

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2014/0372 van 20 mei 2014
in de zaak 1011/0366/A/8/0458

In zake:

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

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Mario VANDEVELDE
kantoor houdende te 1785 Merchtem, Kouter 60
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partijen

tegen:

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

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Michel VAN DIEVOET
kantoor houdende te 1000 Brussel, Wolstraat 56
waar woonplaats wordt gekozen

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 16 december 2010, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 26 augustus 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Opwijk van 23 november 2004 verworpen.

De deputatie heeft aan de verzoekende partijen een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor de regularisatie van de oprichting van een woning in een hangar.

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

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft een afschrift van 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 20 december 2013 aan de achtste kamer toegewezen.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 28 januari 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Geert DE WOLF heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Mario VANDEVELDE die voor de verzoekende partijen verschijnt, en advocaat Filip VAN DIEVOET die loco advocaat Michel VAN DIEVOET voor de verwerende partij verschijnt, zijn gehoord.

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

Op 26 juli 1994 wordt aan de verzoekende partijen de vergunning afgegeven voor de bouw van een loods voor landbouwdoeleinden op een perceel gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED].

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Halle-Vilvoorde-Asse', vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 maart 1977, in agrarisch gebied gelegen. Het is niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, evenmin binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Op 2 september 2004 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de verzoekende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Opwijk een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van een eengezinswoning in de op 26 juli 1994 vergunde loods.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 9 september 2004 tot en met 8 oktober 2004, worden er geen bezwaarschriften ingediend.

De afdeling Land van de gewestelijke Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer brengt op 22 september 2004 het volgende ongunstig advies uit:

“ ...

- De voorgelegde aanvraag heeft betrekking tot de regularisatie van de oprichting van een woongelegenheden binnen een vergunde landbouwloods.
- De doening is gesitueerd in agrarisch gebied, achter landelijk woongebied en te bereiken via een onverharde weg. De loods met ingebouwde woning is gelegen naast de ouderlijke voormalige hoeve.
- De aanvrager is gelegenheidslandbouwer en is actief met akkerbouw (3ha) waarop hij

bieten, graan en aardappelen teelt. Hij heeft een tamelijk jonge leeftijd en is voor 66 % invalide.

- In het kader van de goede landinrichting kan er met de voorgelegde regularisatieaanvraag niet ingestemd worden. De loods werd initieel vergund voor landbouwdoeleinden, zonder interne woonfunctie. De voorziening van een bijkomende woonentiteit kan enkel aanvaard worden mits deze in functie van een volwaardige landbouwactiviteit is, waarvan in dit geval geen sprake is”.

...

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Opwijk brengt op 12 oktober 2004 een ongunstig advies uit.

De gemachtigde ambtenaar sluit zich in zijn advies van 4 november 2004 aan bij het ongunstig advies van het college van burgemeester en schepenen.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Opwijk weigert op 23 november 2004 de gevraagde stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partijen.

De verzoekende partijen tekenen tegen die beslissing op 17 december 2004 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 18 april 2005 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Op 5 juli 2005 vindt de hoorzitting plaats. Daags vóór de hoorzitting dienen de verzoekende partijen, ter weerlegging van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, een nota in waarin zij onder meer het volgende aanvoeren:

“ ...

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar stelt dat het in casu geen leefbaar agrarisch bedrijf betreft, binnen hetwelk een exploitantenwoning kan gerechtvaardigd worden.

Vooreerst moet worden opgemerkt dat er een fout is geslopen in het advies van afdeling Land. In het verslag van deze afdeling is er sprake van 3ha akkerbouw, terwijl in werkelijkheid 6 ha wordt bewerkt.

Het is inderdaad zo dat de heer [REDACTED] gedurende een zekere periode zijn landbouwactiviteiten heeft moeten terugschroeven wegens een ernstige ziekte.

(...)

Door zijn genezing, zal de heer [REDACTED] opnieuw voltijds de landbouwactiviteit kunnen uitoefenen. Er zal dus opnieuw sprake zijn van een volwaardige landbouwactiviteit.

(...)

De provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar baseert zich op verkeerd cijfermateriaal. Hij zegt dat de loods een breedte heeft van 15.00m en een lengte van 16.80m.

De loods is in werkelijkheid 15.00m breed en 20.00m lang, hetgeen resulteert in een oppervlakte van 300m².

De woonruimte neemt dus slechts ongeveer 37% van de oppervlakte van de vergunde hangar in beslag.

De loods heeft aldus zijn agrarische bestemming grotendeels behouden.

(...)

Blijkens gevogd stuknr. 1 omvat de exploitatie (...) 5,78 ha. Hetgeen inderdaad in casu een ernstige aanwijzing moet zijn tot aanvaarding van de voorwaarde van "een volwaardige landbouwactiviteit".

...

Op 5 juli 2005 beslist de verwerende partij om het beroep niet in te willigen en de gevraagde stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

" ...

- Wettelijke en reglementaire voorschriften

(...)

Volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse (KB dd. 07/03/1977) is het goed gesitueerd in een agrarisch gebied. (...)

Met de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen worden agrarische bedrijfsgebouwen bedoeld, met andere woorden gebouwen die behoren tot de inrichting van agrarische bedrijven. De leefbaarheid (economische rentabiliteit) van een bedrijf is geen determinerend criterium bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van een agrarisch bedrijfsgebouw in het agrarisch gebied. Dit is wel het geval met betrekking tot het al dan niet toelaten van een bedrijfswoning.

Bij de beoordeling van de leefbaarheid van de inrichting worden de normen, opgesteld door de administratie bevoegd voor landbouw als richtinggevend vooropgesteld. De afdeling Land heeft in haar verslag het volgende doen opmerken:

'[...] De aanvrager is gelegenheidslandbouwer en is actief met akkerbouw (3ha) waarop hij bieten, graan en aardappelen teelt. [...]

In het kader van een goede landinrichting kan er met de voorgelegde regularisatieaanvraag niet ingestemd worden. De loods werd initieel vergund voor landbouwdoeleinden, zonder interne woonfunctie. De voorziening van een bijkomende woonentiteit kan enkel aanvaard worden mits deze in functie van een volwaardige landbouwactiviteit is, waarvan in dit geval geen sprake is.'

Uit de aanvraag blijkt niet dat het om een overname of afsplitsing van het ouderlijk bedrijf gaat, noch dat het bedoeld was een tweede bedrijfswoning binnen hetzelfde bedrijf te verwezenlijken. Uit voorgaand citaat uit het verslag van de afdeling Land is het overigens duidelijk dat geen van deze benaderingen een gunstige beoordeling zouden kunnen rechtvaardigen.

(...)

In het kader van de wettelijke en reglementaire voorschriften is het ontwerp niet voor vergunning vatbaar gelet op de onverenigbaarheid met artikel 11: het betreft geen leefbaar agrarisch bedrijf, binnen hetwelk een exploitantenwoning kan gerechtvaardigd worden.

- Verenigbaarheid met een goede ruimtelijke ordening

De bouwplaats is gelegen op ± 2 km ten zuiden van de dorpskern van Opwijk en op ± 1 km ten zuidoosten van het gehucht Droeshout. Het perceel is niet gelegen aan de openbare weg, maar bevindt zich in tweede orde ten oosten van de [REDACTED] en is bereikbaar

via een losweg.

Op het goed bevindt zich een oude hoeve, bestaande uit een woning, schuur en stallen. Hiertegenaan, aan westzijde, werd de loods ingeplant. Deze heeft een breedte van 15.00 m en een lengte van 16.80 m. Binnenin werd een woongelegenheid verwezenlijkt met een breedte van 9.50 m en een lengte van 11.70 m. Naast de loods bevindt zich nog een serre ($\pm 6.00 \times 16.00\text{m}$).

De oppervlakte van de woongelegenheid (111m^2) maakt $\pm 44\%$ uit van de bebouwde oppervlakte (252m^2) van de loods en is nagenoeg van even groot belang als de bedrijfsruimte.

Langs de ■■■ is er een lintbouwontwikkeling. Deze heeft plaats in een lineaire woonzone met landelijk karakter. De loods in kwestie bevindt zich tussen dit woonlint en de ouderlijke hoeve. Het gebouw als fysisch element is in deze ruimtelijke context duldbaar.

