

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 7 augustus 2018 met nummer RvVb/A/1718/1162
in de zaak met rolnummer 1617/RvVb/0425/A

Verzoekende partij de bvba **DE STERREWACHT**

vertegenwoordigd door advocaat Veerle VEKEMAN, met
woonplaatskeuze op het kantoor te 9500 Geraardsbergen,
Pastorijstraat 19

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

I. **BESTREDEN BESLISSING**

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 21 februari 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 22 december 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Laarne van 28 juli 2016 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het uitbreiden van een paardenstal en de regularisatie van de herbouw van een bestaand bijgebouw op het perceel gelegen te 9270 Laarne, Belindestraat zn, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie D, nummer 1560.

II. **VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 5 juni 2018.

De verzoekende en verwerende partij verschijnen schriftelijk.

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

III. FEITEN

De verzoekende partij dient op 13 april 2016 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Laarne een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het uitbreiden van een paardenstal en de regularisatie van de herbouw van een bestaand bijgebouw op een perceel gelegen te 9270 Laarne, Belindestraat zn

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Gentse en Kanaalzone', vastgesteld met een koninklijk besluit van 14 september 1977, in agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 3 mei 2016 tot en met 1 juni 2016 gehouden wordt, worden er geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij adviseert op 13 mei 2016 als volgt ongunstig:

“ ...

De aanvraag heeft geen betrekking op professionele agrarische of para-agrarische activiteiten. Het betreft een aanvraag tot uitbreiding van een paardenstal en de regularisatie van de herbouw van een gebouw op een geïsoleerd perceel.

Gelet op onderstaande berichtgeving kunnen stallingen voor weidedieren in de hobbysfeer en niet-beroepsmatige paardenhouderij niet meer aanvaard worden.

“Meerdere arresten van Raad van State en Raad voor Vergunningsbetwistingen hebben geoordeeld dat het houden van paarden voor hobbydoeleinden strijdig is met de bestemming “agrarisch gebied”. Nieuwe stallen voor het houden van paarden zijn dus onvergundbaar in agrarisch gebied, zelfs al wordt aan deze omzendbrief voldaan. Zie bijvoorbeeld RvS, nr. 211.029, 4 februari 2011 en RvVb, nr. A/2014/0489, 15 juli 2014”

Het Departement Landbouw en Visserij geeft dan ook een ongunstig advies voor (de uitbreiding van) de stal.

Voor wat betreft de regularisatie van de herbouw van het clublokaal wordt het volgende advies gegeven: Het is aan de gemeente om te bepalen of het hier om een vergund en/of vergund geacht gebouw gaat. Indien het om een vergund gebouw gaat dan kan er, volgens het decreet voor zonevreemde woningen en gebouwen, verbouwd worden binnen hetzelfde volume. Indien het een onvergunde constructie betreft, kan er geen regularisatie worden toegestaan.

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Laarne weigert op 28 juli 2016 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college motiveert:

“ ...

De juridische aspecten

De aanvraag is in strijd met het van toepassing zijnde gewestplan Gentse en Kanaalzone goedgekeurd bij K.B. dd. 14/9/1977

Uit het advies van Departement Landbouw en Visserij kan niet worden afgeleid dat de aanvrager een landbouwer is waardoor we kunnen concluderen dat het inderdaad zo niet is. De aanvrager moet zich dus richten naar de artikelen in de VCRO die de basisrechten voor zonevreemde constructies garanderen.

We stellen vast dat de aanvrager de stal wil uitbreiden terwijl de VCRO art. 4.4.19 enkel toelaat dat zonevreemde constructies niet zijnde woningbouw worden aangepast en niet uitgebreid.

Meerdere arresten van Raad van State en Raad voor Vergunningsbetwistingen hebben geoordeeld dat het houden van paarden van particulieren voor hobbydoeleinden strijdig is met de bestemming "agrarisch gebied". Nieuwe stallen voor het houden van paarden zijn dus onvergundbaar in agrarisch gebied, zelfs al wordt aan deze omzendbrief voldaan. Zie bijvoorbeeld RvS, nr. 211.029, 4 februari 2011 en RvVb, nr. A/2014/0489, 15 juli 2014. Meerdere arresten van de RvSt en de RvVb hebben geoordeeld dat het houden van paarden voor particulieren niet vergundbaar is, zelfs al wordt aan de omzendbrief voldaan. Hierdoor kan de aanvraag voor wat betreft het uitbreiden van de bestaande paardenstal niet vergund worden.

Voor wat betreft de regularisatie van het herbouwen van het bestaand bijgebouw is de aanvraag is niet in overeenstemming met de afwijkingsbepalingen voorzien artikel 4.4.17 en 4.4.20 in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening voor zonevreemde constructies. Op 13 mei 2016 bracht het Departement Landbouw & Visserij een ongunstig advies.

