

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2014/0109 van 4 februari 2014
in de zaak 1011/0340/A/8/0293

In zake:

1. de heer [REDACTED]
2. mevrouw [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Els EMPEREUR
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Brusselstraat 59
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partijen

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **VLAAMS-BRABANT**

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 14 december 2010, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 21 oktober 2010.

De deputatie heeft de administratieve beroepen van de vzw [REDACTED] en van de verzoekende partijen tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kampenhout van 28 juni 2010 respectievelijk ingewilligd en verworpen.

De deputatie heeft aan de verzoekende partijen een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor de inrichting van een bestaande loods met een binnenpiste en paardenstallen en bijhorende accommodatie, en de aanleg van een buitenpiste en een parking.

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

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partijen hebben een wederantwoordnota ingediend.

De behandeling van de vordering die initieel aan de derde kamer werd toegewezen, werd op 27 november 2013 aan de achtste kamer toegewezen.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 17 december 2013, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Geert DE WOLF heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Karolien BULKMANS die loco advocaat Els EMPEREUR voor de verzoekende partijen verschijnt, is gehoord.

De verwerende partij is schriftelijk verschenen.

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

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

III. FEITEN

De verzoekende partijen verklaren een paardenhouderij, genaamd "■■■■", te exploiteren op een terrein dat onmiddellijk aansluit bij de gronden, gelegen te ■■■■. Zij willen hun exploitatie op die aanpalende gronden uitbreiden.

Op 26 februari 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de verzoekende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kampenhout betreffende die gronden een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning die strekt tot de inrichting van een bestaande loods met een binnenpiste en paardenstallen en bijhorende accommodatie, en de aanleg van een buitenpiste en een parking.

De percelen zijn gelegen binnen de grenzen van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, 'zonevreemde recreatie', deelplan 5 '■■■■', vastgesteld met een besluit van de gemeenteraad van 12 maart 2009 van de gemeente Kampenhout en goedgekeurd met een besluit van de verwerende partij van 28 mei 2009. Voordien lagen de percelen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Halle-Vilvoorde-Asse', vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 maart 1977, in agrarisch gebied.

Over de aanvraag wordt er geen openbaar onderzoek gehouden.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling, brengt op 14 mei 2010 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar brengt op 28 juni 2010 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kampenhout verleent op 28 juni 2010 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partijen onder de voorwaarde dat *'de voorgestelde werken dienen te kaderen binnen de strikte context van de bepalingen van het RUP Zonevreemde recreatie'*.

De vzw ■■■■ tekent tegen die beslissing op 16 juli 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De verzoekende partijen tekenen op hun beurt tegen de beslissing van 28 juni 2010 op 29 juli 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 11 oktober 2010 om het beroep van de vzw ■■■■ in te willigen, het beroep van de verzoekende partijen niet in te willigen en de gevraagde stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Ter weerlegging van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dienen de verzoekende partijen op 20 oktober 2010 bij de verwerende partij een aanvullende nota in.

Na de hoorzitting van 21 oktober 2010 beslist de verwerende partij op diezelfde datum om het beroep van de vzw ■■■■ in te willigen, het beroep van de verzoekende partijen niet in te willigen en de gevraagde stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing, eensluidend met het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, als volgt:

“ ...

(...) De gemeente heeft de vergunning verleend mits de voorgestelde werken te kaderen binnen een strikte context van de bepalingen van het RUP zonevrije recreatie. Zoals terecht wordt opgemerkt door de beroepsindieners is deze voorwaarde te vaag en voldoet ze niet aan de toepassingsmogelijkheden van voorwaarden bij een vergunning. Zoals echter wordt bepaald in artikel 4.7.21. van de Codex wordt de aanvraag in beroep in haar volledigheid opnieuw behandeld.

(...)

Het goed maakt geen deel uit van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling. Het goed is gelegen binnen de grenzen van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘zonevrije recreatie’, deelrup 5: LRV De Laarstallen, goedgekeurd door de deputatie op 28 mei 2009. Uit de beschrijvende nota tot motivatie van het deelrup blijkt dat het RUP tot doel heeft om de binnen- en buiteninfrastructuur ten behoeve van de Landelijke Rijvereniging te bestendigen en te bundelen op de site. Een uitdrukkelijk onderdeel van de gewenste ordening is een herlokalisatie van de bestaande buitenpiste aan de overzijde van de ■■■■ naar de weide tussen de bestaande ruiterhal en de ■■■■. De aanwezigheid van de privé-ruiterhal (■■■■) wordt vermeld, maar staat volledig buiten de motivatie tot bestendiging van de huidige infrastructuur op de site in kwestie.

