wijzigen, maar niet het feit dat er een ongunstig advies wordt geven.

Op 28 mei hebben we de bedrijfseconomische boekhouding van 2012 en 2013, en het zijn deze gegevens die door het VLIF gehanteerd worden. Het tweede advies, d.d. 23 mei, was gebaseerd op de fiscale boekhouding. Uit de bedrijfseconomische boekhouding blijkt dat het landbouwbedrijf, zonder de taverne, een bedrijfseconomisch resultaat haalt dat kan aanzien worden als een dubbelvolwaardig landbouwbedrijf.

Aan de tweede voorwaarde werd echter nog niet voldaan: vader en dochter moeten beiden landbouwer in hoofdberoep zijn (allebei voltijds werkzaam zijn op het landbouwbedrijf) en elk een voldoende lange loopbaan voor zich hebben. Vader Guido heeft een voldoende lange loopbaan voor zich en is landbouwer in hoofdberoep. De dochter, Stephanie is zelfstandig

helpster op het landbouwbedrijf; maar geen 'landbouwer in hoofdberoep', dewelke een voorwaarde is voor een tweede bedrijfszetel. Bovendien is Stephanie ook zaakvoerder en uitbaatster in de vennootschap De Akkerhoeve vof (cfr. de taverne) die gesitueerd is op dezelfde bedrijfszetel. Nogmaals De akkerhoeve vof is ontstaan door verbreding van de landbouwactiviteiten (verwerking van melk tot ijs en verkoop ervan) maar is verder geëvolueerd tot een zonevreemd bedrijf in agrarisch gebied en er ook niet meer thuis hoort. Getuige hiervan zijn: de verkoop van snacks, en het ruime assortiment aperitieven, alcoholische dranken en frisdranken die ze er verkopen. Ook de bar/feestzaal kan niet aanzien worden als verbreding van de landbouwactiviteiten. Dergelijk ontwikkeling is zeker niet wenselijk in het agrarisch gebied.

...

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 18 juni 2014 ongunstig. Hij stelt het volgende:

“ ...

toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

beschrijving van de bouwplaats, de omgeving en de aanvraag en de historiek:

Het eigendom is gelegen op de grens van de gemeente Waarschoot en Lovendegem. Langsheen een weg die werd aangelegd door de watering " De Burgravenstroom". In een straal van ongeveer 750m zijn er geen gebouwen of woningen.

Naast het bouwterrein staat er momenteel een hoeve met bijhorende stallen en een cafetaria.

Huidige aanvraag beoogt de oprichting van een bedrijfswoning. Deze woning wordt opgericht op 10 m van de zijkant van de weg en ongeveer op 10m van het perceel van de naastgelegen hoeve. Het gebouw kent een hedendaagse architectuur en is opgebouwd uit één bouwlaag onder hellend dak. De gelijkvloerse bouwlaag heeft afmetingen van 9.00m diep en 1 8.0m breed. Er wordt een garage geïntegreerd in de woning. Het nieuwbouwvolume bedraagt ongeveer 920m³.

Historiek :

19/89	26/07/1989	Stal voor jong- en mestvee (vergunning)
44/01	16/10/01	bouwen van een rundveestal+slopen van een schuur (vergunning)
41/07	30/10/07	plaatsen brug over "DE LIEVE" (weigering)

toetsing aan de decretale beoordelingselementen

5.3.5. Uitgeruste weg OK

5.3.6. Maximum volume bedrijfswoningen NOK

5.3.7. Toegankelijkheid openbare wegen en voor het publiek toegankelijke gebouwen
NVT

5.3.8. Rooilijn en reservatiestrook OK

Motivering

De watertoets: Het terrein ligt niet in een recent overstroomd gebied of in (mogelijk) overstromingsgevoelig gebied.

Er wordt voldaan aan de bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 1 oktober 2014 houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater. Het hemelwater van de dakoppervlakte van de woning wordt opgevangen in een hemelwaterput met een inhoud van 5.000 l.

Er is geen schadelijk effect voor het watersysteem te verwachten, de doelstellingen van het decreet betreffende het integraal waterbeleid worden niet geschaad.

De MER-toets Het gaat hier niet om een project opgenomen in bijlage II bij de richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (ZGN. MER-richtlijn).

Gelet op hetgeen voorafgaat kan gesteld worden dat geen MER moet worden opgemaakt.

De juridische aspecten : De vergunningverlenende overheid dient 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 als meest recente en gedetailleerde plan.

Een bedrijfswoning is vergunbaar in agrarisch gebied, in zoverre het gaat om een volwaardig leefbaar landbouwbedrijf, het effectief een exploitantenwoning betreft die noodzakelijk is voor het toezicht op het bedrijf, en de verblijfsgelegenheid een fysisch integrerend geheel deel uitmaakt van het bedrijf.

De aanvraag heeft betrekking op een volwaardig en in uitbating zijnd landbouwbedrijf nl een groot melkveebedrijf. Op de bedrijfssite staat reeds een bedrijfswoning en een niet-vergunde taverne. Eveneens een bijgebouw van 18.00 op 15.00m dus 270m² wordt gebruikt als feestzaal en is niet vergund. Van de speeltuin kunnen er ook geen vergunningen voorgelegd worden. Op Lovendegems grondgebied zijn er vermoedelijk ook bouwovertrengingen vast te stellen nl een parking en een deel van de taverne.

Er wordt nu naast de bedrijfszetel een tweede bedrijfswoning aangevraagd zonder enige toelichting. De aanvrager is landbouwer in hoofdberoep en baat reeds een bedrijfszetel met bedrijfswoning uit. Bijgevolg kan er geen tweede bedrijfswoning gebouwd worden.

Voor een tweede bedrijfswoning moet aan volgende voorwaarde voldaan worden volgens afdeling Land) : Vader en dochter moeten beiden landbouwer in hoofdberoep zijn (allebei voltijds werkzaam op het landbouwbedrijf) en elk een voldoende lange loopbaan voor zich hebben. Vader Guido heeft een voldoende lange loopbaan voor zich en is landbouwer in hoofdberoep. De dochter, Stephanie is zelfstandig helpster op het landbouwbedrijf, maar geen landbouwer in hoofdberoep, derwelke een voorwaarde is voor een tweede bedrijfszetel. Bovendien is Stephanie ook zaakvoerder en uitbaatster in de vennootschap De Akkerhoeve die gesitueerd is op dezelfde bedrijfszetel. Deze taverne/feestzaal is ontstaan door verbreding van de landbouwactiviteiten (verwerking van melk tot ijs en verkoop ervan) maar is verder geëvolueerd tot een zonevreemd bedrijf in agrarisch gebied en er ook niet meer thuis hoort. Getuige hiervan zijn: de verkoop van snacks en het ruime assortiment aperitieven, alcoholische dranken en frisdranken die ze verkopen.

