

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2014/0740 van 28 oktober 2014
in de zaak 1011/0740/A/8/0686

In zake: de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Antwerpen

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

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

verwerende partij


*Tussenkomende
partijen:*





bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Sven VERNAILLEN
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 27
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 7 april 2011, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 17 februari 2011.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkomende partijen tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente  van 29 november 2010 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de tussenkomende partijen een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het oprichten van een stalling.

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

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend maar heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft geen toelichtende nota ingediend. De tussenkomende partij hebben een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De behandeling van de vordering die initieel werd toegewezen aan de derde kamer, werd bij beschikking van 24 juli 2014 toegewezen aan de achtste kamer.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 5 augustus 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Marc BOES heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Astrid GELIJKENS die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Katrien DAMS die verschijnt voor de tussenkomende partijen zijn gehoord.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, is niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.24 VCRO verhindert de afwezigheid van partijen de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, echter niet.

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 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. TUSSENKOMST

De heer [REDACTED] en mevrouw [REDACTED] verzoeken met een aangetekende brief van 13 mei 2011 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de derde kamer heeft met een beschikking van 25 mei 2011 vastgesteld dat er redenen zijn om het verzoek in te willigen en dat de tussenkomende partijen beschouwd kunnen worden als belanghebbenden in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO en het beroep tot tussenkomst ontvankelijk verklaard.

Er zijn geen redenen om anders te oordelen. Het beroep tot tussenkomst is ontvankelijk.

IV. FEITEN

Op 5 augustus 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de tussenkomende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van [REDACTED] een aanvraag in voor het oprichten van een stalling.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976 vastgestelde gewestplan 'Mechelen', gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

De percelen zijn 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.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] weigert op 29 november 2010 op eensluidend advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partijen. Het college

herneemt de motivering van het advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, die samengevat als volgt luidt:

“ ...

De aanvraag voldoet niet betreffende de functie en het uitzicht van de stalling aan de omzendbrief RO/2002/01 en 25/01/2002 met richtlijnen voor de beoordeling van aanvragen voor het bouwen of oprichten van stallingen voor weidedieren, geen betrekking hebbend op effectieve landbouwbedrijven.

...”

De tussenkomen partijen tekenen tegen deze beslissing op 24 december 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

“ ...

De aanvraag betreft het bouwen van een stalling met bergruimte voor 6 paarden. De stalling wordt opgericht op 14m uit de achtergevel van de zonevreemde woning en heeft een oppervlakte van 170m².

Voor grote weidedieren zoals paarden wordt de norm van 15m² stallingsoppervlakte per dier gehanteerd met een maximum van 60m²/ha en maximum 15m² per dier voor berging van hooi.

Het dossier bevat bewijzen dat de aanvrager 6 paarden houdt en 4,32ha graasweide in eigendom of in pacht heeft. Volgens de bijgevoegde nota van de architect zou de aanvrager een stalling mogen zetten van 180m² (6 x 30m²). Hoewel de oppervlakte van de stalling strikt genomen voldoet aan de richtgevende cijfers van voormelde omzendbrief, is de aanvraag vanuit ruimtelijk oogpunt niet aanvaardbaar.

De stalling wordt opgetrokken in roodbruine bakstenen en met een schuin dak met nokhoogte van 8m17. Intern wordt enkel een afscheiding in traliewerk voorzien om de stalling te scheiden van de berging. Hoewel de interne inrichting van de paardenboxen met houten panelen niet vergunningsplichtig is, dient uit de plannen wel duidelijk de functie en de werkelijke bestemming van het gevraagde te blijken.

Door de gebruikte materialen, de spouwmuren, hoge dak, ramen in de gevels heeft het gebouw een zeer residentieel uitzicht en kan het gebouw ingericht worden als polyvalente ruimte.

Bovendien is het niet duidelijk waarom een nokhoogte van 8m17 moet worden gerealiseerd. Het gebouw krijgt hierdoor een groot volume waardoor de impact op de omgeving visueel erg groot is.

Eens stalling voor 6 paarden met berging voor hooi dient niet noodzakelijk met dergelijk volume te worden opgericht.

Het standpunt van de gewestelijke stedenbouwkundig ambtenaar kan worden bijgetreden.

...”

Na de hoorzitting van 15 februari 2011 beslist de verwerende partij op 17 februari 2011 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

9. Beoordeling

Volgens het gewestplan van Mechelen (goedgekeurd bij KB van 5 augustus 1976) situeert de aanvraag zich in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

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

De landschappelijke waardevolle gebieden zijn gebieden waarvoor bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen.