Het voorzien van een residentiële functie is er evenwel niet te rechtvaardigen, noch uit planologisch oogpunt, noch in het kader van een behoorlijke ordening van de ruimte. Immers zijn er ter plaatse, haaks op de ■■■, drie woningen in opeenvolgende orde aanwezig. De twee gelegen in het agrarisch gebied palen bovendien niet rechtsreeks aan de voorliggende weg, maar worden ontsloten langs een losweg over het voorliggend woonkavel.

Het ontwerp is, gelet op de voorgaande beschouwingen, niet verenigbaar met een goede ruimtelijke ordening.

De voorgaande overwegingen in acht genomen kan de bestendige deputatie het beroep niet inwilligen om volgende redenen:

- De leefbaarheid van een agrarisch bedrijf is een determinerend criterium bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van een bedrijfswoning.

- De afdeling Land heeft een ongunstig advies uitgebracht om reden dat er geen sprake is van een volwaardige landbouwactiviteit.

- De oppervlakte van de woongelegenheid (111m^2) maakt $\pm 44\%$ uit van de bebouwde oppervlakte (252 m^2) van de loods en is nagenoeg van even groot belang als de bedrijfsruimte, bestemd voor de landbouwactiviteit.

- De grond paalt niet rechtsreeks aan de openbare weg, maar wordt ontsloten langs een losweg over het voorliggende woonkavel.

- Haaks op de ■■■ zijn er drie woningen in opeenvolgende orde, wat niet te stroken valt met een goede ruimtelijke inrichting van dit landelijk gebied.

...

Op beroep van de verzoekende partijen vernietigt de Raad van State met het arrest nr. 204.407 van 27 mei 2010 de beslissing van 5 juli 2005 van de verwerende partij. De vernietiging wordt op grond van de volgende motivering uitgesproken:

“ ...

5.4.1. Zoals de verwerende partij in haar memorie van antwoord opmerkt, is de

vaststelling dat er ter plaatse geen volwaardige landbouwactiviteit aanwezig is “een doorslaggevend element dat ten grondslag ligt aan de bestreden beslissing”.

In het middel wordt gesteld dat de verwerende partij “bij het nemen van de bestreden beslissing is uitgegaan van een verkeerde voorstelling van zaken” omdat in het bestreden besluit wordt vermeld dat de eerste verzoeker slechts 3ha akkergrond bewerkt, terwijl dit in werkelijkheid 6ha is.

Volgens de verwerende partij wordt echter enkel in het advies van de afdeling Land aangegeven wat de hoegrootheid is van de percelen waarop door de eerste verzoeker geteeld wordt en is de essentie de vaststelling dat de eerste verzoeker een gelegenheidslandbouwer is en dat het agrarisch bedrijf niet leefbaar is.

5.4.2. Het bestreden besluit heeft het feitelijk uitgangspunt dat er ter plaatse geen volwaardige landbouwactiviteit aanwezig is afgeleid uit het advies van de afdeling Land waarin wordt overwogen dat de eerste verzoeker “actief (is) met akkerbouw (3ha) waarop hij bieten, graan en aardappelen teelt”. In de administratieve beroepsprocedure hebben de verzoekende partijen aangevoerd dat de afdeling Land ten onrechte heeft gewaagd van 3 ha, aangezien de exploitatie in werkelijkheid 6 ha omvat en de eerste verzoeker zijn landbouwactiviteit weer voltijds zal kunnen uitoefenen na genezing van een ernstige ziekte.

*In die omstandigheden is het feitelijk uitgangspunt van het bestreden besluit dat ter plaatse geen volwaardige landbouwactiviteit aanwezig is, niet afdoende gemotiveerd.
...”*

Na de vernietiging van haar beslissing van 5 juli 2005 neemt de verwerende partij het administratief beroep van de verzoekende partijen opnieuw in behandeling en vraagt zij, alvorens een herstelbeslissing te nemen, het advies van het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling brengt op 12 augustus 2010 een ongunstig advies uit.

Op 26 augustus 2010 beslist de verwerende partij om het beroep van de verzoekende partijen te verwerpen en de gevraagde stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

1. Volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse (KB dd.07/03/1977) is het goed gesitueerd in een agrarisch gebied. Artikel 11 van het KB van 28.12.1972, betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen is van kracht:

(...)

Met de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen worden agrarische bedrijfsgebouwen bedoeld, met andere woorden gebouwen die behoren tot de inrichting van agrarische bedrijven. De leefbaarheid (economische rentabiliteit) van een bedrijf is geen determinerend criterium bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van een agrarisch bedrijfsgebouw in het agrarisch gebied. Dit is wel het geval met betrekking tot het al dan niet toelaten van een bedrijfswoning.

(...)

2. Het goed is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg. Evenmin maakt het deel uit van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling.

(...)

3. Bij de beoordeling van de leefbaarheid van de inrichting worden de normen, opgesteld door de administratie bevoegd voor landbouw als richtinggevend vooropgesteld. Duurzame landbouwwontwikkeling Vlaams-Brabant heeft in haar advies van 12 augustus 2010 het volgende doen opmerken:

- “[...] De aanvrager bewerkt de laatste jaren 6,45ha landbouwgrond waarvan meer als de helft granen en voederbieten, 1ha witloofwortelen en een beperkte oppervlakte aardappelen, spinazie...
- Het betreft geenszins een volwaardig leefbaar bedrijf.
- De afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling is van mening dat een tweede bedrijfswoning op deze site niet kan aanvaard worden, gezien de ligging en de beperkte landbouwactiviteiten en de aanwezigheid van een bedrijfswoning in de oude hoevegebouwen.

Uit de aanvraag blijkt niet dat het om een overname of afsplitsing van het ouderlijk bedrijf gaat, noch dat het bedoeld was een tweede bedrijfswoning binnen hetzelfde bedrijf te verwezenlijken. Uit voorgaand citaat uit het verslag van Duurzame landbouwwontwikkeling Vlaams-Brabant is het overigens duidelijk dat geen van deze benaderingen een gunstige beoordeling zouden kunnen rechtvaardigen.

(...)

4. Daarnaast is het voorzien van een residentiële functie niet te rechtvaardigen, noch uit planologisch oogpunt, noch in het kader van een behoorlijke ordening van de ruimte. Immers zijn er ter plaatse, haaks op de ■■■, drie woningen in opeenvolgende orde aanwezig. De twee gelegen in het agrarisch gebied palen bovendien niet rechtstreeks aan de voorliggende weg, maar worden ontsloten langs een losweg over het voorliggend woonkavel.

(...)

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

- de leefbaarheid van een agrarisch bedrijf is een determinerend criterium bij de beoordeling van een bedrijfswoning, in dit geval zelfs een tweede bedrijfswoning. Duurzame Landbouwwontwikkeling Vlaams-Brabant bracht een ongunstig advies uit om reden dat er geen sprake is van een volwaardig leefbaar bedrijf;
- de oppervlakte van de woongegelegenheid (111 m²) maakt ±44 uit van de bebouwde oppervlakte (252m²) van de loods en is nagenoeg van even groot belang als de bedrijfsruimte bestemd voor landbouwactiviteiten;
- het perceel paalt niet rechtstreeks aan de openbare weg, maar wordt ontsloten langs een losweg over de voorliggende woonkavel;
- haaks op de ■■■ zijn er drie woningen in opeenvolgende orde, wat niet te stroken valt met een goede ruimtelijke ordening van dit landelijk gebied.

...”

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat de tijdigheid van het beroep betreft

Standpunt van de partijen

1.

De verwerende partij doet gelden dat het beroep te laat ingediend en bijgevolg onontvankelijk is:

“ ...

In casu werd het beroepschrift ingediend door de lasthebber van de verzoekende partijen, namelijk hun raadsman mr. ■■■. De bestreden beslissing werd op 20.09.2010 met een aangetekende brief betekend aan mr. ■■■ (stuk 28).

De kennisgeving van de beslissing van de deputatie aan een persoon van wie op goede gronden kan worden vermoed dat de aanvrager(s) hem als lasthebber heeft aangesteld om zijn belangen terzake te behartigen, geldt als kennisgeving aan de lastgever zelf.

