

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2014/0031 van 14 januari 2014
in de zaak 1213/0188/A/4/0167

In zake: De **SECRETARIS-GENERAAL** van het departement LANDBOUW EN VISSERIJ

vertegenwoordigd door:
de heer Wim STOOPT

verzoekende partij

tegen:

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

vertegenwoordigd door:
mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld door neerlegging ter griffie van een verzoekschrift op 19 november 2012, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 20 september 2012.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene van 7 mei 2012 verworpen.

De deputatie heeft aan mevrouw Susan VAN ACKER (hierna: de aanvrager) een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden voor het oprichten van een tuinbouwloods.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te 9190 Stekene, Lekestraat 33 en met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie D, nummers 249E, 251 en 252.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

Met een beschikking van 21 oktober 2013 werd de behandeling van het beroep verwezen naar de vierde kamer.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 12 november 2013, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Nathalie DE CLERCQ heeft verslag uitgebracht.

De heer Wim STOOP die verschijnt voor de verzoekende partij en mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN die verschijnt voor de verwerende partij zijn gehoord.

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

III. FEITEN

Op 29 februari 2012 (datum van het ontvangstbewijs) dient de aanvrager bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“de oprichting van een tuinbouwloods”*.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan ‘St. Niklaas-Lokeren’, gelegen in 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 departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling adviseert op 13 maart 2012 als volgt:

“ ...

Deze aanvraag (tuinaanleg met plantenkweek) kan hoogstens als een aan de landbouw verwant bedrijf worden beschouwd zoals bepaald in de typevoorschriften (Besluit VI. Reg. van 11 april 2008).

Gezien hier een nieuwe inplanting wordt aangevraagd (er is geen woning en bestaande gebouwen op het perceel) is de aanvraag strijdig met de desbetreffende typevoorschriften.

...”

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 25 april 2012 het volgende ongunstig advies:

“ ...

Overwegende dat voorliggende aanvraag principieel niet in overeenstemming is met de planologische voorzieningen van het hoger genoemd gewestplan;

Overwegende dat het goed niet is gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd plan van aanleg, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling; het blijft de bevoegdheid van de overheid de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats,

*gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde gewestplan;
Overwegende dat de bouwheer een loods wenst op te richten voor opslag van materiaal
en materieel ifv een plantenkwekerij;
Overwegende dat niet wordt aangetoond dat het om een leefbaar tuinbouwbedrijf gaat;
Overwegende dat de nota van de architect enkel melding maakt van het feit dat het
terrein momenteel wordt gebruikt als kerstboomplantage en dat bestaande beplanting
wordt verwijderd waar nodig voor het optrekken van de loods;
Gelet ook op het ongunstig advies van het Departement Landbouw en Visserij van 13
maart 2012 waarin gesteld wordt dat deze aanvraag (tuinaanleg met plantenkweek)
hoogstens als een aan de landbouw verwant bedrijf kan worden beschouwd, doch dat
gezien het hier een nieuwe inplanting betreft dit strijdig is met de typevoorschriften
(besluit Vlaamse Regering van 11 april 2008);
Overwegende dat wij ons aansluiten bij dit negatief advies;
Gelet op hetgeen voorafgaat mag geconcludeerd worden dat het ingediende project niet
als volwaardige tuinbouwactiviteit kan beschouwd worden en de goede ruimtelijke
draagkracht van het landelijke gebied zal verstoren;*

Advies en eventueel voorstel van voorwaarden:

Voorliggende aanvraag is niet vatbaar voor stedenbouwkundige vergunning.

...

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene verleent op 7 mei 2012 een stedenbouwkundige vergunning aan de aanvrager. Het college motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

*Overwegende dat voorliggende aanvraag principieel niet in overeenstemming is met de planologische voorzieningen van het hoger genoemd gewestplan;
Overwegende dat het goed niet is gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd plan van aanleg, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling; het blijft de bevoegdheid van de overheid de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde gewestplan;
Overwegende dat de bouwheer een loods wenst op te richten voor opslag van materiaal en materieel ifv een plantenkwekerij;
Overwegende dat de nota van de architect melding maakt van het feit dat het terrein momenteel wordt gebruikt als kerstboomplantage en dat bestaande beplanting wordt verwijderd waar nodig voor het optrekken van de loods;
Overwegende dat tuinaanlegbedrijven die ook aan plantenkweek doen in agrarisch gebied kunnen bouwen in functie van de plantenkweek die wel degelijk als agrarische activiteit wordt beschouwd;
Overwegende dat wij ons niet aansluiten bij het negatief advies van het Departement Landbouw en Visserij;
Overwegende dat wij ons aansluiten bij de voordelig gunstige adviezen van de gemeentelijke brandweer, de gemeentelijke milieuambtenaar, de gemeentelijke dienst Groen en Natuur en de gemeentelijke dienst Wegen en Waterlopen;
Gelet op hetgeen voorafgaat mag geconcludeerd worden dat het ingediende project de goede ruimtelijke ordening van het landelijke gebied niet zal verstoren en bijgevolg vatbaar is voor stedenbouwkundige vergunning*

...

