

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 12 november 2019 met nummer RvVb-A-1920-0255  
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0898-A

Verzoekende partijen

1. de heer **Benny DECOSTER**
2. mevrouw **Miriam THEUWIS**

vertegenwoordigd door advocaat Jo VAN LOMMEL met  
woonplaatskeuze op het kantoor te 2018 Antwerpen,  
Mechelsesteenweg 27

Verwerende partij

de deputatie van de provincieraad van **LIMBURG**

---

### I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partijen vorderen met een aangetekende brief van 13 augustus 2018 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 5 juli 2018.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Peer van 12 februari 2018 verworpen.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partijen een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor de regularisatie van een paardenstal, stapmolen, mestsilos, opslagruimte, paddock en schutstal op de percelen gelegen te 3990 Peer, Overweglaan 44, met als kadastrale omschrijving 4<sup>de</sup> afdeling, sectie A, nummers 519C, 518A3, 518Z2, 518B3 en 518W2.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De verzoekende partijen dienen een wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 1 oktober 2019.

De verzoekende partijen en de verwerende partij verschijnen schriftelijk.

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

### III. FEITEN

De zaak heeft betrekking op percelen gelegen aan de Overweglaan 44 te 3990 Peer. In 2001 werd een vergunning verleend voor het slopen van de aldaar bestaande woning en voor het bouwen van een woning met garage. In 2003 en 2004 werd een vergunning verleend voor het bouwen van een paardenstal.

Op 16 oktober 2016 wordt een proces-verbaal “*bouwmisdrijven*” opgesteld voor het oprichten van diverse constructies, stapmolen en sleufsilos, aanleggen zwembad, verharding en piste.

De verzoekende partijen dienen op 13 november 2017 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Peer een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “*regulariseren van diverse constructies, stapmolen, mestsilos, verharding en piste*”.

De aanvraag beoogt het regulariseren van een paardenstal, een stapmolen, een mestsilos, een opslagruimte, een houtstapelplaats, een paddock en een schutstal.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Neerpelt-Bree’, vastgesteld met koninklijk besluit van 22 maart 1978 deels in woongebied (houtstapelplaats waarvan achterste deel in landschappelijk waardevol agrarisch gebied), deels in agrarisch gebied (gedeelte van de paddock, schutstal) en deels in landschappelijk waardevol agrarisch gebied (overige constructies).

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 14 december 2017 tot en met 13 januari 2018, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het Agentschap voor Natuur en Bos adviseert op 8 december 2017 voorwaardelijk gunstig. Als voorwaarde stelt het Agentschap dat “*in de toekomst geen ruimte voor uitbreiding van infrastructuur voor landbouw of beoefening van hobby meer mogelijk is*”.

Het Departement Landbouw en Visserij adviseert op 21 december 2017 ongunstig, behalve voor de constructies gelegen in woongebied. Het advies luidt onder meer als volgt:

“... ”

*De aanvraag heeft betrekking op professionele agrarische of para-agrarische activiteiten. De regularisatie kadert louter in functie van het hobbymatig paardrijden. In onze vragenlijst naar zijn duurzaam grondgebruik verklaart de aanvrager 4 paarden te houden en deel te nemen aan jumping wedstrijden. Het verspreid oprichten van meerdere stallingen en opslagloods getuigt niet van een zuinig ruimtegebruik en impliceert een overdreven verhardingen.*

*Daarenboven gaat de voorliggende aanvraag niet uit van een beroepsmatig landbouwbedrijf. Meerdere arresten van de Raad van State en Raad voor Vergunningsbetwistingen hebben geoordeeld dat het houden van dieren voor hobbydoeleinden strijdig is met de bestemming “agrarisch gebied”. Nieuwe stallen voor het houden van weidedieren zijn dus onvergundbaar in agrarisch gebied. Zie bijvoorbeeld RvS, nr. 211.029, 4 februari 2011 en RvVb, nr. A/2014/0489, 15 juli 2014. Omzendbrief RO/2002/01 werd bijgevolg opgeheven op 14 november 2016 door omzendbrief RI 2016/02. Voor het oprichten van nieuwe constructies en verhardingen binnen de agrarische gebieden bestaan geen juridische vergunningsgrond.*

*Het gevraagde is bijgevolg niet verenigbaar met de geldende agrarische gebiedsbestemming en decretale afwijkmogelijkheden. Gelet op voorgaande afwegingen, worden paardenhouderijen verwezen naar bestaande gedesaffekteerde landbouwbedrijven en verstrekt het Departement Landbouw en Visserij een ongunstig advies betreffende voorliggende aanvraag.*

*...*

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 12 februari 2018 een stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van een paardenstal, een stapmolen, een mestsilos, een opslagruimte, een paddock en een schutstal en verleent een vergunning voor de regularisatie van de houtstapelplaats.

