

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/0830 van 22 maart 2016
in de zaak 1314/0258/A/2/0252

In zake:

1. de heer **Danny GODECHARLE**
2. de heer **Eddy GODECHARLE**

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

verzoekende partijen

tegen:

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

vertegenwoordigd door:
mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De verzoekende partijen vorderen met een aangetekende brief van 30 december 2013 de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 14 november 2013.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter van 5 augustus 2013 verworpen.

De deputatie heeft aan de verzoekende partijen een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het regulariseren van een parking.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te 9881 Bellem (Aalter), Lotenhullestraat 29 met als kadastrale omschrijving afdeling 5, sectie B, nummer 390B.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 2 februari 2016, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bram DE SMET die verschijnt voor de verzoekende partij en mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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

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

III. FEITEN

1.

Op 11 januari 1974 verleent de verwerende partij een stedenbouwkundige vergunning voor een manège en op 24 juni 1985 voor het uitbreiden ervan.

Op 30 juni 2011 beslist de verwerende partij om een stedenbouwkundige vergunning voor een reeds aangelegde bijhorende parking op het perceel te weigeren en het beroep tegen de weigering van de stedenbouwkundige vergunning voor het regulariseren van een rijpiste op het kadastraal perceel 398E zonder voorwerp te verklaren omdat de piste, aangelegd vóór de inwerkingtreding van het gewestplan, als vergund geacht kan beschouwd worden.

Op 22 november 2012 werd een proces-verbaal opgesteld voor het dempen van putten in de zonder stedenbouwkundige vergunning aangelegde parking. Een bevel tot staking van de werken werd uitgevaardigd, bekrachtigd op 6 december 2012.

2.

Op 26 april 2013 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de verzoekende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor de *“regularisatie van een parking”*.

De te regulariseren parking bevindt zich in de onmiddellijke nabijheid van de rijpiste en ten oosten van de stallingen van de manège, is verhard met grind en heeft een oppervlakte van 3.686 m². De parking wordt benut door de gebruikers en bezoekers van de manège.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 24 maart 1978 vastgestelde gewestplan ‘Eeklo-Aalter’ gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

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

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 17 mei 2013 tot en met 15 juni 2013, wordt één bezwaarschrift ingediend door twee van de vier mede-eigenaars van het betrokken goed.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling, brengt op 28 mei 2013 het volgende ongunstig advies uit.

“ ...

Gezien de ligging tussen de autosnelweg, een bedieningsweg en omgeven door natuurgebied, komen er geen wezenlijke landbouwbelangen in het gedrang.

Het betreft hier echter een recreatieve uitbating van een paardenhouderij (manège) wat niet als zone-eigen kan worden beschouwd bijgevolg kan er geen gunstig advies gegeven worden.

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter verleent op 8 juli 2013 het volgende gunstig advies:

“ ...

Het betreft een vergunde zonevreemde constructie waarbij aanpassingswerken mogelijk zijn op voorwaarde dat het overdekt volume niet wordt uitgebreid.

De wederrechtelijk aangelegde parking sluit onmiddellijk aan bij de rijpiste en de stallingen. De parking betekent geen aantasting van het omliggende landschap. De percelen in de directe omgeving worden gebruikt voor recreatieve doeleinden.

...”

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 26 juli 2013 het volgende ongunstig advies:

“ ...

Gelet op de historiek (...). Overwegende dat voorliggende aanvraag het regulariseren van de parking herneemt, dat evenwel de elementen die aan de basis lagen van de weigering blijven gelden: er bestaat geen rechtsbasis binnen het wettelijk vergunningskader voor het regulariseren van een parking met dergelijke omvang bij een manège in het agrarisch gebied. Het ongunstig advies uitgebracht door het Departement Landbouw en Visserij onderschrijft dit.

In de toelichtingsnota, gevoegd bij de aanvraag, wordt verwezen naar het artikel 4.4.19 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Dit artikel voorziet mogelijkheden voor aanpassingswerken aan of bij een zonevreemde constructie zonder volume-uitbreiding. Dit artikel wordt niet verder kwantitatief gedefinieerd en dient bijgevolg in de spreekwoordelijke zin te worden geïnterpreteerd. Het regulariseren van een parking van dergelijke omvang overstijgt in dat kader zondermeer een “aangepassingswerk” en valt vanuit legaliteitsoogpunt dan ook niet te verantwoorden binnen dit artikel.