Zoals hieronder wordt aangetoond is de aanvraag in strijd met het RUP wat betreft de bestemming, het behoud van materiaalgebruik van de bestaande gevelbekleding en het niet uitvoeren van een bufferstrook. Door het aanleggen van een nieuwe buitenpiste, zonder omvorming naar landbouwgebied van de bestaande piste aan de overzijde van de ■■■■, gaat men bovendien in tegen de basisdoelstelling van het RUP, waarbij gestreefd wordt naar maximale bundeling van de infrastructuur. Aangezien het aangevraagde onverenigbaar is met de geldende stedenbouwkundige voorschriften van het RUP Zonevrije recreatie Kampenhout, deelrup 5 LRV De Laarstallen, moet de vergunning overeenkomstig artikel 4.3.1. §1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening geweigerd worden.

(...) Volgens artikel 1, §1, bestemming, van de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP De Laarstallen, is de “zone (is) bestemd voor het behoud en de ontwikkeling van de activiteiten van de landelijke ruitervereniging”. De aanvraag is in strijd met het bestemmingsvoorschrift, gezien ze niet wordt aangevraagd in functie van de activiteiten van de Landelijke Ruitervereniging.

De discussie over het al dan niet wettelijke karakter van het bestemmingsvoorschrift, omdat het voorschrift onder meer verwijst naar de aanvrager en niet enkel naar de infrastructuur, ligt niet in de beoordelingsbevoegdheid van een administratieve overheid. Hiervoor wordt verwezen naar artikel 159 van de Grondwet en naar rechtspraak van de Raad van State (R.v.St., nr. 138.974, 10 januari 2005). Artikel 159 van de Grondwet bepaalt dat de hoven en rechtbanken de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toepassen in zoverre zij met de wetten overeenstemmen. In bovenvernoemd arrest van de R.v.St. wordt verduidelijkt dat deze regel enkel geldt voor de met rechtspraak belaste organen, niet voor het actief bestuur. De wettigheid van het betrokken voorschrift kan enkel op rechterlijk niveau beoordeeld worden. Dit is tot op heden nog niet gebeurd, het (deel)RUP werd niet bestreden en bijgevolg ook niet vernietigd of opgeheven. Als vergunningverlenende overheid kan de provincie dan ook niet anders dan de aanvraag toetsen aan de huidig geldende stedenbouwkundige voorschriften.

(...) Artikel 2, Zone voor recreatieve gebouwen vormt een overdruk binnen de zone voor recreatie. De bebouwing in deze zone dient te voldoen aan volgende bepalingen:

Welstand van de bebouwing en constructies

Ieder gebouw dient op architecturaal gebied in harmonie te zijn met de omgeving en dient tevens op zichzelf een harmonisch geheel te vormen door o.a. gepast gebruik van de aard en kleur van de materialen, hoogte en profielen.

Het materiaalgebruik van de bestaande gebouwen en constructies kan bij vervanging van versleten materialen in stand gehouden worden.

De dakvorm is vrij met een maximale helling van 30°.

De gevels worden uitgevoerd in baksteen, gevelsteen, sierpleister of hout. Betonplaten of geprofileerde staalplaten zijn verboden.

De dakbedekking wordt uitgevoerd in dakpannen, tegelpannen, leien of geprofileerde staalplaten. Bitumeuze dakbedekking of roofing is enkel mogelijk voor platte daken.

Golfplaten en betonplaten zijn verboden.

De aanvraag voorziet het behoud van de bestaande gevelbekleding van de loods. De loods werd als witloofloods vergund in 1990, doch met gevels uitgevoerd in grijze geïsoleerde betonplaten. Het gebouw kan als hoofdzakelijk vergund beschouwd worden, maar niet wat betreft de uitgevoerde gevelbekleding in grijze en ondertussen deels verroeste golfplaten. Gezien de huidige gevelbekleding niet als dusdanig vergund werd, kan voor het behoud en de grondige herinrichting en herbestemming van de loods niet teruggevallen worden op het voorschrift met betrekking tot het in stand houden van het bestaande materiaal. De bestaande gevelmaterialen integreren zich onvoldoende in de omgeving.

(...) Het RUP voorziet de realisatie van een groenbuffer van 5.00m breed langs de noordelijke, oostelijke en zuidelijke grenzen van het bestemmingsplan. Volgens artikel 3, Zone voor groenbuffer, heeft "de groenbuffer () tot doel een landschappelijke groene overgang te vormen tussen de recreatieve zone en de naastliggende zones buiten het uitvoeringsplan. Het is een zone bestemd voor de aanleg van een groene visuele buffer." De inrichting laat geen constructies of verhardingen binnen deze zone toe.