Overwegende dat de kennisgeving aan een persoon van wie op goede gronden kan worden vermoed dat de aanvrager hem als lasthebber heeft aangesteld om zijn belangen ter zake te behartigen, op het eerste gezicht geldt als kennisgeving aan de lastgever zelf; dat in de onderhavige zaak die goede gronden bestonden, doordat een advocaat die tot bewijs van het tegendeel moet worden vermoed gemachtigd te zijn om een beroepschrift te ondertekenen, ook moet worden vermoed gemachtigd te zijn om namens zijn cliënt kennis te krijgen van het resultaat van die beroepsprocedure; dat zulks de vergunningverlenende overheid niet verbiedt om aan de aanvrager zelf kennis te geven van haar beslissing, onder meer wanneer zij twijfels heeft omtrent het bestaan van het mandaat; dat in de onderhavige zaak echter geen reden lijkt te bestaan om zulke twijfels te hebben, nu uit de beroepsakte tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Tongeren uitdrukkelijk blijkt dat de advocaat optreedt als raadsman van zijn cliënten; dat niet wordt aangevoerd noch op het eerste gezicht uit de overgelegde stukken blijkt dat de aanvragers vóór de kennisgeving op 27 februari 2002 hebben verklaard dat zij het mandaat van hun raadsman hadden ingetrokken of beperkt; dat op het eerste gezicht de verwerende partij terecht doet gelden dat de bestreden beslissing rechtsgeldig werd betekend door middel van voornoemde, aan de toenmalige raadsman van verzoeker aangetekend verstuurd brief van 27 februari 2002.

R.v.St. nr. 111.878, 24 oktober 2002 (...).

Uit geen enkel gegeven blijkt dat de verzoekende partijen het mandaat van hun raadsman in het kader van de administratieve procedure voor de deputatie hebben ingetrokken of beperkt.

Het loutere feit dat zij tijdens de procedure voor de Raad van State (rolnummer 165.715/X-12.473) na verloop van tijd beroep hebben gedaan op een andere raadsman wijzigt niets aan deze vaststelling.

Aangezien de bestreden beslissing werd betekend op 20.09.2010 is het beroep tot nietigverklaring, gedateerd op 16.12.2010, manifest laattijdig en bijgevolg onontvankelijk.

...”

2.

De verzoekende partijen beantwoorden de exceptie als volgt:

“ ...

De verwerende partij werpt op dat het beroep tot nietigverklaring laattijdig is en bijgevolg onontvankelijk, vermits de bestreden beslissing zou zijn betekend aan de lasthebber van verzoekers, m.n. de heer ■■■, per aangetekend schrijven d.d. 20 september 2010 en dat het beroep gedateerd werd op 16 december 2010.

Verwerende partij verwijst daarbij naar een arrest van de Raad van State (nr. 111.878 d.d. 24 oktober 2002) (...).

In een arrest nr. 206.889 d.d. 12 augustus 2010 wordt deze rechtspraak van de Raad van State enigszins verfijnd.

De Raad van State overweegt: “In de plaats van een betekening aan de verzoeker zelf, kan ook een betekening volstaan aan de advocaat-lasthebber die hij zou hebben aangesteld om zijn belangen terzake te behartigen. (...) Waar het om gaat, is of de overheid al dan niet op goede gronden mag vermoeden dat de advocaat in de administratieve procedure gemachtigd is om namens zijn cliënt geldig kennis te krijgen van het resultaat van die procedure. Mag het bestuur er redelijkerwijze op vertrouwen dat dit het geval was, dan geldt de kennisgeving van de beslissing aan de lasthebber als een kennisgeving aan de lastgever zelf.”

In casu werd de heer ■■■ lopende het geding voor de Raad van State tegen de beslissing van de Bestendige Deputatie d.d. 5 juli 2005 opgevolgd door de huidige raadsman van verzoekers, Meester Mario VANDEVELDE.

De Bestendige Deputatie van de Provincieraad van Vlaams-Brabant was op de hoogte van de wisseling van raadsman, nu de huidige raadsman van verzoekers per schrijven d.d. 13 juni 2007 aan de raadsman van de Bestendige Deputatie, die dezelfde is als in de huidige procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, de opvolging kenbaar heeft gemaakt:

“In gerefereerd dossier schrijf ik u aan als nieuwe raadsman van de heer ■■■ en mevrouw ■■■, (...), zulks in opvolging van meester ■■■.”

In casu waren dus geen “goede gronden” meer voorhanden waarop de Bestendige Deputatie mocht vermoeden dat de heer ■■■ nog steeds gemachtigd was om kennis te krijgen van enige (nieuwe) beslissing.

De Bestendige Deputatie was er immers van op de hoogte dat verzoekers beroep hadden gedaan op een nieuwe raadsman om hun belangen terzake te behartigen.

Bijgevolg werd de bestreden beslissing nog niet regelmatig betekend aan verzoekers, zodat huidig vernietigingsberoep tijdig en onontvankelijk is.

...”

Beoordeling door de Raad

Uit het dossier blijkt dat de verwerende partij de bestreden beslissing op 20 september 2010 met een aangetekende brief aan advocaat [REDACTED] heeft betekend. Genoemde advocaat heeft namens de verzoekende partijen op 17 december 2004 het administratief beroepschrift bij de verwerende partij ingediend.

Een advocaat die tot bewijs van het tegendeel moet worden vermoed gemachtigd te zijn om een beroepschrift te ondertekenen, moet ook worden vermoed gemachtigd te zijn om namens zijn cliënten kennis te krijgen van het resultaat van die beroepsprocedure. Het blijkt nochtans dat Mario VANDEVELDE in de loop van het geding bij de Raad van State [REDACTED] als advocaat van de verzoekende partijen is opgevolgd. Uit het bij de wederantwoordnota gevoegde stuk blijkt dat advocaat Mario VANDEVELDE de opvolging per fax op 13 juni 2007 aan de verwerende partij heeft meegedeeld. De verwerende partij had dan ook geen 'goede gronden' om aan te nemen dat advocaat [REDACTED] nog gemachtigd was om kennis van de bestreden beslissing te krijgen.

Bij ontstentenis van een rechtsgeldige betekening in overeenstemming met artikel 4.8.16, §2, 1°, a VCRO heeft de wettelijke beroepstermijn van dertig dagen dan ook geen aanvang genomen.

De exceptie is ongegrond.

B. Ontvankelijkheid wat het belang van de verzoekende partijen betreft

De verzoekende partijen beschikken als aanvragers op grond van artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 1° VCRO over het rechtens vereiste belang bij beroep.

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 de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur:

“ ...

doordat verzoekende partijen na tussenkomst van het arrest van de Raad van State d.d. 27 mei 2010 en voorafgaandelijk aan de thans bestreden beslissing (...) niet meer gehoord zijn.

***Terwijl,** de hoorplicht o.a. bedoeld is om de overheid op volledige wijze in te lichten, in het raam van de zorgvuldigheidsplicht bij de feitenvinding.*

De overheid moet kunnen beschikken over alle elementen en de betrokken burger moet de gelegenheid krijgen om over alle elementen, waarop de overheid zich zal baseren om zijn beslissing te nemen, zijn standpunt uiteen te zetten (...).

De hoorplicht moet zo breed mogelijk worden toegepast.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling op 12

augustus 2010 een ongunstig advies zou hebben uitgebracht.

De Bestendige Deputatie heeft zich op dit advies gebaseerd om tot de bestreden beslissing te komen.

Verzoekende partijen hebben echter nooit kennis gekregen van de inhoud van het advies d.d. 12 augustus 2010, laat staan dat zij hun standpunt over dit advies hebben kunnen uiteenzetten omdat zij nooit zijn uitgenodigd op enige hoorzitting na tussenkomst van het arrest van de Raad van State d.d. 27 mei 2010.

***Zodat,** dit een schending uitmaakt van de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.*

...

2.

De verwerende partij antwoordt daarop als volgt:

“ ...