Tegen die beslissing tekenen de verzoekende partijen op 29 maart 2018 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 29 mei 2018 om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 5 juni 2018 verklaart de verwerende partij het beroep op 5 juli 2018 ongegrond en verleent enkel een stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van de houtstapelplaats. De vergunning voor de regularisatie van een paardenstal, stapmolen, mestsilos, opslagruimte, paddock en een schutstal wordt geweigerd. De motieven luiden onder meer als volgt:

*“..."*

*Overwegende dat beroeper echter niet wordt bijgetreden wanneer hij, op basis van het nieuwe artikel 5.7.1 VCRO, concludeert dat de te regulariseren constructies in landschappelijk waardevol agrarisch gebied voor een vergunning in aanmerking zouden komen;*

*Overwegende dat artikel 5.7.1. VCRO het volgende bepaalt:*

*...*

*Overwegende dat dient vastgesteld te worden dat de constructies werden opgericht in functie van paardrijden als hobby en dat aanvrager over 4 paarden beschikt; dat op basis van deze gegevens alleszins het advies van het Departement Landbouw en Visserij werd geformuleerd, hetgeen niet tegengesproken wordt in het beroepschrift;*

*Overwegende dat er minstens 10 paarden nodig zijn om, volgens de bepalingen van de Omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de gewestplannen (en latere wijzigingen), gekwalificeerd te kunnen worden als een para-agrarisch bedrijf dat niet in strijd is met de bestemming van (landschappelijk waardevol) agrarisch gebied; dat er in casu, uitgaande van de gegevens waarop het Departement Landbouw en Visserij zijn advies geformuleerd heeft, dus geen para-agrarische bedrijvigheid is die in overeenstemming is met de bestemming van agrarisch gebied;*

*Overwegende dat verder bezwaarlijk kan worden gesteld dat een stapmolen, zandbed, mestsilos, open opslagruimte en bezinkbekken handelingen of werken zijn die de landschapsontwikkeling of -opbouw tot doel hebben in het landschappelijk waardevol agrarisch gebied;*

*Overwegende dat de aanwezigheid van in agrarisch gebied gelegen constructies, waarnaar in het beroepschrift verwezen wordt, niet dienstig kan zijn om als referentie te dienen voor*

*de gevraagde regularisatie van zonevreemde constructies in landschappelijk waardevol agrarisch gebied;*

*Overwegende dat artikel 5.7.1. VCRO niet kan aangewend worden om zonevreemde handelingen en werken te vergunnen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied;*

*Overwegende dat beroeper verder, in zijn verwijzing naar de toepassing van artikel 4.4.8/2, op twee gedachten lijkt te hinken; dat enerzijds letterlijk het volgende in het beroepschrift wordt gesteld: " . ..In casu dient te worden vastgesteld dat de aanvrager wel degelijk als professioneel/semi-professioneel met paarden bezig is en dit in functie van deelnames aan wedstrijden. De vraag dient worden gesteld of om deze reden er geen sprake is van beroepsmatige landbouw, met name het africhten van paarden...";*

*Overwegende dat anderzijds de toepassing wordt gevraagd van artikel 4.4.8/2 VCRO, waarmee paardenstallen voor hobbvdoeleinden in (landschappelijk waardevol) agrarisch kunnen worden opgericht; dat verder door beroeper wordt gesteld dat de geest van de decreetgever is geweest om, bij toepassing van dit artikel, de aanhorigheden bij de stal mee vergunbaar te maken;*

*Overwegende dat artikel 4.4.8/2 het volgende bepaalt:*

*...*

*Overwegende dat de te regulariseren stal van beroeper niet voldoet aan de eerste voorwaarde van art. 4.4.8/2.§1 VCRO, gezien deze stal niet gelegen is binnen een straal van vijftig meter van een hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte residentiële woning;*

*Overwegende dat, gezien de te regulariseren stal al niet voldoet aan de eerste voorwaarde van art. 4.4.8/2.§1 VCRO, er verder ook geen discussie meer kan bestaan over de vergunbaarheid van de stapmolen en andere aanhorigheden waarvan beroeper stelt dat deze, volgens de geest van de decreetgever, mede vergunbaar zouden zijn; dat de stapmolen en andere aanhorigheden dus evenmin in aanmerking komen voor een vergunning;*

*Overwegende dat door het Departement Omgeving, in antwoord op de vraag of er aanvullende mogelijkheden gecreëerd worden voor paardenpistes in agrarisch gebied, gesteld wordt dat dit niet mogelijk is en dat art. 4.4.8/2 geen mogelijkheden voorziet voor paardenpistes in agrarisch gebied (zie FAQ flits codextrein versie 11/05/2018, pag. 52);*

*Overwegende dat de deputatie het standpunt van het college van burgemeester en schepenen volgt; dat de aanvraag maar gedeeltelijk kan worden vergund; dat enkel de te regulariseren houtopslag positief wordt beoordeeld;*

*Overwegende dat de vergunning, omwille van voormelde redenen, slecht gedeeltelijk kan worden verleend:*

- vergunning voor de regularisatie van de houtstapelplaats;*
- weigering van vergunning voor de regularisatie van een paardenstal, een stapmolen, een mestsilo, een opslagruimte, een paddock en een schutstal;*
- ...*

Dat is de bestreden beslissing.

#### IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

#### V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – ENIG MIDDEL

##### *Standpunt van de partijen*

De verzoekende partijen voeren de schending aan van artikel 5.7.1 VCRO, van artikel 4.4.8/2 VCRO, van artikel 4.4.4 VCRO en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 19 juni 1991 (bedoeld wordt: 29 juli 1991) betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet), en de zorgplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partijen zetten uiteen:

“...  
34.

*Zoals aangehaald heeft voorliggende dossier betrekking op een perceel dat is gelegen in woongebied, agrarisch gebied en landschappelijk waardevol agrarisch gebied.*

[

35. *Sedert de invoeging van de Codextrein op 30 december 2017 voorziet de VCRO in een artikel 5.7.2 hetwelk stelt :*

“...  
36.

*Art. 4.4.8/2 VCRO – zoals op 27 juni 2017 ingevoegd in het ontwerpdecreet houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en Omgeving, middels amendement nr. 23 - stelt :*

“...  
37.

*Uit artikel 4.4.8/2 VCRO blijkt zeer duidelijk dat stalling voor weidedieren ook mogelijk gemaakt werd in de “gebieden met een gebiedsaanduiding die tot de categorie ‘landbouw’ behoren”.*

38. *Wat dit betreft kan worden verwezen naar rechtspraak van de Raad van State waarin reeds werd bevestigd dat het landschappelijk waardevol agrarisch gebied een vergelijkbare categorie van gebiedsaanduiding met het bestemmingsvoorschrift landschappelijk waardevol agrarisch gebied betreft. De Raad stelde in arrest van 27 februari 2014, nr. 226.572 in niet mis te verstane bewoordingen :*

*Het bestemmingsvoorschrift “landbouw” is bijgevolg een vergelijkbare categorie van gebiedsaanduiding met het bestemmingsvoorschrift “landschappelijk waardevol agrarisch gebied”.*

39. *In landschappelijk waardevol agrarisch gebied kan bijgevolg eveneens recreatieve/hobbylandbouw worden toegestaan. De lezing van verwerende partij – stellende dat enkel agrarische activiteiten mogelijk zijn binnen landschappelijk waardevol agrarisch gebied – miskent art. 4.4.8/2 juncto art. 5.7.2 VCRO.*

40. *Gelet op het bovenstaande dient te worden vastgesteld dat verwerende partij geen correcte toepassing heeft gemaakt van art. 5.7.1 juncto art. 4.4.8/2 VCRO.*

41. *Verwerende partij miskent hierdoor eveneens haar motiveringsverplichting zoals omschreven in art. 2 en 3 van de Formele Motiveringswet. De gegeven motivering kan niet*

*als afdoende worden beschouwd aangezien deze niet juridisch correct is zoals hierboven aangehaald.*

*42. Dergelijke houding van verwerende partij kan evenmin als zorgvuldig worden beschouwd.*

*...*

*V.1.2 Tweede onderdeel*

*...*

*44. Art. 4.7.22 VCRO stelt :*

*...*

*45. Art. 4.7.23, §1 VCRO stelt :*

*...*

*46. Het is duidelijk dat de Deputatie rekening dient te houden met de argumenten en middelen dewelke worden bijgebracht. Hierbij dient o.m. rekening te worden gehouden met het kaderen van de aanvraag binnen de geldende regelgeving.*

*47. Tijdens de hoorzitting heeft de verzoeker de Deputatie gewezen op de toepassing van art. 4.4.4 VCRO hetwelk in de mogelijkheid voorziet om in alle bestemmingsgebieden, dus ook in agrarisch gebied en landschappelijk waardevol agrarisch gebied, handelingen te vergunnen.*

*48. Verzoeker bracht een door de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar van de gemeente Duffel ondertekend verslag bij waaruit bleek dat de gemeente de mening is toegedaan dat voor het regulariseren van recreatieve paardenpiste - lees zonevreemde recreatieve paardeninfrastructuur – toepassing kan worden gemaakt van art. 4.4.4 VCRO (stuk 7). Uit vermeld schrijven blijkt dat Ruimte Vlaanderen deze visie deelt.*