De gevraagde parking overschrijdt de noordelijke bufferzone en is bijgevolg in strijd met het RUP. De afbakening van de verharding staat niet duidelijk weergegeven op het plan, maar de inrichting van de plaatsen zullen in de praktijk wel een overschrijding van de zone vereisen. In ieder geval wordt de bufferzone niet aangelegd volgens een kleinmazig

beplantingsrooster.

De aanvragers trekken het nut van de bufferzone tussen de parking en de bestaande binnenpiste op hun perceel in twijfel. Opnieuw geldt de verplichting dat de provincie, als vergunningverlenende overheid, de aanvraag dient te toetsen aan de huidige geldende stedenbouwkundige voorschriften.

(...) Volgens de toelichting bij artikel 1, §2, deel Rij- en/of loop pistes, wordt gesteld dat “een vergunning slechts (kan) worden verleend voor de aanleg van een nieuwe loop piste binnen de zone indien gelijktijdig een vergunning wordt aangevraagd om de bestaande loop piste aan de overzijde van de [REDACTED] terug om te vormen naar landbouwgebied.” Deze voorwaarde betreft slechts een toelichting bij een verordenend voorschrift en is wettelijk niet afdwingbaar.

De voorliggende aanvraag beoogt de aanleg van een nieuwe buitenpiste. Dit is mogelijk volgens de verordenende voorschriften van het RUP, maar gaat volledig in tegen een basisdoelstelling van het RUP waarbij beoogd wordt de infrastructuur te bundelen. Het RUP voorziet een verlegging van de bestaande buitenpiste met een compacte opstelling tot gevolg, terwijl de voorliggende aanleg tot gevolg heeft dat de bestaande infrastructuur uitbreidt en ook buiten het RUP een recreatieve infrastructuur bestendigt. Dit is in strijd met de goede plaatselijke ordening.

De overwegingen in acht genomen komt de aanvraag niet in aanmerking voor vergunning, om volgende redenen:

- de aanvraag is in strijd met het bestemmingsvoorschrift van het RUP, gezien ze niet wordt aangevraagd in functie van de activiteiten van de Landelijke Ruitervereniging;*
- gezien de huidige gevelbekleding niet als dusdanig vergund werd, kan voor het behoud en de grondige herinrichting en herbestemming van de loods niet teruggevallen worden op het voorschrift met betrekking tot het in stand houden van het bestaande materiaal. De bestaande gevelmaterialen integreren zich onvoldoende in de omgeving;*
- de gevraagde parking overschrijdt de noordelijke bufferzone en is bijgevolg in strijd met het RUP. De bufferzone wordt niet aangelegd volgens een kleinmazig beplantingsrooster;*
- de aanleg van een nieuwe buitenpiste is mogelijk volgens de verordenende voorschriften van het RUP, maar gaat volledig in tegen een basisdoelstelling van het RUP waarbij beoogd wordt de infrastructuur te bundelen.*
- aangezien het aangevraagde onverenigbaar is met de geldende stedenbouwkundige voorschriften van het RUP Zonevrije recreatie Kampenhout, deel 5 LRV de Laarstallen, moet de vergunning overeenkomstig artikel 4.3.1. §1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening geweigerd worden.*

...”

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat de tijdigheid van het beroep betreft

De verwerende partij heeft de bestreden beslissing met een aangetekende brief van 18 november 2010 aan de verzoekende partijen betekend. Het verzoekschrift is met een aangetekende brief van 14 december 2010 ingediend.

Daaruit volgt dat het beroep tot vernietiging binnen de in artikel 4.8.16, §2, 1°, a VCRO bepaalde vervaltermijn van 30 dagen is ingediend.

B. Ontvankelijkheid wat het belang van de verzoekende partijen betreft

Standpunt van de partijen

1.

De verwerende partij voert aan dat het verzoek wegens gebrek aan belang onontvankelijk moet worden verklaard. Zij betwist het belang van de verzoekende partijen als volgt:

“ ...

De verzoekende partij kan niet gevolgd worden in de opbouw van haar redenering, die er in essentie op neerkomt dat zij een deel van het RUP buiten toepassing wil laten verklaren, meer bepaald een aantal voorwaarden ervan, die voor de verzoekende partij minder gunstig zijn.

*Indien echter het RUP door een onwettigheid is aangetast, zoals de verzoekende partij beweert, dan is het **gehele** RUP door een onwettigheid aangetast en dient het volledig buiten werking te worden gesteld.*

Dit is volledig analoog met de rechtspraak van de Raad van State die expliciet stelt dat men niet de nietigverklaring kan vorderen van slechts een voorwaarde van een stedenbouwkundige vergunning.

Zo stelde de Raad van State expliciet in arrest nr. 202.196 van 22 maart 2010 inzake Schellens-Vanderheyden :

"Een stedenbouwkundige vergunning is in beginsel één en ondeelbaar, en kan niet op ontvankelijke wijze gedeeltelijk met een annulatieberoep worden bestreden."