De vergunning wordt afgegeven onder volgende voorwaarden:

** Het advies van de gemeentelijke brandweer stipt na te leven (4blz., kopie als bijlage);*

**Het advies van de gemeentelijke milieumambtenaar stipt na te leven, namelijk aanvragen milieuvergunning klasse 3;*

**Het advies van de gemeentelijke dienst Groen en Natuur stipt na te leven, namelijk:*

-Er dient een groenscherm met een breedte van minimum 3 meter aangelegd te worden rondom de op te richten loods.

-Het groenscherm dient te bestaan uit een gesloten streekeigen struikbeplanting in combinatie met streekeigen hoogstammige bomen en dient voldoende hoog te zijn, zodat het gebouw afgeschermd wordt. De gekozen beplanting dient aangepast te zijn aan het type bodem.

Binnen de volledige zone dient per 30 m² minimum één hoogstammige boom te worden voorzien, regelmatig verspreid over de hele zone. Het groenscherm moet minimum 20 % bladhoudende en/of groenblijvende struiken bevatten.

Het groenscherm heeft een afschermende functie. De beplanting moet dus een dichte structuur hebben, permanent en gelaagd zijn en ook in de winter voldoende afscherming bieden.

-De hoogstammige bomen moeten op minimum 2 meter van de perceelgrens aangeplant worden (Veldwetboek);

**Het advies van de gemeentelijke dienst Wegen en Waterlopen stipt na te leven, namelijk:*

-Het vuilwater en het regenwater dienen gescheiden aangelegd te worden.

-Een regenwaterput, met een operationele pompinstallatie met hergebruikfunctie te voorzien.

-De overloop van de hemelwaterput wordt gescheiden van het afvalwater afgevoerd en aangesloten op een gracht om te infiltreren in de grond;

...

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 7 juni 2012 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 27 augustus 2012 en van 18 september 2012 om het beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

...

De hamvraag die zich in voorliggend dossier stelt is of de aanvraag al dan niet in functie van een volwaardige agrarische activiteit staat en bijgevolg al dan niet in overeenstemming is met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven.

Uit de beschrijvende nota van de architect blijkt dat het perceel heden wordt gebruikt als kerstboomplantage, hetgeen dient te worden beschouwd als een tuinaanlegbedrijf met plantenweek. Dit wordt tevens bevestigd in het negatief advies van Duurzame Landbouwwontwikkeling, waar het bedrijf hoogstens als een "aan de landbouw verwant bedrijf" kan worden beschouwd.

Tijdens de beroepsprocedure werd door de advocaat van de aanvragers een nota neergelegd met argumenten om aan te tonen dat het wel degelijk om een werkelijk agrarisch bedrijf gaat:

- aanvraagster heeft de opleiding genoten van industrieel ingenieur aan de Agrarische Hogeschool te 's-Hertogensbosch;

- na oprichting van de loods blijft op het terrein een oppervlakte van 3200m² vrij in functie van kerstboomkwekerij, daarnaast heeft aanvraagster te Heikant (Nederland) een kwekerij opgezet van 3000m² (buxusteelt). In totaal heeft de kwekerij daarmee een oppervlakte van 6200m²;

- de bedoeling is de plantenkwekerij verder uit te breiden en over te schakelen naar arbeidsintensievere plantenweek (buxus, taxus, beuk, kastanje, streekeigen planten, rode bes, hortensia, een zelf te kweken walnotenras en diverse vast planten);
- voor de verzorging en onderhoud van de planten zijn diverse machines noodzakelijk en reeds aanwezig, deze machines staan momenteel buiten.

Tenslotte stelt de advocaat van aanvrager dat de leefbaarheid van een bedrijf geen determinerend criterium is bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van een agrarisch bedrijfsgebouw in agrarisch gebied, hetgeen wordt bevestigd door vaste rechtspraak van de Raad van State.

Uit de website van aanvrager (www.tuinenvanacker.nl) blijkt evenwel dat het om een tuinaanlegbedrijf gaat met plantenkwekerij. In de weerleggingsnota van aanvrager wordt gesteld dat de tuinaanlegactiviteit in de Julianastraat in geen dele huidige aanvraag hypothekeert. Hiervoor werden evenwel geen bewijzen meegeleverd. Indien het effectief om een autonome plantenkwekerij gaat, moet de aanvrager hiervoor ook de nodige bewijzen aanleveren (boekhoudkundige gegevens, oppervlakte en soorten planten van de intensievere plantenweek, jaarlijkse investeringen, inkomsten,...). Huidige aanvraag bevat onvoldoende gegevens om aan te nemen dat het om een werkelijk agrarisch bedrijf gaat.