Zoals reeds in de weigeringsbeslissing van de Deputatie werd aangegeven dringt een globale oplossing via een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan zich op. Op deze wijze kunnen de ontwikkelingsmogelijkheden voor deze site verder onderzocht en vastgelegd worden binnen een globaal, planologisch onderbouwd, kader.

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter weigert op 5 augustus 2013 de stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partijen.

De verzoekende partijen tekenen tegen deze beslissing op 3 september 2013 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 14 oktober 2013 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

De verzoekende partijen reageren op dit verslag met een nota van 18 oktober 2013.

Na de hoorzitting van 22 oktober 2013 beslist de verwerende partij op 14 november 2013 om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

Gelet op het eensluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar;

(...)

1.5 Beschrijving van de omgeving, de bouwplaats en het project

(...)Het terrein bestaat uit de percelen 390B en 398E waarop respectievelijk een parking en een rijpiste voor paarden wederrechtelijk werden aangelegd. Op de site bevindt zich aan de westelijk zijde een bestaande manege (Ranch) met stallingen, een overdekte rijpiste en bergingen.

De hoofdactiviteit van de manege is gericht op het africhten, opleiden en verhandelen van dieren. De in de manege aanwezige paarden zijn deels eigendom van de bouwheer maar ook van andere eigenaars die stallen huren.

Voorliggende aanvraag beoogt het regulariseren van een parking (...) voor de gebruikers en bezoekers van de manege. De parking is verhard met grind en heeft een oppervlakte van 3686 m².

(...)

2. MOTIVERING

2.1 De watertoets

...

2.2 De MER-toets

...

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

2.3 De juridische aspecten

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

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.

De aanvraag is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven. De parking staat niet in functie van enig agrarisch of para-agrarisch bedrijf aangezien er geen paarden worden gefokt of gehouden als beroepsactiviteit. Uit het advies van Duurzame Landbouwwontwikkeling blijkt dat de aanpalende manege een recreatieve uitbating van een paardenhouderij betreft, wat niet als zone-eigen kan beschouwd worden. Het betreft een louter recreatieve en commerciële activiteit.

In het beroepschrift verwijst appellant naar het feit dat de voorliggende aanvraag kan getoetst worden aan artikel 4.4.19. §1 van de Vlaamse codex.

Art. 4.4.19. stelt:

"§1. Het uitbreiden van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, is vergunbaar, op voorwaarde dat de uitbreiding noodzakelijk is omwille van:

1° milieuvoorwaarden;

2° gezondheidsredenen;

3° maatregelen opgelegd door de sociale inspecteurs die bevoegd zijn in het kader van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie;

4° de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen, de diergezondheid of het dierenwelzijn;

5° infrastructurele noden ingevolge de uitbreiding van de werking van erkende, gesubsidieerde of gefinancierde onderwijsinstellingen of van een jeugdvereniging in de zin van het decreet van 29 maart 2002 op het Vlaamse jeugdbeleid.

Indien de uitbreidingswerken betrekking hebben op milieuvergunningsplichtige inrichtingen, gelden de mogelijkheden, vermeld in het eerste lid, slechts indien voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden:

1° de bouwheer beschikt op het ogenblik van de vergunningsaanvraag over de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke milieuvergunning;

2° de constructie werd in het jaar voorafgaand aan de vergunningsaanvraag daadwerkelijk uitgebraut.

De Vlaamse Regering kan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, nader omschrijven.

§2. Aanpassingswerken aan of bij een zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, zijn vergunbaar, op voorwaarde dat het overdekte volume niet wordt uitgebreid.

§3. De mogelijkheden, vermeld in §1 en §2, gelden niet in:

1° ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden;

2° recreatiegebieden, zijnde de als dusdanig door een plan van aanleg aangewezen gebieden, en de gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan, die onder de categorie van gebiedsaanduiding "recreatie" sorteren...."