In de lijn van deze rechtspraak is de verwerende partij van oordeel dat ook een RUP één en ondeelbaar is, en dat de verzoekende partij niet op ontvankelijke wijze kan vorderen dat dit RUP gedeeltelijk buiten toepassing zou worden gesteld.

Een RUP is immers het resultaat van een afweging die door (in casu) de gemeente werd gemaakt, en waarbij het resultaat van deze afweging een één en ondeelbaar uitvoeringsplan is met alle eraan verbonden voorwaarden. Indien één van de eraan verbonden voorwaarden onwettig zou zijn, is het volledige uitvoeringsplan door deze onwettigheid aangetast. De opgelegde voorwaarden zijn immers het resultaat van de afweging van alle elementen van het dossier. Indien enkele voorwaarden buiten toepassing worden gesteld, wordt het evenwicht van het uitvoeringsplan zelf verstoord.

Indien thans de onwettigheid van het RUP zou worden vastgesteld, dient de gemeente

een nieuwe afweging van de hele stedenbouwkundige situatie te maken en desgevallend een nieuw RUP goed te keuren, rekening houdend met alle elementen van het dossier.

Alleen de gemeenteraad is bevoegd een RUP en de eraan verbonden voorwaarden goed te keuren. Het behoort niet tot de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen om een deel van een RUP buiten toepassing te verklaren. Op deze manier zou Uw Raad immers haar bevoegdheid te buiten gaan door (impliciet) een RUP te wijzigen en zich op deze manier in de plaats te stellen van de gemeenteraad.

Het is overduidelijk dat het bestreden besluit volledig gebaseerd is op het, verondersteld, wettige RUP.

Thans zijn er twee mogelijkheden :

- Indien de Raad voor Vergunningsbetwistingen van oordeel is dat het, één en ondeelbaar, RUP onwettig is, heeft dit als resultaat dat de gevraagde vergunning niet kan afgeleverd worden, wegens het ontbreken van een RUP.

- Indien de Raad voor Vergunningsbetwistingen van oordeel is dat het RUP wettig is, heeft dit als resultaat dat de gevraagde vergunning terecht werd geweigerd, gezien deze weigering in grote mate op het RUP is gebaseerd.

In beide gevallen ontbreekt de verzoekende partij dan ook ieder belang bij haar verzoek tot nietigverklaring.

...”

2.

In hun wederantwoordnota repliceren de verzoekende partijen dat de ontvankelijkheidsexceptie op een verkeerde interpretatie van de middelen berust. De verzoekende partijen stellen dat zij, anders dan de verwerende partij beweert, de Raad verzoeken om het gehele gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘zonevreemde recreatie’ met toepassing van artikel 159 van de Grondwet als onwettig buiten toepassing te laten, en niet enkel een deel ervan. De verzoekende partijen vervolgen dat zij wel degelijk belang bij het opwerpen van de exceptie van onwettigheid tegen het betrokken gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan hebben. Elk nuttig argument dat tot de vernietiging van de hen grievende bestreden beslissing leidt, kunnen zij geldig inroepen. De verzoekende partijen houden voor dat de Raad niet op een toekomstige toetsing van de aanvraag aan de stedenbouwkundige voorschriften mag vooruitlopen en dat de verwerende partij de onwettigheid van haar beslissing niet kan “regulariseren” door een nieuwe, fictieve beoordeling *post factum* van hun aanvraag te maken.

Beoordeling door de Raad

Het ontgaat de verwerende partij dat niet alle middelen of middelonderdelen de tegen het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (vervolgens: RUP) ‘zonevreemde recreatie’ aangevoerde exceptie van onwettigheid als grondslag hebben. De door de verwerende partij opgeworpen ontvankelijkheidsexceptie dat de verzoekende partijen geen belang bij het aanvoeren van die exceptie van onwettigheid hebben, nu het RUP een en ondeelbaar is en het resultaat van een nieuwe beoordeling na een vernietiging evengoed een weigering van de aangevraagde vergunning ‘wegens het ontbreken van een RUP’ betekent, kan dus hoogstens tot de niet-ontvankelijkheid van de middelen of middelonderdelen leiden die de onwettigheid van het RUP als premisse hebben, maar niet tot de niet-ontvankelijkheid van het verzoekschrift zelf.

De exceptie is ongegrond.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partijen ontleen een eerste middel aan de schending van artikel 159 van de Grondwet en de afwezigheid van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag, artikel 1.1.4° en 2.2.2, §1 VCRO, de artikelen 27 en 28 van de wet van 10 april 1841 op de buurtwegen, en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel.

De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden beslissing haar rechtsgrond in het RUP 'zonevreemde recreatie' vindt, dat dit RUP door twee onwettigheden is aangetast en om die reden op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten.