In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen.

De aanvraag betreft het bouwen van een stalling met bergruimte voor 6 paarden en is principieel in overeenstemming met deze planologische bestemming van het gewestplan.

De aanvraag dient getoetst te worden op haar verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening.

De stalling wordt opgericht op 14m uit de achtergevel van de zonevreemde woning en heeft een oppervlakte van 170m².

Zowel de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar als beroeper verwijzen voor de beoordeling van de stalling naar de omzendbrief RO/2002/01: Richtlijnen voor de beoordeling van aanvragen voor het bouwen of oprichten van stallingen voor weidedieren, geen betrekking hebbend op effectieve landbouwbedrijven.

Ingevolge deze omzendbrief kan een stalling voor paarden in agrarisch gebied worden opgericht onder welbepaalde voorwaarden. De stalling moet op de huiskavel worden opgericht, tenzij dit niet mogelijk is om ruimtelijke of milieuhygiënische redenen.

De stalling moet tevens worden ingekaderd in het bewuste landschap. De aanvrager moet ook effectief paarden houden en hiervan de nodige bewijzen bijbrengen. De aanvrager moet ook effectief weidedieren houden, waarvoor de stalling is bestemd en hiervoor voldoende graasweiden in eigendom, in pacht of in gebruik beschikken. De bewijzen van zowel het hebben van dieren als van voldoende graasweiden alsmede een plan met aanduiding van de ligging ervan moeten aan het dossier worden toegevoegd.

Wat de omvang van de stalling betreft, deze moet in verhouding zijn tot het aantal paarden dat wordt gehouden en de goede ruimtelijke ordening mag niet in het gedrang worden gebracht.

Voor grote weidedieren zoals paarden wordt de norm van maximum 15m² stallingsoppervlakte per dier gehanteerd, met maximum van 60m²/ha en maximum 15m² per dier voor de berging van hooi.

Het dossier bevat bewijzen dat de aanvrager 6 paarden houdt en 4,32ha graasweide in eigendom of in pacht heeft. Volgens de bijgevoegde nota van de architect zou de aanvrager een stalling mogen zetten van 180m² (6 x 30m²). De stalling voldoet aan de richtinggevende cijfers van voormelde omzendbrief.

De stalling wordt opgetrokken in roodbruine bakstenen en met een schuin dak met nokhoogte van 8m17. Intern wordt een afscheiding in traliewerk voorzien om de stalling te scheiden van de berging. In graad van beroep hebben betrokkenen ter verduidelijking een plan bijgebracht waarop de interne indeling van de paardenboxen met houten panelen is aangeduid.

In het beroepsschrift en tijdens de hoorzitting heeft de advocaat van de vergunningsaanvragers duidelijk gesteld, dat het in casu bouwen van een werkelijke stalling betreft en het geenszins de bedoeling is om een residentieel gebouw op te richten. De stalling sluit wat uitzicht betreft aan bij de woning en bij de landelijke omgeving met verspreide landbouwbedrijven en akker- en weilanden. In het advies over de aanvraag; stelt het college van burgemeester en schepenen, dat de stalling qua volume, oppervlakte en uitzicht zal harmoniëren met het hoofdgebouw, maar dit geenszins zal overheersen, zoals gesuggereerd in het advies van het departement Landbouw en Visserij.

De deputatie treedt het standpunt van de gemeente over de aanvraag bij en is van oordeel dat deze de goede ruimtelijke ordening niet in het gedrang brengt.

Watertoets

Bij nazicht van de Vlaamse kaart met de overstromingsgevoelige gebieden, blijkt het perceel niet gelegen te zijn in een effectief of mogelijk overstromingsgevoelig gebied.

Het voorliggend project heeft een beperkte oppervlakte, zodat in alle redelijkheid dient geoordeeld te worden dat geen schadelijke effect wordt veroorzaakt op de waterhuishouding. De plannen voorzien een hemelwaterput van 9000l.

Algemene conclusie

De aanvraag is in overeenstemming met de decretale en reglementaire bepalingen.

De aanvraag kan uit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening worden aanvaard.

...

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De bestreden beslissing werd met een aangetekende brief door de verzoekende partij op 11 maart 2011 ontvangen.

Het met een aangetekende brief van 7 april 2011 ingestelde beroep is tijdig.

B. Ontvankelijkheid wat betreft de hoedanigheid van de verzoekende partij

Standpunt van de tussenkomende partijen

De tussenkomend partijen stellen dat de verzoekende partij geen hoedanigheid heeft om beroep in te stellen. Ondergeschikt vraagt zij twee prejudiciële vragen te stellen aan het Grondwettelijk Hof.

