

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/0165 van 27 oktober 2015
in de zaak 1213/0074/A/3/0064

In zake: de **LEIDEND AMBTENAAR** van het departement RWO

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Veerle TOLLENAERE
kantoor houdende te 9000 Gent, Koning Albertlaan 128
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

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

vertegenwoordigd door:
mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN

verwerende partij

*Tussenkomen
de partij:* mevrouw **Annemieken VAN REEPINGEN**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Carina VAN CAUTER
kantoor houdende te 9552 Herzele, Pastorijstraat 30
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 8 oktober 2012, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 9 augustus 2012.

Na de vernietiging van haar eerdere beslissing door de Raad met het arrest nr. A/2012/0180 van 9 mei 2012, heeft de deputatie met de beslissing van 9 augustus 2012 het administratief beroep van de tussenkomen partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Erpe-Mere van 19 mei 2009 ingewilligd. De deputatie heeft aan de tussenkomen partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het regulariseren van een paddock en een houten afsluiting.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te 9420 Erpe-Mere, Veldstraat 42 en met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie B, nummer 0204D.

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. De tussenkomenende partij heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 22 oktober 2013, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Filip VAN ACKER heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Olivier COOPMAN die loco advocaat Veerle TOLLENAERE verschijnt voor de verzoekende partij, mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN die verschijnt voor de verwerende partij, advocaat Jürgen DE STAERCKE die loco advocaat Carina VAN CAUTER verschijnt voor de tussenkomenende partij, de tussenkomenende partij in persoon en mevrouw Lina DE BRABANDER, 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.

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

III. TUSSENKOMST

Mevrouw Annemieken VAN REEPINGEN verzoekt met een aangetekende brief van 15 november 2012 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de derde kamer heeft met een beschikking van 10 december 2012 vastgesteld dat het verzoek tot tussenkomst op het eerste gezicht ontvankelijk is en heeft de tussenkomenende partij toegelaten om in de debatten tussen te komen.

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig werd ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen. Het verzoek tot tussenkomst is ontvankelijk.

IV. FEITEN

Op 20 januari 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomenende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Erpe-Mere een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“de regularisatie van een paddock en een houten afsluiting”*.

Het perceel is, zo blijkt uit de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 30 mei 1978 vastgestelde gewestplan ‘Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem’, gelegen in parkgebied.

Het perceel is niet gelegen binnen een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 26 januari 2009 tot en met 24 februari 2009, worden vier bezwaarschriften ingediend.

Het Agentschap voor Natuur en Bos verleent op 4 februari 2009 een gunstig advies onder de voorwaarde dat een houtkant wordt aangeplant tussen de paddock en de tuin met hazelaar en vlier, en een gemengde haag met haagbeuk, zomereik en gewone es tussen de paddock en de akker.

Op 24 maart 2009 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Erpe-Mere het volgende ongunstige preadvies:

“ ...

Overwegende dat de aanvraag de regularisatie van een reeds grotendeels gerealiseerde paddock en een houten afsluiting rondom behelst;

Overwegende dat een dergelijke installatie naar aard en/of het ruimtelijk en infrastructureel vlak mogelijk wel kan verenigd worden met de boven vermelde bestemming als parkgebied;

Overwegende dat de visuele (en ruimtelijke) impact van de paddock voor de omgeving beperkt zal blijven, aangezien deze [1] slechts bestaat uit een houten afsluiting met een beperkte hoogte en een bodem in zand dat beperkt hoger is gelegen dan het omliggende maaiveld en [2] voldoende zal worden gebufferd door een groenstrook bestaande uit struiken en bomen;

Overwegende dat het gemeentebestuur echter wel van oordeel is dat de bewuste paddock geen sociale rol zal vervullen voor de bevolking in het “algemeen”;

Overwegende dat de zogenaamde ‘sociale rol’ van de paddock zich immers zal beperken tot een zeer beperkte groep, meerbepaald [1] de patiënten van de aanvrager (= medische en commerciële functie paddock in het kader van een artspraktijk) en [2] de aanvrager en haar gezien (= private recreatieve functie paddock); Overwegende dat de aanvraag bijgevolg voor wat betreft de sociale functie niet in overeenstemming is met de boven vermelde bestemming als parkgebied;

Overwegende dat de impact van de paddock op de waterhuishouding zal worden beperkt voor wat betreft de sociale functie niet in overeenstemming is met de boven vermelde bestemming als parkgebied;

...”

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 5 mei 2009 een ongunstig advies, zich aansluitend bij de planologische en ruimtelijke motivering zoals opgebouwd door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Erpe-Mere.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Erpe-Mere weigert op 19 mei 2009 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij en neemt ter motivatie het ongunstige preadvies van 24 maart 2009 over.

Tegen deze beslissing tekent de tussenkomende partij op 25 juni 2009 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

Op 3 augustus 2009 verleent de provinciale dienst Landbouw en Platteland een gunstig advies en stelt voor om als bijkomende voorwaarde op te leggen de afvoergracht onderaan het

bouwperceel te onderhouden en iets te verdiepen zodat het afstromend water maximaal opgevangen en afgeleid wordt.

In zijn verslag van 19 augustus 2009 adviseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Op de hoorzitting van 27 augustus 2009 vragen de tussenkomende partij en haar raadsman om een nieuwe hoorzitting, waarna zij opnieuw gehoord worden op 13 april 2010.

In een aanvullend verslag van 17 juni 2010 adviseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar de verwerende partij opnieuw om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

De verwerende partij beslist op 27 januari 2011 om het beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen.

Tegen deze beslissing tekent de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Oost-Vlaanderen, op 10 maart 2011 beroep aan bij de Raad.

Met een arrest van 9 mei 2012 met nummer A/2012/0180 vernietigt de Raad de beslissing van 27 januari 2011 en beveelt de verwerende partij om binnen een termijn van drie maanden na de betekening van het arrest een nieuwe beslissing te nemen over het administratieve beroep van de tussenkomende partij.

De tussenkomende partij tekent tegen dit arrest cassatieberoep aan bij de Raad van State. Met het arrest van 21 december 2012 (nr. 221.904) verwerpt de Raad van State het cassatieberoep.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 2 juli 2012 om het administratieve beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

“ ...

De juridische aspecten

De vergunningverlenende overheid dient 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 als meest recente en gedetailleerde plan.

De aanvraag is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven. De parkgebieden moeten in hun staat bewaard worden of zijn bestemd om zodanig ingericht te worden, dat ze, in de al dan niet verstedelijkte gebieden, hun sociale functie kunnen vervullen.

Volgens de omzendbrief van 8 juli 1997, betreffende de inrichting en de toepassing van de gewestplannen (toelichting bij bovenvermeld koninklijk besluit van 28 december 1972), kunnen in parkgebieden slechts die werken en handelingen worden toegelaten die strikt noodzakelijk zijn voor de openstelling, het behoud, verfraaiing en/of aanleg van het park, met uitsluiting van alle werken en handelingen met een andere bestemming, weze het een residentiële, industriële, agrarische, commerciële en zelfs culturele bestemming, en mag het geenszins de bedoeling zijn parkgebieden te transformeren in gebieden voor actieve recreatie.

Het parkgebied langsheen de Veldstraat werd nog niet aangelegd of ingericht. De gronden zijn momenteel in privé-handen en worden vooral gebruikt als weide en

akkerland. In het betreffende parkgebied zouden dus werken kunnen uitgevoerd worden die de concrete aanleg of de inrichting van een park tot gevolg hebben.

De aanleg van een paddock past echter niet in de (toekomstige) inrichting van het volledige parkgebied. Niettegenstaande de visuele en ruimtelijke impact van de paddock beperkt zal blijven aangezien deze slechts bestaat uit een bodem in zand en een houten afsluiting met beperkte hoogte, en het geheel voldoende zal worden gebufferd door een groenstrook, kan niet voorbij gegaan worden aan het feit dat de paddock een louter recreatieve (eigen gebruik) en commerciële (patiënten aanvraagster) functie zal vervullen en dus geen sociale functie voor de bevolking in het algemeen.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen stelde in haar arrest van 9 mei 2012 dat het gebruik van de paddock kennelijk deels integreert in de artspraktijk van appellant, een vorm van (medische) dienstverlening, die hiertoe bovendien op een eerder commercieel georiënteerde wijze patiënten, dan wel cliënten, werft, en dat appellant de paddock daarnaast voor louter private en recreatieve doeleinden aanwendt, en concludeert dat zulks niet verenigbaar is met de bestemming parkgebied.

Art. 4.4.9. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt: "§1. Het vergunningverlenende bestuursorgaan mag bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning in een gebied dat sorteert onder de voorschriften van een plan van aanleg, afwijken van de bestemmingsvoorschriften, indien het aangevraagde kan worden vergund op grond van de voor de vergelijkbare categorie of subcategorie van gebiedsaanduiding bepaalde standaardtypebepalingen, vermeld in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, zoals de tekst ervan is vastgesteld bij het besluit van 11 april 2008.

Het eerste lid laat geen afwijkingen toe op de voorschriften van het plan van aanleg die betrekking hebben op de inrichting en het beheer van het gebied.

§2. Voor de toepassing van §1, eerste lid, geldt dat een bestemmingsvoorschrift van een plan van aanleg alleszins vergelijkbaar is met een categorie of subcategorie van gebiedsaanduiding, indien deze concordantie vermeld wordt in de tabel, opgenomen in artikel 7.4.13, eerste lid, of in de concordantielijst, bepaald krachtens voornoemd artikel 7.4.13, tweede lid.

De Vlaamse Regering kan overige concordanties vaststellen."

Volgens de standaardtypebepalingen is het parkgebied bestemd voor de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van een park of parken. Dit gebied heeft ook een sociale functie. Binnen dit gebied zijn natuurbehoud, bosbouw, landschapszorg en recreatie nevensgeschikte functies. Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor deze functies zijn toegelaten. De genoemde werken, handelingen en wijzigingen zijn toegelaten voor zover de ruimtelijke samenhang in het gebied, de cultuurhistorische waarden, horticulturele waarden landschapswaarden en natuurwaarden in het gebied bewaard blijven.. Het behoud van de ruimtelijke samenhang en de landschappelijke en cultuurhistorische waarde van het gebied wordt als randvoorwaarde ingeschreven. Recreatie moet hier verstaan worden in verhouding tot de andere functies van het gebied. Het is een nevensgeschikte functie en geen enige functie noch de enige hoofdfunctie.