Bovendien wil de aanvrager de herbouw van het bijgebouw vooraan regulariseren, maar hij toont niet aan of kan niet aantonen dat het gebouw vergund was conform VCRO. Elke vergelijking met een eerdere toestand is weggefallen door het feit dat hij de constructie eerst heeft verwijderd.

De goede ruimtelijke ordening

De overheid moet bij de beoordeling van de goede plaatselijke ordening in de eerste plaats in concreto nagaan of de bouwaanvraag verenigbaar is met de ordening van de onmiddellijke omgeving.

Een aanvraag mag niet enkel beoordeeld worden in functie van het gevraagde alleen, maar de beslissing moet rekening houden met bebouwing uit de onmiddellijke omgeving.

De impact op de mobiliteit zal niet toenemen.

De aanvraag heeft hier ook geen betrekking op professionele agrarische of para-agrarische bedrijven.

In het dossier zijn geen elementen aangegeven waaruit blijkt dat de aanvraag in overeenstemming is met artikel 4.4.17, 4.4.19 en 4.4.20 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Gelet op bovenstaande legaliteitsbelemmeringen is de aanvraag niet in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening en is verdere afweging niet noodzakelijk.

...

Tegen die beslissing tekent de verzoekende partij op 12 september 2016 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in haar verslag van 12 oktober 2016 om dit beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 8 november 2016 beslist de verwerende partij op 22 december 2016 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert:

“ ...

De juridische aspecten

a) Uitbreiding paardenstal

De aanvraag is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan (...). De aanvraag staat niet in functie van een agrarische of para-agrarische activiteit.

Meerdere arresten van Raad van State en Raad voor Vergunningsbetwistingen hebben geoordeeld dat het houden van paarden voor hobbydoeleinden strijdig is met de bestemming "agrarisch gebied".

Nieuwe stallen en uitbreidingen ervan, voor het houden van paarden geen betrekking hebbend op effectieve beroepslandsbouwbedrijven, zijn dus onvergunbaar in agrarisch gebied, zelfs al wordt aan de omzendbrief RO/2002/01 voldaan. (RvS, nr. 211.029, 4 februari 2011 en RvVb, nr. A/2014/0489, 15 juli 2014.)

De uit te breiden paardenstalling dient bijgevolg te worden beschouwd als een zonevrije constructie.

Titel 4, hoofdstuk IV, afdeling 2 van de VCRO bepaalt de basisrechten voor dergelijke zonevrije constructies.

Art. 4.4.10. van de VCRO bepaalt betreffende het toepassingsgebied, de draagwijdte en de algemene bepalingen het volgende:

"§1 Deze afdeling is van toepassing op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevrije constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden.

Het voldoen aan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden, of, in de gevallen, vermeld in onderafdeling 3 en 4, op de vooravond van de afbraak, de vernietiging of de beschadiging.

§2. De basisrechten van deze afdeling zijn van toepassing in gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg.

Een ruimtelijk uitvoeringsplan kan de basisrechten van deze afdeling aanvullen en uitbreiden. Dergelijk plan kan evenwel ook strengere voorwaarden bepalen op het vlak van de maximaal toegelaten volumes bij herbouw."

De paardenstal is geenszins verkrot. Op 25 januari 2007 werd een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van de paardenstal.

De aanvraag komt evenwel niet in aanmerking voor de afwijkingsmogelijkheden voor constructies niet zijnde woningbouw. Immers, in voorliggende aanvraag wordt het bestaande bouwvolume met 140,22m³ uitgebreid. Uitbreiden van een zonevrije constructie, niet zijnde woningbouw, kan echter enkel indien de uitbreiding noodzakelijk is omwille van milieuvoorwaarden, gezondheidsredenen, maatregelen opgelegd door de sociale inspecteurs die bevoegd zijn in het kader van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie of in kader van de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen, de dierengezondheid of het dierenwelzijn, conform artikel 4.4.19 VCRO. Geen van voormelde voorwaarden zijn hier van toepassing.

In het beroepsschrift stelt appellant voor om de staldeuren weg te laten zodat de uitbreiding als schuilhok kan worden vergund. Echter, een schuilhok dient louter als tijdelijke verblijfsplaats voor weidedieren bij slechte weersomstandigheden. De constructie dient beperkt te zijn in afmetingen en met eenvoudig wegneembare materialen opgebouwd. Tenslotte is het van belang dat één zijde grotendeels of volledig open is. Door het louter weglaten van de staldeuren, is die gevel nog steeds voor de helft gesloten, waardoor geen

sprake kan zijn van een schuilhok. Bovendien voorziet het ontwerp een voederberging van 8m² hetgeen ongebruikelijk is bij een schuilhok. Derhalve kan de door appellant voorgestelde aanpassing niet weerhouden worden.

b) Herbouw clublokaal

In toepassing van artikel 4.1.1 VCRO wordt het te herbouwen clublokaal op onderhavig perceel beschouwd als een zonevreemde constructie. Het gebouw staat immers niet in functie van enige (para-)agrarische activiteit.