De nieuwe bedrijfswoning komt eigenlijk los te staan van de huidige bedrijfssite en is vanuit landbouwkundig maar ook ruimtelijk standpunt niet aanvaardbaar. De eventuele nieuwe bedrijfswoning dient een integrerend geheel te vormen met de rest van het bedrijf en het gebouwencomplex. Een betere plaats is te vinden op Lovendegems grondgebied.

De goede ruimtelijke ordening:

Gelet op bovenvermelde onoverkomelijke legaliteitsbelemmeringen voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunningen zijn verdere opportuniteitsoverwegingen niet meer relevant

De aanvraag voldoet niet aan de wettelijke bepalingen en is niet in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening

Advies en eventueel voorstel van voorwaarden

Ongunstig

...

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 24 juni 2014 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college beslist:

“ ...

Het college van burgemeester en schepenen motiveert zijn standpunt als volgt:

Gelet op het Gemeentedecreet;

Gelet op de nieuwe Gemeentewet;

Overwegende het ongunstig advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar;

Het college van burgemeester en schepenen sluit zich aan bij het advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar waarvan afschrift in bijlage, en maakt zich de aangehaalde motivering eigen.

***BIJGEVOLG BESLIST HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN
IN DE ZITTING VAN 24 juni 2014 HET VOLGENDE:***

Het college van burgemeester en schepenen weigert de stedenbouwkundige vergunning.

...”

Tegen deze beslissing tekent de tussenkomende partij op 17 juli 2014 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale dienst Landbouw en Platteland adviseert op 10 september 2014 als volgt gunstig:

“ ...

Het gaat om een gemengde veehouderij met melkvee en kippen. Een groot deel van de melk wordt thuis verwerkt tot vnl ijs in het kader van verbreding. Er is ook een verbruikszaal en terras ingericht in een deel van de woning en een feestzaal in een kleine bestaande schuur.

Door oa verbredingsactiviteiten is het bedrijf voldoende kunnen groeien zodat de dochter en haar vriend ook op het bedrijf kunnen werken. Om boekhoudkundige en juridische redenen is de verbredingsactiviteit ondergebracht in een afzonderlijke vennootschap maar ruimtelijk is deze activiteit vervlochten in het landbouwbedrijf en ligt ze letterlijk midden in waardoor ze feitelijk niet afsplitsbaar is.

Door deze ontwikkeling wenst dhr Coddens een 2° bedrijfswoning te realiseren op het bedrijf. Deze woning is voorzien vooraan het bedrijf en aansluitend bij de sleufsilos en de melkveestal. De oprit naar de woning is gemeenschappelijk met de toegang tot de sleufsilos.

De zuivere landbouwactiviteit is niet 2-waardig maar het geheel van de activiteiten wel. In de verbruikszaal en de feestzaal worden behalve ijs en pannenkoeken ook dranken en spaghetti en croque's verkocht maar het gros van de gasten eet er wel een ijsje bij dat dan weer wel van de boerderij komt.

Zowel de aanvrager als zijn dochter werken voltijds op de hoeve (landbouwbedrijf en verbredingsactiviteiten).

Op relatief korte termijn is een uitbreiding van de landbouwactiviteit gepland door het bijbouwen van een pluimveestal naast de bestaande stal. De loods die nu naast de pluimveestal staat zal dan verder opschuiven tot naast de bestaande woning.

Volgens het advies van de gemeente zijn er een aantal zaken waarschijnlijk niet vergund. Mocht dat zo zijn dan moet hiervoor een regularisatie aangevraagd worden. In het vergunningsbesluit kan hierover een paragraaf ingelast worden. De verbredingsactiviteiten zijn ondergebracht in bestaande gebouwen die niet meer aangepast waren voor de landbouwactiviteiten en belemmeren de landbouwactiviteiten en de omgeving niet. Ook de speeltuin is beperkt in oppervlakte en is gelegen binnen de omwalling en aansluitend bij de gebouwen.

De klanten zijn voornamelijk fietsers waardoor het bijkomend verkeer langs deze smalle straat relatief beperkt is.

Advies

*De dienst Landbouw en Platteland geeft een **gunstig** advies in dit dossier."*

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 17 september 2014 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

“...

1.5 Historiek

In het verleden werden reeds verschillende stedenbouwkundige vergunningen verleend in functie van de uitbouw van het landbouwbedrijf. Volgende historiek is bekend:

- 26/7/1989: stal voor jong- en mestvee
- 16/10/2001: bouwen van een rundveestal en slopen van een schuur
- 30/10/2007: weigering voor het plaatsen van een brug over de Lieve.

Voor de inrichting van taverne De Akkerhoeve is geen stedenbouwkundige vergunning bekend.

(...)

1.8 Argumentatie appellant, hier de aanvrager

Appellant herneemt in eerste instantie de bestreden beslissing.

Inhoudelijk wordt opgemerkt dat volledig ten onrecht de bestreden beslissing stelt dat de aanvraag niet beantwoordt aan de voorschriften van het gewestplan.

Appellant is van mening dat het advies van de Afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling duidelijk is en op basis van bedrijfseconomische boekhouding besluit dat er sprake is van dubbel volwaardig landbouwbedrijf, zelfs met uitsluiting van de activiteiten gericht op de verbreding van de landbouwexploitatie.

Verder wordt opgemerkt dat geen enkele wettekst bepaald dat beide exploitanten een voldoende lange loopbaan voor zich moeten hebben en landbouwer in hoofdberoep dienen te zijn, enkel dient onderzocht of de bewoner van de woning wel degelijk in de werking van het bedrijf wordt ingeschakeld, ook dit blijkt uit de verstrekte adviezen.

Tenslotte wordt opgemerkt dat het bestaan van een complementaire nevenactiviteit geenszins afbreuk doet aan het landbouwkarakter van het bedrijf waarbij in hoofdzaak producten van het eigen bedrijf worden aangeboden.

2 Motivering

2.1 De watertoets

(...)

2.2 De MER-toets

(...)

2.3 De juridische aspecten

De vergunningverlenende overheid dient 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 als meest recente en gedetailleerde plan.

In eerste instantie dient hierbij de agrarische toets gemaakt te worden.

Uit de verstrekte adviezen blijkt dat de aanvraag betrekking heeft op een bestaand familiaal landbouwbedrijf met melkvee en pluimvee als bedrijfstakken. Het landbouwbedrijf wordt uitgebaat door de aanvrager en wordt hierbij bijgestaan door zijn dochter als zelfstandig helpster.