Ook volgens de standaardtypebepalingen kan de aanvraag aldus niet toegestaan worden. De sociale functie van het parkgebied wordt niet verstoord voor het commerciële privébelang van één persoon.

Ook op basis van art. 4.4.4. §1. van de codex waarin wordt gesteld dat: "In alle bestemmingsgebieden kunnen, naast de handelingen die gericht zijn op de verwezenlijking van de bestemming, ook handelingen worden vergund die gericht zijn op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik, voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen." kan geen

vergunning verleend worden. Het gaat in dit specifieke geval immers niet om handelingen die gericht zijn op het sociaal-culturele of recreatief medegebruik.

De door appellant gemaakte redenering dat het hier om een regularisatie gaat met een sociale rol, hiervoor verwijzend naar de definitie van 'sociaal' in Van Dale, kan niet bijgetreden worden daar het in de VCRO gebruikte begrip 'sociaal-cultureel' geen synoniem is aan sociaal.

Bovendien blijkt uit het voornoemde arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat de paddock deels commercieel en deels privé bestempeld wordt, hetgeen niet in overeenstemming is met het bestemmingsvoorschrift parkgebied, aangezien dit de sociale functie van het parkgebied 'in het gedrang brengt'. Het staat dan ook vast dat de paddock geen 'sociale' functie heeft, zodat evenmin kan worden voorgehouden dat er sprake kan zijn van 'sociaal'(-cultureel) medegebruik in de betekenis die appellant er tracht aan te geven.

Bijkomend wordt vastgesteld dat de paddock uit diens aard een constructie is met een aanzienlijke omvang dewelke de realisatie van de algemene bestemming weldegelijk in het gedrang brengt, zodat ook op dit punt niet is voldaan aan de voorwaarden van de uitzonderingsregel van artikel 4.4.4. §1 VCRO.

De goede ruimtelijke ordening

Gelet op de hiervoor aangehaalde onoverkomelijke legaliteitsbelemmering kunnen geen opportuniteitsafwegingen erin resulteren dat de aanvraag voor stedenbouwkundige vergunning vatbaar wordt.

...

Na de hoorzitting van 26 juni 2012 beslist de verwerende partij op 9 augustus 2012 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

2. Motivering

De watertoets

Het terrein ligt niet in een recent overstroomd gebied of in (mogelijk) overstromingsgevoelig gebied.

Er is geen schadelijk effect voor het watersysteem te verwachten.

De doelstellingen van het decreet betreffende het integrale waterbeleid worden niet geschaad.

De juridische aspecten

De vergunningverlenende overheid dient 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 als meest recente en gedetailleerde plan.

De aanvraag is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven. De parkgebieden moeten in hun staat bewaard worden of zijn bestemd om zodanig ingericht te worden, dat ze, in de al dan niet verstedelijkte gebieden, hun sociale functie kunnen vervullen.

Volgens de omzendbrief van 8 juli 1997, betreffende de inrichting en de toepassing van de gewestplannen (toelichting bij bovenvermeld koninklijk besluit van 28 december

1972), kunnen in parkgebieden slechts die werken en handelingen worden toegelaten die strikt noodzakelijk zijn voor de openstelling, het behoud, verfraaiing en/of aanleg van het park, met uitsluiting van alle werken en handelingen met een andere bestemming, weze het een residentiële, industriële, agrarische, commerciële en zelfs culturele bestemming, en mag het geenszins de bedoeling zijn parkgebieden te transformeren in gebieden voor actieve recreatie.

Het parkgebied langsheen de Veldstraat werd nog niet aangelegd of ingericht. De gronden zijn momenteel in privé-handen en worden vooral gebruikt als weide en akkerland.

Art. 4.4.4. §1. van de codex stelt dat: "In alle bestemmingsgebieden kunnen, naast de handelingen die gericht zijn op de verwezenlijking van de bestemming, ook handelingen worden vergund die gericht zijn op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik, voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen." Aangezien de aanvraag voldoet aan voormelde voorwaarden, het is immers gericht op sociaal-cultureel of recreatief medegebruik én door de beperkte impact brengt het de verwezenlijking van de bestemming niet in het gedrang, kan vergunning verleend worden.

De paddock vervult naast een recreatieve (eigen gebruik) functie eveneens een sociale (psychologische patiënten aanvraagster) functie.

De visuele en ruimtelijke impact van de paddock zal beperkt blijven aangezien deze slechts bestaat uit een bodem in zand en een houten afsluiting met beperkte hoogte.

De goede ruimtelijke ordening

Voorliggende aanvraag beoogt de regularisatie van een paddock en houten afsluiting. De paddock bestaat uit een bodem in zand op ongeveer het niveau van het maaiveld, zodat de visuele en ruimtelijke impact ervan op de omgeving quasi onbestaande is. Enkel door het plaatsen van de houten afsluiting zal de constructie zichtbaar worden in het landschap. De hoogte van de afsluiting is evenwel beperkt tot 1,40m en bovendien wordt een groenscherm aangebracht. Onder die voorwaarden kan worden besloten dat de constructie de goede plaatselijke aanleg niet in het gedrang brengt en de aanvraag vatbaar is voor vergunning.

Conclusie

Uit hetgeen voorafgaat dient besloten dat de aanvraag voor vergunning vatbaar is.

Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend mits naleven van de voorwaarden uit het advies van Natuur en Bos van 4 februari 2009.

...

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig is ingesteld. Er worden met betrekking tot de tijdigheid geen excepties opgeworpen.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang en de hoedanigheid van de verzoekende partij

Standpunt van de partijen

1.

De tussenkomenende partij werpt op dat de verzoekende partij er ten onrechte van uitgaat dat zij over een automatisch belang zou beschikken. Zij zet haar exceptie als volgt uiteen:

“ ...

Het verzoekschrift verduidelijkt op geen enkel wijze het belang waarop verzoekende partij zich meent te kunnen steunen. Verzoekende partij gaat er ten onrechte van uit dat zij over een "automatisch belang" zou beschikken.

Zulks geeft aan artikel 4.8.11. § 1, 5° VCRO echter een interpretatie die de artikelen 144 t.e.m. 146 van de Grondwet schendt. Aan artikel 4.8.11. § 1, 5° VCRO dient de Raad voor Vergunningsbetwistingen een grondwetsconforme interpretatie te geven.

Artikel 144 van de Grondwet bepaalt dat geschillen over burgerlijke rechten bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken behoren; Artikel 145 van de Grondwet bepaalt dat geschillen over politieke rechten tot de bevoegdheid behoren van de rechtbanken, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen; Ingevolge artikel 146 van de Grondwet kan geen rechtbank, geen met eigenlijke rechtspraak belast orgaan worden ingesteld dan krachtens een wet.

Volgens advocaat-generaal VELU, gevolgd door het Hof van Cassatie (J. VELU, concl. bij Cass. 10 april 1987, Arr.Cass. 198687, 1043), bestaat een subjectief recht wanneer aan twee vereisten is voldaan: er is een bepaalde rechtsverplichting die een regel van het objectief recht rechtstreeks op een derde legt én degene die de uitvoering van die verplichting vordert heeft een eigen belang. Wanneer het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het geschil een subjectief recht is, is er sprake van een subjectief beroep. Geschillen die geen subjectieve (burgerlijke of politieke) rechten tot werkelijk en rechtstreeks voorwerp hebben, maar de legaliteit van normen betreffen, worden objectieve geschillen genoemd.

De geschillen die de Raad voor Vergunningsbetwistingen als annulatierechter beslecht, betreffen objectieve geschillen.

Artikel 4.8.11. § 1 VCRO bepaalt dat de beroepen bij de Raad door de volgende belanghebbenden kunnen worden ingesteld : 1° de aanvrager van de vergunning of van het as-buittattest, respectievelijk de persoon die beschikt over zakelijke of persoonlijke rechten ten aanzien van een constructie die het voorwerp uitmaakt van een registratiebeslissing, of die deze constructie feitelijk gebruikt;

2° de bij het dossier betrokken vergunningverlenende bestuursorganen;

3° elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden als gevolg van de vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing;

4° procesbekwame verenigingen die optreden namens een groep wiens collectieve

belangen door de vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing zijn bedreigd of geschaad, voor zover zij beschikken over een duurzame en effectieve werking overeenkomstig de statuten;

5° de leidend ambtenaar van het departement of, bij afwezigheid, diens gemachtigde voor vergunningen die afgegeven zijn binnen de reguliere procedure, behalve in de gevallen, vermeld in artikel 4.7.19, § 1, derde lid;

6° 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°, op voorwaarde dat die instantie tijdig advies heeft verstrekt of ten onrechte niet om advies werd verzocht.

Aan artikel 4.8.11. § 1 VCRO dient vanzelfsprekend een grondwetsconforme interpretatie te worden gegeven. De in artikel 4.8.11. § 1 VCRO opgesomde belanghebbenden kunnen vanzelfsprekend slechts op ontvankelijke wijze beroep instellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen indien zij effectief over het grondwettelijk vereiste belang beschikken.

Indien de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar uit artikel 4.8.11. § 1 VCRO een automatisch belang zou putten, zou zulks een subjectief recht impliceren.

Een "automatisch belang" impliceert dat de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar geen enkel belang zou moeten aantonen (het volstaat m.a.w. onverkort dat het beroep wordt ingesteld door iemand die "gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar" is), terwijl zulks voor diverse andere belanghebbenden opgesomd in artikel 4.8.11. & 1 VCRO wel degelijk het geval is, evenals voor andere rechtzoekenden voor andere administratieve rechtscolleges zoals de annulatieprocedure bij Uw Raad voorzien in artikel 14 & 1 R.v.St.-wetten.