Voorliggende aanvraag kan evenwel niet onder de toepassing van artikel 4.4.19 worden beoordeeld. De beoogde regularisatie kan bezwaarlijk als een louter aanpassingswerk beschouwd worden.

Het gevraagde valt dan ook niet binnen het toepassingsgebied van de decretaal voorziene afwijkingsbepalingen.

Bijgevolg bestaat er een wettelijke belemmering voor het verlenen van een vergunning voor het regulariseren van een parking op voornoemde locatie.

2.3 De goede ruimtelijke ordening

De voorgestelde verharding staat niet in functie van een agrarische of para-agrarische activiteit, maar vindt haar aansluiting bij een bestaande manege.

Het regulariseren van een rijpiste voor paarden met aanpalende parking werd reeds op 30 juni 2011 in beroep geweigerd bij deputatie. Voorliggende aanvraag herneemt het regulariseren van de parking, hoewel alle elementen die aan de basis lagen van de weigering blijven gelden: er bestaat geen rechtsbasis binnen het wettelijk vergunningskader voor het regulariseren van een parking met dergelijke omvang bij een manege in het agrarisch gebied. Het ongunstig advies uitgebracht door het Departement Landbouw en Visserij, Duurzame Landbouwonwikkeling, onderschrijft dit.

Een globale oplossing via een rup dringt zich op.

*Gelet op bovenvermelde onoverkomelijke legaliteitsbelemmering voor het afleveren van een vergunning, zijn verdere opportuniteitsafwegingen niet meer relevant.
...*

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

De verzoekende partijen zijn de aanvragers van de stedenbouwkundige vergunning. Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In dit middel roepen de verzoekende partijen de schending in van artikel 4.4.19 VCRO, de schending van de materiële motiveringplicht uit artikel 4.7.23 VCRO, de schending van de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, en de schending van een aantal algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, de materiële motiveringsplicht en het redelijkheidsbeginsel.

In een eerste onderdeel stellen de verzoekende partijen dat het voorwerp van de aanvraag een aanpassingswerk is bij een zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, waarop artikel 4.4.19, §2 VCRO van toepassing is. Zij menen dat de verwerende partij ten onrechte het aangevraagde heeft uitgesloten uit het toepassingsveld van artikel 4.4.19, §2 VCRO, minstens niet afdoende en zorgvuldig heeft gemotiveerd waarom de parking niet als 'aanpassingswerk' kan beschouwd worden.

Om hun standpunt te staven verwijzen de verzoekende partijen naar de parlementaire voorbereiding, de rechtspraak van de Raad en rechtsleer waaruit blijkt dat onder een 'aanpassingswerk' dient te worden begrepen: 'luifels, uithangborden, verhardingen, loskades enzovoort, zonder dat het overdekte volume wordt uitgebreid'. De omvang van het aanpassingswerk speelt volgens de verzoekende partijen daarbij geen rol.

Met het tweede onderdeel richten de verzoekende partijen zich in het bijzonder tegen het gebrek aan formele motivering: de bestreden beslissing zet niet uiteen waarom de parking geen

aanpassingswerk is, noch dat er een concreet onderzoek ter zake verricht zou zijn. Een loutere stijlformule als zou de parking geen aanpassingswerk zijn bij de zonevreemde inrichting, volstaat volgens de verzoekende partijen niet, temeer daar zij zelf in de bij de aanvraag gevoegde beschrijvende nota en in hun administratief beroepschrift hebben aangegeven dat dit wel zo is. Volgens de verzoekende partijen blijkt uit de bestreden beslissing duidelijk dat de verwerende partij zich heeft blind gestaard op haar eerdere beslissing van 30 juni 2011, zonder de aanvraag opnieuw, in haar volledigheid te onderzoeken.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat zij terecht geoordeeld heeft dat het aangevraagde niet binnen het toepassingsgebied valt van de decretaal voorziene afwijkingsmogelijkheden. Het gaat immers om de regularisatie van de aanleg van de parking van 3.686 m², wat toch moeilijk als een 'louter aanpassingswerk' kan beschouwd worden.

3.