In de eerste plaats betwisten de verzoekende partijen de wettigheid van het bestemmingsvoorschrift dat bepaalt dat de zone voor recreatie voor het behoud en de ontwikkeling van de activiteiten van de landelijke ruitervereniging is bestemd. De verzoekende partijen stellen dat het bestemmingsvoorschrift louter op maat van een welbepaalde private vereniging is geschreven, en dat het dus enkel die vereniging (de landelijke ruitervereniging) en niet aan andere verenigingen of organisaties toegelaten is om in het plangebied hun activiteiten te verrichten. Dat strijdt volgens de verzoekende partijen met artikel 1.1.4 VCRO dat stelt dat de ruimtelijke ordening op duurzame ruimtelijke ontwikkeling gericht moet zijn, waarbij de ruimtelijke behoeften van maatschappelijke activiteiten tegen elkaar moeten worden afgewogen. Bestemmingsvoorschriften hebben de organisatie van ruimtelijke functies als voorwerp en mogen niet voorschrijven door wie een bepaald perceel mag worden geëxploiteerd. Voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan moeten zich onthouden van uitspraken over zaken die ruimtelijk niet relevant zijn.

De tweede onwettigheid waarmee het RUP naar het oordeel van de verzoekende partijen is aangetast, is dat de plannende overheid bij de opmaak van het RUP geen rekening met buurtweg nr. 57 ter hoogte van de noordelijke bufferzone heeft gehouden. Zolang de in de artikelen 27 en 28 van de wet van 10 april 1841 op de buurtwegen geregelde procedure voor de afschaffing van een buurtweg niet is doorlopen, blijft die buurtweg bestaan. Ter plaatse mocht er dan ook geen bufferzone worden voorzien. Dat volgt ook, aldus de verzoekende partijen, uit artikel 2.2.2, §1, 3° VCRO dat bepaalt dat een ruimtelijk uitvoeringsplan een weergave van de bestaande feitelijke en juridische toestand moet bevatten, wat inhoudt dat er rekening met de binnen de perimeter van het plan gelegen buurtwegen rekening wordt gehouden.

Alle weigeringsmotieven in de bestreden beslissing worden aan het RUP 'zonevreemde recreatie' ontleend. Wegens de onwettigheid van dat RUP mist de bestreden beslissing de rechtens vereiste juridische grondslag, zodat de Raad volgens de verzoekende partijen tot de vernietiging moet besluiten.

2.

De verwerende partij ontkent de verzoekende partijen het belang bij de exceptie van onwettigheid tegen het RUP 'zonevreemde recreatie'. Het RUP is volgens de verwerende partij een en ondeelbaar. Gegeven die ondeelbaarheid, kunnen de verzoekende partijen niet op ontvankelijke wijze vorderen dat de Raad bepaalde, voor hen 'minder gunstige' voorschriften buiten toepassing laat. Dat zou erop neerkomen dat de Raad het RUP wijzigt en zich in de plaats van de bevoegde planoverheid stelt. Als de Raad van oordeel is dat het RUP, een en ondeelbaar, onwettig is, kan de aanvraag 'wegens het ontbreken van een RUP' evengoed niet worden ingewilligd.

Wat de grond van de zaak betreft, beperkt de verwerende partij zich ertoe te stellen dat de bestreden beslissing wel degelijk 'zeer goed gemotiveerd' is, dat uit de motivering zelf 'perfect duidelijk af te leiden valt waarom de vergunning niet verleend kon worden' en dat de aanvraag duidelijk strijdig is met de goede ruimtelijke ordening.

3.

In haar wederantwoordnota ontkennen de verzoekende partijen dat zij geen belang bij de door hen aangevoerde exceptie van onwettigheid van het RUP 'zonevreemde recreatie' hebben. Zij geven aan welke twee specifieke voorschriften van het RUP zij onwettig achten, maar de daarop gesteunde exceptie van onwettigheid betreft het gehele RUP. De gegrondheid van de exceptie van onwettigheid leidt tot de vernietiging van de voor hen nadelige bestreden beslissing. Het is niet aan de Raad om op de nieuw te maken beoordeling van de verwerende partij vooruit te lopen.

Wat de grond van de zaak betreft, voegt de verwerende partij niets inhoudelijks aan het middel toe.

Beoordeling door de Raad

1.

Uit de niet betwiste gegevens van de zaak blijkt dat de aanvraag van de verzoekende partijen in het RUP 'zonevreemde recreatie', deelplan 5 'LRV De Laarstallen' gelegen is. Met de bestreden beslissing weigert de verwerende partij de aanvraag omdat die met meerdere stedenbouwkundige voorschriften van deelplan 5 van het RUP en met een 'basisdoelstelling' daarvan – het bundelen van de infrastructuur binnen de perimeter van deelplan 5 - in strijd is.