Zij licht haar exceptie en verzoek tot het stellen van prejudiciële vragen als volgt toe:

“ ...

8. Het verzoek tot vernietiging werd ingediend door de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar.

9. Verzoekende partij stelt in haar verzoekschrift dat hij zich beroept op art. 4.8.16, §1, 5° VCRO om zijn belang te duiden. De vermelding ad nominatim van de GSA, zou zijn belang rechtvaardigen, aldus het verzoekschrift.

10. Tussenkomen partij is van mening dat de GSA – ondanks de inhoud van artikel 4.8.16, §1, 5° VCRO - echter niet over de vereiste procesbevoegdheid (hoedanigheid) beschikt om zich op ontvankelijke wijze tot de Raad te wenden.

11. Tussenkomen partij heeft kennis van arrest nr. S/2010/0020 van 4 mei 2010 in de zaak 2010/0167/SA/2/0147 waarbij over een gelijkaardige exceptie reeds uitspraak werd gedaan. Uit dat arrest is echter geenszins af te leiden dat daarbij rekening gehouden zou zijn met de argumenten die hierna zullen worden ingeroepen, zodat er over huidige exceptie nog niet eerder een arrest werd geveld.

12. In casu zal worden aangetoond dat :

1) de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar niet bevoegd is om een beroep in te stellen bij de Raad voor Vergunningenbetwisting,

2) de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar niet in eigen naam kan optreden, doch enkel namens het Vlaamse Gewest, en

A. Van toepassing zijnde regelgeving

13. De gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar maakt deel uit van het Agentschap Ruimte en Erfgoed. Het Intern verzelfstandigd Agentschap Ruimte en Erfgoed, werd - in het kader van het decreet beter bestuurlijk beleid - opgericht met Besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2005 zoals voor de laatste keer – n.a.v. de VCRO - gewijzigd op 4 december 2009 (verder het Oprichtingsbesluit).

14. De missie, taken en bevoegdheden van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar, vloeien voort uit dit Oprichtingsbesluit hetwelk op zijn beurt verwijst naar de VCRO.

15. Artikel 1 Oprichtingsbesluit bepaalt :

“ ...

Binnen het Vlaamse Ministerie van Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed wordt een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid opgericht onder de benaming Ruimte en Erfgoed, hierna het agentschap te noemen.

...” (eigen accentuering)

16. Zo bepaalt artikel 2 van het Oprichtingsbesluit dat het Agentschap als missie heeft het beleid voor lokale ruimtelijke ordening en het beleid voor onroerend erfgoed, zoals het wordt vastgelegd door de bevoegde Vlaamse Minister, kwaliteitsvol uit te voeren.

17. In artikel 3 van het Oprichtingsbesluit wordt uitdrukkelijk bepaald wat de taak is van het Agentschap. Artikel 3, 1° bepaalt dat het Agentschap volgende bevoegdheden heeft :

“1° inzake ruimtelijke ordening en binnen het kader, vastgesteld door de Vlaamse minister, bevoegd voor de Ruimtelijke Ordening:

- a) het beheer van de inventaris van leegstaande of verwaarloosde bedrijfsruimten;*
- b) het begeleiden van en adviseren over bijzondere plannen van aanleg en over gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen, ruimtelijke uitvoeringsplannen, stedenbouwkundige verordeningen en rooilijnplannen;*
- c) het adviseren over aanvragen voor een planologisch attest waarvoor overeenkomstig artikel 4.4.25 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, de gemeentelijke overheid bevoegd werd verklaard, alsook het aantekenen van beroep bij de Vlaamse Regering tegen de afgifte van het attest door het college van burgemeester en schepenen;*
- d) het begeleiden van de opmaak van de registers van onbebouwde percelen en van plannenregisters en vergunningenregisters overeenkomstig de artikelen 5.1.1, 5.1.2, 5.6.1, 7.6.1 en 7.6.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;*
- e) het waarnemen van de taken van de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening in de vrijgestelde gemeenten overeenkomstig artikel 1.3.3, §11, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;*
- f) de betaalbaarstelling van de waarde van het goed bij de aankoop van percelen in geval van definitieve weigering van een vergunning, op basis van ruimtelijke motieven, voor het uitvoeren van onderhouds- en instandhoudingswerkzaamheden aan vergunde, niet verrotte gebouwen, overeenkomstig artikel 4.4.2, §2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;*
- g) het adviseren aan de gemeentelijke vergunningverlenende overheid over aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen, afwijkingen en stedenbouwkundige attesten, alsook over milieuvergunningsdossiers en milieueffectrapporten;*
- h) het adviseren aan OVAM over vergunningsplichtige werkzaamheden die deel uitmaken van een bodemsaneringsproject;*
- i) het evalueren en eventueel schorsen van of beroep aantekenen tegen beslissingen van het college van burgemeester en schepenen over aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen;*
- j) de behandeling van stedenbouwkundige aanvragen en verkavelingsaanvragen van publiekrechtelijke rechtspersonen en van aanvragen voor werkzaamheden, handelingen of wijzigingen van algemeen belang, die niet onderworpen zijn aan de milieueffectrapportage;*
- k) het verstrekken van gereguleerde subsidies, toelagen of tegemoetkomingen;*
- l) het uitbrengen van adviezen over het geheel of gedeeltelijk afschaffen of wijzigen van het tracé van buurtwegen;“*
(eigen accentuering)