Aldus zou de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar in zijn verzoekschrift niet moeten aanduiden op welk belang hij zich zou steunen ? Beroept hij zich op een functioneel belang ? In welke mate meent de ambtenaar over dergelijk belang te beschikken ? Welke prerogatieven van de ambtenaar zouden dan wel geschonden zijn ? Door welke ambtenaar wordt het beroep ingediend ? Is de betrokken ambtenaar ter zake gebonden door enig ambtsgebied, en blijkt uit het verzoek tot vernietiging ook dat de ambtenaar over de rechte vereiste prerogatieven daartoe beschikt ? Treedt de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar in eigen naam op ? Heeft de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar in de loop van de procedure zijn belang niet verloren, bijvoorbeeld omdat hij sowieso positief advies had verleend ? Op welk benoemingsbesluit steunt de ambtenaar zich, en is dit besluit wel wettig ?

Zoals iedere rechtzoekende kan de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar in de loop van de administratieve procedure dusdanig gehandeld hebben dat hij ieder belang om een annulatieberoep in te stellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft verloren. Zo is het ondenkbaar dat de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar de aanvraag positief heeft geadviseerd, doch achteraf toch tegen een gunstige vergunningsbeslissing van de Deputatie, beroep zou instellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

In dit verband weze opgemerkt dat in het stukkenbundel van verzoekende partij nergens een aanstellingsbesluit is opgenomen.

Op basis van het verzoekschrift en het hierbij gevoegd stukkenbundel kan de ontvankelijkheid van het vernietigingsberoep niet worden beoordeeld, aangezien ten eerste niet blijkt dat er een aanstellingsbesluit voorhanden is. Ten tweede blijkt niet dat een aanstelling is gebeurd door een ter zake bevoegd ambtenaar, die de vereiste

hoedanigheid heeft, die bevoegd is voor het betrokken ambtsgebied, enz.

Tussenkommende partij ziet overigens niet in waarom in de gevallen voorzien in artikelen 4.8.11. § 1, 3° en 4° VCRO van privaatrechtelijke rechtspersonen of verenigingen wordt vereist dat zij op straffe van onontvankelijkheid van hun beroep niet alleen een concreet en persoonlijk belang dienen aan te tonen in het verzoekschrift, doch dat zij buitendien aan dit verzoekschrift kopie dienen toe te voegen van het aanstellingsbewijs, van hun statuten en van de beslissing om in rechte op te treden teneinde na te kunnen gaan of o.m. de aanstelling is gebeurd door het rechtens bevoegde orgaan, het beroep en de middelen kunnen gelieerd worden aan de doelstellingen van deze rechtspersoon of vereniging, enz., terwijl in het geval voorzien in artikel 4.8.11. § 1, 5° VCRO een "automatisch belang" zou gelden en het zou volstaan dat het verzoekschrift - zonder precisering ter zake en zonder onderbouwing van toegevoegde stukken - stelt dat het vernietigingsberoep is ingesteld door "de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar". Dergelijke interpretatie strijdt zonder meer met het gelijkheidsbeginsel en non-discriminatieverbod vervat in o.m. artikelen 10-11 van de Grondwet, nu indien - alleen al in het licht van het grondwettelijk gewaarborgd legaliteitsbeginsel - van één categorie rechtszoekenden mag worden verwacht dat zij handelt binnen de perken van haar bevoegdheden, dat haar handelingen gelieerd zijn aan haar bevoegdheden, enz., dit vanzelfsprekend bestuurlijke overheden zijn.

Aan artikel 4.8.11. § 1, 5° VCRO kan dan ook enkel een grondwettelijke interpretatie worden gegeven indien deze bepaling dusdanig wordt geïnterpreteerd dat ook de rechtszoekende die zijn beroep bij Uw Raad steunt op artikel 4.8.11. § 1, 5° VCRO, zijn persoonlijk belang in concreto dient aan te tonen in het verzoekschrift, en dit ook door middel van stukken (inzonderheid een aanstellingsbesluit) toegevoegd bij het beroepschrift moet onderbouwen.

In de interpretatie van verzoekende partij beschikken "de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaren" over een onbeperkt recht om vernietigingsberoepen in te stellen.

Zulks is een interpretatie die artikelen 144-146 van de Grondwet schendt, aangezien om een objectief beroep in te stellen de betrokkene over een "belang" dient te beschikken, wat impliceert dat geen enkele rechtszoekende voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen ervan ontslagen is om zijn belang aan te tonen. Een automatisch recht om vernietigingsberoepen in te stellen heeft geen uitstaans meer met een objectief beroep. Dit betreft een onbeperkt recht om vernietigingsberoepen in te stellen.

Dergelijke interpretatie is onwettig, en de Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft de verplichting om, zelfs ambtshalve, het belang van de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar te onderzoeken.

Buitendien schendt dergelijke interpretatie het gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod vervat in artikelen 10 en 11 van de Grondwet nu artikel 4.8.11. § 1 VCRO enerzijds o s exhaustieve wijze de belanghebbenden die een beroep kunnen instellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen opsomt, waarbij anderzijds aan sommigen van de in artikel 4.8.11. § 1 VCRO opgesomde personen een automatisch belang wordt toegekend, terwijl dergelijke exhaustieve opsomming waarbij aan sommige personen een automatisch belang wordt verleend, niet vervat zit in de annulatieprocedure voorzien in artikel 14, § 1 R.v.St.-wetten.

Desgevallend dient Uw Raad dienaangaande een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof :

"Schendt artikel 4.8.11. § 1 VCRO (inzonderheid artikel 4.8.11. § 1 VCRO) het gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod vervat in artikelen 10 en 11 van de Grondwet, nu artikel 4.8.11. § 1 VCRO enerzijds op exhaustieve wijze de belanghebbenden die een beroep kunnen instellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen opsomt, waarbij anderzijds aan sommigen van de in artikel 4.8.11. § 1 VCRO opgesomde personen (zoals de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar in artikel 4.8.11. § 1, 5° VCRO) een automatisch belang wordt toegekend, terwijl dergelijke exhaustieve opsomming waarbij aan sommige personen een automatisch belang wordt verleend, niet vervat zit in de annulatieprocedure voorzien in artikel 14 § 1 R.v.St.-wetten of in de andere in artikel 4.8.11. § 1 VCRO opgesomde personen ?"

Er is sprake van een schending van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel, aangezien voor de rechtszoekende welke een objectief beroep instelt als algemene regel geldt dat hij over een belang dient te beschikken, en zulk belang dan ook dient aan te tonen in zijn verzoekschrift, wat op zijn beurt dient te worden onderbouwd aan de hand van bewijsstukken toegevoegd aan het beroepschrift. Zulks geldt inzonderheid voor de annulatieprocedure voorzien in artikel 14 § 1 R.v.St.-wetten.

In de procedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen zou de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar, in de ongrondwettige interpretatie die verzoeker voorstaat, evenwel over een onbeperkt recht beschikken om vernietigingsberoepen in te stellen, zonder hierbij over enig belang te moeten beschikken of enig belang te moeten aantonen.

Er dient dan ook besloten te worden dat het beroep van verzoekende partij niet ontvankelijk is.

...

2.

In haar wederantwoordnota antwoordt de verzoekende partij hierop het volgende:

" ...

1.

De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid en het belang niet.

De verzoekende partij in tussenkomst is van mening dat het beroep van de verzoekende partij onontvankelijk zou zijn omdat op geen enkele wijze zou zijn verduidelijkt op welk belang de verzoekende partij zich meent te kunnen steunen. Ze is van mening dat de verzoekende partij ten onrechte er van uit zou gaan dat hij over een "automatisch belang" zou beschikken en dat een dergelijke interpretatie van artikel 4.8.11, §1, 5° VCRO een schending zou uitmaken van de artikelen 144 t.e.m. 146 van de Grondwet. Bovendien meent de verzoekende partij in tussenkomst dat in het stukkenbundel geen aanstellingsbesluit zou zijn opgenomen.

2.

De verzoekende partij merkt vooreerst op dat de verzoekende partij in tussenkomst in haar schriftelijke uiteenzetting enkel een exceptie opwerpt wat betreft het belang van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar terwijl het verzoekschrift is ingediend door de leidend ambtenaar van het Departement RWO.

Enkel omwille van deze redenen is de exceptie ongegrond.

3.

De artikelen 144, 145 en 146 van de Grondwet handelen over de rechterlijke macht en luiden als volgt:...

Deze bepalingen geven aan wie bevoegd is voor burgerlijke, resp. politieke rechten en dat een met rechtspraak belast orgaan enkel kan worden ingesteld dan krachtens een wet.

De verzoekende partij in tussenkomst lijkt hieruit echter een “grondwettelijk vereist belang” voor het opstarten van een procedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen af te leiden.

Dergelijke grondwettelijke vereiste voor het opstarten van een procedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen zit niet in deze bepalingen vervat.

De verzoekende partij in tussenkomst meent dat uw Raad aan de “gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar”, door een foutieve interpretatie van de vermelde artikelen uit de Grondwet, een subjectief recht toekent door hem op te nemen in artikel 4.8.11, §1 VCRO. Dit is niet correct. Deze bepaling voorziet alleen wie een (objectief) beroep bij de uw Raad kan instellen. Deze ontvankelijkheidsvoorwaarde vormt geen “subjectief recht” op zich.

4.

Vervolgens wijst de verzoekende partij op het feit dat uw Raad, wat het belang betrof van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, reeds besliste (zie onder meer Rvvb 2010/0417/A/3/0378 van 23 maart 2011, Rvvb 2010/0383/A/2/0352 van 8 februari 2011):

“De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar beschikt op grond van artikel 4.8.16, §1 VCRO over het rechtens vereiste belang om een vordering in te stellen bij de Raad. De Raad aanvaardt tevens dat uit artikel 4.8.16, §1 VCRO niet alleen het potentieel belang van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar blijkt, maar ook diens hoedanigheid en meer bepaald diens procesbevoegdheid om een vordering in te stellen bij de Raad.”

Artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 5° VCRO duidt echter de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar aan als één van de belanghebbenden die bij uw Raad de in artikel 4.8.1, tweede lid VCRO bedoelde beroepen kan instellen en koppelt hieraan geen enkele bijkomende voorwaarde of beperking als ontvankelijkheidsvoorwaarde (behoudens voor de gevallen bedoeld in artikel 4.7.19, §1, derde lid VCRO, hier niet van toepassing) (vgl. R.v.St. nv Castelein Vervoer, nr. 219.495 van 25 mei 2012).

Aangezien hij ad nominatim werd vermeld, werd hij van rechtswege als belanghebbende beschouwd en als procesbekwaam (A/2012/0134 van 10 april 2012 – 1112/0138/A/2/0110).

Wanneer de wet aan een openbare dienst de bevoegdheid toekent om in rechte op te treden, kent zij hem immers impliciet de rechtspersoonlijkheid toe (A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, 2009, 85, nr. 57). Het toekennen van de decretale bevoegdheid om in rechte op te treden impliceert dus de bijhorende hoedanigheid/rechtsbekwaamheid en – persoonlijkheid.

De Raad van State oordeelde in zijn arrest van 21 december 2012 dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, conform het toen geldende artikel 4.8.16, §1, 5° VCRO een belanghebbende is die een beroep kan instellen bij uw Raad. Eveneens werd geoordeeld dat het middel dat uitgaat van een “automatisch belang, hoedanigheid en procesbevoegdheid” en in dat licht een prejudiciële vraag formuleert, faalt naar recht.

Eenzelfde redenering geldt voor de leidend ambtenaar van het departement RWO...

Artikel 4.8.11, §1, 5° VCRO is duidelijk en legt geen enkele (bijkomende) voorwaarde op aan de leidend ambtenaar om beroep te kunnen aantekenen. Evenmin dient aanstellingsbesluit of een beslissing om in rechte te treden te worden voorgelegd.

Uw Raad oordeelde reeds dat de leidend ambtenaar in artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 5° VCRO (oude nummering) als belanghebbende wordt aangeduid die bij uw Raad beroep kan instellen en dat hij op grond van de voormelde bepaling over het vereiste belang en de vereiste hoedanigheid beschikt (zie onder meer Rvvb 5 december 2012, nr. A/2012/0519 in de zaak 1112/0593/A/4/0534; Rvvb 21 november 2012, nr. A/2012/0493 in de zaak 1112/0538/A/4/0477; Rvvb 23 oktober 2012, nr. A/2012/0430 in de zaak 1112/0477/A/2/0432; Rvvb 12 september 2012, nr. A/2012/0365 in de zaak 1112/0455/A/4/0415).

Volledigheidshalve merkt de verzoekende partij op dat de heer Peter Cabus bij besluit van de Vlaamse regering van 16 december 2011 (BS 9 maart 2012) voor een periode van zes jaar werd aangesteld als secretaris-generaal van het departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed.

6.

De verzoekende partij in tussenkomst formuleert vervolgens een prejudiciële vraag die erop neer komt dat zij een ongelijkheid meent te zien tussen de exhaustieve opsomming in artikel 4.8.11, §1 VCRO waarbij volgens haar aan sommigen een automatisch belang wordt toegekend en artikel 14 §1 R.v.St.-wet waarin geen opsomming is begrepen waarbij aan sommige personen een automatisch belang wordt verleend.

De vraag bevat geen vergelijking tussen bepaalde categorieën van personen.

7.

Het beroep is ontvankelijk.

...

Beoordeling door de Raad

1.1.

Artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 5° VCRO, zoals gewijzigd door artikel 4 van het decreet van 18 november 2011 tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, bepaalt dat “*de leidend ambtenaar van het departement of bij afwezigheid diens gemachtigde, voor vergunningen die afgegeven zijn binnen de reguliere procedure, behalve in de gevallen, vermeld in artikel 4.7.19, § 1, derde lid*” als belanghebbende een beroep kan instellen bij de Raad.

De tussenkomende partij werpt op dat de verzoekende partij er onterecht van zou uitgaan dat zij op basis van deze bepaling over een automatisch belang zou beschikken. Een dergelijke interpretatie van artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 5° VCRO maakt volgens de tussenkomende partij een schending uit van artikel 144 tot en met 146 van de Grondwet en zou bovendien een ongeoorloofde ongelijkheid creëren tussen de verschillende categorieën van belanghebbenden uit artikel 4.8.11, §1, eerste lid VCRO. De verzoekende partij had volgens de tussenkomende partij haar persoonlijk belang dan ook in concreto moeten aanduiden.

1.2.

De Raad stelt vast dat de tussenkomende partij in het cassatieberoep tegen het arrest nr. A/2012/0180 van de Raad van 9 mei 2012 in de voorgaande procedure een gelijkaardige exceptie heeft opgeworpen met betrekking tot het destijds geldende artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 5° VCRO. Dit artikel bepaalde dat *‘de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, voor wat betreft vergunningen afgegeven binnen de reguliere procedure, behoudens in de gevallen, vermeld in artikel 4.7.19, §1, derde lid’* als belanghebbende een beroep kan instellen bij de Raad.

De Raad van State heeft de exceptie in het arrest van 21 december 2012 (nr. 221.904) als volgt afgewezen:

“ ...

Het toentertijd toepasselijke artikel 4.8.16, § 1 VCRO somt de “belanghebbenden” op die een beroep kunnen instellen bij de RvVb. Eén van die belanghebbenden is “5° de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, voor wat betreft vergunningen afgegeven binnen de reguliere procedure, behoudens in de gevallen vermeld in artikel 4.7.19 § 1, derde lid”, die overeenkomstig het tweede lid van de voormelde decretale bepaling niet “wordt geacht te hebben verzaakt aan zijn recht om zich tot de Raad te wenden” omdat hem niet “kan worden verweten dat hij een voor hem nadelige vergunningsbeslissing niet heeft bestreden door middel van het daartoe openstaande georganiseerd administratief beroep bij de deputatie”.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar is derhalve een belanghebbende die mits aan de gestelde voorwaarden is voldaan, beroep kan instellen bij de RvVb. In zoverre het middel uitgaat van een “automatisch belang, hoedanigheid en procesbevoegdheid” en in dat licht een prejudiciële vraag formuleert, faalt het naar recht.

...”

1.3.

Eenzelfde beoordeling kan worden gemaakt met betrekking tot het geldende artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 5° VCRO.

Op basis van artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 5° VCRO kan de leidend ambtenaar van het departement of diens gemachtigde maar als belanghebbende een beroep bij de Raad instellen voor zover voldaan is aan de gestelde voorwaarde, met name wanneer het een beroep in de reguliere procedure betreft dat geen betrekking heeft op de gevallen vermeld in artikel 4.7.9, §1, derde lid VCRO. In dat geval beschikt de leidend ambtenaar tevens over de rechte vereiste hoedanigheid en procesbevoegdheid.

Er is dan ook geenszins sprake van een zogenaamd ‘automatisch belang’. De exceptie van de tussenkomende partij, die steunt op en uitgaat van een automatisch belang, hoedanigheid en procesbevoegdheid en daaromtrent een prejudiciële vraag stelt, mist dan ook juridische grondslag.

2.

De Raad merkt verder nog op dat geen enkele decretale bepaling verplicht dat de leidend ambtenaar van het departement een aanstellingsbesluit of een beslissing om in rechte te treden aan haar verzoekschrift toevoegt. De exceptie mist ook wat dit aspect betreft juridische grondslag.

In zoverre de tussenkomende partij in haar exceptie nog aanhaalt dat de privaatrechtelijke rechtspersonen en verenigingen op straffe van onontvankelijkheid, in tegenstelling tot de leidend

ambtenaar van het departement, wel een kopie dienen te voegen van het aanstellingsbewijs, hun statuten en beslissing om in rechte te treden en dat dit een schending uitmaakt van het gelijkheidsbeginsel, stelt de Raad vast dat de tussenkomende partij niet concreet aantoonde dat de in artikel 4.8.11, §1, eerste lid VCRO aangeduide belanghebbenden in rechte en in feite vergelijkbaar zijn, noch dat deze belanghebbenden op een ongelijke wijze behandeld worden zonder dat daar een objectieve verantwoording voor is.

De exceptie dient dan ook te worden afgewezen.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In dit middel roept de verzoekende partij de volgende schendingen in:

“ ...

EERSTE MIDDEL:

Schending van artikel 4.4.4, §1 VCRO; Schending van artikel 14.4.4. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen; Schending van het gewestplan Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem, goedgekeurd bij koninklijk besluit van 30 mei 1978 zoals gewijzigd; Schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1999 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen; Schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

De aanvraag is volgens het gewestplan Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem, gelegen in parkgebied.

De bestreden beslissing stelt vast dat de aanvraag niet in overeenstemming is met deze bestemming, maar roept artikel 4.4.1., §1 VCRO in :

"De aanvraag is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven. De parkgebieden moeten in hun staat bewaard worden of zijn bestemd om zodanig ingericht te worden, dat ze, in de al dan niet verstedelijkte gebieden, hun sociale functie kunnen vervullen...

Het parkgebied langs de Veldstraat werd nog niet aangelegd of ingericht. De gronden zijn momenteel in privé-handen en worden vooral gebruikt als weide en akkerland.

Art. 4.4.1 , §1. van de codex stelt dat: "In alle bestemmingsgebieden kunnen, naast de handelingen die gericht zijn op de verwezenlijking van de bestemming, ook handelingen worden vergund die gericht zijn op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik, voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen."

Aangezien de aanvraag voldoet aan voormelde voorwaarden, het is immers gericht op sociaal-cultureel of recreatief medegebruik én door de beperkte impact brengt het de verwezenlijking van de bestemming niet in het gedrang, kan vergunning verleend worden.

De paddock vervult naast een recreatieve (eigen gebruik) functie eveneens een sociale (psychologische patiënten aanvraagster) functie.