In het eerste middel stellen de verzoekende partijen dat '*het RUP "Zonevreemde recreatie" onwettig is, en dus krachtens artikel 159 G.W. buiten toepassing moet worden gelaten (...)*'. Na te hebben geargumenteed om welke onwettigheden het gaat, besluiten zij '*dat het RUP "Zonevreemde recreatie" is aangetast door twee manifeste onwettigheden, waardoor verzoekende partijen Uw Raad verzoeken het RUP buiten toepassing te laten, gelet op artikel 159 G.W.*' Het betoog van de verwerende partij dat de exceptie van onwettigheid maar tot een deel van het RUP is beperkt, en dat de verzoekende partijen de Raad vragen om het RUP te hervormen en zich zodoende in de plaats van de bevoegde planoverheid - de gemeenteraad - te stellen, mist dan ook feitelijke grondslag.

Als de exceptie van onwettigheid tegen het RUP gegrond wordt bevonden en de vernietiging van de bestreden beslissing wordt uitgesproken, wordt de verwerende partij opnieuw voor de aanvraag van de verzoekende partijen geplaatst. De verwerende partij moet in dat geval de aanvraag aan de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan toetsen en de verenigbaarheid van die aanvraag met de goede ruimtelijke ordening aan een nieuwe beoordeling onderwerpen. Het komt de Raad niet toe om daarop vooruit te lopen door zelf te beoordelen in welke zin die

toets kan uitvallen. Dat zou enkel anders zijn als de verwerende partij na een gebeurlijke vernietiging van de bestreden beslissing wettelijk geen andere keuze heeft dan de aanvraag opnieuw te weigeren. De verwerende partij geeft geen begin van argumentatie waarom een dergelijke nieuwe beoordeling fataal tot eenzelfde resultaat als voor de bestreden beslissing moet leiden.

De verzoekende partijen hebben dan ook belang bij de door hen aangevoerde exceptie van onwettigheid. Die exceptie kan niettemin hoogstens tot de vaststelling van de onwettigheid van deelplan 5 'LRV De Laarstallen' van het RUP leiden. Op grond van artikel 159 van de Grondwet mogen besluiten en verordeningen maar buiten toepassing worden gelaten in zoverre zij niet met de wetten overeenstemmen. Deelplan 5 is een van de vier deelplannen van het RUP 'zonevreemde recreatie'. Als de exceptie gegrond is, volstaat het ter genoegdoening van het belang van de verzoekende partijen om dat deelplan buiten toepassing te laten. Bovendien blijkt uit niets dat er enige planologische samenhang tussen deelplan 5 en de overige deelplannen bestaat. Bijgevolg staat het vast dat deelplan 5 van de andere deelplannen kan worden afgesplitst en dat de planoverheid, afgezien van deelplan 5, voor het overige tot dezelfde beslissing zou zijn gekomen.

Afzonderlijke stedenbouwkundige voorschriften van deelplan 5 'LRV De Laarstallen' van het RUP 'zonevreemde recreatie' kunnen op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing worden gelaten als die op hun beurt van de andere bepalingen van het deelplan kunnen worden afgesplitst zonder er de algemene economie van aan te tasten. Dat is met de door de verzoekende partijen geviseerde stedenbouwkundige voorschriften niet het geval. Artikel 1, §1 van deelplan 5 stelt de bestemming van het plangebied vast. Als bestemmingsvoorschrift dat bepaalt wat wel en wat niet in het plangebied mag, is artikel 1, §1 het fundament waarop alle andere stedenbouwkundige voorschriften zijn geënt. Door artikel 1, §1 buiten toepassing te laten, wordt het deelplan van zijn essentie ontdaan. Ook artikel 3 dat de zone voor groenbuffer instelt, kan niet van de overige voorschriften worden afgezonderd. Artikel 3 bepaalt dat de groenbuffer tot doel heeft om een landschappelijk groene overgang tussen de recreatieve zone en de naastliggende zones buiten het uitvoeringsplan te vormen. Het staat niet vast dat de overheid ook zonder de voorschriften betreffende de groenbuffer het deelplan zou hebben vastgesteld.

2.