Tot op heden beschikt het landbouwbedrijf over één bedrijfswoning. Uit de historiek van het dossier en de situatie ter plaatse blijkt dat een verbredingstak werd toegevoegd aan de landbouwexploitatie, namelijk het verwerken van een gedeelte van de eigen melk tot roomijs, ijsaarten en desserts. Daarnaast werd wederrechtelijk een verbruikszaal gekoppeld aan de productie van deze afgeleide hoeveelproducten.

Het betreft volgens informatie op de website de exploitatie van een taverne waarbij deels eigen bereide melkproducten worden aangeboden voor consumptie ter plaatse en verkoop, aangevuld met snacks, pannenkoeken, frisdranken en alcoholische dranken. Hiertoe beschikt het bedrijf over een aanzienlijk aantal zitplaatsen zowel binnenshuis, in de veranda als op een terras en wordt een verbouwde loods

aangeboden als feestzaal.

Voorliggend project beoogt de bouw van een tweede bedrijfswoning. Naast de aanvrager wenst de dochter een bedrijfswoning te betrekken.

Een tweede bedrijfswoning kan slechts als uitzondering onder welbepaalde voorwaarden aanvaard worden. Het bedrijf moet voldoende omvangrijk zijn om de rendabele tewerkstelling van minstens 2 arbeidskrachten te verzekeren, beide woningen moeten effectief bestemd zijn voor de exploitanten van het bedrijf en de woning moet opgericht worden binnen het bestaande gebouwencomplex.

In onderhavig dossier bestaat discussie omtrent de omvang van de landbouwexploitatie.

Om hierover duidelijkheid te krijgen werd de aanvraag voor advies voorgelegd aan de provinciale dienst Landbouw en Platteland. In dit advies, zie punt 1.3.2, wordt vermeld dat de zuivere landbouwactiviteit niet 2-waardig is maar het geheel van de activiteiten wel.

Belangrijk is evenwel op te merken dat een groot gedeelte van de niet-landbouwexploitatie wederrechtelijk ontstaan is en een zonevreemde bedrijvigheid betreft. De hierboven beschreven activiteit heeft, ondanks het ontstaan als verbredingsactiviteit en de ruimtelijke binding binnen het erf, geen enkel uitstaans met landbouw in de ruime zin en is in hoofdzaak gericht op de consumptie ter plaatse in uitbating als taverne. Getuige hiervan zijn de vele zitplaatsen die voorzien worden, de inrichting met speeltuin en kinderboerderij en de uitbating als aparte vennootschap. Het oprichten van een bedrijfswoning bij dergelijke wederrechtelijke exploitatie is niet in overeenstemming met de bestemmingsvoorschriften, zeker niet als de zuivere landbouwexploitatie niet als 2-waardig wordt beschouwd.

Bijgevolg doorstaat de aanvraag de agrarische toets niet en dient de aanvraag geweigerd.

2.4 De goede ruimtelijke ordening

Gelet op de onoverkomelijke legaliteitsbelemmering zijn verdere opportuniteitsafwegingen niet verder relevant.

Subsidiar kan evenwel nog opgemerkt worden dat de voorgestelde inplantingsplaats niet bijdraagt tot het compact karakter van het erf. Hier kan bezwaarlijk gesproken worden van een nieuwe woning die integrerend deel uit maakt van het erf, eerder van een perfect afsplitsbare tweede woning, een evolutie die niet wenselijk is.

2.5 Conclusie

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

Stedenbouwkundige vergunning dient te worden geweigerd.

...

Na de hoorzitting van 30 september 2014 verklaart de verwerende partij het beroep op 23 oktober 2014 gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden. De verwerende partij beslist:

“ ...

Gelet op het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 17 september 2014.

(...)

2 Motivering

(...)

2.3 De juridische aspecten

De vergunningverlenende overheid dient 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 als meest recente en gedetailleerde plan.

In eerste instantie dient hierbij de agrarische toets gemaakt te worden.

Uit de verstrekte adviezen blijkt dat de aanvraag betrekking heeft op een bestaand familiaal landbouwbedrijf met melkvee en pluimvee als bedrijfstakken. Het landbouwbedrijf wordt uitgebaat door de aanvrager en wordt hierbij bijgestaan door zijn dochter als zelfstandig helpster.

Tot op heden beschikt het landbouwbedrijf over één bedrijfswoning.

Uit de historiek van het dossier en de situatie ter plaatse blijkt dat een verbredingstak werd toegevoegd aan de landbouwexploitatie, namelijk het verwerken van een gedeelte van de eigen melk tot roomijs, ijstaarten en desserts. Daarnaast werd wederrechtelijk een verbruikszaal gekoppeld aan de productie van deze afgeleide hoeveproducten.

Het betreft volgens informatie op de website de exploitatie van een taverne 'De Akkerhoeve' waarbij deels eigen bereide melkproducten worden aangeboden voor consumptie ter plaatse en verkoop, aangevuld met snacks, pannenkoeken, frisdranken en alcoholische dranken. Hiertoe beschikt het bedrijf over een aanzienlijk aantal zitplaatsen zowel binnenshuis, in de veranda als op een terras en wordt een verbouwde loods aangeboden als feestzaal.

Voorliggend project beoogt de bouw van een tweede bedrijfswoning. Naast de aanvrager wenst de dochter een bedrijfswoning te betrekken.

Een tweede bedrijfswoning kan slechts als uitzondering onder welbepaalde voorwaarden aanvaard worden. Het bedrijf moet voldoende omvangrijk zijn om de rendabele tewerkstelling van minstens 2 arbeidskrachten te verzekeren, beide woningen moeten effectief bestemd zijn voor de exploitanten van het bedrijf en de woning moet opgericht worden binnen het bestaande gebouwencomplex.

Naar het standpunt van de PSA bestaat in onderhavig dossier discussie omtrent de omvang van de landbouwexploitatie.

Nochtans is het departement Landbouw en Visserij in hun advies dd. 30 mei 2014 heel duidelijk omtrent het 2-waardig zijn van de zuivere landbouwexploitatie:

(...)

Het departement Landbouw en Visserij is als bevoegde adviesinstantie op basis van alle beschikbare gegevens tot de vaststelling gekomen dat het landbouwbedrijf, zonder de taverne, een bedrijfseconomisch resultaat haalt dat kan aanzien worden als een dubbelwaardig landbouwbedrijf en enige onduidelijkheid hieromtrent is dan ook afwezig.

De provinciale dienst Landbouw en Platteland heeft tevens in zijn advies dd. 10 september 2014 aangegeven dat zowel de aanvrager als zijn dochter voltijds op de hoeve werken (landbouwbedrijf en verbredingsactiviteiten). Getuige hiervan ook het statuut van Stephanie als zelfstandig helpster op het landbouwbedrijf.