18. Artikel 4 Oprichtingsbesluit daarentegen bepaalt welke bevoegdheden het Agentschap o.a. niet heeft, en dewelke dus op niveau van het Vlaamse Gewest blijven.

19. De bevoegdheid om een procedure in te leiden voor de Raad voor Vergunningsbetwisting wordt in artikel 3 niet voorzien voor het Agentschap, hoewel het oprichtingsbesluit na de VCRO nog werd gewijzigd.

20. Artikel 6 bepaalt dat :

“bij het uitoefenen van zijn missie en taken het agentschap optreedt namens de rechts-persoon Vlaamse Gemeenschap of Vlaamse Gewest, naar gelang van het geval.”

(eigen accentuering)

21. Het Agentschap Ruimte en Erfgoed, en dus eveneens de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar als lid van het Agentschap, ressorteert onder het hiërarchisch gezag van de Vlaamse Minister, bevoegd voor de Ruimtelijke Ordening (art. 7 Oprichtingsbesluit).

22. Dit volgt ook duidelijk uit onderstaand organogram :

...

23. Het IVA Agentschap Ruimte en Erfgoed (voormalig RO-Vlaanderen) valt onder het gezag van de Minister van Ruimtelijke Ordening (art. 7) en dient het beleid zoals bepaald door haar minister uit te voeren (art. 2) namens het Vlaamse Gewest (art. 6). Het beleid van het Vlaamse Gewest inzake Ruimtelijke Ordening is uiteraard het beleid zoals bepaald door de Vlaamse Minister van Ruimtelijke Ordening.

B. Twee excepties van onontvankelijkheid

B.1. GEEN BEVOEGDHEID IN HET RECENT GEWIJZIGD OPRICHTINGSBESLUIT

24. Het Agentschap werd in het leven geroepen door het Oprichtingsbesluit dat bepaalt op welke manier het Agentschap kan optreden, en op welke wijze dit dient te gebeuren (stuk 30). Zo bepaalt art. 3 over welke bevoegdheden het Agentschap beschikt.

25. Art. 3 Oprichtingsbesluit voorziet niet in de bevoegdheid van het Agentschap om een beroep in te stellen tegen een beslissing van de Deputatie bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Art. 3, i) Oprichtingsbesluit voorziet bv. wel uitdrukkelijk in de bevoegdheid voor de GSA om een beroep aan te tekenen bij de Deputatie tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen over een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning.

26. De bevoegdheid om beroep in te stellen bij de RvVB wordt niet toegekend aan het Agentschap Ruimte en Erfgoed waarvan de GSA deel uitmaakt. Nochtans werd het Oprichtingsbesluit n.a.v. de inwerkingtreding van de VCRO aangepast. De laatste wijziging van het besluit dateert van 4 december 2009.

27. Het niet vermelden van deze bevoegdheid in het Oprichtingsbesluit heeft als gevolg dat het Agentschap, en bijgevolg de GSA als lid van het Agentschap, niet bevoegd is om een beroep in te stellen bij de RvVB.