Aanvrager wenst reeds een loods te bouwen nog voor zij enige grote investering op het perceel heeft gedaan in functie van de intensieve plantenteelt. Aanvrager had reeds 3 jaar de tijd om op dit perceel (aangekocht in 2008) arbeidsintensieve plantenweek te realiseren, hetgeen tot op heden niet is gebeurd.

Ook is niet duidelijk waarom de loods niet kan opgericht worden bij het bestaand bedrijf in de Julianastraat 121 te Heikant (Nederland).

Uit voorgaande blijkt dat onvoldoende is aangetoond dat de aanvraag in functie staat van een werkelijk agrarisch bedrijf, zodat de aanvraag vooralsnog niet voor vergunning in aanmerking komt.

Ook de interne dienst Landbouw & Platteland van de provincie gaf in deze op 28 juni 2012 een ongunstig advies.

De goede ruimtelijke ordening

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

Conclusie

Uit wat voorafgaat, dient besloten dat het beroep voor inwilliging vatbaar is.

Stedenbouwkundige vergunning dient te worden geweigerd.

...

Na de hoorzitting van 7 augustus 2012 beslist de verwerende partij op 20 september 2012 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen onder voorwaarden. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

De juridische aspecten

De hamvraag die zich in voorliggend dossier stelt is of de aanvraag al dan niet in functie van een volwaardige agrarische activiteit staat en bijgevolg al dan niet in overeenstemming is met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven.

Uit de beschrijvende nota van de architect blijkt dat het perceel heden wordt gebruikt als kerstboomplantage, hetgeen dient te worden beschouwd als een tuinaanlegbedrijf met plantenweek. Dit wordt tevens bevestigd in het negatief advies van Duurzame Landbouwwontwikkeling, waar het bedrijf hoogstens als een 'aan de landbouw verwant bedrijf' kan worden beschouwd.

Tijdens de beroepsprocedure werd door de advocaat van de aanvragers een nota neergelegd met argumenten om aan te tonen dat het wel degelijk om een werkelijk agrarisch bedrijf gaat:

- *aanvraagster heeft de opleiding genoten van industrieel ingenieur aan de Agrarische Hogeschool te 's-Hertogensbosch;*
- *na oprichting van de loods blijft op het terrein een oppervlakte van 3200 m² vrij in functie van kerstboomkwekerij, daarnaast heeft aanvraagster te Heikant (Nederland) een kwekerij opgezet van 3000 m² (buxusteelt). In totaal heeft de kwekerij daarmee een oppervlakte van 6200m²;*
- *de bedoeling is de plantenkwekerij verder uit te breiden en over te schakelen naar arbeidsintensievere plantenweek (buxus, taxus, beuk, kastanje, streekeigen planten, rode bes, hortensia, een zelf te kweken walnotenras en diverse vaste planten);*
- *voor de verzorging en onderhoud van de planten zijn diverse machines noodzakelijk en reeds aanwezig, deze machines staan momenteel buiten.*

Tenslotte stelt de advocaat van aanvraagster dat de leefbaarheid van een bedrijf geen determinerend criterium is bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van een agrarisch bedrijfsgebouw in agrarisch gebied, hetgeen wordt bevestigd door vaste rechtspraak van de Raad van State.

Het betreft hier een plantenkwekerij die werd opgestart eind 2009. Het perceel aan de Lekestraat heeft een oppervlakte van 3821 m², waarvan de loods inclusief groenscherp 546 m² inneemt, en de oprit 70 m². 3205 m² blijft beschikbaar als cultuurgrond, met daarbovenop 3500 m² aan de Julianestraat, wat de totale oppervlakte aan cultuurgrond op 6705 m² brengt.

De plantenkwekerij heeft als autonome agrarische activiteit qua cultuurgronden een voldoende omgang op het oprichten van een loods te verantwoorden.

De goede ruimtelijke ordening

Het standpunt van het college van burgemeester en schepenen wordt bijgetreden dat tuinaanlegbedrijven die ook aan plantenweek doen op deze plek in het agrarisch gebied kunnen aanvaard worden. Het is inderdaad zo in functie van de plantenweek een loods kan verantwoord worden.

Op deze plek wordt de goede plaatselijke aanleg niet verstoord door het gevraagde. De goede ruimtelijke ordening komt niet in het gedrang.

Conclusie

Uit wat voorafgaat, dient besloten dat het beroep niet voor inwilliging vatbaar is.

Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend onder de voorwaarden zoals opgenomen in het bestreden besluit.

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De bestreden beslissing werd aan de verzoekende partij betekend met een aangetekende brief van 3 oktober 2012. Het beroep van de verzoekende partij, ingesteld met een aangetekende brief van 19 november 2012, is tijdig.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

Overeenkomstig artikel 4.8.11 §1, 6° VCRO kan de leidend ambtenaar of, bij afwezigheid, diens gemachtigde van het departement of agentschap waartoe de adviserende instantie behoort, aangewezen krachtens artikel 4.7.16, §1, eerste lid, respectievelijk artikel 4.7.26, §4, 2°, beroep instellen voor de Raad, op voorwaarde dat die instantie tijdig advies heeft verstrekt of ten onrechte niet om advies werd verzocht.

Uit de stukken van het administratief dossier blijkt dat de verzoekende partij om advies werd verzocht op 2 maart 2012 en dat zij, tijdig, met een brief van 13 maart 2012 advies heeft verleend.

De verzoekende partij wordt in artikel 4.8.11 VCRO aangeduid als belanghebbende en beschikt derhalve over het vereiste belang om beroep in te stellen bij de Raad.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging – EERSTE MIDDEL

Standpunt van de partijen

In dit middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 4.3.1 §1 VCRO, van artikel 11, 4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, van de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen en van de materiële motiveringsplicht.

De verzoekende partij zet uiteen:

“ ...

Doordat met de bestreden beslissing een vergunning wordt verleend voor een nieuwe inplanting die gelegen is binnen de perimeter van het bij KB van 7 november 1978 goedgekeurd gewestplan Sint-Niklaas – Lokeren; dat de bouwplaats in agrarisch gebied is gelegen;

En doordat de bestreden beslissing is gemotiveerd door de vermelding in de bestreden beslissing dat de plantenkwekerij als autonome agrarische activiteit qua cultuurgronden een voldoende omvang, nl. ca 0, 6 ha zou hebben, om het oprichten van een loods te verantwoorden;

Terwijl luidens artikel 4.3.1. §1 VCRO een vergunning wordt geweigerd als het aangevraagde onverenigbaar is ofwel met stedenbouwkundige voorschriften voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken, ofwel met een goede ruimtelijke ordening;

Terwijl de agrarische gebieden volgens het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen bestemd zijn voor de landbouw in de ruime zin; behoudens bijzondere bepalingen de agrarische gebieden enkel 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, mogen bevatten;

En terwijl de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen, de vergunningverlenende overheden verplichten om de beslissingen uitdrukkelijk te motiveren in die mate dat de beslissing de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen en dat die motivering afdoende moet zijn.

ii. Toelichting bij de geschonden normen

Artikel 4.3.1. §1, 1° VCRO bepaalt dat een vergunning moet worden geweigerd:

(...)

De bouwplaats is gelegen in agrarisch gebied conform het gewestplan Sint-Niklaas – Lokeren (7/11/1978). De aanvraag moet in eerste instantie dan ook afgetoetst worden aan de stedenbouwkundige voorschriften van het agrarisch gebied.

*Volgens artikel 11.4.1. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen zijn de agrarische gebieden bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel 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 bevatten.*

In de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen wordt o.m. het volgende bepaald:

(...)

Het inhoudelijke-landbouwkundige aspect is vaak buiten de appreciatiemogelijkheden van de gemachtigde ambtenaar gelegen. Het advies van de administratie bevoegd voor landbouw is richtinggevend voor de beoordeling van dit inhoudelijke-landbouwkundige aspect. Zoals voor elke formele motivering van een besluit over een vergunningsaanvraag geldt, volstaat het niet om de motivering te beperken tot een loutere verwijzing naar het advies van deze administratie. Naast de gegevens van landbouwkundige aard dient immers ook rekening gehouden met planologische beschouwingen en stedenbouwkundige bepalingen.

Overwegingen met betrekking tot de inplanting van de inrichting, zijn overwegingen die de beoordeling betreffen van de overeenstemming van de inrichting met de goede plaatselijke ordening van het gebied. Hetzelfde geldt ook voor overwegingen in de zin dat een inrichting het homogeen karakter van het landbouwgebied zou schenden of zou leiden tot versnippering van de open ruimte.

(...)

1. ALGEMENE VOORSCHRIFTEN

a) De voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen

Met de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen worden agrarische bedrijfsgebouwen bedoeld, met andere woorden gebouwen die behoren tot de inrichting van agrarische bedrijven.