De omstandigheid dat Stephanie tevens zaakvoerder en uitbaatster is van de vennootschap De Akkerhoeve die gesitueerd is op dezelfde bedrijfszetel, verklaart waarom niet beiden als landbouwer in hoofdberoep geregistreerd kunnen zijn.

In het gunstig advies dd. 10 september 2014 merkt de provinciale dienst Landbouw en Platteland omtrent de verbredingsactiviteiten op hetgeen volgt:

(...)

De verbredingsactiviteiten sluiten daarenboven voldoende nauw aan bij de landbouwactiviteiten, met name het verwerken van een gedeelte van de eigen melk tot roomijs, ijsstaarten en desserts, om dit als een complementaire nevenactiviteit te beschouwen welke geenszins afbreuk doet aan het landbouw karakter van het bedrijf.

Het landbouwbedrijf is bijgevolg voldoende omvangrijk om de rendabele tewerkstelling van minstens 2 arbeidskrachten te verzekeren en deze elk nog een voldoende lange loopbaan voor zich hebben. Bovendien wordt op relatief korte termijn nog een uitbreiding van de landbouwactiviteit voorzien door het bijbouwen van een pluimveestal naast de bestaande stal. De loods die nu naast de pluimveestal staat zal dan verder opschuiven tot naast de bestaande woning. Aanvrager uit tevens de intentie om de melkproductie te laten stijgen naar 500.000 liter, hetgeen kan worden doorgevoerd zonder bijkomende standplaatsen voor runderen. Tenslotte wordt ook aangegeven dat de oppervlakte aan grove groenten (wortelen en bonen) zal toenemen tot 10 à 12 ha/jaar. Dat deze uitbreidingen geen vereiste zijn voor het 2-waardig zijn van de zuivere landbouwexploitatie op heden.

Dat uit het dossier bovendien duidelijk mag blijken dat beide exploitantenwoningen bij het bedrijf effectief bestemd zijn voor aanvrager (nieuw te bouwen woning) en zijn dochter met haar gezin (bestaande woning).

Het standpunt van het college van burgemeester en schepenen in de bestreden beslissing inzake de inplanting van de bedrijfswoning buiten de bedrijfssite wordt niet bijgetreden. De nieuwe bedrijfswoning wordt voorzien vooraan het bedrijf, onmiddellijk aansluitend op de bestaande sleufsilo's en de oprit naar de woning is gemeenschappelijk met de toegang tot de sleufsilo's. De bedrijfswoning vormt dan ook een integrerend deel uit van de bedrijfssite.

Bijgevolg doorstaat de aanvraag de agrarische toets en komt de aanvraag voor vergunning in aanmerking, voor zover deze woning niet afgesplitst wordt van het landbouwbedrijf. Dit dient als voorwaarde opgelegd worden.

2.4 De goede ruimtelijke ordening

Naast het juridisch aspect dient elke aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning beoordeeld worden in functie van de goede ruimtelijke ordening. Voor het betrokken terrein gelden geen specifieke stedenbouwkundige voorschriften opgelegd door een bijzonder plan van aanleg of een verkaveling, zodat het aan de vergunningverlenende overheid toekomt om de overeenstemming van het aangevraagde met de goede ruimtelijke ordening te beoordelen.

Zoals blijkt uit de ingediende plannen betreft het een zeer bescheiden landelijke woning, met een gelijkvloerse bouwlaag onder zadeldak.

Deze bedrijfswoning blijft onder het maximaal toegelaten volume van 1.000 m³ en wordt uitgevoerd in esthetisch verantwoorde materialen.

De inplantingsplaats sluit bovendien functioneel aan op de melkvee-activiteit van het landbouwbedrijf (melkveestal + weiden).

De woning wordt ingeplant aansluitend op de toegangsweg naar de hoeve en zoals gesteld voldoende aansluitend bij de cluster van bedrijfsgebouwen, zodat geen afscheiding mogelijk is.

De goede ruimtelijke ordening wordt niet geschaad.

2.5 Conclusie

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

Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend onder de voorwaarde dat de woning steeds deel moet uitmaken van het landbouwbedrijf en er niet kan van afgesplitst worden.

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen. Het verzoek tot tussenkomst is ontvankelijk.

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 het eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna Inrichtingsbesluit), van het bij koninklijk besluit van 24 maart 1978 vastgesteld gewestplan Eeklo-Aalter, van artikel 4.1.1 en 4.3.1, §1, a) VCRO, van artikel 4.3.6 VCRO, van artikel 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (hierna Motiveringswet), van het zorgvuldigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en de materiële motiveringsplicht als beginselen van algemeen bestuur.

De verzoekende partij wijst erop dat het betrokken perceel volgens het bij KB van 24 maart 1978 vastgestelde gewestplan Eeklo-Aalter gelegen is in agrarisch gebied, wat volgens artikel 11.4.1 Inrichtingsbesluit betekent dat in het agrarisch gebied enkel ruimte is voor landbouw in de ruime zin en dat in die gebieden, behoudens bijzondere bepalingen, enkel voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitant, benevens verblijfgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven worden toegelaten.

Op het betrokken perceel is het landbouwbedrijf van de tussenkomende partij gelegen met de daar bijhorende vergunde bedrijfswoning. De bestreden beslissing heeft betrekking op de oprichting van een tweede bedrijfswoning.

Volgens de verzoekende partij vloeit uit de tekst van artikel 11.4.1 Inrichtingsbesluit dat de bouw van een woning is toegestaan in de mate dat deze een exploitantenwoning betreft wat moet begrepen worden als een woning die fysisch hoort bij een leefbaar, i.e. een volwaardig agrarisch bedrijf.

In deze is de tussenkomende partij uitbater van een landbouwbedrijf met melkvee- en pluimveeteelt als bedrijfstak. Op de hoeve is ook een tweede zaak aanwezig, De Akkerhoeve, die afgaande op de website van het bedrijf onder andere eigenbereide producten aanbiedt aan fietsers en wandelaars. Op het gelijkvloers van de hoevewoning is hiertoe de nodige verbruiksruimte ingericht, samen met een veranda, een zonneterras, een kinderboerderij en een speeltuin. Een verbouwde loods, genaamd "De Akkerloods" wordt verhuurd voor het organiseren van feesten en evenementen.