In hun wederantwoordnota verwijzen de verzoekende partijen integraal naar hun uiteenzetting in het inleidend verzoekschrift. Zij menen dat dit kan volstaan gezien de verwerende partij geen inhoudelijk verweer voert.

Beoordeling door de Raad

1.

In de bestreden beslissing wordt de aanvraag beoordeeld zoals het door de verzoekende partijen werd aangevraagd: de regularisatie van een parking bij een zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw.

In de begeleidende nota bij haar aanvraag hebben de verzoekende partijen concreet de wettelijke context van de aanvraag geschetst en aangegeven dat de aanvraag betrekking heeft op de (regularisatie van de) aanleg van een parking bij zonevreemde constructies die volgens hen hoofdzakelijk vergund zijn, dan wel geacht worden vergund te zijn. Zij verwijzen naar de vergunning tot uitbreiding van de manège verleend op 24 juni 1985 en naar het vermoeden van vergunning zoals het door de verwerende partij voor de rijpiste werd aanvaard in het vergunningsbesluit van 30 juni 2011.

In deze begeleidende nota vragen de verzoekende partijen voor de parking toepassing te maken van artikel 4.4.19, §2 VCRO en wijzen zij er op dat de zonevreemde constructies behoren tot een recreatieve inrichting.

In hun eerste middel bouwen de verzoekende partijen op dit uitgangspunt verder om in essentie te stellen dat de verwerende partij ten onrechte het aangevraagde uit het toepassingsveld van artikel 4.4.19, §2 VCRO heeft gesloten met de motivering: *"het gevraagde kan evenwel niet onder de toepassing van artikel 4.4.19 worden beoordeeld. De beoogde regularisatie kan bezwaarlijk als een louter aanpassingswerk beschouwd worden."* Onder de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening wordt in de bestreden beslissing bijkomend verwezen naar het weigeringsmotief met betrekking tot de parking in de eerdere beslissing van de verwerende partij van 30 juni 2011: *"er bestaat geen rechtsbasis binnen het wettelijk vergunningskader voor het regulariseren van een parking met dergelijke omvang bij een manège in het agrarisch gebied. Het ongunstig advies uitgebracht door het Departement Landbouw en Visserij, Duurzame Landbouwonwikkeling, onderschrijft dit"*.

2.

Artikel 4.4.19 VCRO heeft betrekking op uitbreidings- of aanpassingswerken van of aan een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw. Artikel 4.4.19 VCRO luidt als volgt:

“§ 1. Het uitbreiden van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, is vergunbaar, op voorwaarde dat de uitbreiding noodzakelijk is omwille van:

1° milieuvoorwaarden;

2° gezondheidsredenen;

3° maatregelen opgelegd door de sociale inspecteurs die bevoegd zijn in het kader van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie;

4° de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen, de diergezondheid of het dierenwelzijn;

5° infrastructuurle behoeften ingevolge de uitbreiding van de werking van erkende, gesubsidieerde of gefinancierde onderwijsinstellingen of van een erkende jeugdvereniging (...);

Indien de uitbreidingswerken betrekking hebben op milieuvergunningsplichtige inrichtingen, gelden de mogelijkheden, vermeld in het eerste lid, slechts indien voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden :

1° de bouwheer beschikt op het ogenblik van de vergunningsaanvraag over de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke milieuvergunning;

2° de constructie werd in het jaar voorafgaand aan de vergunningsaanvraag daadwerkelijk uitgebaat.

De Vlaamse Regering kan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, nader omschrijven.

§ 2. Aanpassingswerken aan of bij een zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, zijn vergunbaar, op voorwaarde dat het overdekte volume niet wordt uitgebreid.

§ 3. De mogelijkheden, vermeld in § 1 en § 2, gelden niet in :

1° ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden;

2° recreatiegebieden, zijnde de als dusdanig door een plan van aanleg aangewezen gebieden, en de gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan, die onder de categorie van gebiedsaanduiding “recreatie” sorteren.”