De visuele en ruimtelijke impact van de paddock zal beperkt blijven aangezien

deze slechts bestaat uit een bodem in zand en een houten afsluiting met beperkte hoogte, en het geheel voldoende zal worden gebufferd door een groenstrook." (eigen onderlijning)

Artikel 14.4.4. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen verder het Inrichtingsbesluit — luidt als volgt :

De parkgebieden moeten in hun staat bewaard worden of zijn bestemd om zodanig ingericht te worden, dat ze, in de al dan niet verstedelijkte gebieden, hun sociale functie kunnen vervullen.

De omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, gewijzigd via omzendbrief van 25 januari 2002 en 25 oktober 2002 stelt hierover:

Parkgebieden zoals bedoeld in artikel 14.4.4 zijn groene zones, die evenwel niet tonde groengebieden worden gerekend. Zij moeten luidens artikel 14.4.4. in hun staat worden bewaard of zijn bestemd om te worden ingericht dat ze, in de al dan niet verstedelijkte gebieden, hun sociale functie kunnen vervullen.

Uit het voorschrift blijkt dat de ligging van deze gebieden bij de aanduiding slechts een beperkte rol speelt. Ze kunnen zowel gelegen zijn in of aan de rand van het verstedelijkt gebied, als in het landelijk gebied.

Bij de aanduiding werd geen rekening gehouden met het eigendomsstatuut : zowel de privé parken (meestal kasteelparken), als openbare parken werden opgenomen in deze gebieden.

Niet alleen gebieden met een specifieke parkstructuur komen hiervoor in aanmerking, ook worden zones aangeduid, die in de toekomst moeten aangelegd worden als parkgebied.

Deze gebieden worden vooral aangeduid bij of in woonkernen, waar actueel weinig groen voorhanden is. Bij de omschrijving van het voorschrift wordt het accent gelegd op de sociale functie, die dergelijke parken dienen te vervullen bij de ruimtelijke opbouw van het betrokken grondgebied.

Openbare parken en opengestelde privé-domeinen vervullen tevens een belangrijke recreatieve functie (wandelen- en rustoord).

Het is duidelijk dat slechts die werken en handelingen kunnen toegelaten worden, die strikt noodzakelijk zijn voor de openstelling, het behoud, verfraaiing en/of aanleg van het park.

Aldus houdt artikel 14.4.4. geen absoluut bouwverbod in, maar beperkt het de bouwmogelijkheden niettemin aanzienlijk. Enkel deze handelingen en werken die behoren of bijdragen tot de inrichting van het parkgebied, zijn er toegelaten met uitsluiting van alle werken en handelingen met een andere bestemming, weze het een residentiële industriële agrarische commerciële en zelfs culturele bestemming. Het is geenszins de bedoeling parkgebieden te transformeren in gebieden voor actieve recreatie. Inplantingen van horecabedrijven binnen deze gebieden kunnen slechts aanvaard worden, wanneer dit gebeurt, in functie van de openstelling van het park, binnen de bestaande gebouwen. Bij de inplanting van de tot de normale uitrusting van een park behorende accommodaties (waartoe ook toiletten en dergelijke kunnen behoren) wordt rekening gehouden met o.m. de nood aan dergelijke accommodaties in functie van het gebruik door het publiek van het parkgebied, de visuele inpassing en de plaats van inplanting.

Parkgebieden zijn al evenmin gebieden waar gemeenschapsvoorzieningen of openbare nutsvoorzieningen moeten ingeplant worden (scholen, medische instellingen en dergelijke), ten ware de bestaande gebouwen hiertoe geschikt zouden zijn en de openstelling voor het publiek op langere termijn niet in het gedrang wordt gebracht. (eigen onderlijning).

Artikel 4.4.4, §1 VCRO stelt:

"In alle bestemmingsgebieden kunnen, naast de handelingen die gericht zijn op

de verwezenlijking van de bestemming, ook handelingen worden vergund die gericht zijn op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik, voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen."

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

De vereiste dat de motivering afdoende is en voldoende draagkrachtig, houdt in dat de motivering duidelijk is, niet tegenstrijdig, juist, pertinent, concreet en precies.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt voor het bestuur de plicht in om haar beslissing zorgvuldig voor te bereiden en ze te steunen op een correcte feitenvinding. Zij dient zich te informeren over alle relevante elementen om met kennis van zaken een beslissing te kunnen nemen.

Zoals hoger bleek is de bestreden beslissing van mening dat de voorwaarden van artikel 4.4.4, §1 VCRO vervuld zouden zijn omdat de aanvraag zou gericht zijn op sociaal-cultureel of recreatief medegebruik en omdat door de beperkte impact de verwezenlijking van de bestemming parkgebied niet in het gedrang zou worden gebracht.

De bestreden beslissing baseert zich op artikel 4.4.4, §1 VCRO : Uit deze bepaling kan afgeleid worden dat:

- handelingen die gericht zijn op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik kunnen worden vergund in gebieden waar ze volgens het gewestplan niet thuishoren;*
- ze mogen slechts vergund worden voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen;*
- voor niet van vergunningsplicht vrijgestelde handelingen die verbonden zijn met occasionele of hoogdynamische sociaal-culturele of recreatieve activiteiten, kan slechts een tijdelijke stedenbouwkundige vergunning worden afgeleverd, of een stedenbouwkundige vergunning onder de voorwaarde dat de betrokken handelingen slechts gedurende een specifieke periode of op bepaalde momenten aanwezig kunnen zijn;*
- sociaal-culturele of recreatieve activiteiten waarvan de inrichtingen onderworpen zijn aan de milieuvergunningsplicht, kunnen slechts op occasionele basis worden toegestaan,*

In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt wat kan worden verstaan onder een beperkte impact op het gebied:

- Een beperkt ruimtebeslag (bijvoorbeeld een lijnvormige infrastructuur zoals een wandelpad, ruitpaden, fietspaden of infrastructuur met een kleine oppervlakte, zoals een picknicktafel, een zitbank, een informatiebord);*
- De tijdelijkheid van de ingreep (zoals een occasionele motorcross in agrarisch gebied. die bijvoorbeeld maar 3 keer per jaar wordt gehouden);*
- De afwezigheid van een weerslag op het terrein (bijvoorbeeld overvliegen van een agrarisch gebied door modelvliegtuigen).*

In casu is niet voldaan aan de voorwaarden van artikel 4.4.4, §1 VCRO en blijkt ook geenszins dat de bestreden beslissing heeft onderzocht of aan de voorwaarden is voldaan, laat staan dat op afdoende wijze wordt aangetoond en gemotiveerd er zou aan voldaan zijn.

Er kan geenszins worden aangenomen dat er sprake zou zijn van handelingen met een beperkte impact.

De bestreden beslissing stelt dat de visuele en ruimtelijke impact van de paddock beperkt zal blijven 'aangezien deze slechts bestaat uit een bodem zand en een houten afsluiting met beperkte hoogte, en het geheel voldoende zal worden gebufferd door een groenstrook.

Er kan geen sprake zijn van een beperkt ruimtebeslag. De hierboven reeds aangehaalde parlementaire voorbereiding stelt dat enkel lijnvormige infrastructuur (wandelpaden, ruiterspaden en fietspaden) of infrastructuur met een kleine oppervlakte (picknicktafel, zitbank, informatiebord) een beperkte impact kunnen hebben.

Een paddock met een houten afsluiting kan niet als een lijnvormige infrastructuur zoals een wandelpad of ruiterspad worden beschouwd. Evenmin kan er sprake zijn van een infrastructuur met een kleine oppervlakte zoals een picknicktafel, zitbank, informatiebord. De paddock met afmetingen van 20m op 30m betreft een bodem met zand met daarenboven een houten afsluiting van 1,40m. Dit valt geenszins te vergelijken met een lijnvormige infrastructuur, picknicktafel, zitbank of informatiebord. Er is geen sprake van een beperkt ruimtebeslag. Evenmin kan er sprake zijn van de afwezigheid van een weerslag op het terrein.

Evenmin is er sprake van een tijdelijk ingreep, zoals bijvoorbeeld een occasionele motorcross. De parlementaire voorbereiding geeft zelf aan dat het plaatsen van vaste constructies (zoals verhardingen en gebouwtjes) niet onder het toepassingsgebied van artikel 4.4.4, §1 VCRO vallen. In casu wordt een vergunning verleend voor een paddock die reeds definitief werd aangelegd. Deze wordt gebruikt voor de beroepsactiviteit van de aanvrager. Ook in de loutere hypothese dat de paddock op occasionele wijze zou worden gebruikt voor bepaalde activiteiten doet geen afbreuk aan het feit dat de paddock op een permanente wijze werd aangelegd. Van een tijdelijke ingreep is dan ook geen sprake.

Er is geen sprake van een beperkte impact.

Dit is voldoende om te besluiten tot de vernietiging van de bestreden beslissing. Artikel 4.4.1. §1 VCRO kan niet rechtsgeldig worden ingeroepen.

Artikel 4.4.1. §1 VCRO houdt tevens in dat er handelingen kunnen plaatsvinden gericht op sociaal-cultureel of recreatief medegebruik, naast de handelingen die gericht zijn op de verwezenlijking van de bestemming. In casu worden er in het gebied geen handelingen uitgevoerd die gericht zijn op de verwezenlijking van de bestemming van het gebied.

Er is derhalve geen sprake is van een "medegebruik".

De bestreden beslissing gaat bij de beoordeling van de voorwaarden van artikel 4.4.4., §1 VCRO voorbij aan het feit dat het betrokken perceel momenteel niet eens gebruikt wordt in functie van de bestemming "parkgebied".

Zo stelt de bestreden beslissing zelfs uitdrukkelijk dat het parkgebied nog niet werd aangelegd of ingericht en dat de gronden momenteel in privé-handen zijn en vooral worden gebruikt als weide en akkerland.

Er kan dan ook geen sprake zijn van een medegebruik wanneer het hoofdgebruik (zijnde parkgebied) nog niet werd ingericht. Minstens wordt volledig aan dit gegeven voorbijgegaan.