De verzoekende partij wijst op het hoger geciteerde ongunstig advies van het Departement Landbouw en Visserij met betrekking tot het landbouwkundig aspect van het aangevraagde project, verleend op 30 mei 2014. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat het aangevraagde project betrekking heeft op een bestaand familiaal landbouwbedrijf met melkvee en pluimvee als bedrijfstak. De uitbating ervan gebeurt door de verzoekende partij bijgestaan door haar dochter als zelfstandig helpster. Het verwerken van een gedeelte van de eigen melk tot roomijs, ijsstaarten en desserts werd als verbredingstak toegevoegd aan de bedrijfsvoering. Bovendien wordt wederrechtelijk, gezien er geen stedenbouwkundige vergunning voor handen is, een verbruikszaal ingericht. De dochter van de tussenkomende partij staat in voor de exploitatie van de taverne waar naast het gedeelte eigenbereide melkproducten ook snacks, pannenkoeken,

frisdranken en alcoholische dranken worden verkocht, dit zowel binnenshuis, in de veranda, op het terras als in de tot feestzaal verbouwde loods.

Hoger beschreven activiteiten hebben ondanks hun status als verbredingsactiviteit en de ruimtelijke binding met het erf geen enkel uitstaan met landbouw in de ruime zin, de activiteiten zijn gericht op de consumptie ter plaatse in uitbating als taverne. De stelling van de verzoekende partij wordt ondersteund door het gegeven dat er tal van zitplaatsen zijn voorzien op het perceel, de aanwezigheid van de speeltuin en de kinderboerderij en de uitbating als afzonderlijke vennootschap.

Bovendien wijst de verzoekende partij opnieuw op het wederrechtelijk karakter van de niet-landbouwexploitatie en is er sprake van zonevreemde bedrijvigheid.

De oprichting van het aangevraagde project, zijnde een tweede bedrijfswoning, is niet in overeenstemming met de gewestplanbestemming en er kan geen toepassing worden gemaakt van artikel 4.3.6 VCRO.

Tot slot overweegt de verzoekende partij dat het de verwerende partij toekomt de stedenbouwkundige voorschriften steeds, en na een grondig en zorgvuldig onderzoek, toe te passen. Nu de verwerende partij in de bestreden beslissing aangeeft dat het aangevraagde project de agrarische toets doorstaat en het project kan worden vergund in de mate dat de woning niet wordt afgesplitst van het landbouwbedrijf, is er sprake van een met de stedenbouwkundige voorschriften en wettelijke bepalingen strijdige beslissing, die eveneens een schending inhoudt van de in dit middel aangehaalde beginselen van behoorlijk bestuur.

2.

De verwerende partij dient geen antwoordnota in.

3.

De tussenkomende partij wijst op haar beurt naar de tekst van artikel 11.4.1 Inrichtingsbesluit en stelt dat het begrip “bedrijf” conform rechtspraak van de Raad dient te worden begrepen in het kader van de toepassing van de stedenbouwwetgeving en niet gericht is op de organisatie of het toezicht op de landbouw als economische bedrijvigheid. Het begrip “leefbaar bedrijf” dient niet vanuit puur economisch oogpunt worden getoetst, wat niet betekent dat de verwerende partij bij de beoordeling van het aangevraagde project geen rekening mag houden met de omvang van de agrarische activiteit van het bedrijf.

Het komt de verwerende partij toe te oordelen of er in deze sprake is van een werkelijk landbouwbedrijf en/of de woning fysisch deel zal uitmaken van een volwaardig agrarisch bedrijf, hetzij de woning een residentieel karakter heeft.

De tussenkomende partij verwijst naar rechtspraak van de Raad waaruit blijkt dat meerdere exploitantenwoningen mogelijk zijn en dat de oprichting ervan niet afhankelijk wordt gesteld van de noodzaak in verband met de veiligheid of de goede werking van het bedrijf.

De tussenkomende partij schetst dat haar landbouwbedrijf bestaat uit melkvee- en pluimveeteelt, groententeelt (wortelen en aardappelen) en akkerbouw (wintertarwe, silomaïs, grasland) als bedrijfstakken. Het bedrijf beschikt over een rundveestal met een oppervlakte van 1.260 m² (176 runderen) en bijhorende sleufsilo's met een oppervlakte van 960 m², een pluimveestal van 1.530 m² oppervlakte voor 25.000 mestkippen, een totale landbouwnuttige oppervlakte van 66,30 ha waarvan 21,63 ha in eigendom en 44,67 ha in huur.

Naast deze activiteiten is er op het perceel ook een tweede zaak, De Akkerhoeve, aanwezig waar eigen producten worden aangeboden aan fietsers en wandelaars en waarvoor de nodige verbruiksruimte is ingericht op het gelijkvloers van de hoevewoning met een veranda, zonneterras, kinderboerderij en speeltuin.

Daar waar de verzoekende partij verwijst naar het advies van het Departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling van 30 mei 2014 om aan te tonen dat er geen sprake is van een werkelijk landbouwbedrijf, wenst de tussenkomende partij er op te wijzen dat uit dat advies duidelijk blijkt dat er in deze sprake is van een volwaardig en zelfs een tweewaardig landbouwbedrijf.

Hieruit volgt dat er geen enkele twijfel bestaat dat het landbouwbedrijf van de tussenkomende partij voldoende omvangrijk is om de tewerkstelling van twee arbeidskrachten te verzekeren. Toch is de verzoekende partij van oordeel dat de stedenbouwkundige vergunning voor het aangevraagde project dient te worden geweigerd omdat in het advies van de Afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling – evenwel volkomen onjuist – wordt aangegeven dat niet is voldaan aan de tweede bijkomende voorwaarde opgenomen in de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen. Zo wordt in het voornoemd advies geponeerd dat vader en dochter beiden landbouwer in hoofdberoep moeten zijn (allebei voltijds werkzaam op het landbouwbedrijf) en elk een voldoende lange loopbaan voor zich hebben.

Bovenvermeld advies voegt voorwaarden toe aan de tekst van artikel 11.4.1 Inrichtingsbesluit die voortvloeien uit de hoger aangehaalde omzendbrief, die geen bindend karakter heeft en enkel kan als richtlijn kan gelden.

Nergens bepaalt de wettekst dat de beide exploitanten een voldoende lange loopbaan voor zich moeten hebben en bovendien landbouwer in hoofdberoep moeten zijn. De omzendbrief is zonder meer duidelijk: concreet dient te worden onderzocht of zowel de bewoner van de bestaande als deze van de nieuwe woning in de werking van het bedrijf zijn ingeschakeld.

Zelfs de Afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling bevestigt in haar advies van 23 mei 2014 dat de dochter deels werkzaam is op het landbouwbedrijf en deels binnen de verbreding van de landbouwactiviteiten.

Daarbij verduidelijkt de omzendbrief dat het niet vereist is dat de beide exploitanten fulltime tewerkgesteld zijn op het bedrijf; het volstaat dat de exploitatie van het bedrijf een substantieel deel uitmaakt van de beroepsbezigheden van de betrokkenen.