Artikel 4.4.19 VCRO maakt deel uit van hoofdstuk IV ‘Afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften’, Afdeling 2 ‘Basisrechten voor zonevreemde constructies’. Deze voorschriften moeten als uitzonderingsbepalingen beschouwd worden wat inhoudt dat zij restrictief moeten worden geïnterpreteerd.

In deze afdeling 2 wordt, wat betreft de handeling ‘uitbreiden en aanpassen’ bij bestaande zonevreemde constructies, niet zijnde woningbouw, enkel een onderscheid gemaakt naargelang het aangevraagde al dan niet gepaard gaat met een volume-uitbreiding. In geval van een vergroten van het volume, is er sprake van een ‘uitbreiden’ (§1). In het andere geval gaat het om een ‘aanpassing’ in de zin van §2 van artikel 4.4.19 VCRO.

3.

In de bestreden beslissing wordt niet in twijfel getrokken dat het aangevraagde als parking hoort bij een inrichting die als zonevreemd moet beschouwd worden en dat deze inrichting voldoet aan de voorwaarden van artikel 4.4.10 VCRO (onder meer hoofdzakelijk vergund). Ook de verzoekende partijen gaan in hun eerste middel van de veronderstelling van zonevreemdheid van hun inrichting uit.

In de voorbereidende werken van het artikel 4.4.19 VCRO, dat per amendement werd ingevoegd, wordt het volgende gesteld (*Parl. St. VI. Parl., 2008-2009, 2011/1, 161 en Amendementen, Parl. St. VI. Parl., 2008-2009, 2011/3,33*):

“ ...

Artikel 145bis, §1, eerste lid, 5°, van het decreet van 18 mei 1999 bepaalt vandaag dat aanpassingswerken aan of bij een zonevreemd gebouw (niet zijnde woningbouw) kunnen worden vergund, op voorwaarde dat het overdekt volume niet wordt uitgebreid, en dat de werken niet worden uitgevoerd in ruimtelijk kwetsbare gebieden (met uitzondering van parkgebieden) en recreatiegebieden. Concreet gaat het om luifels, uithangborden, verhardingen enzovoort.

Deze mogelijkheid is zonder gegronde redenen in de nieuwe teksten weggevallen. Die omissie kan moeilijk worden opgevangen door het nieuwe artikel 133/7 (verbouwingswerken), omdat het begrip “verbouwen” zo gedefinieerd is, dat het enkel betrekking heeft op aanpassingswerken binnen het bestaande bouwvolume.

Deze omissie wordt door voorliggend amendement rechtgezet.

...”

Het aanleggen van een parking kan beschouwd worden als ‘aanpassingswerk’ aan of bij een zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, waarvoor artikel 4.4.19, §2 VCRO kan worden toegepast als een geldige afwijking van de bestaande bestemmingsvoorschriften.

Artikel 4.4.19, §2 VCRO vereist immers niet dat de werken fysisch in verbinding staan met de zonevreemde constructies, evenmin worden er, naast de voorwaarde dat het overdekte volume van de zonevreemde constructie niet mag worden uitgebreid, andere beperkingen opgelegd zoals de omvang van de aanpassing. Ook dit laatste kan niet uit de parlementaire voorbereiding afgeleid worden.

De verwerende partij kon dan ook niet stellen dat ‘*het gevraagde niet binnen het toepassingsgebied van de decretaal voorziene afwijkingsbepalingen valt en er bijgevolg een wettelijke belemmering [bestaat] voor het verlenen van een vergunning voor het regulariseren van een parking op voornoemde locatie*’.

4.

Ten overvloede merkt de Raad op dat de toepassing van artikel 4.4.19, §2 VCRO de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening niet overbodig maakt.

Artikel 4.4.11 VCRO bevestigt immers dat, bij afgifte van een vergunning op grond van (de afdeling inzake) de basisrechten voor zonevreemde constructies, de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening behouden blijft.

In zoverre de verwerende partij in de bestreden beslissing, en ook in haar antwoordnota verwijst naar de omvang van de parking als reden voor de weigering, stelt de Raad vast dat dit niet kan volstaan als toets aan de goede ruimtelijke ordening en, zoals hierboven gesteld, zeker niet als legaliteitsbelemmering.