*Wanneer een bouwaanvraag wordt ingediend voor de oprichting van een bedrijfsgebouw, **dient te worden onderzocht of dit gebouw inderdaad wordt ingeschakeld in een werkelijk agrarisch bedrijf**, wat onder meer zal blijken uit het plan opgemaakt door de architect, de aard en de gebruikte materialen. **De vergunningverlenende overheid***

dient dan ook bijzondere voorzorgen te nemen om zich te verzekeren dat de agrarische bestemming die de aanvrager beweert aan de gronden te geven, voldoende is aangetoond.

Dit zal in het bijzonder het geval zijn wanneer de gebouwen door hun structuur en hun omvang meerdere functies kunnen vervullen. In dat geval zal bijzondere zorg moeten worden besteed aan het onderzoeken van de werkelijke intenties van de aanvrager.

Dit zal eveneens het geval zijn wanneer de vergunningsaanvraag een totaal nieuwe inplanting betreft, dit wil zeggen een inplanting op een tot nog toe onbebouwde kavel, op een perceel dat niet paalt aan een reeds bebouwd perceel of, ingeval het aanpalende perceel wel is bebouwd, een inplanting van een gebouw dat deel uitmaakt van de gebouwengroep op het aanpalende perceel.

Er dient immers te worden vermeden dat onder het voorwendsel van een agrarisch bedrijfsgebouw, gebouwen met een andere feitelijke bestemming worden vergund binnen het agrarisch gebied, welke de realisatie van de landbouwbestemming van het agrarisch gebied in het gedrang brengen.

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, maar niettemin zal de leefbaarheid van het agrarisch bedrijf een belangrijk gegeven vormen bij de beoordeling van de werkelijke bedoeling van de aanvrager. Een vergunningsaanvraag voor een bedrijfsgebouw voor een niet-leefbaar bedrijf zal immers vaak een verdoken aanvraag zijn voor gebouwen met een louter residentiële functie in het agrarisch gebied. Ingeval zou blijken dat het bedrijf waarop de aanvraag betrekking heeft, niet leefbaar is, kan de bouwvergunningsaanvraag dan ook enkel worden ingewilligd indien onomstotelijk vaststaat dat de inrichting waarop de aanvraag betrekking heeft, werkelijk een agrarisch bedrijf betreft.

Bij de beoordeling van de leefbaarheid van de inrichting worden de normen, opgesteld door de administratie bevoegd voor landbouw als richtinggevend vooropgesteld.”

In casu heeft het College van Burgemeester en Schepenen in de vergunningsbeslissing van 7 mei terecht vastgesteld dat voorliggende aanvraag principieel niet in overeenstemming is met de planologische voorzieningen van het hoger genoemd gewestplan. Dit is correct, aangezien het om een tuinaanlegbedrijf gaat met een zeer beperkte eigen kweek (0.6ha) gaat.

In casu moet worden vastgesteld dat zowel het Departement Landbouw en Visserij als de dienst Landbouw en Platteland van het provinciebestuur Oost-Vlaanderen hebben gesteld dat de activiteiten van de aanvrager te catalogeren zijn als landbouwverwante activiteit: tuinaanleg met plantenkweek en dat dergelijke bedrijven/projecten moeten verwezen worden naar gedesaffecteerde bedrijfszetels. Beiden gaan er bijgevolg ook van uit dat de vergunningsaanvraag geen betrekking heeft op een werkelijk agrarisch bedrijf.

De aanvrager zelf heeft in haar motivatienota gesteld dat de aanvraag in functie stond van een tuinaanlegbedrijf met plantenkwekerij.

De beperkte (vermeende) plantenkweek van ca. 0,6 ha (na de realisatie van de vergunning) kan zeker niet als een leefbaar landbouwbedrijf worden gecatalogeerd. Het Departement Landbouw en Visserij kan dit concluderen uit haar kennis inzake landbouwbedrijfseconomische resultaten van de landbouwsector en zijn specifieke bedrijfstakken.

Volgens de omzendbrief betreffende de toepassing van de gewestplannen komt een vergunningsaanvraag voor een niet-leefbaar landbouwbedrijf pas in aanmerking voor goedkeuring als onomstotelijk vaststaat dat de inrichting werkelijk een agrarisch bedrijf betreft en het geen verdoken aanvraag is voor een aanvraag met andere bedoelingen. Een loods van 20 m x 15 m en een kroonlijsthoogte van 5,65 m is een multifunctioneel gebouw wat zeker kan aangewend worden als residentieel bijgebouw, in functie van ambachtelijke bedrijvigheid... De overwegingen in het beroepsbesluit van de Deputatie maken zelfs melding van:

“Bij de linkse voorste hoek wordt een niet nader – wat functie betreft – bepaalde ruimte voorzien (burelen/wonen?).”