De deputatie maakt bovendien geen onderscheid tussen een sociaal medegebruik en

een sociaal-cultureel medegebruik. Beide begrippen zijn geen synoniemen van elkaar. Bij het begrip sociaal-cultureel volstaat het niet om enkel de sociale functie aan te tonen, maar moet eveneens het culturele aspect worden betrokken. In casu blijkt niet dat de deputatie het sociaal-culturele aspect op een zorgvuldige wijze heeft onderzocht, minstens wordt dit niet op een afdoende wijze gemotiveerd. Nochtans is een dergelijk onderscheid van belang om van de afwijkingsregeling van artikel 4.4.4, §1 VCRO gebruik te kunnen maken.

Om artikel 4.4.1. VCRO te kunnen invoeren is bovendien vereist dat de desbetreffende handelingen door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

De vergunningverlenende overheid zal aldus bij de behandeling van de aanvraag tot vergunning in het bijzonder dienen te motiveren waarom de betreffende handelingen de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

In casu blijkt dat de algemene bestemming in het gedrang wordt gebracht.

Enkel deze handelingen en werken die behoren of bijdragen tot de inrichting van het parkgebied en die strikt noodzakelijk zijn voor de openstelling, het behoud, verfraaiing en/of aanleg van het park kunnen worden toegelaten.

Artikel 14.4.4 van het Inrichtingsbesluit bevat geen definitie van "parkgebieden" zodat moet worden aangenomen dat de term in zijn spraakgebruikelijke betekenis moet worden begrepen en dus refereert aan een terrein dat door beplanting met bomen en heesters tot wandel- en rustplaats is ingericht. Die bepaling legt de verplichting op om, ofwel, het terrein dat reeds als park bestaat, als zodanig te bewaren, ofwel, het terrein waaraan men de bestemming park heeft gegeven, zodanig in te richten dat het ook inderdaad die functie voor de gehele bevolking kan vervullen. Hieruit volgt dat in parkgebied slechts handelingen en werken kunnen worden vergund die behoren of bijdragen tot de inrichting van het parkgebied (R.v.St., n.v. Hovu beheer, nr. 205.888, 28 juni 2010; R.v.St., Truyens e.a., nr. 202.415, 26 maart 2010; R.v.St., Charon, nr. 201.717, 9 maart 2010; R.v.St., n.v. Gravenhof, nr. 186.114, 8 september 2008). Alleen een constructie die de sociale functie van het parkgebied als zone voor passieve recreatie ondersteunt, kan verantwoord zijn in deze zone (R. VEKEMAN, Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen, Mechelen, Kluwer 2004, 146, nr. 164).

De beschrijvende nota bij de aanvraag vermeldt dat de paddock zal gebruikt worden om "paarden wat bewegingsvrijheid te geven in de winter en om de paarden af en toe te berijden, zuiver privé, door onszelf."

"te gebruiken voor Equine Assisted Therapy and learning (EATL). Hierbij worden individuen met psychische problemen (..) geholpen op individuele basis, waarbij paard en psychotherapeut samenwerken aan de gezondheid van de patiënt. De paarden worden hierbij nooit bereden, het gaat zuiver om grondwerk : oefening en opdrachten die worden uitgevoerd op de grond..."

Verder stelt deze nota dat :

"dit soort werk gebeurt dus op individuele of familiale basis, en is zeer kleinschalig en rustig..."

Hieruit blijkt derhalve dat de paddock tot doel heeft om de paarden bewegingsvrijheid te geven in een zuiver privaat recreatieve functie voor het gezin, bestaande uit 4 familieleden. Er zijn trouwens slechts 4 paarden aanwezig. Dit louter private recreatieve gebruik hoort geenszins tot de inrichting van het parkgebied en draagt er evenmin toe bij.

Daarnaast worden deze paarden ook gebruikt voor medische doeleinden, nl. om de

patiënten van de aanvragers te behandelen / een therapie te verstrekken. Het betreft een louter individuele behandeling van patiënten die strekt tot een commercieel belang van de aanvrager zelf (zie stuk 9, bundel II). Ook dit is geen functie die gericht is op de maatschappij en draagt niet bij tot de inrichting van het terrein om ervoor te zorgen dat het de functie van parkgebied voor de gehele bevolking kan vervullen. Evenmin kunnen hieruit handelingen gericht op het sociaal-culturele medegebruik worden afgeleid.

Uw Raad bevestigde in het arrest van 9 mei 2012 dat bij het onderzoek en de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de geldende bestemmingsvoorschriften moet worden nagegaan of de voorgenomen werken en handelingen daadwerkelijk behoren of bijdragen tot de inrichting van het parkgebied en in die zin de sociale functie van het parkgebied al dan niet in het gedrang brengt. In het voormelde arrest kwam uw Raad tot het besluit dat de aanvraag niet verenigbaar is met de bestemming parkgebied gelet op het feit dat de aanvrager via de paddock op een eerder commercieel georiënteerde wijze patiënten werft en de paddock daarnaast voor louter private en recreatieve doeleinden aanwendt.

Hieruit volgt dat er geen sprake is van een sociale functie, noch van handelingen die gericht zijn op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik. De algemene bestemming van het gebied wordt wel degelijk in het gedrang gebracht/verhindert.

Er is niet voldaan aan de voorwaarden van artikel 4.4.4, §1 VCRO.

Artikel 4.4.4, §1 VCRO en artikel 14.4.4. van het Inrichtingsbesluit zijn geschonden.

Het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 2 juli 2012 stelt:...

Ook het college van burgemeester en schepenen was van mening dat de paddock geen sociale functie zou vervullen en de afwijkingsbepaling van het oud artikel 145sexies, §2 DRO (huidig artikel 4.4.4. VCRO) niet met goed gevolg kon worden toegepast...

De bestreden beslissing motiveert geenszins op een afdoende wijze waarom de bestemming parkgebied niet in het gedrang zou worden gebracht en waarom er sprake zou kunnen zijn van een recreatieve en een sociale functie. Zoals hierboven reeds werd aangegeven, dient de vergunningverlenende overheid bij de behandeling van de aanvraag tot vergunning in het bijzonder te motiveren waarom de betreffende handelingen de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

Het louter tussen haakjes vermelden van de woorden "eigen gebruik" en "psychologische patiënten aanvrager" kan onmogelijk als een afdoende motivering worden beschouwd om van een recreatieve of sociale functie te spreken.

Het feit dat de deputatie in algemene bewoordingen stelt dat aan de voorwaarden van artikel 4.4.4, §1 VCRO zou zijn voldaan (quod non) en hierdoor de verwezenlijking van de bestemming van het parkgebied niet in het gedrang zou worden gebracht doordat de visuele en ruimtelijke impact beperkt zou blijven, kan niet volstaan als een afdoende motivering waarom de voorgenomen werken en handelingen daadwerkelijk zouden kunnen behoren of bijdragen tot de inrichting van het parkgebied.

*De deputatie beperkt zich in de bestreden beslissing tot een zeer karige motivering. De deputatie schendt zowel de formele motiveringsplicht als het zorgvuldigheidsbeginsel, naast artikel 4.4.1. VCRO. Het eerste middel is gegrond
..."*

2.

De verwerende partij antwoordt hierop als volgt:

"...

De deputatie is inderdaad van mening dat de verdere verwezenlijking van de bestemming niet in gevaar wordt gebracht. Zij bepaalt het volgende:

"Voorliggende aanvraag beoogt de regularisatie van een paddock en houten afsluiting. De paddock bestaat uit een bodem in zand op ongeveer het niveau van het maaiveld, zodat de visuele en ruimtelijke impact ervan op de omgeving quasi onbestaande is. Enkel door het plaatsen van de houten afsluiting zal de constructie zichtbaar worden in het landschap. De hoogte van de afsluiting is evenwel beperkt tot 1,40m en bovendien wordt een groenscherm aangebracht."

Tevens kan worden opgemerkt dat bij de aanvraag een groenbuffer werd voorzien. Door het agentschap Natuur en Bos werden bovendien volgende voorwaarden opgelegd:
"- aanplant van een houtkant tussen de paddock en de tuin met hazelaar en vlier
- aanplant van een gemengde haag tussen de paddock en de akker met haagbeuk, zomereik en gewone eik".

Deze groenaanleg zal ook bijdragen tot de verwezenlijking van de bestemming.

De deputatie oordeelde dan ook dat de vergunning kon worden verleend.
..."

3.

De tussenkomende partij voegt hieraan nog het volgende toe:

"...

In zake is er geen sprake van een "occasionele" of "hoogdynamische" sociaal culturele of recreatieve activiteiten, zodat de tweede alinea van artikel 4.4.4. § 1 VCRO voor onderhavige aanvraag van geen belang is.

Evenmin betreft de aanvraag een inrichting die is onderworpen aan een milieuvergunningsplicht, zodat ook de derde alinea van artikel 4.4.4. § 1 VCRO in zake geen belang heeft.

Het vergunde brengt door zijn beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang.

In de bestreden beslissing heeft verwerende partij met recht geoordeeld dat het aangevraagde qua visuele en ruimtelijke impact slechts bestaat uit een bodem in zand en een houten afsluiting, en buitendien door een groenscherm wordt afgeschermd, waardoor de impact op de omgeving quasi onbestaande is...

Uit het feit dat de impact van het aangevraagde op de omgeving quasi onbestaande is, vloeit onvermijdelijk voort dat de verwezenlijking van de algemene bestemming door het aangevraagde niet in het gedrang kan komen.

In het verzoekschrift stelt verzoekende partij ten onrechte dat "enkel lijnvormige infrastructuren" of "infrastructuren met een kleine oppervlakte" een beperkte oppervlakte zouden hebben:...

Verzoeker geeft hierbij een volkomen verkeerde lezing aan de memorie van toelichting, die uitdrukkelijk stelt dat een beperkte impact in drie gevallen voorhanden kan zijn, namelijk 1) een beperkt ruimtebeslag, 2) tijdelijkheid van de ingreep of 3) afwezigheid van weerslag op het terrein.

Hierbij geeft de memorie als voorbeelden lijnvormige infrastructures of infrastructures met beperkte oppervlakte, maar dit betreffen slechts niet-exhaustieve voorbeelden van handelingen met een beperkt ruimtebeslag. Er zijn m.a.w. nog andere voorbeelden van handelingen met een beperkt ruimtebeslag, en buitendien kan er ook sprake zijn van een beperkte impact omdat de ingreep slechts tijdelijk is of bij afwezigheid van weerslag op het terrein.