In de eerste plaats voorziet artikel 4.4.19, §2 VCRO geen kwantiteitscriterium en bovendien heeft de verwerende partij, zoals in de bestreden beslissing gesteld, zelf gewezen op het feit dat ‘*gelet op de onoverkomelijke legaliteitsbelemmering, ... verdere opportuniteitsafwegingen niet meer relevant*’ zijn.

Ook de verwijzing in de bestreden beslissing naar het negatief advies van het Departement Landbouw en Visserij kan de weigeringsbeslissing niet dragen nu het negatief karakter van dit advies enkel slaat op zonevreemd karakter van de inrichting.

5.

De Raad dient dan ook vast te stellen dat de verwerende partij niet zorgvuldig heeft onderzocht of voldaan is aan artikel 4.4.19, §2 VCRO om de vergunning al dan niet geldig te kunnen verlenen in afwijking van de bestemmingsvoorschriften.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

In dit middel roepen de verzoekende partijen de schending in van de artikelen 11.4.1 en 15.4.6 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen van 28 december 1972 (Inrichtingsbesluit), de schending van de formele motiveringplicht uit artikel 4.7.23 VCRO, de schending van de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, en de schending van een aantal algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, de formele motiveringsplicht en het redelijkheidsbeginsel.

In dit middel voeren de verzoekende partijen aan dat het aangevraagde door de verwerende partij ten onrechte als werk bij een 'zonevreemde' constructie werd gekwalificeerd. Zij houden voor dat bij de beschrijving van het voorwerp van de aanvraag meerdere kenmerkende elementen van een para-agrarische paardenhouderij werden vermeld. Zij wijzen er op dat het stallen van paarden een belangrijke activiteit is van de inrichting, wat ook door de verwerende in de beschrijving van de aanvraag zou worden erkend. Volgens de verzoekende partijen is het tegenstrijdig om nadien te stellen dat deze activiteit geen beroepsactiviteit is en enkel als louter recreatieve en commerciële activiteit wordt beschouwd en dus als zonevreemd gekwalificeerd wordt.

Ook de verwijzing naar het advies van het Departement Landbouw en Visserij kan niet dienstig worden aangegrepen omdat dit advies op dit punt niet gemotiveerd is.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat uit de beschrijving van de hoofdactiviteit van de manège duidelijk blijkt dat verzoekende partijen paarden stallen en paarden opleiden, doch niet in functie van enige landbouwactiviteit. Een manège is volgens de rechtspraak van de Raad van State ook zuiver recreatief, niet (para-)agrarisch, zodat er noch een tegenstrijdigheid in de motivering is aangetoond, noch een onjuiste beoordeling is gemaakt.

3.

In hun wederantwoordnota stellen de verzoekende partijen nog dat de verwerende partij niet ontkent dat de kwalificatie van het voorwerp van de aanvraag is getoetst aan de hand van elementen die zowel op een (para)agrarisch bedrijf als op een recreatieve inrichting van toepassing zijn. Zij heeft niet op afdoende wijze aangetoond dat het zou gaan om een recreatieve inrichting.

Beoordeling door de Raad

1.

Uit de gegevens van het dossier, en in het bijzonder de begeleidende nota bij de aanvraag, blijkt dat de bestreden beslissing werd genomen in het kader van een ingediende aanvraag voor het aanleggen van een parking bij een zonevrije constructie, niet zijnde woningbouw.

In deze begeleidende nota hebben de verzoekende partijen uitdrukkelijk de wettelijke context geschetst en onder meer het volgende gesteld: *“de recreatieve inrichting waarvan het voorwerp van de onderhavige aanvraag deel uitmaakt is hoofdzakelijk vergund”*. Vervolgens bespreken de verzoekende partijen de vergunningen voor de inrichting en het vermoeden van vergunning voor de rijpiste zoals deze tot uiting kwam in het besluit van de verwerende partij van 30 juni 2011.