*...*

*49. Verwerende partij heeft geen rekening gehouden met de argumenten en stukken zoals uiteengezet door verzoeker tijdens de hoorzitting, zodat er sprake is van een miskennis van art. 4.7.23 VCRO. De beslissing houdt geen rekening met de van toepassing zijnde regelgeving, noch met de elementen aangehaald in de hoorzitting.*

*50. Aangezien in de bestreden beslissing met geen woord wordt gerept omtrent artikel 4.4.4 VCRO dient te worden vastgesteld dat verwerende partij op onzorgvuldige wijze heeft gehandeld.*

*51. Uit vermeld stuk blijkt dat de gemeente Duffel en Ruimte Vlaanderen menen dat toepassing kan worden gemaakt van vermeld artikel. Dit verzaamt de motiveringsverplichting indien de Deputatie hiervan wenste af te wijken. Minstens dient te worden vastgesteld dat verwerende partij dit diende te betrekken in haar motivering. Door hier op geen enkele manier naar te verwijzen miskent verwerende partij haar motiveringsplicht.*

*...”*

De verzoekende partijen voegen in hun wederantwoordnota niets toe aan hun argumentatie.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

1.1

De verzoekende partijen voeren in het eerste middelonderdeel in essentie aan dat de verwerende partij ten onrechte stelt dat enkel agrarische activiteiten mogelijk zijn in landschappelijk waardevol

gebied en daardoor geen correcte toepassing heeft gemaakt van artikel 5.7.1 VCRO, samen gelezen met artikel 4.4.8/2 VCRO.

## 1.2

Artikel 5.7.1 VCRO, ingevoerd bij decreet van 8 december 2017, bepaalt het volgende:

*“§ 1. Het voorschrift, vermeld in artikel 15, 4.6.1, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, wordt toegepast als volgt. In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, evenals handelingen en werken die de landschapsontwikkeling of -opbouw tot doel hebben.*

*Bij de beoordeling van vergunningsaanvragen wordt rekening gehouden met de actueel in het gebied aanwezige karakteristieke landschapselementen en landschapsopbouw. In deze gebieden mogen slechts handelingen en werken worden uitgevoerd in zoverre op basis van een afweging wordt aangetoond dat het aangevraagde landschappelijk inpasbaar is in het gebied. Deze afweging kan een beschrijving van maatregelen bevatten ter bevordering van de landschapsintegratie, in voorkomend geval met betrekking tot de inplanting, gabariet, architectuur, aard van de gebruikte materialen en landschapsinkleding en kan eveneens rekening houden met de landschapskenmerken uit de vastgestelde landschapsatlas, vermeld in artikel 4.1.1 van het Onroerendergoeddecreet van 12 juli 2013 en de mate waarin het landschap gekenmerkt wordt door de aanwezigheid van clusters van bedrijfscomplexen of verspreide bebouwing of de aanwezigheid van lijninfrastructuur.*

*§ 2. Als de gebieden, vermeld in paragraaf 1, deel uitmaken van een erfgoedlandschap of een beschermd cultuurhistorisch landschap, vermeld in artikel 2.1, 14°, van het Onroerendergoeddecreet van 12 juli 2013, mogen slechts handelingen en werken worden uitgevoerd in zoverre op basis van een afweging wordt aangetoond dat het aangevraagde de in het gebied aanwezige karakteristieke landschapselementen en landschapsopbouw niet in gevaar brengt. Deze afweging bevat een actuele analyse van de landschaps- en erfgoedelementen van het gebied en een beschrijving van maatregelen ter bevordering van de landschapsintegratie, in voorkomend geval met betrekking tot de inplanting, gabariet, architectuur, aard van de gebruikte materialen en landschapsinkleding.*

*§ 3. Als er in de aanvraag in de gebieden, vermeld in paragrafen 1 of 2, maatregelen voorzien worden of als in de vergunning voorwaarden voor landschapsintegratie opgelegd worden, impliceert dat niet dat het aangevraagde niet kan worden ingepast in het gebied noch dat het aangevraagde de in het gebied aanwezige karakteristieke landschapselementen en landschapsopbouw in gevaar brengt.”*

Uit deze bepaling volgt dat in de landschappelijk waardevolle gebieden alle handelingen en werken mogen worden uitgevoerd (1) die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, evenals (2) handelingen en werken die de landschapsontwikkeling of -opbouw tot doel hebben, onder de voorwaarden die verder in het tweede lid van §1 en in de §§2 en 3 omschreven worden.