Verzoekende partij geeft m.a.w. een verkeerde lezing aan de memorie, aangezien zij de drie categorieën van handelingen met een beperkte impact tracht te herleiden tot twee niet exhaustieve voorbeelden die de memorie van toelichting geeft bij een van de drie categorieën. Hierbij gaat verzoeker voorbij aan andere voorbeelden van handelingen met een beperkt ruimtebeslag én aan de andere twee categorieën van handelingen met een beperkte impact.

In zake heeft verwerende partij geoordeeld dat de handeling slechts beperkt is tot een bodem zand en een afsluiting met beperkte hoogte, zodat de visuele en ruimtelijke impact quasi onbestaande is. In zoverre de handeling al niet valt onder de derde categorie (afwezigheid van weerslag op het terrein), dan valt zij alleszins onder de eerste categorie (beperkt ruimtebeslag).

In de bestreden beslissing heeft verwerende partij geoordeeld dat het aangevraagde qua visuele en ruimtelijke impact slechts bestaat uit een bodem in zand en een houten afsluiting, waardoor de impact op de omgeving quasi onbestaande is. Een quasi onbestaande impact valt vanzelfsprekend onder beperkte impact.

Ten onrechte stelt verzoekende partij dat er geen sprake zou zijn van medegebruik omdat het parkgebied in de onmiddellijke omgeving nog nergens gerealiseerd werd.

Het klopt inderdaad dat het parkgebied in de onmiddellijke omgeving nog nergens was gerealiseerd (de omliggende percelen gelegen in parkgebied worden allemaal als weiland gebruikt).

Dit verhindert evenwel de toepassing van artikel 4.4.4. § 1 VCRO niet.

Dit heeft het Agentschap Natuur en Bos er trouwens toe gebracht om voorwaardelijk gunstig advies te formuleren aangezien huidige aanvraag net de eerste aanzet kan zijn tot de verdere realisatie van het parkgebied doordat de paddock parkachtig wordt aangelegd.

De bestreden beslissing legt immers als voorwaarde expliciet op dat tussen de paddock en de tuin een houtkant wordt aangelegd met hazelaar en vlier, en tussen paddock en akker een haag wordt aangelegd met haagbeuk, zomereik en gewone eik.

Alleszins kan het feit dat het parkgebied nog niet gerealiseerd werd, geen afbreuk doen aan het feit dat het vergunde door de quasi onbestaande impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengt.

Doordat de aanvraag handelingen betreft die een sociale en recreatieve functie hebben die een quasi onbestaande impact hebben op de omgeving, is duidelijk dat er sprake is van sociaal en cultureel medegebruik. De handelingen, welke een sociale en recreatieve functie vervullen, hebben ruimtelijk en visueel immers een quasi onbestaande impact, waardoor de verwezenlijking van de algemene bestemming van het parkgebied niet in het gedrang komt.

De bestreden beslissing motiveert het sociale en recreatieve medegebruik dan ook op afdoende wijze door te oordelen:...

In de verdere uiteenzetting van haar eerste middel vermengt verzoekende partij voortdurend de bepaling van artikel 4.4.4. § 1 VCRO met de bepaling van artikel 14.4.4 van het Inrichtingsbesluit.

Vanzelfsprekend zijn de voorwaarden opgenomen in artikel 14.4.4 van het Inrichtingsbesluit van geen belang voor de toepassing van artikel 4.4.4. § 1 VCRO. Artikel 4.4.4. § 1 VCRO betreft immers een bepaling die expliciet voorziet in een afwijkmogelijkheid van de voorschriften van de gewestplannen, en dus in casu in een afwijking op artikel 14.4.4 van het Inrichtingsbesluit.

*Uw Raad heeft in het arrest van 30 november 2011 (RvVb, 30 november 2011, **nr.** A/2011/0183) trouwens met recht geoordeeld dat artikel 4.4.4. VCRO handelingen betreft in gebieden waar ze volgens het gewestplan niet thuishoren.*

*Of de handeling behoort of bijdraagt tot de inrichting van het parkgebied is derhalve niet relevant. Voor de toepassing van artikel 4.4.4. VCRO is niet relevant of de handeling behoort of bijdraagt tot de inrichting van het parkgebied, maar wel of de handeling door de beperkte impact de algemene bestemming van het parkgebied in het gedrang brengt.
..."*

4.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog:

“ ...

De verzoekende partij in tussenkomst, zoals eveneens door de verwerende partij werd aangegeven in de bestreden beslissing, erkent dat het parkgebied in de onmiddellijke omgeving nergens werd gerealiseerd en er nog geen handelingen werden gesteld die gericht zijn op de verwezenlijking van de bestemming.

De verzoekende partij in tussenkomst stelt dat de niet-realiserings van het parkgebied de toepassing van artikel 4.4.4, §1 VCRO niet zou verhinderen maar gaat op dit punt volledig voorbij aan de tekst van deze bepaling zelf.

Er kan geen sprake zijn van een medegebruik indien er in het betrokken parkgebied (nog) geen handelingen werden uitgevoerd die gericht zijn op de verwezenlijking van de bestemming van het gebied.

De verwijzing van de verzoekende partij in tussenkomst naar het voorwaardelijk gunstig advies van het Agentschap Natuur en Bos (dat kadert binnen de eerdere vergunningsaanvraag) kan niet dienstig worden aangewend in huidige procedure. In de antwoordnota van de verzoekende partij in tussenkomst blijkt niet dat het Agentschap Natuur en Bos in het advies aantoont dat er sprake is van een medegebruik, wat

nochtans vereist is voor de toepassing van artikel 4.4.4, §1 VCRO. De gevolgtrekkingen die de verzoekende partijen in tussenkomst uit het advies van het Agentschap menen te kunnen maken zijn niet relevant.

De verzoekende partij in tussenkomst beperkt zich vervolgens tot de loutere bewering dat er sprake zou zijn van een sociaal en cultureel medegebruik doordat de aanvraag handelingen betreft die een sociale en recreatieve functie zouden hebben.

De verzoekende partij in tussenkomst gaat volledig voorbij aan het in het verzoekschrift uiteengezette onderscheid tussen een sociaal medegebruik en sociaal-cultureel medegebruik waarbij gesteld werd dat de deputatie het sociaal-culturele aspect niet afdoende onderzocht, minstens niet afdoende heeft gemotiveerd.

Bovendien kan niet worden aangenomen dat het eigen gebruik als een recreatief medegebruik kan bestempeld worden.

Op het punt van de motivering citeert de verzoekende partij in tussenkomst louter een passage uit de bestreden beslissing en voert ze geen verweer tegen hetgeen de verzoekende partij op dit punt in het verzoekschrift uiteenzette.

De bestreden beslissing motiveert geenszins op een afdoende wijze waarom de bestemming parkgebied niet in het gedrang zou worden gebracht en waarom er sprake zou kunnen zijn van een recreatieve en een sociale functie. Zoals hierboven reeds werd aangegeven, dient de vergunningverlenende overheid bij de behandeling van de aanvraag tot vergunning in het bijzonder te motiveren waarom de betreffende handelingen de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

Het louter tussen haakjes vermelden van de woorden “eigen gebruik” en “psychologische patiënten aanvraagster” kan onmogelijk als een afdoende motivering worden beschouwd om van een recreatieve of sociale functie te spreken.

Het feit dat de verwerende partij in algemene bewoordingen stelt dat aan de voorwaarden van artikel 4.4.4, §1 VCRO zou zijn voldaan (quod non) en hierdoor de verwezenlijking van de bestemming van het parkgebied niet in het gedrang zou worden gebracht doordat de visuele en ruimtelijke impact beperkt zou blijven, kan niet volstaan als een afdoende motivering waarom de voorgenomen werken en handelingen daadwerkelijk zouden kunnen behoren of bijdragen tot de inrichting van het parkgebied. De verwerende partij beperkt zich in de bestreden beslissing tot een zeer karige motivering. De verwerende partij schendt zowel de formele motiveringsplicht als het zorgvuldigheidsbeginsel, naast artikel 4.4.4. VCRO.

Bovendien kunnen conform artikel 4.4.4, §1 VCRO enkel handelingen die gericht zijn op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik (quod non in casu) voor vergunning in aanmerking komen indien ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

In het verzoekschrift wordt verwezen naar de memorie van toelichting die verduidelijkt wat onder een beperkte impact dient te worden verstaan:

- Een beperkt ruimtebeslag (bijvoorbeeld een lijnvormige infrastructuur zoals een wandelpad, ruiterpaden, fietspaden of infrastructuur met een kleine oppervlakte, zoals een picknicktafel, een zitbank, een informatiebord);*
- De tijdelijkheid van de ingreep (zoals een occasionele motorcross in agrarisch gebied, die bijvoorbeeld maar 3 keer per jaar wordt gehouden);*

- De afwezigheid van een weerslag op het terrein (bijvoorbeeld overvliegen van een agrarisch gebied door modelvliegtuigen).

De verzoekende partij in tussenkomst meent dat de verzoekende partij een verkeerde lezing zou geven aan de memorie van toelichting omdat er volgens haar nog andere voorbeelden zouden bestaan betreffende een beperkt ruimtebeslag.

De verzoekende partij in tussenkomst laat na concreet aan te geven welke “andere” voorbeelden er nog in de memorie van toelichting zouden bestaan, minstens geeft de verzoekende partij in tussenkomst zelf geen voorbeelden aan die het tegendeel zouden bewijzen. Nochtans zijn de voorbeelden in de memorie van toelichting in verband met het beperkt ruimtebeslag duidelijk en niet voor interpretatie vatbaar. Enkel handelingen met een beperkt ruimtebeslag zoals een lijnvormige infrastructuur of infrastructuur met een kleine oppervlakte komen in aanmerking.