28. In de mate verzoekende partij zou voorhouden dat de GSA zijn bevoegdheid niet dient te halen uit het Oprichtingsbesluit omdat de bevoegdheid zou volgen uit art. 4.8.16, §1, 5° VCRO, staat vast dat die stelling niet correct is. Ter ondersteuning hiervan maakt verzoekende partij doorgaans de vergelijking met de beroepsprocedure bij de Deputatie. Net door deze vergelijking te maken, wordt de stelling van tussenkomende partij nog duidelijker. Immers, zowel art. 4.7.21, §2, 3° VCRO en art. 4.8.16, §1, 5° VCRO stellen dat de GSA een procedure kan instellen respectievelijk bij de Deputatie en bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Evenwel is, zoals verzoekende partij zelf bevestigt, deze bevoegdheid enkel opgenomen in het oprichtingsbesluit voor wat betreft de beroepsprocedure bij de Deputatie, en niet voor wat betreft de schorsings- en vernietigingsprocedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Indien dit laatste wel de bedoeling zou geweest zijn, had het besluit eenvoudig dienen gewijzigd te worden.

29. Verzoekende partij verwijst doorgaans verder naar art. 117, §1 van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, en stelt dat in dat artikel de GSA reeds decretaal de bevoegdheid kreeg om beroep in te stellen tegen een vergunning van het college van burgemeester en schepenen. Het is onmiskenbaar duidelijk dat op dat ogenblik de bevoegdheid nog niet kon voortspruiten uit het Kaderdecreet bestuurlijk beleid en het daaruit volgend Oprichtingsbesluit aangezien beide van latere datum zijn, nl. resp. 18 juli 2003 en 10 november 2005.

30. De stelling van verzoekende partij kan niet worden weerhouden.

31. Enkel al om deze reden is het verzoekschrift van de GSA niet ontvankelijk.

B.2. NOODZAKELIJK OPTREDEN "NAMENS" HET VLAAMSE GEWEST

32. Zoals aangehaald werd het Agentschap in het leven geroepen door het Oprichtingsbesluit dat bepaalt op welke manier het Agentschap kan optreden, en op welke wijze dit dient te gebeuren. Het Agentschap is een IVA (intern verzelfstandigd agentschap) zonder rechtspersoonlijkheid. Het ontbreken van een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid heeft als gevolg dat het Agentschap geen van het Ministerie - waartoe zij behoort - onderscheiden rechtspersoonlijkheid heeft en dus telkens dient op te treden namens/in naam van het Vlaamse Gewest.

33. Dit wordt uitdrukkelijk bevestigd in artikel 6 van het Oprichtingsbesluit (tekst zie boven). Het Oprichtingsbesluit voorziet niet in decretale uitzonderingen voor wat betreft de hoedanigheid waarin het Agentschap en bijgevolg de GSA dient op te treden.

34. Dit in tegenstelling tot het besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Inspectie RWO dat in artikel 5 uitdrukkelijk stelt :

"Behoudens andersluidende decretale bepalingen treedt het agentschap bij het uitoefenen van zijn missie en taken op namens de rechtspersoon Vlaamse Gemeenschap of Vlaams Gewest, naar gelang van het geval."
(eigen accentuering)

35. Het Oprichtingsbesluit van het Agentschap Inspectie RWO voorziet uitdrukkelijk in de mogelijkheid om decretaal af te wijken van de hoedanigheid waarin het Agentschap Inspectie RWO kan optreden, m.n. in regel namens het Vlaamse Gewest, behalve in de gevallen dat het decreet uitdrukkelijk andersluidend bepaalt. Er wordt uitdrukkelijk bepaald dat het Agentschap Inspectie RWO, en dus de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur, in sommige gevallen in eigen naam kan/moet optreden.

36. Verzoekende partij houdt doorgaans ter zitting voor dat de GSA wel een rechtspersoonlijkheid zou hebben, weze het wel impliciet. Indien dit de overtuiging is van verzoekende partij, dient deze evenzeer te aanvaarden dat de GSA zou kunnen gedagvaard worden, quod non! Aannemen dat de GSA enkel een rechtspersoonlijk heeft om zelf in rechte op te treden, maar niet in rechte te worden gedagvaard, zou een zuivere discriminatie zijn.

37. Bovendien is de stelling van de GSA foutief. Immers de stelling die verzoekende partij aanneemt, verwijzend naar MAST, geldt enkel voor Interne Verzelfstandigde Agentschappen (IVA's) die zijn opgericht bij wijze van wet, decreet of ordonnantie. Een rechtspersoonlijkheid kan maar worden toegekend door of krachtens een wet, decreet of ordonnantie. Indien een

IVA impliciet een rechtspersoonlijkheid zou aannemen, kan dit dus enkel indien deze IVA is opgericht bij wet, decreet of ordonnantie..