Verder moet worden vastgesteld dat het Departement Landbouw en Visserij ter plaatse op 23 oktober 2012 heeft vastgesteld dat op het betreffende bouwperceel van plantenweek (zogenaamde kerstboomplantage) geen sprake was, maar de aanwezige vegetatie eerder te catalogeren was als ruigte.

Op de webpagina van het bedrijf (zie stuk 8) (www.tuinactiviteitenvanacker.nl) worden de activiteiten van het bedrijf als volgt geduid:

(...)

Het weze duidelijk dat, gezien aanvraagster zelf haar activiteiten in eerste instantie catalogeerde als tuinaanlegbedrijf met plantenweek, gezien de communicatie op het internet over de bedrijfsactiviteiten, de beperkte kweekactiviteiten volgens de aanvraag en de afwezigheid van kweekactiviteiten op het terrein, het allerm minst onomstotelijk vaststaat dat aanvrager werkelijk de bedoeling heeft om een (volwaardige) agrarische activiteit te ontplooien. Je zou zelfs kunnen stellen dat uit wat nu voorligt eerder kan worden afgeleid dat de bedoeling er niet is om een volwaardige agrarische activiteit te ontplooien.

De bestendige deputatie heeft er zich in de bestreden beslissing toe beperkt te beweren dat de plantenkwekerij als autonome agrarische activiteit qua cultuurgronden een voldoende omvang heeft om het oprichten van een loods te verantwoorden. Die voldoende omvang is volgende de deputatie ca. 0,6 ha. Dit element is echter niet voldoende om de beslissing te motiveren, gelet op de adviezen uitgebracht door het Departement Landbouw en Visserij en de eigen dienst Landbouw en Platteland van de vergunningverlenende overheid en gelet op wat hierboven is vermeld. .

De consequente toepassing van de redenering van de bestendige deputatie zou er bovendien toe leiden dat bijna iedere aanvraag betreffende een perceel vanaf 6000 m² of 0,6ha grond in agrarisch toelaatbaar zou zijn, wat een aanslag zou betekenen op de nog resterende open ruimte in Vlaanderen en het agrarisch gebied.

Het eerste middel is dan ook gegrond.

...

De verwerende partij repliceert:

“
...

De voorziene loods zal worden opgericht op gronden die volgens het gewestplan gelegen zijn in agrarisch gebied. Zoals ook weergegeven in het bestreden besluit bepaalt artikel 11.4.1 van het kb van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen dat de agrarische gebieden bestemd zijn voor de landbouw in de ruime zin en dat deze gebieden onder meer para-agrarische gebieden mogen bevatten.

In de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen kan men lezen dat het gebruik van de term landbouw in de "ruime zin" betekent dat het begrip "landbouw" niet restrictief, doch ruim dient te worden opgevat. In die zin worden met landbouw dan ook niet enkel deze activiteiten bedoeld die bestaan in het bewerken van het land om er de veldvruchten van te plukken, doch eveneens tuinbouw, veeteelt en visteelt. Zelfs gebouwen die zijn bestemd voor tuinbouw onder glas met hydrocultuur, kunnen onder het toepassingsgebied van artikel 11.4.1 vallen.

Ook de Raad van State heeft bij herhaling gesteld dat het niet valt in te zien waarom het begrip "para-agrarisch bedrijf" restrictief zou moeten worden uitgelegd, dat immers volgens het hierboven genoemde artikel 11 de agrarische gebieden bestemd zijn voor de landbouw in de "ruime" zin, dat het gebruik van de term "ruime zin" betekent dat het begrip "landbouw" niet restrictief, doch extensief moet worden opgevat (in die zin R.v.St., nv Allemeersch en Zonen nr. 56.420 van 23 november 1995 en R.v.St., nv Agristo Potato Processing nr. 74.643 van 25 juni 1998).

De Raad van State heeft in zijn arresten ook vaak weerlegd dat een agrarisch of para-agrarisch bedrijf slechts vergunbaar zou zijn indien het bewijs zou worden voorgelegd dat het economisch leefbaar was (zie bv. de arresten R.v.St. Van den Panhuyzen nr. 26.400 van 24 april 1986 en R.v.St. Lardinois nr. 39.725 van 12 juni 1992).

Op grond van volgende overwegingen kon de deputatie dan ook besluiten dat de loods werd aangevraagd in functie van een para-agrarisch bedrijf en derhalve in overeenstemming was met de bestemming: (...)

Daar waar verzoekende partij verwijst naar de webpagina van het bedrijf van verzoekster om aan te duiden dat het bedrijf ook commerciële activiteiten verricht, kunnen we opnieuw verwijzen naar de Raad van State die in het arrest Rik Lesage nr. 56.419 van 23 november 1995 onder meer het volgende stelde: (...)

Uit wat voorafgaat zal duidelijk blijken dat de gevraagde loods wel degelijk in overeenstemming is met de bestemming van het gewestplan.