Artikel 4.4.8/2 VCRO luidt als volgt:

*“§ 1. In gebieden met een gebiedsaanduiding die tot de categorie ‘landbouw’ behoren, kan, voor zover er geen bestaande stallingsmogelijkheden zijn, een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen worden afgegeven voor het oprichten van één stal voor*

*weidedieren die geen betrekking heeft op een effectief beroepslandbouwbedrijf, als voldaan is aan alle hiernavolgende voorwaarden:*

- 1° de stal wordt volledig opgericht binnen een straal van vijftig meter van een hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte residentiële woning of bedrijfswoning;*
- 2° de stal heeft een maximale kroonlijsthoogte van 3,5 meter;*
- 3° de stal heeft een maximale vloeroppervlakte van 120 vierkante meter per hectare graasland, met een absoluut maximum van 200 vierkante meter.*

*Bij de beoordeling van vergunningsaanvragen wordt rekening gehouden met de landschappelijke inpasbaarheid in het gebied.*

*Gebieden met bestemmingsvoorschriften van een plan van aanleg die overeenkomstig artikel 7.4.13 werden geconcordeerd naar de categorie met de gebiedsaanduiding 'landbouw' worden voor de toepassing van het eerste lid gelijkgesteld met gebieden met een gebiedsaanduiding die behoren tot de categorie 'landbouw'.*

*De mogelijkheid, vermeld in het eerste lid, geldt niet in de volgende gebieden:*

- 1° ruimtelijk kwetsbaar gebied;*
- 2° gebieden aangewezen op de plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen als:*
  - a) bouwvrij agrarisch gebied;*
  - b) agrarisch gebied met overdruk natuurverweving.*

*§ 2. De omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen voor het oprichten van een stal voor weidedieren, verleend met toepassing van paragraaf 1, vervalt van rechtswege naast de gevallen, vermeld in artikel 99 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, als gedurende een periode van vijf opeenvolgende jaren geen weidedieren worden gehouden op het perceel of de percelen waarop de vergunning betrekking heeft.*

*Na het verval van de vergunning, vermeld in het eerste lid, moet de stal voor weidedieren binnen zes maanden worden afgebroken.*

*§ 3. De Vlaamse Regering kan nadere regelen bepalen voor de toepassing van dit artikel, onder meer inzake de berekening en de vaststelling van de termijn van vijf opeenvolgende jaren opgenomen in paragraaf twee, eerste lid."*

Volgens deze bepaling kan in gebieden met een gebiedsaanduiding die tot de categorie 'landbouw' behoren onder bepaalde voorwaarden een vergunning verleend worden voor het oprichten van één stal voor weidedieren die geen betrekking heeft op een effectief beroepslandbouwbedrijf.

### 1.3

In de bestreden beslissing wordt vastgesteld dat het aangevraagde in functie staat van een hobby en niet in overeenstemming is met de bestemming agrarisch gebied. Verder wordt vastgesteld dat de werken evenmin landschapsontwikkeling of -opbouw tot doel hebben.

De verwerende partij stelt daarmee vast dat het aangevraagde geen handelingen betreft die volgens (het inmiddels door het Grondwettelijk Hof bij arrest nr. 145/2019 vernietigde) artikel 5.7.1 VCRO toegelaten zijn in agrarisch gebied of landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Verder stelt de verwerende partij vast dat er voor de gevraagde paardenstal - die niet gelegen is binnen een straal van vijftig meter van de woning - niet voldaan is aan de eerste voorwaarde bepaald in artikel 4.4.8/2, §1 VCRO.



Anders dan de verzoekende partijen stellen, steunt de bestreden beslissing dus niet op het standpunt “*dat enkel agrarische activiteiten mogelijk zijn in landschappelijk waardevol gebied*”. Het eerste middelonderdeel gaat uit van een verkeerde lezing van het bestreden besluit. De bestreden beslissing steunt op een toetsing van de beide hiervoor aangehaalde bepalingen, waarvan de verzoekende partijen niet aantonen dat ze niet correct werden toegepast en dit overigens ook niet blijkt. De vernietiging van artikel 5.7.1 VCRO heeft op deze beoordeling geen invloed. Artikel 15, 4.6.1, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen werd ten volle toegepast, wat ook blijkt uit de passus waarin de bestreden beslissing vaststelt dat artikel 5.7.1 VCRO niet kan worden toegepast om, los van de overeenstemming met de toepasselijke bestemming, de regularisatie van een zonevreemde constructie te vergunnen.

2.

2.1

Het tweede middelonderdeel komt er in essentie op neer dat de verwerende partij in de bestreden beslissing ten onrechte geen aandacht heeft besteed aan de toepassing van artikel 4.4.4 VCRO, terwijl de verzoekende partijen op die bepaling hebben gewezen op de hoorzitting en ter zake een aanvullend stuk hebben bijgebracht.