Het wordt niet betwist dat de activiteit van de dochter binnen het landbouwbedrijf een substantieel deel uitmaakt van haar beroepsbezigheden; dat zij dit doet onder het statuut van “zelfstandig helpster” bevestigt volgens de tussenkomende partij dat zijn dochter wel degelijk exploitant is op het landbouwbedrijf in de zin van artikel 11.4.1 Inrichtingsbesluit.

Tenslotte merkt de tussenkomende partij op dat de tweede bedrijfswoning onmiddellijk aansluit bij de bestaande bedrijfsgebouwen en dat de nieuwe bedrijfswoning geenszins los staat van de huidige bedrijfssite.

Aldus kon de verwerende partij volgens de tussenkomende partij terecht oordelen dat het aangevraagde project in overeenstemming is met de bestemmingsvoorschriften.

Tot slot wijst de tussenkomende partij op de tekst van artikel 4.3.6 VCRO en geeft aan dat het aangevraagde project een volume van 1.000 m³ niet overstijgt, wat niet wordt betwist door de verzoekende partij, en er dus voor zorgt dat er geen schending van dit artikel voor handen is.

De tussenkomende partij geeft bijkomend aan dat in de mate dat de verzoekende partij met haar betoog aanstuurt op een opportuniteitsbeoordeling, de Raad onbevoegd is en hij het middel als ongegrond dient af te wijzen.

3.

In haar toelichtende nota volhardt de verzoekende partij en vult zij haar standpunt aan door er op te wijzen dat uit het eerder aangehaalde advies van het Departement Landbouw en Visserij van 30 mei 2014 blijkt dat de tussenkomende partij landbouwer in hoofdberoep is, en dit niet geldt voor dochter Stephanie voor wie de tweede bedrijfswoning wordt aangevraagd. De tussenkomende partij betwist het statuut als zelfstandig helpster van deze laatste niet.

Los van de vraag of vader en dochter landbouwer in hoofdberoep moeten zijn, dient volgens de verzoekende partij te worden benadrukt dat de dochter Stephanie zaakvoerder en uitbater is van de vennootschap "De Akkerhoeve vof" die gevestigd is op dezelfde bedrijfszetel. Deze vennootschap is ontstaan uit de verbreding van de bestaande landbouwactiviteiten maar is geëvolueerd naar een zonevreemd bedrijf in agrarisch gebied.

Uit het advies van de provinciale dienst Landbouw en Platteland van 10 september 2014 blijkt dat de zuivere landbouwactiviteiten van de tussenkomende partij niet tweewaardig zijn, enkel de combinatie van de landbouwactiviteiten en De Akkerhoeve zijn dat wel.

Uit de bestreden beslissing blijkt bijgevolg niet of het, gezien de onderscheiden activiteiten in de feiten, gaat om een volwaardig landbouwbedrijf en waarom er een tweede bedrijfswoning bij het ouderlijk bedrijf verantwoord zou zijn.

Beoordeling door de Raad

1.

Uit de stukken van het dossier blijkt dat de aanvraag betrekking heeft op een tweede exploitantenwoning van 993 m³ bij een bestaand landbouwbedrijf.

De activiteiten van het landbouwbedrijf worden in de bestreden beslissing als volgt omschreven:

"...

Aanvrager is uitbater van een landbouwbedrijf met melkvee- en pluimveeteelt als bedrijfstakken. Daarnaast is op de hoeve een tweede zaak aanwezig, namelijk De Akkerhoeve, zijnde volgens de website een brasserie waarbij oa eigen bereide producten worden aangeboden aan fietsers en wandelaars. Hiervoor is de nodige gebruikersruimte ingericht op het gelijkvloers van de hoevewoning, de veranda en een zonneterras aangevuld met kinderboerderij en speeltuin. Bijkomend is een verbouwde loods 'De Akkerloods' ter beschikking voor het organiseren van feesten of evenementen.

Naast de hoevewoning en Akkerloods bestaat bebouwing binnen het erf uit een pluimveestal, een rundveestal, sleufsilo's en enkele loodsen. Alle gebouwen zijn hierbij gecentraliseerd opgericht rond een binnenplein, dat grotendeels verhard is met beton en dienstig als toegang, circulatieruimte en parking."

Uit de stukken van het dossier blijkt tevens dat één van de twee exploitantenwoningen bestemd is voor de huisvesting van het gezin van de dochter van de aanvrager (thans tussenkomende partij), die op de hoeve werkt en uitbater en zaakvoester is van de vennootschap De Akkerhoeve die gevestigd is op de bedrijfszetel.

De verzoekende partij stelt in essentie dat de aanvraag voor een tweede bedrijfswoning niet in functie staat van de zuivere landbouwactiviteiten van de tussenkomende partij, maar wel in functie van de uitbating door de dochter van de tussenkomende partij van een taverne (De Akkerhoeve) op de hoeve van de tussenkomende partij.

De verzoekende partij stelt daarbij dat oorspronkelijk aan de landbouwexploitatie een “verbredingstak” werd toegevoegd, namelijk het verwerken van een gedeelte van eigen melk tot roomijs, ijstaarten en desserts, en dat zonder enige vergunning – en dus wederrechtelijk – een verbruikerszaal werd gekoppeld aan de productie van deze afgeleide hoeveproducten. Nog volgens de verzoekende partij is deze bedrijvigheid uitgegroeid tot een taverne, waar naast eigenbereide melkproducten ook snacks, pannenkoeken, frisdranken en alcoholische dranken worden aangeboden, en waarvoor het bedrijf over een aanzienlijk aantal zitplaatsen beschikt, zowel binnenshuis, in de veranda als op een terras en waarbij een verbouwde loods wordt aangeboden als feestzaal. Het oprichten van een bedrijfswoning bij dergelijke wederrechtelijke en bovendien zonevreemde exploitatie is volgens de verzoekende partij niet in overeenstemming met de gewestplanbestemming agrarisch gebied.

De tussenkomende partij van haar kant stelt dat er *in casu* sprake is van een volwaardig en zelfs “dubbelvolwaardig” landbouwbedrijf, dat de dochter deels werkzaam is op het landbouwbedrijf en deels “binnen de verbreding van de landbouwactiviteiten” en dat het volgens de omzendbrief van 8 juli 1997 niet vereist is dat beide exploitanten fulltime tewerkgesteld zijn op het bedrijf.

2.

Artikel 11.4.1. Inrichtingsbesluit bepaalt:

*“De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven.
...”*

Het begrip “leefbaar bedrijf” zoals opgenomen in artikel 11.4.1 Inrichtingsbesluit is gebonden aan de uitvoering en de toepassing van wetgeving inzake stedenbouw en kan derhalve niet uitgelegd worden in de zin van een “economisch leefbaar bedrijf”. Voor het toepassen van deze bepaling dient de vergunningverlenende overheid na te gaan of er vanuit stedenbouwkundig oogpunt wel sprake is van een werkelijk landbouwbedrijf, met andere woorden of in redelijkheid kan worden aangenomen dat de bedrijfswoning wel degelijk een landbouwbestemming heeft en geen voorwendsel vormt om een gebouw op te trekken dat niet in agrarisch gebied thuishoort.

Artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit lijkt dus niet bij voorbaat uit te sluiten dat er op een landbouwbedrijf twee (of meer) bedrijfswoningen kunnen worden vergund. Wel zal er gelet op de bepaling van artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit steeds moeten worden nagegaan of de bijkomende woning nodig is voor het landbouwbedrijf.

Uit de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, die geen verordenende kracht heeft maar desalniettemin als

richtlijn kan worden gehanteerd door de vergunningverlenende overheid, blijkt dat een tweede exploitantenwoning slechts uitzonderlijk aanvaard kan worden bij het bedrijf wanneer drie voorwaarden cumulatief zijn voldaan. Zo moeten de beide woningen effectief bestemd zijn voor de exploitanten van het bedrijf, moet het bedrijf voldoende omvangrijk zijn om minstens twee arbeidskrachten te verzekeren, en moet de bouw van de tweede woning gebeuren binnen het gebouwencomplex van het bedrijf of er duidelijk toe behoren zodat geen afgescheiden residentiële woongelegenheden zouden ontstaan.

3.

De centrale vraag is bijgevolg of de verwerende partij in alle redelijkheid kon oordelen dat de bijkomende woning op de hoeve daadwerkelijk een exploitantenwoning betreft zoals bedoeld in artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit, dan wel of slechts een louter residentiële bewoning (of een ander dan een met de landbouw verband houdend gebruik) wordt beoogd.

Hiertoe dient de verwerende partij, ongeacht de kwalificatie die de aanvrager geeft, na te gaan wat het werkelijk gebruik is van de woning en dient zij, daarop steunende, het aangevraagde project zowel in feite als in rechte op haar toelaatbaarheid te toetsen.

Wanneer de verwerende partij op grond van de artikelen 4.7.21, § 1 en 4.7.23, §1 VCRO over een bij haar ingesteld beroep tegen een beslissing van het college van burgemeester en schepenen uitspraak doet, treedt zij op als orgaan van het actief bestuur en niet als administratief rechtscollege.

Ten gevolge van het devolutief karakter van het beroep moet de verwerende partij de aanvraag in haar volledigheid onderzoeken, en dit op grond van een eigen beoordeling van de ganse aanvraag, zowel wat de legaliteit als de opportuniteit van het aangevraagde project betreft.

In de hem opgedragen legaliteitsbeoordeling kan de Raad enkel rekening houden met de motieven die opgenomen zijn in de bestreden beslissing, en dient hij na te gaan of de bevoegde overheid haar appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

4.

De Afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling heeft de aanvraag ongunstig geadviseerd op 5 mei, 23 mei en 30 mei 2014. In dit laatste advies wordt gesteld dat uit de bedrijfseconomische boekhouding blijkt dat het landbouwbedrijf, ook zonder de bedrijfstak van de taverne, beschouwd kan worden als een “dubbelvolwaardig” landbouwbedrijf, maar dat de dochter geen landbouwer in hoofdberoep is. Daarenboven is de dochter zaakvoerder en uitbaatster van de vennootschap “De Akkerhoeve” (de taverne), die ontstaan is als een verbredingsactiviteit bij het landbouwbedrijf maar is uitgegroeid tot een zonevreemd bedrijf in agrarisch gebied en hier niet meer thuishoort.

Het college van burgemeester en schepenen heeft in zitting van 24 juni 2014 beslist om de vergunning te weigeren gelet op het ongunstige advies van de Afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling dat ook werd bijgetreden door de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

In graad van beroep heeft de verwerende partij een bijkomend advies gevraagd aan de provinciale dienst Landbouw & Platteland. Deze dienst verleent op 10 september 2014 een gunstig advies. Hierin wordt dan weer gesteld dat de zuivere landbouwactiviteit **niet** 2-waardig is, maar het geheel van de activiteiten (dus inclusief de taverne) wel. De dienst Landbouw &

Platteland lijkt er evenwel genoeg mee te nemen dat zowel de aanvrager als dochter voltijs op de hoeve (landbouwbedrijf en “verbredingsactiviteiten”) werken.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar heeft de aanvraag ongunstig geadviseerd op 17 september 2014. Hij heeft er op gewezen dat uit het advies van de provinciale dienst Landbouw & Platteland blijkt dat de zuivere landbouwactiviteit niet 2-waardig is maar het geheel van de landbouwactiviteiten wel, en dat “een groot gedeelte van de niet-landbouwexploitatie wederrechtelijk is ontstaan en een zonevreemde bedrijvigheid betreft”. Hij wijst er op dat de hierboven beschreven activiteiten misschien wel ontstaan zijn als verbredingsactiviteit bij het landbouwbedrijf, maar dat zij thans geen uitstaans meer hebben met de landbouwactiviteit nu deze geëvolueerd zijn naar de uitbating van een taverne.

Gelet op de weigeringsbeslissing in eerste aanleg, het ongunstig advies van de Afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling, het negatief verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en de discussie die er gelet op de tegenstrijdige adviezen bestaat of het voor de zuivere landbouwactiviteiten – dus zonder taverne – wel nodig is om een tweede bedrijfswoning te bouwen, diende de verwerende partij haar beslissing des te preciezer en des te zorgvuldiger te motiveren.

In het bijzonder de vaststelling door de verschillende adviesverlenende instanties dat er op de site van het landbouwbedrijf ook een (zonevreemde) taverne wordt uitgebaat door de dochter van de aanvrager, maakt dat de verwerende partij er strikt diende over te waken dat de gevraagde tweede exploitantenwoning wel kadert in een zuivere landbouwcontext. De verwerende partij mocht daarbij niet blindelings en kritiekloos de beweringen van de aanvrager voor waar aannemen, maar diende op grond van een eigen onderzoek na te gaan of de gevraagde tweede exploitantenwoning daadwerkelijk in functie staat van de eigenlijke landbouwactiviteiten van het landbouwbedrijf.

7.

De verwerende partij heeft de vergunning verleend voor de tweede bedrijfswoning en heeft haar beslissing als volgt gemotiveerd:

“ ...

Naar het standpunt van de PSA bestaat in onderhavig dossier discussie omtrent de omvang van de landbouwexploitatie.

Nochtans is het departement Landbouw en Visserij in hun advies dd. 30 mei 2014 heel duidelijk omtrent het 2-waardig zijn van de zuivere landbouwexploitatie:

“ ...