⇒ *Gezien de IVA in casu is opgericht bij uitvoeringsbesluit, kan deze IVA dan ook geen rechtspersoonlijkheid hebben.*

38. De stelling van verzoekende partij dient te worden verworpen.

39. Deze decretale afwijkingsmogelijkheid wordt niet voorzien in het Oprichtingsbesluit van het Agentschap Ruimte en Erfgoed. Bijgevolg kan de GSA, als lid van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, enkel namens het Vlaamse Gewest optreden, en dus niet in eigen naam.

40. Het verzoekschrift zoals ingediend door de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar (in eigen naam) is niet ontvankelijk.

B.3. ONDERGESCHIKT: PREJUDICIËLE VRAGEN

41. Indien bovenstaande excepties van niet-ontvankelijkheid niet zouden worden ingewilligd, betekent dit dat de GSA, als lid van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, in regel zou mogen optreden namens het Vlaamse Gewest, behalve bij het instellen van een beroep bij de RvVB. Dit beroep zou door de GSA kunnen worden ingesteld in eigen naam.

42. Dit leidt tot de situatie dat de GSA (conform artikel 3, i Oprichtingsbesluit en art. 4.7.21., §2, 4° VCRO) (1) tegen een beslissing van het college van burgemeester en schepenen een beroep zou kunnen instellen bij de Deputatie namens het Vlaamse Gewest, en dus ter uitvoering van het beleid van het Vlaamse Gewest, doch (2) indien de GSA een beroep zou instellen tegen een deputatiebesluit bij de RvVB cfr. art. 4.8.16., 5° VCRO zou optreden in eigen naam, zonder uitvoering van het beleid van het Vlaamse Gewest, en mogelijk zelfs - zoals in casu - daarmee in strijd. Dit is absurd, en uiteraard niet de intentie geweest van de decreetgever. Die visie is om die reden evenmin terug te vinden in het Oprichtingsbesluit zoals hoger uitdrukkelijk aangegeven. Het Oprichtingsbesluit voorziet evenmin een decretale uitzonderingsmogelijkheid (wat wel het geval is voor wat betreft het Oprichtingsbesluit i.k.v. handhaving, nl. i.f.v. een optreden van de GSI).

43. Indien Uw Raad, als administratief rechtscollege, toch de mening zou zijn toegedaan dat de GSA in eigen naam zou kunnen optreden, vraagt tussenkomende partij om volgende prejudiciële vragen voor leggen aan het Grondwettelijk Hof:

“Schendt artikel 4.8.16., §1, 5° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, dat voorziet in de bevoegdheid voor de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar om – als lid van het Agentschap Ruimte en Erfgoed zoals opgericht met Besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap Ruimte en Erfgoed - in eigen naam een beroep in te stellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, in samenhang gelezen met artikel 6.1.43. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, dat voorziet in de mogelijkheid voor de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur om - als lid van het Intern Verzelfstandigd Agentschap Inspectie RWO zoals opgericht met besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Inspectie RWO – in eigen naam op te treden, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in de mate dat het besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap Ruimte en Erfgoed enkel voorziet in de mogelijkheid voor

de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar om namens het Vlaamse Gewest op te treden, en dus niet in eigen naam, terwijl het besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Inspectie RWO, wel uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid voor de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar om zowel namens het Vlaamse Gewest als in eigen naam op te treden?”

*“Schendt artikel 4.8.16., §1, 5° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, dat voorziet in de bevoegdheid voor de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar om – als lid van het Agentschap Ruimte en Erfgoed zoals opgericht met Besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap Ruimte en Erfgoed - in eigen naam een beroep in te stellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, desgevallend in strijd met het beleid van het Vlaamse Gewest en de bevoegde minister voor Ruimtelijke Ordening, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, nu artikel 4.7.21. §2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, dat voorziet in de bevoegdheid voor de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar om – als lid van het Agentschap Ruimte en Erfgoed zoals opgericht met Besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap Ruimte en Erfgoed voor diezelfde gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar, wanneer hij beroep instelt tegen een besluit van het College van Burgemeester en Schepenen bij de Deputatie van een Provincie, voorziet dat hij zulks enkel kan doen in naam van het Vlaamse Gewest, en volgens het gevoerde beleid van het Vlaamse Gewest en de bevoegde minister voor Ruimtelijke Ordening?
...”*

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 4.8.16, §1 VCRO voor zover als relevant luidt als volgt:

“De beroepen bij de Raad kunnen door de volgende belanghebbenden worden ingesteld:

...

5° De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, voor wat betreft vergunningen afgegeven binnen de reguliere procedure, behoudens de gevallen vermeld in artikel 4.7.19, §1, derde lid.”