In het vernietigingsarrest van 27.05.2010 oordeelt de Raad van State dat het feitelijk uitgangspunt van het vorige bestreden besluit, namelijk dat ter plaatse geen volwaardige landbouwactiviteit aanwezig is, niet afdoende is gemotiveerd aangezien in de administratieve beroepsprocedure werd aangevoerd dat de exploitatie in werkelijkheid 6 ha, en niet 3 ha, omvat en de eerste verzoekende partij zijn landbouwactiviteit weer voltijds zal kunnen uitoefenen na genezing van een ernstige ziekte.

In de bestreden beslissing wordt rekening gehouden met de overwegingen van het voornoemde arrest. Er wordt, gelet op de argumentatie van de verzoekende partijen met betrekking tot het vorige advies van de Afdeling Land, een nieuw advies gevraagd aan de Afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling (voordien de Afdeling Land). Deze verleent op 12.08.2010 een advies waarin wordt overwogen dat de eerste verzoekende partij de laatste jaren slechts 6,45ha landbouwgrond bewerkt zodat moet worden vastgesteld dat het geenszins een volwaardig leefbaar bedrijf betreft.

Gelet op de kritiek van de verzoekende partijen op het vorige advies van de Afdeling Land, is de vraag om een nieuw advies van de Afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling na het vernietigingsarrest van de Raad van State volledig conform het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verwerende partij kan na het vernietigingsarrest van de Raad van State de procedure hervatten op het punt waar ze verkeerd is gelopen, in casu de motivering van de feitelijke uitgangspunten van de verzoekende partijen tijdens de administratieve beroepsprocedure.

(...)

Het is geenszins vereist dat de verzoekende partijen opnieuw worden gehoord. De verzoekende partijen zijn immers gehoord op 05.07.2005 en sindsdien hebben zich geen nieuwe feiten voorgedaan. De verzoekende partijen hebben hun standpunt reeds kunnen meedelen zodat moet worden vastgesteld dat de overheid voldoende geïnformeerd is en het opnieuw horen van de verzoekende partijen niets kan toevoegen aan onderhavige zaak.

(...)

De feitelijke uitgangspunten zijn naar aanleiding van de nieuwe beslissing in feite en in rechte getoetst (cf. zie ook advies Afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling) zodat van

enige schending van de hoorplicht geen sprake kan zijn.

Overigens moet worden vastgesteld dat de verzoekende partijen de vaststellingen in het advies van de Afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling van 12.08.2010 niet betwisten.

...

3.

In hun wederantwoordnota herhalen de verzoekende partijen dat het ongunstig advies van 12 augustus 2010 van de afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling een "nieuw feit" uitmaakt, zodat zij in de gelegenheid hadden moeten worden gesteld om hun standpunt daarover uiteen te zetten. De verzoekende partijen voegen daaraan toe, in replek op het verweer dat zij de juistheid van de in het advies gedane vaststellingen niet betwisten, dat er van hen niet mag worden verwacht dat zij een advies becommentariëren of betwisten waarvan zij de inhoud niet kennen.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partijen roepen de schending in van de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Als ongeschreven beginsel van behoorlijk bestuur geldt de hoorplicht maar bij ontstentenis van een normatieve verplichting tot horen. In graad van administratief beroep legt artikel 4.7.23, § 1, eerste lid VCRO een hoorplicht op. Het bepaalt dat de deputatie haar beslissing neemt nadat zij of haar gemachtigde de betrokken partijen op hun verzoek schriftelijk of mondeling heeft gehoord. De vraag of op de verwerende partij de plicht rustte om de verzoekende partijen te horen alvorens over de aanvraag te beslissen, moet dus ook in het licht van artikel 4.7.23, §1 VCRO worden beoordeeld. Het door de verzoekende partijen ingeroepen beginsel van behoorlijk bestuur heeft in verhouding tot artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO, bij ontstentenis van een nadere bepaling van de verplichting tot horen op verzoek, een aanvullende werking, in die zin dat het optreden van het vergunningverlenend bestuursorgaan moet worden getoetst aan de waarborgen die het bestuur op grond van het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur moet nakomen.

2.

Het voormelde artikel 4.7.23, § 1, eerste lid VCRO bepaalt dat de verplichting tot het horen van de betrokken partijen maar geldt bij een verzoek daartoe. Het horen kan mondeling en ook schriftelijk gebeuren.

In hun administratief beroepschrift van 17 december 2004 bij de verwerende partij hebben de verzoekende partijen gevraagd om te worden gehoord. Het wordt niet betwist dat de verzoekende partijen op 5 juli 2005 werden gehoord.

Een dag vóór de hoorzitting hadden de verzoekende partijen bij de verwerende partij een nota ingediend om te reageren op het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. In die nota voerden zij onder meer aan dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar ten onrechte van een oppervlakte van 3 ha akkerbouw uitging, daar waar de bewerkte oppervlakte 6 ha bedroeg. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar had zich daarvoor verlaten op het advies van 22 september 2004 van de afdeling Land die oordeelde dat de eerste verzoekende partij *'gelegenheidslandbouwer (is) en (...) actief (is) met akkerbouw (3 ha) waarop hij bieten, graan en aardappelen teelt'*. De verwerende partij zag haar weigeringsbeslissing van 5 juli 2005 door de Raad van State vernietigd omdat zij geen rekening met die argumentatie van de verzoekende partijen had gehouden. Het feitelijk uitgangspunt dat er ter plaatse geen

volwaardige landbouwactiviteit aanwezig is, was in die omstandigheden volgens de Raad van State niet afdoende gemotiveerd.

Na de vernietiging door de Raad van State heeft de verwerende partij het administratief beroep van de verzoekende partijen opnieuw in behandeling genomen. Zij heeft daartoe het advies van de afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling van het departement Landbouw en Visserij ingewonnen. Het motief in de bestreden beslissing dat de verzoekende partijen geen volwaardig leefbaar bedrijf exploiteren, wordt uit het ongunstig advies van 12 augustus 2010 van de afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling afgeleid.

Uit hun bij de verwerende partij op 17 december 2004 ingediende administratief beroepschrift blijkt dat de verzoekende partijen op de hoogte waren van het eerste advies van 22 september 2004 van de afdeling Land. De verzoekende partijen voeren aan dat het tweede advies van 12 augustus 2010 van de afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling als dusdanig een “nieuw feit” uitmaakt en dat zij in de gelegenheid hadden moeten worden gesteld om hun standpunt daarover mee te delen. Dat volstaat nochtans niet om te besluiten dat de verwerende partij hen opnieuw had moeten horen. Dat zou maar het geval zijn als de verwerende partij nieuwe gegevens of elementen in rekening heeft gebracht bij de beoordeling van het administratief beroep van de verzoekende partijen.

De verzoekende partijen beperken zich ertoe te stellen dat het tweede advies een “nieuw feit” uitmaakt. Zij maken geen vergelijking tussen beide adviezen om aan te tonen dat de verwerende partij nieuwe gegevens in aanmerking heeft genomen die tot een wederwoord noopten. De tegenwerping in de wederantwoordnota dat er van de verzoekende partijen niet mag worden verwacht *‘dat zij een advies becommentariëren of betwisten waarvan zij de inhoud niet kennen’*, kan niet worden aangenomen. Zo al niet in hun verzoekschrift, hadden de verzoekende partijen, na neerlegging van het administratief dossier, zeker in hun wederantwoordnota een vergelijking tussen beide adviezen kunnen maken of de juistheid van de in het tweede advies gedane vaststellingen kunnen betwisten.

Het tweede advies van 12 augustus 2010 blijkt, met uitzondering van de bewerkte oppervlakte, in vergelijking met het eerste advies feitelijk ook geen nieuwe gegevens of elementen te bevatten. In het eerste advies wordt er van ‘een gelegenheidslandbouwer’ gewag gemaakt en wordt de exploitatie niet als een volwaardige landbouwexploitatie bestempeld, zodat een bijkomende woonentiteit niet kan worden aanvaard. Ook het tweede advies stelt dat het niet om een volwaardig leefbaar bedrijf gaat en noemt de ter plaatse uitgeoefende landbouwactiviteiten ‘beperkt’, zodat een tweede bedrijfswoning niet kan worden aanvaard. Beide adviezen wijzen daarnaast op de ligging van het goed, in tweede bouwlijn, dat door een onverharde wegenis wordt ontsloten.