Op 28 mei hebben we de bedrijfseconomische boekhouding van 2012 en 2013, en het zijn deze gegevens die door het VLIF gehanteerd worden. Het tweede advies, d.d. 23 mei, was gebaseerd op de fiscale boekhouding. Uit de bedrijfseconomische boekhouding blijkt dat het landbouwbedrijf, zonder de taverne, een bedrijfseconomisch resultaat haalt dat kan aanzien worden als een dubbelvolwaardig landbouwbedrijf.”

Het departement Landbouw en Visserij is als bevoegde adviesinstantie op basis van alle beschikbare gegevens tot de vaststelling gekomen dat het landbouwbedrijf, zonder de taverne, een bedrijfseconomisch resultaat haalt dat kan aanzien worden als een dubbelwaardig landbouwbedrijf en enige onduidelijkheid hieromtrent is dan ook afwezig.

De provinciale dienst Landbouw en Platteland heeft tevens in zijn advies dd. 10 september 2014 aangegeven dat zowel de aanvrager als zijn dochter voltijds op de hoeve werken (landbouwbedrijf en verbredingsactiviteiten). Getuige hiervan ook het statuut van Stephanie als zelfstandig helpster op het landbouwbedrijf.

De omstandigheid dat Stephanie tevens zaakvoerder en uitbaatster is van de vennootschap De Akkerhoeve die gesitueerd is op dezelfde bedrijfszetel, verklaart waarom niet beiden als landbouwer in hoofdberoep geregistreerd kunnen zijn.

In het gunstig advies dd. 10 september 2014 merkt de provinciale dienst Landbouw en Platteland omtrent de verbredingsactiviteiten op hetgeen volgt:

“ ...

De verbredingsactiviteiten zijn ondergebracht in bestaande gebouwen die niet meer aangepast waren voor de landbouwactiviteiten en belemmeren de landbouwactiviteiten en de omgeving niet. Ook de speeltuin is beperkt in oppervlakte en is gelegen binnen de omwalling en aansluitend bij de gebouwen.

De klanten zijn voornamelijk fietsers waardoor het bijkomend verkeer langs deze smalle straat relatief beperkt is.”

De verbredingsactiviteiten sluiten daarenboven voldoende nauw aan bij de landbouwactiviteiten, met name het verwerken van een gedeelte van de eigen melk tot roomijs, ijsstaarten en desserts, om dit als een complementaire nevenactiviteit te beschouwen welke geenszins afbreuk doet aan het landbouwkarakter van het bedrijf.

Het landbouwbedrijf is bijgevolg voldoende omvangrijk om de rendabele tewerkstelling van minstens 2 arbeidskrachten te verzekeren en deze elk nog een voldoende lange loopbaan voor zich hebben. Bovendien wordt op relatief korte termijn nog een uitbreiding van de landbouwactiviteit voorzien door het bijbouwen van een pluimveestal naast de bestaande stal. De loods die nu naast de pluimveestal staat zal dan verder opschuiven tot naast de bestaande woning. Aanvrager uit tevens de intentie om de melkproductie te laten stijgen naar 500.000 liter, hetgeen kan worden doorgevoerd zonder bijkomende standplaatsen voor runderen. Tenslotte wordt ook aangegeven dat de oppervlakte aan grove groenten (wortelen en bonen) zal toenemen tot 10 à 12 ha/jaar. Dat deze uitbreidingen geen vereiste zijn voor het 2-waardig zijn van de zuivere landbouwexploitatie op heden.

...”

Uit de stukken van het administratief dossier blijkt dat de hierboven geciteerde motieven uit de bestreden beslissing die betrekking hebben op de omvang van de landbouwexploitatie **letterlijk** zijn overgenomen uit de repliek van de tussenkomende partij op het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar zoals overgemaakt aan de verwerende partij bij e-mail van 26 september 2016 (stuk 7 administratief dossier).

Door het letterlijk overnemen van de door de aanvrager van de vergunning bijgebrachte motivering, zonder zich er van te vergewissen of de inhoud ervan in feite en in rechte juist is, heeft de verwerende partij het zorgvuldigheidsbeginsel miskend.

Het zorgvuldigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing moet steunen op een zorgvuldige feitenvinding en een nauwgezette belangenafweging. De zorgvuldigheid verplicht de overheid onder meer om grondig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en om ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier

deugdelijk worden geïnventariseerd en gecontroleerd, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen.

De in de bestreden beslissing overgenomen motivering bevat daarenboven geen zorgvuldige en afdoende weerlegging van het negatieve verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. De opgegeven motivering spitst zich louter toe op de vraag of op grond van het bedrijfseconomisch resultaat het bedrijf van de tussenkomen partij beschouwd kan worden als een “dubbelwaardig” bedrijf.

Het argument van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat de bijkomende bedrijfswoning eigenlijk wordt aangevraagd in functie van een wederrechtelijke en zonevreemde exploitatie (De Akkerhoeve) en dat de aanvraag daarom de agrarische toets niet kan doorstaan, wordt niet concreet weerlegd. De opgegeven motivering beperkt zich tot de eerder algemene bewering dat de “verbredingsactiviteiten” voldoende nauw aansluiten bij de landbouwactiviteiten, met name het verwerken van een gedeelte van de eigen melk tot roomijs, ijsaarten en desserts, om dit als een complementaire nevenactiviteit te beschouwen welke geenszins afbreuk doet aan het landbouwkarakter van het bedrijf. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar had er in zijn verslag nochtans op gewezen dat de “verbredingsactiviteit” die destijds aan de landbouwexploitatie werd toegevoegd intussen is uitgegroeid tot een taverne waar ook snacks, pannenkoeken, frisdranken en alcoholische dranken worden aangeboden voor consumptie ter plaatse, en die beschikt over een aanzienlijk aantal zitplaatsen zowel binnenshuis, in de veranda als op het terras, en waarbij een verbouwde loods wordt aangeboden als feestzaal. De stelling van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat het oprichten van een bijkomende bedrijfswoning bij dergelijke wederrechtelijke en zonevreemde exploitatie niet in overeenstemming is met de bestemmingsvoorschriften, wordt in de motivering van de bestreden beslissing niet afdoende weerlegd.

De conclusie van het voorgaande is dat de bestreden beslissing werd genomen met schending van de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Tweede middel

Het tweede middel wordt niet besproken, nu dit niet tot een ruimere vernietiging kan leiden.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van Guido CODDENS is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 23 oktober 2014, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het bouwen van een bedrijfswoning op een perceel gelegen te 9950 Waarschoot, Hoge Voorde 11 en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie D, nummer 7.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij en dit binnen een vervaltermijn van 4 maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 4.8.13 §2VCRO.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 20 december 2016 door de vijfde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Katrien WILLEMS

Pieter Jan VERVOORT