2.

De uitzondering van artikel 4.7.19, §1, derde lid VCRO doelt op de gevallen waar de beslissingen van de deputatie niet aan de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar moeten worden meegedeeld. Deze uitzondering is in deze zaak niet van toepassing.

3.

De bevoegdheid van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar om beroep in te stellen bij de Raad is door het decreet rechtstreeks aan hem toegekend, en hangt niet af, noch van de wijze waarop de administratie van het Vlaams gewest is ingericht, noch van de bevoegdheden, taken en opdrachten van de administratie waarvan de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar deel uitmaakt.

Die decretale bepaling stelt ook niet als voorwaarde dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar zijn beroep moet instellen namens het Vlaams gewest.

4.

Deze vaststelling volstaat om de excepties te verwerpen.

5.

De in ondergeschikte orde voorgestelde prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof gaan uit van de hypothese dat er een tegenstelling is tussen artikel 4.8.16 §1, 5° VCRO, in samenhang met artikel 6.1.43 VCRO (eerste vraag) en 4.7.21 §2 VCRO (tweede vraag) en het besluit van de Vlaamse regering van 10 november 2005, en stelt aldus niet een conflict tussen wetgevende normen van gelijk niveau aan de orde.

Artikel 26 §2, derde lid van de bijzonder wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof luidt als volgt:

“Het rechtscollege waarvan de beslissing vatbaar is voor, al naar het geval, hoger beroep, verzet, voorziening in cassatie of beroep tot vernietiging bij de Raad van State, is daartoe evenmin gehouden wanneer de wet, het decreet of de in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel een regel of een artikel van de Grondwet bedoeld in § 1 klaarblijkelijk niet schendt of wanneer het rechtscollege meent dat het antwoord op de prejudiciële vraag niet onontbeerlijk is om uitspraak te doen.”

Om de in het eerste lid van dit randnummer vermelde reden gaat de Raad niet in op het verzoek de voorstelde prejudiciële vragen te stellen aan het Grondwettelijk Hof.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.3.1. VCRO, alsook van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur met in het bijzonder het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

Zij stelt dat de verwerende partij geen afdoende motivering opneemt omtrent de goede ruimtelijke ordening doordat zij een stalling van grote omvang in open gebied vergunt.

In haar toelichting wijst de verzoekende partij op de grote omvang van de stalling en van de gebruikte materialen waardoor het gebouw niet de kenmerken heeft van een traditionele paardenstalling. De stal is qua omvang groter dan de bestaande woning, niet alleen in lengte en breedte maar ook in hoogte. Er kan werkelijk niet worden ingezien waarom de paardenstal een nokhoogte van 8m17 dient te hebben. De verwerende partij antwoordt niet op deze opwerpingen. Zij vormt zich volgens de verzoekende partij geen eigen oordeel over deze aspecten, zij verwijst slechts naar de opinie van het college van burgemeester en schepenen *“dat de stalling qua volume, oppervlakte en uitzicht zal harmoniëren met het hoofdgebouw, maar dit geenszins zal overheersen, zoals gesuggereerd in het advies van het departement Landbouw en Visserij”*. Het is ook compleet onredelijk te oordelen dat een stalling van dergelijke omvang überhaupt aanvaardbaar is in het betrokken gebied. De gelijkenis qua vormgeving tussen de stalling en de woning doet volgens de verzoekende partij vermoeden dat na verloop van tijd de stalling als woning zal worden gebruikt.

2.

De tussenkommende partij van haar kant stelt met verwijzing naar rechtspraak en rechtsleer dat de Raad het oordeel van de verzoekende partij over de verenigbaarheid van het gevraagde met de goede ruimtelijke ordening maar marginaal mag toetsen. Het oordeel van de verwerende partij daarover is geenszins onredelijk. Elk gebouw in agrarisch gebied betreft eerder een uitzondering dan de regel en daarom is de toets ook relatief. De harmonie van het landschap mag niet aangetast worden met de bebouwing en ook hieraan heeft de overheid een invulling gegeven die niet onredelijk is volgens de tussenkommende partijen. De stalling is nagenoeg even groot als de woning, zoals de verzoekende partij zelf stelt, en daaruit volgt dat de harmonie niet meer kan worden aangetast aangezien binnen de grenzen van de bestaande bebouwing wordt gebleven. En anders dan de verzoekende partij stelt heeft de verwerende partij wel degelijk het dossier ten gronde onderzocht en zich nadien aangesloten bij de opinie van het college van burgemeester en schepenen. Het betreft wel degelijk een eigen beoordeling van de verwerende partij volgens de tussenkommende partijen.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 4.3.1 VCRO luidt voor zover als relevant als volgt:

“§1 Een vergunning wordt geweigerd:

1° indien het aangevraagde onverenigbaar is met:

- a) stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken,*
- b) een goede ruimtelijke ordening*

....