2.2

Artikel 4.4.4, §1, eerste lid VCRO bepaalt:

“... ”

*§ 1. In alle bestemmingsgebieden kunnen, naast de handelingen die gericht zijn op de verwezenlijking van de bestemming, ook handelingen worden vergund die gericht zijn op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik, voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.*

“... ”

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, wordt met betrekking tot de bepaling die thans is opgenomen in artikel 4.4.4, §1, eerste lid VCRO, gesteld dat ze aansluit bij artikel 145sexies, §2, van het DRO, zoals ingevoerd bij decreet van 22 april 2005. (*Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 139.*)

De memorie van toelichting bij dit laatste decreet bevat volgende relevante passussen (*Parl.St. VI.Parl. 2004-05, nr. 233/1, 8-12*):

“(...)

*Er heerst momenteel onzekerheid over het al dan niet toegelaten zijn van recreatief medegebruik in gebieden die in de gewestplannen niet specifiek voor recreatie bestemd zijn, veelal, maar niet uitsluitend, in de agrarische gebieden.*

*Iedereen is vertrouwd met het fenomeen van de eenmalige jaarlijkse manifestaties: popfestivals, occasionele motorcrosswedstrijden, wielervedstrijden, mountainbikewedstrijden, ballonvaarten, oriëntatietlopen, paardrijconcoursen, waterskiwedstrijden, paintballevementen, enzovoort, die vaak niet enkel in de daartoe bestemde recreatiezones kunnen plaatsvinden, wegens de beperkte oppervlakte van de recreatiegebieden in Vlaanderen.*

*Ook in bestaande loodsen in industriegebied worden sporadisch eenmalige activiteiten georganiseerd, die niet direct een blijvende, ruimtelijke impact hebben door de zeer*

*beperkte frequentie waarmee ze plaatsvinden. Verwevenheid van functies en medegebruik zijn trouwens één van de uitgangspunten van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.*

*Ook worden heel wat recreatieve activiteiten op regelmatige basis uitgevoerd, zonder dat dit problemen oplevert. We denken daarbij bijvoorbeeld aan wandelen, paardrijden en fietsen op wegen in agrarisch gebied, bosgebied en natuurgebied. Het gaat in dit geval om laagdynamische activiteiten.*

*Een eerste aanzet tot oplossing voor één deelprobleem was de omzendbrief RO 99/01 van 2 maart 1999 van Vlaams minister Eddy Baldewijns. Die omzendbrief regelde voornamelijk de advisering door AROHM met betrekking tot de verenigbaarheid van omlopen voor wedstrijden, test- en oefenritten met motorvoertuigen met het oog op de naleving van de Vlaremmregelgeving. De voornaamste uitgangspunten waren :*

- er is slechts sprake van een beperkt aantal activiteiten (maximaal 3 per jaar);*
- de activiteit is van korte duur;*
- er is geen langdurige impact op de omgeving;*
- er gaat geen bouwvergunningsplichtige activiteit mee gepaard.*

*Niettegenstaande de beperkte reikwijdte van deze omzendbrief en de strikte randvoorwaarden, kwam de afdeling Administratie van de Raad van State tot de conclusie dat de tekst van de omzendbrief geen interpretatie aangaf van de bestemmingsvoorschriften, maar een afwijkingsmogelijkheid beoogde.*

*(...)*

*Los van een beoordeling van het concrete geval in het geding, moet worden vastgesteld dat de afdeling Administratie van de Raad van State er in het betrokken arrest lijkt van uit te gaan dat het toelaten van andere activiteiten in een gebied dan deze waarvoor het gebied bestemd is, per definitie een afwijking is van het bestemmingsvoorschrift (en bijgevolg alleen kan op basis van specifieke en rechtsgeldig tot stand gekomen rechtsregels).*

*Dergelijk standpunt is zeer betwistbaar en bovendien onhoudbaar. Want als men er inderdaad van uitgaat dat bijvoorbeeld alleen landbouwactiviteiten en para-agrarische activiteiten toegelaten zijn in agrarisch gebied, dan moet men concluderen dat ook bepaalde nooit eerder betwiste vormen van recreatief medegebruik, zoals wandelen en fietsen in agrarisch gebied, in principe niet toegelaten zijn. Het al dan niet (milieu)vergunningsplichtig zijn van bepaalde activiteiten is met het geciteerde uitgangspunt inderdaad geen criterium, alleen de toets of een activiteit als agrarisch of para-agrarisch kan aangemerkt worden is dat.*

*Eén en ander gaat voorbij aan het basisidee van de geciteerde omzendbrief, namelijk dat bepaalde activiteiten als het ware bestemmingsongevoelig zijn en geen afbreuk doen aan de bestemming van het gebied in kwestie. Nog beter geformuleerd : de activiteiten zijn verenigbaar met de bestemming doordat de frequentie en de duur waarmee zij ruimte innemen zo gering zijn dat het gebruik van de grond volgens de geldende plannen van aanleg niet wordt gehinderd of voor lange tijd ongeschikt zou worden.*