Titel 4, hoofdstuk IV, afdeling 2 van de VCRO bepaalt de basisrechten voor dergelijke zonevreemde constructies.

Art. 4.4.10. van de VCRO bepaalt betreffende het toepassingsgebied, de draagwijdte en de algemene bepalingen het volgende:

"§1 Deze afdeling is van toepassing op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden.

Het voldoen aan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden, of, in de gevallen, vermeld in onderafdeling 3 en 4, op de vooravond van de afbraak, de vernietiging of de beschadiging.

§2. De basisrechten van deze afdeling zijn van toepassing in gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg.

Een ruimtelijk uitvoeringsplan kan de basisrechten van deze afdeling aanvullen en uitbreiden. Dergelijk plan kan evenwel ook strengere voorwaarden bepalen op het vlak van de maximaal toegelaten volumes bij herbouw."

Het clublokaal dateert van 1968 en wordt aldus als vergund of vergund geacht beschouwd.

In Titel 4, hoofdstuk IV, afdeling 2, onderafdeling 2 Bestaande zonevreemde constructies zijn onder meer volgende afwijkingsmogelijkheden opgenomen:

Artikel 4.4.16: "In alle bestemmingsgebieden geldt dat de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw.

Indien de verbouwingswerken betrekking hebben op milieuvergunningsplichtige inrichtingen, gelden de mogelijkheden, vermeld in het eerste lid, slechts indien voldaan is aan alle hiernavolgende voorwaarden:

1° de bouwheer beschikt op het ogenblik van de vergunningsaanvraag over de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke milieuvergunning;

2° de constructie werd in het jaar voorafgaand aan de vergunningsaanvraag daadwerkelijk uitgebaat."

Artikel 4.4.17: "§1 De vigerende bestemmingsvoorschriften vormen op zichzelf geen weigeringsgrond bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het op dezelfde plaats herbouwen van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw. Er is sprake van een herbouw op dezelfde plaats indien de nieuwe constructie ten minste drie kwart van de bestaande oppervlakte overlapt. Indien de herbouwingswerken betrekking hebben op milieuvergunningsplichtige inrichtingen, gelden de mogelijkheden, vermeld in het eerste lid, slechts indien voldaan is aan alle hiernavolgende voorwaarden:

1° de bouwheer beschikt op het ogenblik van de vergunningsaanvraag over de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke milieuvergunning;

2° de constructie werd in het jaar voorafgaand aan de vergunningsaanvraag daadwerkelijk uitgebaat.

§2. De mogelijkheden, vermeld in §1, gelden niet in:

1° ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden;

2° recreatiegebieden, zijnde de als dusdanig door een plan van aanleg aangewezen gebieden, en de gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan, die onder de categorie van gebiedsaanduiding "recreatie" sorteren."

Zonevreemde bijgebouwen mogen aldus verbouwd worden of op dezelfde plaats binnen het bestaande volume heropgebouwd worden. Voormeld artikel is echter niet van toepassing aangezien hier geen sprake meer is van een bestaande zonevreemde constructie. Het clublokaal werd immers volledig gesloopt en herbouwd. Het te herbouwen gebouw moet nog aanwezig zijn bij het indienen van de bouwaanvraag waar hier niet het geval is.

Uit dit alles dient besloten dat de aanvraag niet in aanmerking komt voor een afwijkingsbepaling.

De goede ruimtelijke ordening

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

...

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Standpunt van de partijen

1.

De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van het verzoekschrift. De exceptie luidt dat de verzoekende partij op geen enkele wijze de in de bestreden beslissing vastgestelde legaliteitsbelemmeringen betwist. Aangezien de verzoekende partij de dragende weigeringsmotieven ongemoeid laat, kan zij niet alleen de onwettigheid van de bestreden beslissing niet aantonen, maar kan zij ook geen voordeel uit een (onmogelijke) vernietiging halen.

2.

De verzoekende partij laat de exceptie onbeantwoord en beperkt zich ertoe in het middel te volharden.

Beoordeling door de Raad

1.

Het enig middel ontleent de verzoekende partij aan de schending van artikel 1.1.4 VCRO, artikel 4.3.1 VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van de beginselen van behoorlijk bestuur, met name het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, en de materiële en formele motiveringsplicht.