§2 De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen:

1° het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4;

2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in 1°, in rekening brengen;

3° indien het aangevraagde gelegen is in een gebied dat geordend wordt door een ruimtelijk uitvoeringsplan, een gemeentelijk plan van aanleg of een verkavelingsvergunning waarvan niet op geldige wijze afgeweken wordt, en in zoverre dat plan of die vergunning voorschriften bevat die de aandachtspunten, vermeld in 1°, behandelen en regelen, worden deze voorschriften geacht de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven.”

2.

Het behoort tot de taak en de bevoegdheid van het vergunningverlenende bestuursorgaan om overeenkomstig artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 1° en 2° VCRO op concrete wijze te onderzoeken of een aanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, waarbij zij de noodzakelijke of relevante aspecten van de goede ruimtelijke ordening bij haar beoordeling dient te betrekken en dient rekening te houden met de ingediende bezwaren en adviezen.

De Raad kan zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de bevoegde overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidscontrole is hij enkel bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

3.

De verwerende partij heeft de verenigbaarheid van het gevraagde met de goede ruimtelijke ordening als volgt gemotiveerd:

“De stalling sluit wat uitzicht betreft aan bij de woning en bij de landelijke omgeving met verspreide landbouwbedrijven en akker- en weilanden. In het advies over de aanvraag; stelt het college van burgemeester en schepenen, dat de stalling qua volume, oppervlakte en uitzicht zal harmoniëren met het hoofdgebouw, maar dit geenszins zal overheersen, zoals gesuggereerd in het advies van het departement Landbouw en Visserij. De deputatie treedt het standpunt van de gemeente over de aanvraag bij en is van oordeel dat deze de goede ruimtelijke ordening niet in het gedrang brengt.”

4.

Anders dan de verzoekende partij stelt heeft de verwerende partij wel degelijk een eigen oordeel uitgebracht over de verenigbaarheid met het aangevraagde met de goede ruimtelijke ordening. Dat de stalling even groot of zelfs groter is dan de woning qua afmetingen toont niet aan dat de stalling niet verenigbaar zou zijn met de goede ruimtelijke ordening, daar niet valt in te zien waarom bijgebouwen met een agrarische of daarmee verenigbaar geachte functie niet groter mogen zijn dan de woning waar ze bij horen.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij de aanvraag getoetst heeft aan de omzendbrief RO/2002/01, waar voor niet bedrijfsgebonden stallingen voor weidedieren de volgende normen vooropgesteld worden: maximum 15m² stallingsoppervlakte per dier gehanteerd, met maximum van 60m²/ha en maximum 15m² per dier voor de berging van hooi. Hoewel deze omzendbrief geen volumevoorschriften bevat, blijkt daar wel uit dat het volume beperkt diende te blijven tot hetgeen nodig is voor de stalling van de dieren en het bergen van het hooi.

Nu de verwerende partij uitdrukkelijk te kennen heeft gegeven de aanvraag te toetsen aan de normen van de omzendbrief, diende ze ook te onderzoeken of het volume, dat qua hoogte twee bouwlagen bevat, verenigbaar was met de goede ruimtelijke ordening, omdat op het eerste zicht niet blijkt dat een lagere nokhoogte voor het bergen van het hooi, waarvoor de aanvraag in een afzonderlijke gelijkvloerse oppervlakte voorzag, niet kon volstaan.

Dit klemmt temeer in het licht van de negatieve adviezen van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar en de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Wanneer de verwerende partij in haar beoordeling afwijkt van de negatieve adviezen van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar en de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en toch oordeelt dat de aanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening, vereisen de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel dat zij haar beslissing op dit punt des te concreter en zorgvuldiger motiveert.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Overige middelen

De overige middelen worden niet onderzocht aangezien dit niet tot een ruimere vernietiging kan leiden.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van [REDACTED] is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 17 februari 2011, waarbij aan de tussenkomende partijen de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het oprichten van een stalling op een perceel gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].
4. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partijen en dit binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.

Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 9, §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 28 oktober 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Marc BOES, voorzitter van de achtste kamer,
met bijstand van
Bram CARDOEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier, De voorzitter van de achtste kamer,

Bram CARDOEN

Marc BOES