Met de exceptie van onwettigheid tegen het RUP nemen de verzoekende partijen twee stedenbouwkundige voorschriften in het vizier. Zij betwisten de wettigheid van het in artikel 1, §1 van het deelplan 5 'LRV De Laarstallen' opgenomen bestemmingsvoorschrift dat het plangebied voor het behoud en de ontwikkeling van de activiteiten van de landelijke ruitervereniging bestemt. De verzoekende partijen argumenteren dat het manifest onwettig is dat het bestemmingsvoorschrift op maat van een private vereniging -de landelijke ruitervereniging - geschreven is en dat dit voorschrift verplicht om andere verenigingen uit het plangebied te weren. Vervolgens stellen zij de wettigheid ter discussie van artikel 3 dat een zone voor groenbuffer aan de noordelijke, oostelijke en zuidelijke grens van het bestemmingsplan instelt. De onwettigheid bestaat er volgens de verzoekende partijen in dat er bij de vaststelling van de noordelijke bufferzone geen rekening met buurtweg nr. 57 is gehouden en dat er geen formele beslissing tot afschaffing van die buurtweg op grond van artikel 27 en 28 van de wet van 10 april 1841 op de buurten (vervolgens: Buurtwegenwet) is genomen.

In de bestreden beslissing overweegt de verwerende partij dat de discussie over de wettigheid van het bestemmingsvoorschrift van artikel 1, §1 buiten de beoordelingsbevoegdheid valt die ze als administratieve overheid heeft. Artikel 159 van de Grondwet richt zich tot de met rechtspraak belaste organen, niet tot het actief bestuur. In afwachting van een rechterlijke uitspraak die de onwettigheid van het bestemmingsvoorschrift vaststelt, oordeelt de verwerende partij dat zij als

vergunningverlenend bestuursorgaan bij de beoordeling van de aanvraag van de verzoekende partijen door artikel 1, §1 gebonden is. Om dezelfde motieven gaat de verwerende partij uit van de geldigheid van de door artikel 3 ingestelde groenbuffer.

Waar de verwerende partij als orgaan van actief bestuur de betrokken stedenbouwkundige voorschriften, tenzij die wegens hun flagrante, onbetwistbare onwettigheid als onbestaande hadden moeten worden beschouwd, op grond van artikel 159 van de Grondwet niet op eigen gezag buiten toepassing mocht laten, moet de Raad, als rechtscollege, wel beoordelen of die voorschriften wettig zijn en, in ontkennend geval, buiten toepassing laten.

3.

In de toetsingstabel van de bestaande juridische toestand op pagina 40 van de toelichtingsnota bij deelplan 5 van het RUP wordt buurtweg nr. 57, binnen en aangrenzend aan het plangebied, vermeld. Ook op het grafisch plan van de bestaande juridische toestand 'randvoorwaarden vanuit andere beleidsdomeinen' wordt buurtweg nr. 57 weergegeven. Het kan dus niet worden betwist dat de gemeenteraad van de gemeente Kampenhout als plannende overheid bij de opmaak van deelplan 5 van het RUP zich rekenschap van het bestaan van buurtweg nr. 57 heeft gegeven en de bestaande juridische toestand op dat punt correct heeft weergegeven.

De verzoekende partijen duiden ook geen enkele regel aan die de rechtsplicht vestigt dat, voor zover de verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan de verplaatsing of de afschaffing van een buurtweg vereist, eerst de in de artikelen 27 en 28 - voor de afschaffing – dan wel de in de artikelen 27, 28 en 28bis - voor de verplaatsing - van de Buurtwegenwet geregelde besluitvormingsprocedures worden doorlopen alvorens dat ruimtelijk uitvoeringsplan wordt vastgesteld of goedgekeurd. De vaststelling of goedkeuring van een dergelijk ruimtelijk uitvoeringsplan heeft ook niet automatisch als rechtsgevolg dat de buurtweg wordt verplaatst of afgeschaft. De beslissing tot verplaatsing of afschaffing van een buurtweg volgens de daartoe geijkte procedures van de Buurtwegenwet is een achteraf te nemen maatregel voor de uitvoering van het ruimtelijk uitvoeringsplan, maar geen voorafgaand te vervullen vereiste voor de rechtmatigheid van dat plan.

De exceptie van onwettigheid, in de mate dat die aan een schending van de Buurtwegenwet wordt ontleend, is ongegrond.

4.

Naar luid van artikel 2.2.2, §1, eerste lid, 1° en 2° VCRO bevat een ruimtelijk uitvoeringsplan een grafisch plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is en de daarbij horende stedenbouwkundige voorschriften op het vlak van de bestemming, de inrichting of het beheer. Het grafisch plan en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften hebben volgens artikel 2.2.2, §1, vierde lid VCRO verordenende kracht.

Een bestemmingsvoorschrift bepaalt welke activiteiten en functies in het plangebied worden toegelaten. De vaststelling van de bestemming van een gebied en van de begeleidende voorschriften van inrichting en beheer is de juridisch verbindende concretisering van de ruimtelijke ordening van het gebied en moet zich beperken tot wat relevant voor die ruimtelijke ordening is. Wie de toegelaten functies of activiteiten verwezenlijkt, is ruimtelijk irrelevant. De ruimtelijke afweging van de toelaatbaarheid van een bestemming kan niet verschillen naargelang de persoon die de toegelaten functies of activiteiten realiseert. Een bestemmingsvoorschrift of enig ander stedenbouwkundig voorschrift van een ruimtelijk uitvoeringsplan kan niet wettig bepalen of tot gevolg hebben dat de bestemming maar door een welbepaalde persoon kan worden gerealiseerd.