De verzoekende partij stelt:

“ ...

doordat, de verwerende partij er zich tot beperkt om de gevraagde vergunning te weigeren om reden van een 'onoverkomelijke legaliteitsbelemmering' zodat verdere opportuniteitsafwegingen in casu niet meer relevant zijn;

en doordat, derhalve in de bestreden beslissing een toetsing van de aanvraag aan het aspect 'goede ruimtelijke ordening' conform artikel 4.3.1 VCRO totaal ontbreekt;

terwijl, artikel 4.3.1, §1, 1° een dubbele toetsing inhoudt, met name aan het aspect a) stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken en b) de goede ruimtelijke ordening;

en terwijl, uw Raad eerder in dat verband als volgt oordeelde:

arrest RvVb nr A/2011/0021, dd 15 maart 2011

Om te voldoen aan de motiveringsplicht moet een vergunningsbeslissing gedragen worden door motieven die in feite juist en in rechte pertinent zijn. Deze motieven moeten tevens duidelijk vermeld worden in de bestreden beslissing zelf en moeten op een duidelijke en afdoende wijze weergeven waarom de bevoegde overheid tot die beslissing is gekomen.

Arrest RvVb, nr A/2013/0002, dd 9 januari 2013.

Om te voldoen aan de formele motiveringsplicht dient een vergunningverlenend bestuursorgaan duidelijk de met de ruimtelijke ordening verband houdende redenen op te geven waarop zij haar beslissing steunt, derwijze dat het voor de belanghebbende mogelijk is met kennis van zaken tegen de beslissing op te komen. De opgegeven motieven moeten afdoende zijn. Er kan derhalve slechts rekening gehouden worden met de in de bestreden beslissing vermelde motieven.'

en terwijl, de verwerende partij in casu heeft nagelaten om de vergunningsaanvraag - minstens wat betreft de herbouw van het bestaande clubhuis - te toetsten aan de criteria zoals voorzien in artikel 4.3.1, §2 VCRO zoals functionele inpasbaarheid, de schaal, het ruimtegebruik, cultuurhistorische aspecten (feit dat er op betrokken locatie steeds een clubhuis bij vliegerterrein aanwezig is geweest met zelfde formaat als heden), visueel-vormelijke effecten enz;

zodat het bestreden besluit - zoals nochtans van een zorgvuldig handelende overheid mag worden verwacht - aldus geen afdoende motivering bevat inzake de al dan niet verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening.

...”

2.1.

In de bestreden weigeringsbeslissing overweegt de verwerende partij dat de paardenstal niet ten dienste van een agrarische of para-agrarische activiteit staat en dus strijdig is met de gewestplanbestemming van agrarisch gebied. De verwerende partij vervolgt dat de aangevraagde uitbreiding niet voldoet aan een van de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.19 VCRO betreffende het uitbreiden van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw. Voorts geeft de verwerende partij de redenen te kennen waarom zij de door de verzoekende partij

in administratief beroep voorgestelde planaanpassing om de staldeuren weg te laten en aldus een schuilhok te creëren, verwerpt.

De verzoekende partij formuleert geen kritiek op of enig middel met betrekking tot dit weigeringsmotief.

2.1.

Ook het clublokaal wordt in de bestreden beslissing als strijdig met de gewestplanbestemming van agrarisch gebied en een zonevreemde constructie bestempeld. De toepassing van artikel 4.4.17, §1 VCRO betreffende de herbouw van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, op dezelfde plaats wordt van de hand gewezen op grond van het motief dat het clublokaal volledig gesloopt en herbouwd werd en aldus geen “bestaande” constructie is.

De verzoekende partij laat ook in het ongewisse hoe zij tegenover dit weigeringsmotief staat.

3.

Uit artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, a VCRO volgt dat de strijdigheid van een aanvraag met de bestemmingsvoorschriften van een gewestplan waarvan er niet op geldige wijze afgeweken kan worden, een op zichzelf staande weigeringsgrond is. Om de vernietiging van de bestreden beslissing te verkrijgen, moet de verzoekende partij aantonen dat de verwerende partij ten onrechte tot de strijdigheid met de bestemming van agrarisch gebied besloten heeft dan wel de toepassing van de decretale afwijkingsregelingen onrechtmatig afgewezen heeft. Er wordt vastgesteld dat de verzoekende partij het stilzwijgen over die determinerende weigeringsmotieven bewaart.

De onbetwiste en dus niet weerlegde weigeringsmotieven volstaan om de bestreden beslissing te verantwoorden. De kritiek van de verzoekende partij dat de verwerende partij verzuimt de aanvraag aan de goede ruimtelijke ordening te toetsen, dient tot niets en kan niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing leiden.

Het middel is onontvankelijk.

Een verzoekschrift dat geen enkel ontvankelijk middel bevat, is zelf onontvankelijk.

3.

De exceptie is gegrond.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep wordt verworpen.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 7 augustus 2018 door de negende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de negende kamer,

Yannick DEGREEF

Geert DE WOLF