*Een goed voorbeeld betreft de plaatsing, eenmaal per jaar, van een festivaltent in een agrarisch gebied. De plaatsing van de tent is binnen de regelgeving op de ruimtelijke ordening vrijgesteld van een stedenbouwkundige vergunning. De activiteiten in en rond de tent zijn vaak zelfs niet milieuvergunningsplichtig. Gelet op het standpunt dat de afdeling administratie van de Raad van State lijkt in te nemen in het geciteerde arrest zijn deze activiteiten echter strijdig met het bestemmingsvoorschrift.*

*Personen met een rechtstreeks en persoonlijk belang kunnen bijgevolg de staking van deze activiteiten vorderen voor de rechtbank van eerste aanleg, zetelend in kortgeding.*

*Het lijkt hoe dan ook noodzakelijk om te komen tot een tekst die duidelijkheid verschaft inzake het recreatief medegebruik in bestemmingsgebieden die niet voor recreatie op zich zijn aangeduid.*

*Een wijziging van het koninklijk besluit van 28 december 1972 biedt geen oplossing. Uit meerdere arresten van de Raad van State blijkt immers dat dan de procedure van de volledige herziening van de gewestplannen gevolgd moet worden, wat praktisch ondoenbaar lijkt. Bovendien kunnen sinds 1 mei 2000 enkel nog gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen worden gestart. Een decretaal initiatief dringt zich dus op.*

*Hetzelfde vraagstuk rond de mogelijkheden van recreatief medegebruik heeft zich ook in Wallonië gesteld. Met de decretale wijziging van de gewestplanvoorschriften werd daar, o.a. voor de landbouwgebieden, gesteld:*

*“Landbouwgebieden zijn bestemd voor de landbouw in de algemene zin van het woord. Ze moeten bijdragen tot landschapszorg of -bouw. In landbouwgebieden mogen alleen gebouwen opgericht worden die onontbeerlijk zijn voor het bedrijf en voor de huisvesting van de exploitanten die landbouwer van beroep zijn. Accommodatie voor hoevetoerisme is eveneens toegelaten voor zover die noodzakelijk deel uitmaakt van het landbouwbedrijf.*

*Landbouwgebieden kunnen uitzonderlijk wijze bestemd zijn voor recreatieve activiteiten in de open lucht op voorwaarde dat ze hun oorspronkelijk bestemming behouden. Wat de recreatieve activiteiten betreft, kunnen de handelingen en werken slechts tijdelijk toegelaten worden, behalve voor de verbouwing, de uitbreiding of de heroprichting van*

*een bestaand gebouwd...” (decreet van 27 november 1997 tot wijziging van het Waals Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium (BS van 12 februari 1998) met herdefiniëring van de bestemmingsgebieden).*

*In het nieuwe artikel 145sexies, §2, wordt een analoge oplossing uitgewerkt. Er wordt bepaald dat overal naast de werkzaamheden, handelingen en wijzigingen gericht op de realisatie van de bestemming ook activiteiten, werkzaamheden, handelingen en wijzigingen toegelaten zijn, gericht op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik, voorzover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.*

*De impact kan beperkt zijn door (niet limitatief):*

- *het beperkte ruimtebeslag (dat geldt bijvoorbeeld voor lijnvormige infrastructuren, zoals wandelwegen, ruiterspaden en fietspaden of infrastructuur met een kleine oppervlakte, zoals een picknicktafel, een zitbank, een informatiebord);*
- *de tijdelijkheid van de ingreep (zoals bij een occasionele motorcross in agrarisch gebied, die bijvoorbeeld maximaal 3 keer per jaar wordt gehouden);*
- *de afwezigheid van weerslag op het terrein (zoals bij het overvliegen van een agrarisch gebied met modelvliegtuigen, of het waterskiën op een zone voor waterweg).*

*Voor niet van stedenbouwkundige vergunningsplicht vrijgestelde werkzaamheden, handelingen of wijzigingen die verbonden zijn met occasionele of hoogdynamische sociaal-culturele of recreatieve activiteiten, kan slechts een tijdelijke stedenbouwkundige*

*vergunning worden afgeleverd, of een stedenbouwkundige vergunning met als voorwaarde dat de betrokken werkzaamheden, handelingen of wijzigingen slechts gedurende een specifieke periode of op bepaalde momenten aanwezig kunnen zijn. Daarna moet het terrein uiteraard in de oorspronkelijke staat worden hersteld.*