Het tweede advies wijkt af van het eerste waar het de bewerkte oppervlakte betreft. Het eerste advies gaat uit van een akkerbouw van 3 ha, het tweede advies gewaagt van 6,45 ha landbouwgrond die wordt bewerkt. De bewerkte oppervlakte van 6,45 ha waarvan sprake in het tweede advies, is evenmin een nieuw feit waarvan de verzoekende partijen onwetend waren. Zij hebben de verwerende partij er in hun nota van 4 juli 2005 op attent gemaakt dat de geëxploiteerde oppervlakte geen 3 ha maar 6 ha bedraagt.

De verzoekende partijen tonen niet aan dat de verwerende partij vanwege het advies van 12 augustus 2010 van de afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling hen de gelegenheid moest geven om opnieuw te worden gehoord.

Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

In een tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen. Het middel luidt als volgt:

“ ...

*Er is een **schending van artikel 11.4.1 van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen** doordat de Bestendige deputatie het beroep van verzoekers niet inwilligt omdat het bedrijf van verzoekers geen leefbaar agrarisch bedrijf zou betreffen, binnen hetwelk een exploitantenwoning kan gerechtvaardigd worden.*

De Bestendige Deputatie verwijst naar een ongunstig advies van de afdeling Duurzame Landontwikkeling luidens hetwelk er geen sprake zou zijn van een volwaardige landbouwactiviteit.

Volgens de Bestendige Deputatie is de leefbaarheid van een bedrijf geen determinerend criterium bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van een agrarisch bedrijfsgebouw in agrarisch gebied. Dit is wel het geval met betrekking tot het al dan niet toelaten van een bedrijfswoning.

Nog volgens de Bestendige Deputatie maakt de oppervlakte van de woongelegenheden +/- 44% uit van de bebouwde oppervlakte van de loods, waardoor zij nagenoeg van even groot belang is als de bedrijfsruimte, bestemd voor de landbouwactiviteit.

Nog volgens de Bestendige Deputatie paalt de grond niet rechtstreeks aan de openbare weg, maar wordt hij ontsloten langs een losweg over het voorliggende woonkavel.

***Terwijl, eerste onderdeel,** noch het aangehaalde artikel 11 noch enige andere bepaling van het KB van 28 december 1972 het begrip “leefbaar” definiëren.*

Dat het in deze omstandigheden Uw Raad toekomt te onderzoeken of de bestreden beslissing aan het begrip “leefbaar” zijn juiste draagwijdte heeft gegeven;

Dat, aangezien het geven van de juiste interpretatie aan een begrip, niet de opportuniteit, doch de wettigheid van de beslissing betreft, bedoeld onderzoek niet marginaal is en evenmin beperkt blijft tot wat kennelijk onredelijk lijkt;

Overwegende dat artikel 11.4.1. van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, luidt als volgt:

“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 verblijfsgelegenheid voor zoverre deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven. (...)”

De bestreden beslissing citeert deze bepaling en verduidelijkt vervolgens:

“Met de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen worden agrarische bedrijfsgebouwen bedoeld, met andere woorden gebouwen die behoren tot de inrichting van agrarische bedrijven. De leefbaarheid (economische rentabiliteit) (eigen onderlijning)) van een bedrijf is geen determinerend criterium bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van een agrarisch bedrijfsgebouw in het agrarisch gebied. Dit is wel het geval met betrekking tot het al dan niet toelaten van een bedrijfswoning.

Volgens de Bestendige Deputatie worden bij de beoordeling van de leefbaarheid van de inrichting de normen, opgesteld door de administratie bevoegd voor landbouw, als richtinggevend vooropgesteld.

De Bestendige Deputatie leidt uit het advies van Duurzame Landbouwwontwikkeling af dat het geen leefbaar agrarisch bedrijf betreft, binnen het welk een exploitantenwoning kan gerechtvaardigd worden, zodat het beroep niet wordt ingewilligd.

De Bestendige Deputatie heeft dus het begrip “leefbaar” geïnterpreteerd als de economische rentabiliteit van een agrarisch bedrijf. Deze interpretatie wordt zelfs expliciet vermeld in de bestreden beslissing.

Dat echter niet valt in te zien waarom het begrip “leefbaar” als “economische rentabiliteit” zou moeten worden uitgelegd.

Dat immers luidens het aangehaalde artikel 11 van het KB van 28 december 1972 de agrarische gebieden bestemd zijn voor de landbouw in de “ruime” zin;

Dat dit artikel bepaalt dat de “voor het (agrarisch) bedrijf noodzakelijke gebouwen” in de agrarische gebieden toegelaten zijn;

Overwegende dat uit de aangehaalde bepaling blijkt dat in het agrarisch gebied woningbouw niet toegelaten is, tenzij het de woning van de exploitant of tijdelijke verblijfsgelegenheid betreft;

Dat bovendien de woning of tijdelijke verblijfsgelegenheid van de exploitant slechts kan worden toegelaten indien deze laatste de exploitant is van een leefbaar bedrijf, dit is een volwaardig agrarisch bedrijf;

Dat het begrip “leefbaar” gebonden is aan de uitvoering en de toepassing van de stedenbouwwet;

Dat deze wet niet gericht is op de organisatie van, of het toezicht op de landbouw als economische bedrijvigheid, doch op de ordening van het grondgebied en de indeling ervan in gebieden dit elk bestemd en dus voorbehouden zijn voor een bepaalde soort van activiteiten zoals bewoning, nijverheid, landbouw, enz.;

Dat het begrip derhalve niet kan worden uitgelegd in de zin van “economisch leefbaar bedrijf” (R.v.St., arrest nr. 145.428 van 6 juni 2005);

Dat voor de toepassing van art. 11.4.1. van het KB van 28 december 1972 de overheid die op een regularisatieaanvraag op grond van deze bepaling beschikt, dus enkel dient na te gaan of het uit stedenbouwkundig oogpunt wel degelijk om een werkelijk

landbouwbedrijf gaat, m.a.w. of in redelijkheid kan worden aangenomen dat de betrokken bouwwerken wel degelijk een landbouwbestemming hebben (R.v.St., arrest nr. 101.252 van 29 november 2001; R.v.St., arrest nr. 145.428 van 6 juni 2005);

Dat inderdaad niet valt in te zien waarom het agrarisch bedrijf van verzoekers geen aanspraak zou hebben op een bedrijfswoning of een verblijfsgelegenheid;

Dat tenslotte noch het aangehaalde artikel 11 van het KB van 28 december 1972, noch enige andere bepaling vereisen dat de aanvragers van een vergunning strekkende tot de regularisatie van een zonder voorafgaande vergunning opgerichte woning in een landbouwloods, een economisch rendabel bedrijf runnen;

Overwegende dat uit de bestreden beslissing blijkt dat de vergunning wordt geweigerd op grond van het determinerend motief dat het geen leefbaar bedrijf betreft, waarbij “leefbaar” door de Bestendige Deputatie wordt geïnterpreteerd als “economisch rendabel”;

Wat de inplanting van een bedrijfswoning in een agrarisch gebied betreft, mag bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag echter geenszins rekening worden gehouden met factoren als de economische leefbaarheid van het bestaande landbouwbedrijf in de ruime zin, of met de uitgestrektheid van de landbouwgronden (terwijl de Bestendige Deputatie wel lijkt te menen dat een landbouwer met 3ha akkers geen leefbaar bedrijf heeft);

Terwijl, tweede onderdeel, de oppervlakte van de woongelegenheid geen determinerend criterium is om woningbouw al dan niet toe te laten in agrarisch gebied.

Dat de Bestendige Deputatie echter het beroep van verzoekers niet inwilligt omdat de oppervlakte van de woongelegenheid +/- 44% uitmaakt van de bebouwde oppervlakte van de loods.

De Bestendige Deputatie acht daarmee de woongelegenheid van nagenoeg even groot belang als de bedrijfsruimte, bestemd voor de landbouwactiviteit.

Door de oppervlakte van de woning in aanmerking te nemen bij de beoordeling van het beroep, wordt er door de Bestendige Deputatie – en dit ten onrechte – een voorwaarden gesteld die de wet of het KB van 28 december 1972 niet vereisen.