Met betrekking tot de gevraagde parking wordt gesteld: *“de bouwaanvraag tot regularisatie betreft een functionele aanhorigheid die deel uitmaakt van de andere vergunde zonevrije constructies en functies.... Het voorwerp van de aanvraag voldoet bijgevolg aan de voorwaarden van art. 4.4.10, §1 VCRO. Er wordt toepassing gemaakt van de basisrechten voor zonevrije constructies, zoals vastgelegd in artikel VCRO 4.4.19 §2 waarin wordt gesteld:...In casu is de recreatieve inrichting hoofdzakelijk vergund en vindt er geen volume-uitbreiding plaats. De decretale bepaling spreekt uitdrukkelijk van zonevrije constructies, niet zijnde woningbouw. Hieronder valt eveneens een recreatieve inrichting”*.

Ook in hun administratief beroepsschrift vertrekken de verzoekende partijen van het standpunt dat hun inrichting zonevrij is. Zij stellen: *“gezien de ligging in agrarisch gebied is de aanvraag niet in overeenstemming met het geldende gewestplan. Evenwel kan toepassing worden gemaakt van de afwijkingsbepalingen inzake de basisrechten voor zonevrije constructies”*.

Na het voor de verzoekende partijen negatieve verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, dienen zij nog een aanvullende nota in, ter weerlegging van dit verslag en met het oog op de hoorzitting bij de verwerende partij. In deze nota stellen zij het volgende: *“het voorwerp van de aanvraag voldoet aan de vereisten van art. 4.4.10 VCRO. Onderhavig project voorziet in de oprichting van een parking bij een bestaande zonevrije manège”*.

2.

In zoverre de verzoekende partijen in dit tweede middel voorhouden dat hun inrichting toch niet zonevrij zou zijn, staat dit standpunt haaks op de ingediende aanvraag. De ingeroepen onregelmatigheid kan geen aanleiding geven tot een vernietiging aangezien de beweerde onregelmatigheid geen invloed kon uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing die genomen is op basis van de concrete aanvraag.

De verwerende partij diende immers de aanvraag niet te herkwaltigen nu deze zeer duidelijk en concreet was gesteld én met een gevraagde toepassing van artikel 4.4.19, §2 VCRO, wat de zonevrijheid van de inrichting van de verzoekende partijen impliceerde. Er bestond in hoofdzaak van de verwerende partij dan ook geen reden om aan de bestaande zonevrijheid van de inrichting te twijfelen. Ook tijdens de administratieve beroepsprocedure stond de zonevrijheid niet ter discussie en werd dit ook niet door de verzoekende partijen ter sprake gebracht.

Het middel zoals door de verzoekende partijen geformuleerd mist dan ook juridische grondslag.

VI. KOSTEN

Op het verzoek van de verwerende partij om de kosten ten laste van het Vlaamse Gewest te leggen, kan niet worden ingegaan aangezien artikel 4.8.28, §2, eerste lid VCRO bepaalt dat de kosten ten laste gelegd worden van de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld.

Ten gevolge van de devolutieve werking, en overeenkomstig artikel 4.7.21 VCRO, oordeelt de verwerende partij als deputatie in volledigheid en in volle onafhankelijkheid over een bij haar ingesteld administratief beroep. Dat zij hierbij optreedt ingevolge een 'decretale opdracht van algemeen belang' verandert niets aan haar procespositie. Zij is in onderhavig dossier het in laatste aanleg vergunningverlenend bestuursorgaan en dus auteur van de bestreden beslissing.

Bijgevolg dienen de kosten van de procedure, zijnde het door de verzoekende partijen betaalde rolrecht, noodzakelijk ten laste van de verwerende partij gelegd te worden, nu wordt vastgesteld dat de verwerende partij haar opdracht kennelijk niet met de vereiste zorgvuldigheid heeft uitgevoerd.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 14 november 2013, waarbij aan de verzoekende partijen de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het regulariseren van een parking op een perceel gelegen te 9881 Bellem (Aalter), Lotenhullestraat 29 met als kadastrale omschrijving afdeling 5, sectie B, nummer 390B.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partijen en dit binnen een vervaltermijn van vier maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 350 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 22 maart 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tweede kamer, samengesteld uit:

Hilde LIEVENS, voorzitter van de tweede kamer,
met bijstand van

Hildegard PETTENS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Hildegard PETTENS

Hilde LIEVENS