Artikel 1, §1 van deelplan 5 'LRV De Laarstallen' van het RUP bepaalt dat het plangebied *'is bestemd voor het behoud en de ontwikkeling van de activiteiten van de landelijke ruitervereniging'*. Binnen die zone wordt er in overdruk een 'zone voor recreatieve gebouwen' afgebakend dat artikel 2 bestemt *'voor het oprichten van recreatieve gebouwen in functie van de paardenactiviteiten die in de grondbestemming worden toegelaten'*.

Het door artikel 1, §1 van deelplan 5 'LRV De Laarstallen' van het RUP bepaalde bestemmingsvoorschrift, in de termen waarin het is gesteld, laat in het plangebied geen andere dan *'activiteiten van de landelijke ruitervereniging'* toe. De realisatie van de bestemming wordt daardoor aan 'de landelijke ruitervereniging' voorbehouden. Een dergelijk 'persoonsgebonden' voorschrift dat niet toelaat dat andere aanvragers zich in het plangebied vestigen om er dezelfde functies of activiteiten te verwezenlijken, kan niet wettig in een ruimtelijk uitvoeringsplan worden opgenomen. Enkel de ruimtelijke bestemming van de zonevreemde recreatieve functies en gebouwen kon in de voorschriften van het RUP worden verankerd, onafhankelijk van de eigenaar of gebruiker. Omdat het bestemmingsvoorschrift enkel maar door een welbepaalde persoon kan worden gerealiseerd, komt artikel 1, §1 ook in strijd met het algemeen-verordenend karakter dat stedenbouwkundige voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan volgens artikel 2.2.2, §1, vierde lid VCRO hebben.

De exceptie van onwettigheid is in de aangegeven mate gegrond, zodat deelplan 5 'De Laarstallen' van het RUP 'zonevreemde recreatie' buiten toepassing moet worden gelaten.

5.

Met de bestreden beslissing weigert de verwerende partij de door de verzoekende partijen gevraagde vergunning omdat de aanvraag niet in functie van de activiteiten van de landelijke ruitervereniging staat, niet aan de voorschriften van deelplan 5 van het RUP betreffende het materiaalgebruik van bestaande gebouwen en de geveluitvoering voldoet, de noordelijke groenbuffer miskent en omdat de in de aanvraag begrepen buitenpiste ingaat tegen een basisdoelstelling van het RUP om de infrastructuur te bundelen.

Elk van die weigeringsmotieven is aan een toets van de aanvraag aan deelplan 5 'LRV De Laarstallen' van het RUP ontleend. De vaststelling van de onwettigheid van deelplan 5 van het RUP ontnemt de bestreden beslissing haar wettelijke grondslag.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Overige middelen

De overige middelen worden niet onderzocht omdat die niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden.

C. Kosten

Op het verzoek van de verwerende partij om de kosten van het beroep ten laste van het Vlaamse Gewest te leggen, gaat de Raad niet in. Dat verzoek is in strijd met artikel 4.8.26, §2, eerste lid VCRO dat bepaalt dat de kosten ten laste worden gelegd van de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld. Het valt niet in te zien hoe het Vlaams Gewest in het huidige geding kan worden beschouwd als de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld.

De omstandigheid dat de verwerende partij als een door de VCRO met een opdracht van algemeen belang belaste overheid is opgetreden, ontslaat de verwerende partij niet van de verplichting om vermelde opdracht, dat wil zeggen als vergunningverlenend bestuursorgaan een uitspraak doen over een vergunningsaanvraag in het kader van een georganiseerd administratief beroep, met de nodige zorgvuldigheid uit te voeren en verhindert evenmin dat de verwerende partij, mede gelet op de devolutieve werking van het administratief beroep, ontegensprekelijk over een zelfstandige beslissingsbevoegdheid beschikt.

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 21 oktober 2010, waarbij aan de verzoekende partijen de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor de inrichting van een bestaande loods met een binnenpiste en paardenstallen, en de aanleg van een buitenpiste en een parking. op de percelen gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].
3. De Raad beveelt de verwerende partij om een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partijen en dat binnen een termijn van drie 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 terechtzitting op 4 februari 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Geert DE WOLF, voorzitter van de achtste kamer,
met bijstand van

Eddie CLYBOUW, griffier.

De griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Eddie CLYBOUW

Geert DE WOLF