*Sociaal-culturele of recreatieve activiteiten die onderworpen zijn aan de milieuvergunningsplicht (klasse I of II) kunnen hoe dan ook slechts op occasionele basis worden toegestaan. Dit betekent niet dat meldingsplichtige (klasse III) of niet door VLAREM ingedeelde inrichtingen op permanente basis kunnen worden toegestaan. Een evaluatie geval per geval is nodig. Enkele voorbeelden van zaken die onder het toepassingsgebied vallen, zijn:*

- *het plaatsen van een zitbank in agrarisch gebied, bosgebied of natuurgebied;*
- *het plaatsen van een vogelkijkhut in natuurgebied;*
- *het aanleggen van een fietspad of wandelpad in agrarisch gebied, bosgebied of natuurgebied;*
- *het plaatsen van een fit-o-meter in bosgebied;*
- *het organiseren van een eenmalig jaarlijks popfestival in agrarisch gebied, waarbij de periode vanaf de voorbereiding tot aan het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand slechts enkele weken duurt;*
- *het organiseren van een festival in parkgebied (voor zover dit al niet als bestemmingsconform kan worden geacht gezien de sociale functie die het koninklijk besluit van 28 december 1972 inzake de gewestplannen toeschrijft aan de parken);*
- *het tijdelijk en occasioneel opzetten van een tentenkamp van een jeugdbeweging in agrarisch gebied;*
- *het organiseren van een eenmalige karting in open lucht op de parking van een fabriek in industriegebied;*
- *het organiseren van een mountainbikewedstrijd in agrarisch gebied of bosgebied;*
- *het organiseren van een occasionele motorcross in agrarisch gebied na de oogst van de landbouwgewassen, onder analoge beperkingen opgenomen in de betwiste omzendbrief RO 99/01 van 2 maart 1999 van minister Eddy Baldewijns.*

*Enkele voorbeelden van zaken die niet onder het toepassingsgebied vallen, zijn:*

- *het organiseren van een occasionele motorcross of een popfestival in natuurgebied (dergelijke evenementen hebben weliswaar een occasioneel karakter, maar de impact op het natuurgebied kan niet beperkt worden genoemd, zodat de realisatie van de algemene bestemming in het gedrang wordt gebracht);*
- *het aanleggen van een permanente omloop voor motorcross in agrarisch gebied (geen occasioneel karakter en geen beperkte impact);*
- *het organiseren van activiteiten waarvoor bepaalde gronden op permanente basis gehuurd worden en daardoor aan hun bestemming onttrokken worden, ook al zouden de activiteiten op zich slechts occasioneel plaats hebben;*
- *het plaatsen van permanente vaste constructies (zoals verhardingen en gebouwtjes) in agrarisch gebied ten behoeve van de modelvliegerij; – het aanleggen van een voetbalveld in agrarisch gebied (de realisatie van de algemene bestemming wordt in het gedrang gebracht).*

*(...)”*

Uit de toelichting blijkt dat de decreetgever niet de bedoeling had om in agrarische gebieden handelingen toe te laten die er louter en alleen op gericht zijn permanente infrastructuur te voorzien voor de eigen hobbyactiviteit van de aanvrager.

## 2.3

Artikel 4.4.4, §1, eerste lid VCRO voorziet enkel in de mogelijkheid, en dus geenszins in de verplichting, voor de vergunningverlenende overheid om, onder de voorwaarden van deze bepaling, af te wijken van de volgens het gewestplan geldende stedenbouwkundige voorschriften voor het betrokken gebied. Er kan de vergunningverlenende overheid niet verweten worden de toepasselijkheid van deze bepaling niet te hebben onderzocht, zonder dat de vergunningsaanvrager de toepassing ervan heeft gevraagd.

In onderliggende zaak stellen de verzoekende partijen dat zij de toepassing van deze bepaling hebben gevraagd op de hoorzitting, ondersteund door een aanvullend stuk waaruit zou blijken dat toepassing kan gemaakt worden van de afwijkingsbepaling voor het aangevraagde.

Nog daargelaten de vraag of de verzoekende partijen de vraag tot toepassing van artikel 4.4.4 VCRO niet eerder in de vergunningsprocedure dienden te vragen, moet vastgesteld worden dat de verwerende partij er terecht op wijst dat in de bestreden beslissing wordt vastgesteld dat het aangevraagde in functie staat van hobbyactiviteiten van de aanvrager en dat die vaststelling de toepassing van artikel 4.4.4 VCRO uitsluit, hetgeen reeds werd vastgesteld in het vorig randnummer.

## 3.

Het middel wordt verworpen.

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

1. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
2. De Raad legt de kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partijen, bepaald op 400 euro ten laste van de verzoekende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 12 november 2019 door de vierde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Chana GIELEN

Nathalie DE CLERCQ