Voor wat de bedrijfsgelegenheid betreft, wordt enkel geëist dat deze een integrerend deel uitmaakt van een leefbaar agrarisch bedrijf. M.b.t. de oppervlakte van de woongelegenheid worden geen vereisten gesteld.

Door in de bestreden beslissing te verwijzen naar de oppervlakte van de woongelegenheid, voegt de Bestendige Deputatie voorwaarden toe die de wet of art. 11.4.1 van het KB van 28 december 1972 niet stelt.

Verwerende partij verwijst naar de oppervlakte van de woongelegenheid om aan te tonen dat het landbouwbedrijf van verzoekende partijen geen leefbaar bedrijf (in de economisch zin) kan zijn. Maar aangezien hierboven is aangetoond dat verwerende partij een niet wetsconforme interpretatie heeft gegeven aan het begrip “leefbaar”, kan de oppervlakte van de woning niet worden weerhouden als weigeringsmotief.

Bovendien worden in een agrarisch bedrijf geen vereisten gesteld met betrekking tot de inplanting in het gebied, zoals de bestreden beslissing doet door te motiveren dat de grond niet rechtstreeks paalt aan de openbare weg.

Door te verwijzen naar de oppervlakte van de woongelegenheden en de ontsluiting naar de openbare weg, hanteert de Bestendige Deputatie in de bestreden beslissing voorwaarden die de wet of het KB niet stelt, en die als zodanig niet kenbaar zijn voor de rechtsonderhorigen.
...

2.

De verwerende partij antwoordt als volgt op het middel:

“ ...

1. In het eerste onderdeel van het tweede middel stellen de verzoekende partijen dat de bestreden beslissing wat betreft het criterium ‘leefbaar bedrijf’ slechts rekening houdt met de economische rentabiliteit van het bedrijf zodat artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit op foutieve wijze wordt toegepast.

De verwerende partij verwijst naar het voornoemde arrest van de Raad van State van 27.05.2010 waarin het eerste onderdeel van het eerste middel ongegrond wordt verklaard op grond van de volgende overwegingen:

Artikel 11, 4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: inrichtingsbesluit) bepaalt:

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

Uit de aangehaalde bepaling blijkt dat in agrarisch gebied woningbouw niet toegelaten is, tenzij het de woning van de exploitant of een tijdelijke verblijfsgelegenheid betreft. Bovendien kan een woning of tijdelijke verblijfsgelegenheid slechts worden toegelaten indien deze hoort bij een leefbaar bedrijf, dit is een volwaardig agrarisch bedrijf.

Voor de toepassing van het geciteerde artikel 11, 4.1 van het inrichtingsbesluit dient de overheid, die over een aanvraag op grond van deze bepaling beschikt, na te gaan of het uit stedenbouwkundig oogpunt wel om een werkelijk landbouwbedrijf gaat, met andere woorden of in redelijkheid kan worden aangenomen dat de betrokken bouwwerken wel degelijk een landbouwbestemming hebben. Aan de hand van de voorgelegde stukken dient de vergunningverlenende overheid zich ervan te vergewissen of het voorliggende ontwerp geen voorwendsel is om een gebouw op te trekken dat niet in agrarisch gebied thuishoort.

5.2.3. In het bestreden besluit spreekt de verwerende partij zich uit over de vraag of de aangevraagde exploitantenwoning integrerend deel uitmaakt van een leefbaar bedrijf. De correcte stelling dat het begrip “leefbaar bedrijf” niet uit puur economisch oogpunt mag worden getoetst, impliceert niet dat de vergunningverlenende overheid bij de beoordeling van de voornoemde vraag geen acht zou mogen slaan op de

omvang van de agrarische activiteit van het bedrijf. Er anders over oordelen zou immers betekenen dat zelfs de geringste agrarische activiteit een exploitantenwoning zou verantwoorden. Het blijkt niet dat de verwerende partij het geciteerde artikel 11, 4.1 van het inrichtingsbesluit onjuist zou hebben toegepast door de aanvraag voor een “bijkomende woonentiteit” te weigeren omwille van het feit dat de aanvrager een “gelegenheidslandbouwer” is die geen volwaardige landbouwactiviteit uitoefent.

5.2.4. Het middelonderdeel wordt verworpen.
(...)

In de bestreden beslissing wordt, met verwijzing naar het advies van de Afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling van 12.08.2010, duidelijk overwogen dat de omvang van de agrarische activiteit van de eerste verzoekende partij, namelijk 6,45 ha landbouwgrond, niet van die aard is dat kan worden gesproken van een volwaardig leefbaar bedrijf. Bijgevolg wordt vastgesteld dat uit stedenbouwkundig oogpunt niet om een werkelijk landbouwbedrijf gaat, en de betrokken bouwwerken, namelijk de woning, geen landbouwbestemming hebben.

In de rand: dit wordt ook met zoveel woorden toegegeven in het verzoekschrift tot nietigverklaring. Immers, er wordt bij de uiteenzetting van de feiten uiteengezet dat naar aanleiding van de ziekte van de eerste verzoekende partij de loods gedeeltelijk werd omgevormd tot woning.

Artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit wordt bijgevolg correct toegepast door de bestreden beslissing.

Het eerste onderdeel van het tweede middel is ongegrond.

2. In het tweede onderdeel van het tweede middel argumenteren de verzoekende partijen dat de oppervlakte van de woning en de ontsluiting naar de straat onterecht deel zouden uitmaken van de toetsing van de aanvraag aan artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit.

Echter, uit de bestreden beslissing blijkt duidelijk dat de voornoemde overwegingen kaderen in de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening zodat de argumentatie juridische grondslag mist. Bovendien is in het eerste onderdeel uiteengezet dat artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit op correcte wijze is toegepast, zodat moet worden vastgesteld dat het tweede onderdeel van het tweede middel een kritiek is op overtollige motieven.

...”

3.

De verzoekende partijen hernemen in hun wederantwoordnota het middel en voegen daar, wat het eerste onderdeel betreft, het volgende aan toe in antwoord op het verweer van de verwerende partij:

“ ...

Verwerende partij betoogt in haar antwoordnota dat moet worden vastgesteld dat het uit stedenbouwkundig oogpunt niet om een werkelijk landbouwbedrijf gaat, en de betrokken bouwwerken, namelijk de woning, geen landbouwbestemming hebben.

Deze stelling kan niet worden gevolgd, nu er aan verzoekers op 26 juli 1994 een

bouwvergunning werd afgeleverd voor het “bouwen van een hangar voor landbouwdoeleinden” (...).

Indien de redenering van verwerende partij zou worden gevolgd (...) dan zou deze vergunning nooit mogen verleend zijn geworden.

Het beschikkend gedeelte van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar luidde bij deze bouwvergunning als volgt:

“GUNSTIG. Het terrein is volgens het gewestplan (...) gelegen in agrarisch gebied. (...) Het ingediend ontwerp wordt door zijn inplanting, bestemming en het materiaalgebruik geïntegreerd in het geheel van het bestaand landbouwbedrijf. Het ingediend ontwerp is dus aanvaardbaar.” (...).

Verzoekers beschikken dus wel degelijk over een werkelijk landbouwbedrijf vanuit stedenbouwkundig oogpunt.

Door het tegendeel te beweren, wordt zoveel gezegd als zouden alle bouwconstructies van het landbouwbedrijf van verzoekers onverenigbaar zijn met hun ligging.

Dan zou geen enkel bouwwerk van verzoekers in het agrarisch gebied vergunbaar (geweest) zijn.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (vervolgens: Inrichtingsbesluit) bepaalt onder meer:

“ ...

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 verblijfsgellegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven.

...”

Uit artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit blijkt dat in agrarisch gebied woningbouw niet toegelaten is, tenzij het de woning van de exploitant of een tijdelijke verblijfsgellegenheid betreft. Bovendien kan een woning of tijdelijke verblijfsgellegenheid maar worden toegelaten indien deze hoort bij een leefbaar bedrijf, dat wil zeggen een volwaardig agrarisch bedrijf.