Het eerste middel is niet ernstig.

”
...

In haar wederantwoordnota dupliceert de verzoekende partij:

“
...

Het verweer van de deputatie is niet pertinent en wel om volgende redenen:

- Vooreerst geeft de deputatie in haar antwoordnota aan dat de deputatie in de bestreden beslissing kon besluiten dat de loods werd aangevraagd in functie van een para-agrarisch bedrijf en derhalve in overeenstemming zou zijn met de bestemming.

De bestreden beslissing (stuk 1) is als volgt gemotiveerd:

(...)

De deputatie gaat in de antwoordnota dan ook voorbij aan het feit dat uit de bestreden beslissing NIET blijkt dat de loods aangevraagd is in functie van een para-agrarisch bedrijf. In de motivering van de bestreden beslissing is geen sprake van een para-agrarisch bedrijf.

Het lijkt erop dat de deputatie in haar antwoordnota op deze wijze post factum de bestreden beslissing heeft willen motiveren.

- Verder beweert de deputatie in de antwoordnota, verwijzend naar rechtspraak van de Raad van State die minstens 2 decennia oud is, dat de Raad zou hebben weerlegd dat een agrarisch of para-agrarisch bedrijf slechts vergunbaar zou zijn als het bewijs zou worden voorgelegd dat het economisch leefbaar zijn.

Verzoekende partij stelt echter noch in het advies, noch in haar verzoekschrift dat een bedrijf slechts vergunbaar zou zijn als het economisch leefbaar is. Verzoekende partij past slechts de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen toe. In deze omzendbrief wordt o.m. het volgende gesteld:

(...)

In casu heeft verzoekende partij vastgesteld dat het niet om een leefbaar landbouwbedrijf gaat door de geringe oppervlakte (0,6 ha) en de vaststellingen ter plaatse. Uit de overige informatie, m.n. de website van de betrokkenen (stuk 2) blijkt dan weer dat het in hoofdzaak niet om een agrarisch bedrijvigheid gaat maar om een veelheid aan andere activiteiten. De werkelijke bedoelingen zijn dan ook niet duidelijk. Op de website worden m.n. volgende activiteiten vermeld:

(...)

- Tenslotte moet in ondergeschikte orde worden opgemerkt dat uit de activiteiten die hierboven worden vermeld kan worden afgeleid dat het ook niet om een para-agrarisch bedrijf gaat. De Raad van State heeft in een vaststaande rechtspraak (zie o.m. R.v.St., nr. 201.500, 4 maart 2010) gesteld dat het begrip para-agrarisch bedrijf in zijn spreekwoordelijke betekenis moet worden begrepen, m.n. bedrijven waarvan de activiteit onmiddellijk bij de landbouw aansluit en erop is afgestemd. In casu moeten we op basis van de informatie op de eigen website van de titularis van de vergunning echter vaststellen dat een dergelijke onmiddellijke aansluiting en afstemming er niet is.

Het eerste middel is dan ook gegrond.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

Uit de gegevens van het dossier blijken volgende gegevens.

De aanvraag betreft het oprichten van een loods, met een oppervlakte van 546 m², op een terrein gelegen aan de Lekestraat te Stekene. Het perceel heeft een oppervlakte van 3.821 m². De aanvrager zou daarnaast te Heikant (Nederland) een kwekerij uitbaten met een oppervlakte van 3.200 m².

2.

Het wordt niet betwist dat artikel 11, 4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, van toepassing is bij de beoordeling van het aangevraagde.

Deze bepaling 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 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 toepassing van deze bepaling verplicht een vergunningverlenend bestuursorgaan om, voor een aanvraag die strekt tot het oprichten een bedrijfsgebouw, te beoordelen of het aangevraagde (1) kan beschouwd worden als een agrarisch bedrijf (2) kan beschouwd worden als een voor het bedrijf noodzakelijk gebouw (3) ten dienste staat van een agrarisch bedrijf dat kan beschouwd worden als een leefbaar bedrijf.

Het vergunningverlenend bestuursorgaan dient bij deze beoordeling rekening te houden met alle gegevens van het dossier, met inbegrip van de bouwplannen, en met de stukken die worden voorgelegd.

3.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de verzoekende partij tijdens de vergunningsprocedure in eerste administratieve aanleg een ongunstig advies heeft verleend, stellende dat de aanvraag een bedrijf van tuinaanleg met plantenkweek betreft en hoogstens kan beschouwd worden als een aan de landbouw verwant bedrijf, zoals bepaald in het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen en dat de aanvraag strijdig is met de typevoorschriften van dit besluit.