Daarnaast stelt de verzoekende partij in tussenkomst ten onrechte dat de verzoekende partij zou voorbijgaan aan de andere twee categorieën met een beperkte impact. In het verzoekschrift wordt duidelijk aangegeven dat er geen sprake kan zijn van de afwezigheid van een weerslag op het terrein gelet op het feit dat het een paddock met afmetingen 20m op 30m betreft met een bodem van zand en daarenboven een houten afsluiting van 1,40m. Eveneens wordt in het verzoekschrift aangegeven dat er evenmin sprake is van een tijdelijke ingreep, zoals bijvoorbeeld een occasionele motorcross. De parlementaire voorbereiding geeft zelf aan dat het plaatsen van vaste constructies (zoals verhardingen en gebouwtjes) niet onder het toepassingsgebied van artikel 4.4.4, §1 VCRO vallen (Parl.St., VI.Parl. 2004-2005, nr. 233/1, 12). In casu wordt een vergunning verleend voor een paddock die reeds definitief werd aangelegd. Deze wordt gebruikt voor de beroepsactiviteit van de verzoekende partij in tussenkomst. Ook in de loutere hypothese dat de paddock op occasionele wijze zou worden gebruikt voor bepaalde activiteiten doet geen afbreuk aan het feit dat de paddock op een permanente wijze werd aangelegd. Van een tijdelijke ingreep is dan ook geen sprake.

Ten onrechte meent de verzoekende partij in tussenkomst dat de verzoekende partij de drie categorieën van handelingen met een beperkte impact zou herleiden tot twee voorbeelden waarbij de verzoekende partij in tussenkomst zich beperkt tot het citeren van een beperkte passage uit het verzoekschrift en voorbijgaat aan de rest van de op dit punt aangevoerde schendingen.

Zoals aangegeven in het verzoekschrift is er geen sprake van een beperkte impact.

Dit is voldoende om te besluiten tot de vernietiging van de bestreden beslissing. Artikel 4.4.4. §1 VCRO kan niet rechtsgeldig worden ingeroepen.

Tot slot is de verzoekende partij in tussenkomst van mening dat de verzoekende partij artikel 4.4.4, §1 VCRO en artikel 14.4.4 van het Inrichtingsbesluit zou vermengen en de voorwaarden opgenomen in artikel 14.4.4 van het Inrichtingsbesluit niet relevant zouden zijn.

Opnieuw gaat de verzoekende partij in tussenkomst voorbij aan de tekst van artikel 4.4.4, §1 VCRO dat stelt dat naast de handelingen die gericht zijn op de verwezenlijking van de bestemming, ook handelingen kunnen worden vergund die gericht zijn op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik (quod non in casu), voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang

brengen.

Artikel 14.4.4 Inrichtingsbesluit is in casu wel degelijk van belang aangezien het net aangeeft welke bestemming aan het gebied wordt gegeven en welke handelingen en werken er kunnen worden vergund die behoren of bijdragen tot de inrichting van het parkgebied. Dit vormt het vertrekpunt om uit te maken of de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang zou worden gebracht door gebruik te maken van artikel 4.4.4, §1 VCRO en of er een afwijkingsmogelijkheid zou kunnen bestaan (quod non).

In het verzoekschrift wordt omstandig uiteengezet welke handelingen toegelaten zijn in het parkgebied en dat door het verlenen van de bestreden beslissing de algemene bestemming van het gebied wel degelijk in het gedrang wordt gebracht/verhindert.

...

Beoordeling door de Raad

1.

Het betrokken perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 30 mei 1978 vastgestelde gewestplan 'Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem' gelegen in parkgebied.

Met het arrest van 9 mei 2012 met nummer A/2012/0180 heeft de Raad reeds geoordeeld dat de betrokken paddock niet behoort of bijdraagt tot de inrichting van het parkgebied en de sociale functie van het parkgebied in het gedrang brengt. De Raad van State oordeelde in het kader van het cassatieberoep tegen het voormelde arrest dat deze redengeving naar recht verantwoord is.

De paddock is dan ook niet verenigbaar met artikel 14.4.4 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen en de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 30 mei 1978 vastgestelde gewestplan 'Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem'.

2.1

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing dat de aanvraag niet verenigbaar is met de voorschriften, doch verleent de gevraagde regularisatievergunning op basis van artikel 4.4.4, §1 VCRO.

Artikel 4.4.4, §1 VCRO bepaalt dat in alle bestemmingsgebieden, naast de handelingen die gericht zijn op de verwezenlijking van de bestemming, ook handelingen worden vergund die gericht zijn op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik, voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

Artikel 4.4.4 VCRO betreft een uitzonderingsbepaling die in ruimtelijk kwetsbare gebieden, zoals het betrokken parkgebied, een veel striktere beoordeling dient te krijgen (*Parl. St. VI. Parl. 2003/2004, 2179/1, p.5 en Parl. St. VI. Parl. 2008-2009, nr. 2011/1, p. 139*).

2.2

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar oordeelt in zijn verslag van 2 juli 2012 als volgt dat artikel 4.4.4, §1 VCRO niet kan worden toegepast:

“ ...

Het gaat in dit specifieke geval immers niet om handelingen die gericht zijn op het sociaal-culturele of recreatief medegebruik. De door appellant gemaakte redenering dat het hier om een regularisatie gaat met een sociale rol, hiervoor verwijzend naar de definitie van 'sociaal' in Van Dale, kan niet bijgetreden worden daar het in de VCRO gebruikte begrip 'sociaal-cultureel' geen synoniem is aan sociaal.

Bovendien blijkt uit het voornoemde arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat de paddock deels commercieel en deels privé bestempeld wordt, hetgeen niet in overeenstemming is met het bestemmingsvoorschrift parkgebied, aangezien dit de sociale functie van het parkgebied 'in het gedrang brengt'. Het staat dan ook vast dat de paddock geen 'sociale' functie heeft, zodat evenmin kan worden voorgehouden dat er sprake kan zijn van 'sociaal'(-cultureel) medegebruik in de betekenis die appellant er tracht aan te geven.

Bijkomend wordt vastgesteld dat de paddock uit diens aard een constructie is met een aanzienlijke omvang dewelke de realisatie van de algemene bestemming weldegelijk in het gedrang brengt, zodat ook op dit punt niet is voldaan aan de voorwaarden van de uitzonderingsregel van artikel 4.4.4. §1 VCRO.

...

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing evenwel dat aan de voorwaarden van artikel 4.4.4, §1 VCRO is voldaan en motiveert dit als volgt:

“ ...

Aangezien de aanvraag voldoet aan voormelde voorwaarden, het is immers gericht op sociaal-cultureel of recreatief medegebruik én door de beperkte impact brengt het de verwezenlijking van de bestemming niet in het gedrang, kan vergunning verleend worden. De paddock vervult naast een recreatieve (eigen gebruik) functie eveneens een sociale (psychologische patiënten aanvraagster) functie. De visuele en ruimtelijke impact van de paddock zal beperkt blijven aangezien deze slechts bestaat uit een bodem in zand en een houten afsluiting met beperkte hoogte.

...”

De Raad is echter van oordeel dat deze beoordeling in het licht van de motiveringsplicht geen zorgvuldige en redelijke toets aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.4, §1 VCRO inhoudt. Gelet op het ongunstige verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 2 juli 2012 en de striktere toepassing van artikel 4.4.4 VCRO in ruimtelijk kwetsbare gebieden, zoals parkgebied, had de verwerende partij juist des te concreter moeten onderzoeken of de gevraagde paddock door haar impact de algemene bestemming van het parkgebied niet in het gedrang zou brengen.

Met de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar moet de Raad vaststellen dat een paddock van 20,08m op 29,94m geenszins een beperkte impact op het betrokken parkgebied heeft. Het feit dat deze paddock slechts bestaat uit een bodem in zand en een houten afsluiting met een beperkte hoogte, doet geen afbreuk aan de beduidende oppervlakte die de paddock in het parkgebied inneemt.

Uit de bestreden beslissing blijkt bovendien niet dat de verwerende partij concreet is nagegaan of een paddock van een dergelijke omvang, die bovendien maar voor een beperkt aantal mensen toegankelijk is, de verwezenlijking van de algemene bestemming van het parkgebied niet in het gedrang brengt. De summiere overweging dat de paddock niet enkel toegankelijk is voor de tussenkomende partij en haar gezin, maar ook voor haar patiënten, zodat de paddock op zich

een sociale functie zou vervullen, wat op zich evenmin wordt aangetoond, kan hiertoe niet volstaan, te meer nu de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar er in zijn verslag juist uitvoerig op wijst dat er geen sprake is van een sociaal-cultureel medegebruik en de paddock ook geen sociale functie heeft voor de bevolking in het algemeen.

3.

De Raad moet dan ook besluiten dat de verwerende partij niet op een zorgvuldig gemotiveerde wijze heeft onderzocht of aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.4, §1 VCRO is voldaan en er dus kon worden afgeweken van de geldende bestemmingsvoorschriften op het betrokken perceel.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Overige middelen

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

VII. VERZOEK TOT TOEPASSING VAN DE BESTUURLIJKE LUS

In ondergeschikte orde vraagt de tussenkomenende partij om de onregelmatigheid in de bestreden beslissing te herstellen door toepassing te maken van de bestuurlijke lus zoals voorzien in artikel 4.8.4 VCRO.

Met een arrest van 8 mei 2014 (nr. 74/2014) van het Grondwettelijk Hof werd artikel 4.8.4 VCRO, zoals vervangen bij artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de VCRO, vernietigd. Op het verzoek om toepassing te maken van de bestuurlijke lus kan dan ook niet worden ingegaan.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van mevrouw Annemieken VAN REEPINGEN is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 9 augustus 2012, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het regulariseren van een paddock en een houten afsluiting op een perceel gelegen te 9420 Erpe-Mere, Veldstraat 42 en met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie B, nummer 0204D.
4. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij en dit binnen een vervaltermijn van 4 maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
5. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 55, §2 Procedurebesluit.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 27 oktober 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, derde kamer, samengesteld uit:

Filip VAN ACKER, voorzitter van de derde kamer,
met bijstand van

Lieselotte JOPPEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de derde kamer.

Lieselotte JOPPEN

Filip VAN ACKER