Voor de toepassing van het geciteerde artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit moet het vergunningverlenende bestuursorgaan nagaan of het uit stedenbouwkundig oogpunt wel om een werkelijk landbouwbedrijf gaat, met andere woorden of er in redelijkheid kan worden aangenomen dat de betrokken bouwwerken wel degelijk een landbouwbestemming hebben. Aan de hand van de voorgelegde stukken moet het vergunningverlenende bestuursorgaan zich ervan vergewissen of het ingediende ontwerp niet als voorwendsel dient om een gebouw op te trekken dat niet in agrarisch gebied thuishoort.

In de bestreden beslissing spreekt de verwerende partij zich uit over de vraag of de aangevraagde exploitantenwoning integrerend deel uitmaakt van een leefbaar landbouwbedrijf.

De correcte stelling van de verzoekende partijen dat het begrip 'leefbaar bedrijf' niet uit puur economisch oogpunt mag worden getoetst, houdt niet in dat het vergunningverlenende bestuursorgaan bij de beoordeling van die vraag geen rekening zou mogen houden met de omvang van de agrarische activiteit van het bedrijf. Er anders over oordelen, zou betekenen dat zelfs de geringste agrarische activiteit een exploitantenwoning zou verantwoorden. Op de vaststelling in de bestreden beslissing dat er ter plaatse maar beperkte landbouwactiviteiten worden verricht, leveren de verzoekende partijen in het middel geen kritiek.

Vergeefs beroepen de verzoekende partijen zich op de aan hen afgegeven bouwvergunning van 26 juli 1994. De afgifte van die bouwvergunning in 1994 betekent niet dat de kwalificatie als leefbaar landbouwbedrijf ten eeuwigden dage zou zijn verworven en dat het vergunningverlenende bestuursorgaan ter gelegenheid van latere aanvragen niet meer zou mogen onderzoeken of er (nog) wel sprake is van een volwaardig agrarisch bedrijf zoals vereist door artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit.

2.

Het motief in de bestreden beslissing dat de verzoekende partijen geen volwaardig leefbaar bedrijf exploiteren, leidt de verwerende partij af uit het ongunstig advies van 12 augustus 2010 van de afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling. In dat advies wordt er geoordeeld dat een tweede bedrijfswoning niet kan worden aanvaard *'gezien de ligging en de beperkte landbouwactiviteiten en de aanwezigheid van een bedrijfswoning in de oude hoevegebouwen'*. In die beoordeling dat er geen sprake van een leefbaar volwaardig leefbaar bedrijf is, heeft de oppervlakte van de woongelegenheid geen rol gespeeld. De kritiek in het tweede middelonderdeel weerlegt op zich de vaststelling in de bestreden beslissing niet dat de te regulariseren woning, gelet op de beperkte landbouwactiviteiten, niet bij een volwaardig landbouwbedrijf hoort. Evenmin dienend in dat opzicht is de kritiek op het motief dat het perceel niet rechtstreeks aan de openbare weg paalt en via een losweg over de vooraan gelegen woonkavel wordt ontsloten. Ook die kritiek laat het op zich staande motief onverlet dat de ter plaatse uitgeoefende landbouwactiviteiten te beperkt zijn om van een volwaardig bedrijf te kunnen spreken.

Het blijkt niet dat de verwerende partij artikel 11. 4.1 van het Inrichtingsbesluit onjuist zou hebben toegepast door de regularisatieaanvraag voor een tweede bedrijfswoning te weigeren op grond van het motief dat er geen sprake is van een volwaardig leefbaar bedrijf.

Het middel is ongegrond.

C. Derde middel

1.

De verzoekende partijen ontleen een derde middel aan de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partijen laten het volgende gelden:

“ ...

doordat de bestreden beslissing vermeldt dat de oppervlakte van de woongelegenheid (111m²) +/- 44% uitmaakt van de bebouwde oppervlakte (252m²) van de loods.

(...)

Dat de Bestendige Deputatie (...) bij het nemen van de bestreden beslissing is uitgegaan

van een verkeerde voorstelling van zaken.

Zo vermeldt de bestreden beslissing dat de lood een breedte heeft van 15.00m en een lengte van 16.80m, terwijl de loods in werkelijkheid een lengte heeft van 20.00m en 15.00m breed is. De loods is bijgevolg in werkelijkheid 48m² groter dan vermeld in de bestreden beslissing.

Het bestuur dient zijn beslissing op een zorgvuldige wijze voor te bereiden. De beslissing dient te stoelen op een correcte feitenvinding. Het bestuur moet zich voldoende informeren om met kennis van zaken een beslissing te nemen. Een zorgvuldige besluitvorming impliceert dat het bestuur op basis van een afdoend en volledig onderzoek van het concrete geval tot zijn besluit komt.

In casu dient echter te worden vastgesteld dat de bestreden beslissing niet stoelt op een correcte feitenvinding, zodat de Bestendige Deputatie niet zorgvuldig heeft gehandeld.

En het is juist op basis van deze cijfergegevens dat de verwerende partij zich baseert om de bestreden beslissing te nemen.

Bovendien is het weigeringsmotief met betrekking tot de onverenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening onvoldoende om het weigeringsbesluit te dragen.

De overweging dat ter plaatse, haaks op de ■■■ drie woningen in opeenvolgende orde aanwezig zijn, is een loutere vaststelling, doch geen concreto toetsing van de aanvraag met de verenigbaarheid van de goede ruimtelijke ordening uitmaakt.

...

2.

De verwerende partij repliceert als volgt:

“ ...

1. In hoofddorde moet worden vastgesteld dat de vergunning wordt geweigerd omdat zij strijdig is met artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit (zie de uiteenzetting onder het tweede middel).

De argumentatie van de verzoekende partijen is bijgevolg een kritiek op overtollige motieven.

(...)

2. In ondergeschikte orde moet worden vastgesteld dat het aanvraagdossier en de argumentatie van de verzoekende partijen tegenstrijdig zijn en dat er wel degelijk sprake is van een concrete beoordeling van de goede ruimtelijke ordening.

In het aanvraagdossier is sprake van een totale oppervlakte van 303m² (stuk 1.a). In de statistiek der bouwvergunningen is sprake van een totale oppervlakte van 278m² (stuk 1.c), terwijl in de nota van de verzoekende partijen dan weer sprake is van een oppervlakte van 300m² (stuk 18). Gelet op deze tegenstrijdigheden heeft de verwerende partij de oppervlakte eigenhandig berekent. De verzoekende partijen tonen niet met concrete gegevens aan dat deze berekeningen onzorgvuldig of foutief zouden zijn. Bovendien doet het afwijkend cijfermateriaal van de verzoekende partijen geen afbreuk aan de vaststelling in de bestreden beslissing dat de oppervlakte van de woning nagenoeg een even groot belang heeft als de oppervlakte bestemd voor de landbouwactiviteiten.

*De vaststelling in de bestreden beslissing dat “haaks op de ■■■ zijn er drie woningen in opeenvolgende orde, wat niet te stroken valt met een goede ruimtelijke ordening van dit landelijk gebied” is wel degelijk een concrete beoordeling van de goede ruimtelijke ordening en verwoordt de zienswijze van de verwerende partij op de ordening van het desbetreffende agrarische gebied (cf. de aanwezigheid van het aantal woningen in agrarisch gebied). Overigens geven de verzoekende partijen niet aan waarom bovengenoemde vaststelling niet ‘concreet’ zou zijn.
...”*

3.

In hun wederantwoordnota voegen de verzoekende partijen niets inhoudelijks toe.

Beoordeling door de Raad

1.

In het middel wordt de verwerende partij verweten dat ze, waar het de oppervlakte van de loods betreft, van onjuiste feitelijke gegevens is uitgegaan. De verzoekende partijen voeren aan dat de oppervlakte van de loods 300 m² is, terwijl de bestreden beslissing een oppervlakte van 252 m² vermeldt.

De bestreden beslissing gaat, zoals de verzoekende partijen opmerken, uit van een oppervlakte van 252 m². Zoals de verwerende partij op haar beurt terecht opmerkt, vermeldt het formulier ‘statistiek van de bouwvergunningen’, een onderdeel van het door de verzoekende partijen ingediende aanvraagdossier, een oppervlakte van 278 m². De verzoekende partijen laten in hun wederantwoordnota die repliek niettemin onbeantwoord en vergenoegen zich ermee zonder meer het middel uit hun verzoekschrift te kopiëren.