Verder blijkt dat ook de dienst Landbouw en Platteland van de verwerende partij het vermeld advies volgt en bijkomend stelt dat het project en de aard van de opgesomde machines ook niet in verhouding staat tot de grootte van de kwekerij en dat het “boomkwekerijperceeltje” perfect kan gerund worden vanuit de bestaande bedrijfszetel in Heikant.

Tijdens de administratieve beroepsprocedure hebben zowel de aanvrager als de verzoekende partij gegevens en argumenten naar voor gebracht, respectievelijk pleitend dat de aanvraag kan vergund worden of niet vergunbaar is als agrarisch gebouw.

Dat uit voorgaande blijkt dat er tijdens de administratieve vergunningsprocedure een ernstige betwisting rees omtrent het verenigbaar zijn van het aangevraagde met artikel 11, 4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de

ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, hetgeen impliceert dat de verwerende partij dit aspect des te zorgvuldiger diende te onderzoeken.

4.

De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen bepalen dat elke eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur, in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat deze afdoende moeten zijn.

Een vergunningsbesluit moet derhalve duidelijk en op afdoende wijze de redenen opgeven waarop het vergunningverlenend bestuursorgaan haar beslissing steunt.

Bij het beoordelen van de wettigheid van een vergunningsbeslissing dient derhalve rekening gehouden te worden met de redenen die omschreven zijn in de vergunningsbeslissing en kan er geen rekening worden gehouden met aanvullende argumentatie in latere procedurestukken.

5.

Zoals blijkt uit de overwegingen van de bestreden beslissing aangehaald in de feiten uiteenzetting verwijst de verwerende partij naar de argumenten van de aanvrager “om aan te tonen dat het wel degelijk om een werkelijk agrarisch bedrijf gaat”, waarna ze stelt dat de plantenkwekerij werd opgestart eind 2009 en een totale oppervlakte aan cultuurgrond van 6.705 m² heeft, om daarna tot de conclusie te komen dat de “plantenkwekerij (...) als autonome agrarische activiteit qua cultuurgronden een voldoende omvang (heeft) om het oprichten van een loods te verantwoorden”.

Daargelaten de vraag of de verwerende partij op grond van deze gegevens wel op goede gronden tot deze conclusie kon komen, moet vastgesteld worden dat de verwerende partij in de bestreden beslissing geen enkele aandacht besteedt aan de “weerlegging van de argumenten beschreven in de nota van de heer De Cuyper”. Het betreft een nota van de verzoekende partij neergelegd tijdens de administratieve beroepsprocedure, waarin onder meer wordt aangevoerd dat de aanvrager volgens een website een “tuinenontwerpbureau” heeft, gevestigd aan de Julianastraat 121 te Heikant “met o.a. verkoop van kerstkomen en buxusvormen uit eigen kwekerij”, dat de gegevens van de aanvrager niet toelaten om een nieuwbouwloods te verantwoorden en evenmin om te besluiten dat het daadwerkelijk gaat om een autonoom agrarisch bedrijf, De verwerende partij betreft deze argumenten niet in haar beoordeling, maar beperkt zich integendeel tot een loutere verwijzing naar de argumenten van de aanvrager en een blote bewering dat de omvang aan cultuurgronden voldoende zou zijn om de oprichting van de loods te verantwoorden. Daarbij wordt evenmin aandacht besteed aan het advies van de eigen dienst die stelde dat het aangevraagde niet in verhouding staat tot de grootte van de kwekerij. Evenmin wordt enige aandacht besteed aan de eigen vaststelling van de verwerende partij onder de titel “beschrijving van de omgeving, de bouwplaats en het project” dat “bij de linkse hoed (...) een niet nader – wat de functie betreft – bepaalde ruimte voorzien (wordt) (burelen/wonen?)”.

De conclusie van het voorgaande is dat uit de overwegingen van de bestreden beslissing geen zorgvuldige beoordeling blijkt van de verenigbaarheid van het aangevraagde met de bestemming agrarisch gebied.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

VI. KOSTEN

Op het verzoek van de verwerende partij om, in bijkomende orde en in voorkomend geval, de kosten ten laste van het Vlaamse Gewest te leggen, kan niet worden ingegaan aangezien artikel 4.8.28, §2, eerste lid VCRO bepaalt dat de kosten voor een ontvankelijk en gegrond bevonden beroep ten laste gelegd worden van de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 20 september 2012, waarbij aan de tussenkomen de partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor de oprichting van een tuinbouwloods op een perceel gelegen te 9190 Stekene, Lekestraat 33 en met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie D, nummers 249E, 251 en 252.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 14 januari 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vierde kamer, samengesteld uit:

Nathalie DE CLERCQ, voorzitter van de vierde kamer,
met bijstand van

Katrien VISSERS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Katrien VISSERS

Nathalie DE CLERCQ