De discussie over de juiste oppervlakte van de loods daargelaten, komt de kritiek van de verzoekende partijen alleszins neer op kritiek op een overtollig motief. Die kritiek doet niet af aan het motief dat de verzoekende partijen ter plaatse maar beperkte landbouwactiviteiten verrichten en dat er om die reden geen sprake is van een volwaardig agrarisch bedrijf. De verwerende partij komt tot dat oordeel los van de oppervlakte van de loods. Uit de bespreking van het tweede middel blijkt dat de verzoekende partijen er niet in slagen om de wettigheid van dat op zichzelf staande motief te weerleggen. De gebeurlijke gegrondheid van de bewering dat de oppervlakte van de loods in de bestreden beslissing is onderschat, kan om die reden niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing leiden.

2.

Om dezelfde reden is ook de kritiek op de motivering van de toets aan de goede ruimtelijke ordening kritiek op overtollige motieven. Ook al zou dat weigeringsmotief, zoals de verzoekende partijen aanvoeren, onvoldoende zijn om de bestreden beslissing te dragen, het niet weerlegde motief dat er ter plaatse geen volwaardig landbouwbedrijf wordt geëxploiteerd, volstaat op zich wel om de weigering van de aanvraag te verantwoorden.

Het middel wordt verworpen.

D. Vierde middel

1.

Een vierde middel ontlenen de verzoekende partijen aan de schending van artikel 4.3.5, §4 VCRO en luidt als volgt:

“ ...

doordat de verwerende partij de vergunning weigert omdat het perceel van verzoekende partijen niet rechtstreeks aan de openbare weg paalt.

Terwijl art. 4.3.5. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening luidt als volgt:

§1. Een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een gebouw met als hoofdfunctie ‘wonen’, ‘verblijfsrecreatie’, ‘dagrecreatie’, (...) kan slechts worden verleend op een stuk grond, gelegen aan een voldoende uitgeruste weg, die op het ogenblik van de aanvraag reeds bestaat.

(...)

§4. De voorwaarde, vermeld in §1, is niet van toepassing:

1° (...)

2° voor land- of tuinbouwbedrijven en voor bedrijfswoningen van een land- of tuinbouwbedrijf;

(...)

Zodat, dit een schending uitmaakt van art. 4.3.5. § 4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

...”

2.

De verwerende partij repliceert als volgt

“ ...

1. In hoofdorde moet worden vastgesteld dat de vergunning wordt geweigerd omdat zij strijdig is met artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit (zie de uiteenzetting onder het tweede middel).

De argumentatie van de verzoekende partijen is bijgevolg een kritiek op overtollige motieven.

(...)

2. In ondergeschikte orde merkt de verwerende partij op dat de vergunning niet wordt geweigerd omdat de woningen niet aan een voldoende uitgeruste weg zouden zijn gelegen conform artikel 4.3.5, §4 VCRO.

De overweging “het perceel paalt niet rechtstreeks aan de openbare weg, maar wordt ontsloten langs een losweg over het voorliggende woonkavel” kadert in de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening zodat een verwijzing naar artikel 4.3.5 VCRO niet dienend is.

...”

3.

In hun wederantwoordnota voegen de verzoekende partijen niets inhoudelijks toe.

Beoordeling door de Raad

In het vierde middel betwisten de verzoekende partijen de wettigheid van het motief in de bestreden beslissing dat het perceel niet rechtstreeks aan de openbare weg paalt, maar via een losweg over de voorliggende woonkavel wordt ontsloten. Zij menen dat hun aanvraag op grond van artikel 4.3.5, §4, 2° VCRO niet aan de voorwaarde van de ligging aan een voldoende uitgeruste weg is onderworpen.

Het motief dat er geen sprake is van een volwaardig landbouwbedrijf zoals vereist door artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit, volstaat om de bestreden beslissing te dragen. Zoals het derde middel, laat ook het vierde middel dit motief onverlet en komt het neer op kritiek op een overtollig motief. De gebeurlijke gegrondheid van het middel kan dan ook niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing leiden.

Het middel wordt verworpen.

E. Vijfde middel

1.

De verzoekende partijen ontleen een vijfde middel aan de schending van het vertrouwensbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Naar het oordeel van de verzoekende partijen schendt de bestreden beslissing om de volgende redenen het vertrouwensbeginsel:

“ ...

Doordat, de bestreden beslissing is genomen op grond van volgende motieven:

- De oppervlakte van de woongelegenheden (111 m²) maakt +/- 44 uit van de bebouwde oppervlakte (252m²) van de loods en is nagenoeg van even groot belang als de bedrijfsruimte bestemd voor landbouwactiviteiten;
- Het perceel paalt niet rechtstreeks aan de openbare weg, maar wordt ontsloten langs een losweg over de voorliggende woonkavel;

Terwijl, de verwerende partij gedurende de procedure voor de Raad van State in haar memorie heeft gesteld dat de vaststelling dat er geen volwaardige landbouwactiviteit aanwezig is en het bouwen in tweede orde t.o.v. de reeds aanwezige lintbebouwing aan de ■■■ de essentiële en doorslaggevende elementen zijn die grondslag lagen aan de eerste (en vernietigde) beslissing van de verwerende partij.

Thans worden de andere motieven uit de eerste beslissing opnieuw opgevoerd om de thans bestreden beslissing te motiveren.

Zodat, dit een schending uitmaakt van vertrouwensbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

...”

2.

De verwerende partij antwoordt het volgende:

“ ...

1. In hoofddorde moet worden vastgesteld dat de vergunning wordt geweigerd omdat zij strijdig is met artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit (zie de uiteenzetting onder het tweede middel).

De argumentatie van de verzoekende partijen is bijgevolg een kritiek op overtollige motieven.

(...)

2. In ondergeschikte orde merkt de verwerende partij op dat niet wordt uiteengezet op welke wijze het vertrouwen van de verzoekende partijen zou zijn geschonden.

Het vertrouwensbeginsel houdt in dat gerechtvaardigde verwachtingen die door het bestuur bij de rechtsonderhorige zijn gewekt, zo enigszins mogelijk moeten worden gehonoreerd, op gevaar af anders het vertrouwen dat de rechtsonderhorigen in het bestuur stellen, te misleiden.

(...)

De verzoekende partijen tonen niet aan dat zij aanspraak kunnen maken op 'gerechtvaardigde' 'gewekte' verwachtingen en evenmin dat zij door de verwerende partij zouden zijn misleid.

Het loutere feit dat in het kader van het vernietigingsberoep bij de Raad van State bepaalde argumenten van een beslissing naar voor worden geschoven, heeft uiteraard niet tot gevolg dat andere argumenten niet meer kunnen worden gebruikt bij een nieuwe beslissing.

..."

3.

In hun wederantwoordnota voegen de verzoekende partijen niets inhoudelijks toe.

Beoordeling door de Raad

De verzoekende partijen zien in de bestreden beslissing een schending van het vertrouwensbeginsel omdat de verwerende partij motieven uit de oorspronkelijke beslissing hanteert die in het verweer bij de Raad van State niet of niet als doorslaggevend naar voren werden geschoven. Zij menen daaruit het vertrouwen te mogen putten dat de verwerende partij die motieven in de bestreden beslissing niet meer te berde zou brengen.

De vraag hoe ernstig het is om het vertrouwensbeginsel in die zin op te vatten en dat de verwerende partij bepaalde motieven niet meer mag gebruiken omdat ze daarover in het geding bij de Raad van State zou hebben gezwegen, wordt in het midden gelaten. Er moet worden vastgesteld dat ook dit middel niet afdoet aan het op zichzelf staande motief dat er geen sprake is van een volwaardig landbouwbedrijf in de zin van artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit. Ook volgens het vertrouwensbeginsel zoals de verzoekende partijen het definiëren, kon de verwerende partij zich van dat motief bedienen.

Het middel wordt verworpen.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk maar ongegrond.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 300 euro, ten laste van de verzoekende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 20 mei 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