

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2012/0340 van 29 augustus 2012
in de zaak 1112/0359/A/4/0319

In zake:

de nv [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Patrick PEETERS en Jens MOSSELMANS
kantoor houdende te 1000 Brussel, Terhulpesteenweg 120
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

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

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 9 januari 2012, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 17 november 2011.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kapelle-op-den-Bos van 14 juli 2011 niet ingewilligd.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het plaatsen van twee schuilhokken voor dieren.

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

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 6 juni 2012, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Nathalie DE CLERCQ heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jens MOSSELMANS die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

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

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

III. FEITEN

Op 29 juli 2002 wordt door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kapelle-op-den-Bos een stedenbouwkundige vergunning verleend voor een schuilhok.

Het schuilhok werd naderhand voorzien van poorten en een vloer in betonverharding en bestemd als berging.

Op 21 februari 2011 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kapelle-op-den-Bos een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het oprichten van twee schuilhokken met elk een oppervlakte van 28,80m² en een nokhoogte van 4,15m”*.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan ‘Halle-Vilvoorde-Asse’, gelegen in agrarisch gebied.

De percelen zijn niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling brengt op 2 mei 2011 een ongunstig advies uit.

“ ...

Uit het oogpunt van rationeel ruimtegebruik verstrekt de afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling een ongunstig advies. In de onmiddellijke omgeving van de in te planten schuilhokken zijn reeds 2 constructies aanwezig die worden aangewend als schuilplaats tijdens gure weersomstandigheden en dat betreft ongeveer het maximale aantal ‘constructies’ mogelijk om de draagkracht van het gebied niet bijkomend te verstoren.

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kapelle-op-den-Bos verleent op 20 mei 2011 het volgende ongunstig advies:

“ ...

Rekening houdend met de grootte van de percelen, de inplanting en alle andere bijkomende elementen, brengt de aanvraag de draagkracht van de omgeving niet in het gedrang.

Duurzame Landbouwonwikkeling heeft echter een ongunstig advies verleend. Het college kan het ongunstig advies van Duurzame Landbouwonwikkeling volgen.

...”

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 1 juli 2011 het volgende ongunstig advies:

“ ...

Ik sluit mij volledig aan bij de planologische en ruimtelijke motivering van deze aanvraag, zoals opgebouwd door het college van burgemeester en schepenen.

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kapelle-op-den-Bos weigert op 14 juli 2011 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college motiveert deze beslissing als volgt:

“ ...

Duurzame Landbouwontwikkeling en de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar hebben een ongunstig advies verleend voor beide aanvragen. Het college sluit zich aan bij deze ongunstige adviezen.

...

De aanvraag is volgens de ingewonnen adviezen stedenbouwkundig niet aanvaardbaar en brengt de goede ruimtelijke ordening van de omgeving in het gedrang.

...”

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 16 augustus 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 3 november 2011 om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 17 november 2011 beslist de verwerende partij dezelfde dag om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

b) Het goed bestaat uit drie percelen en is in totaal ongeveer 3.5ha groot. Het paalt over een lengte van 140m aan de [REDACTED] en 120m aan de [REDACTED]. Op het hoekperceel aan de twee straten staat een verbouwde hoevewoning, niet deel uitmakend van de eigendom, voorwerp van de aanvraag.

De schuilhokken worden achteraan op het terrein opgericht, op ongeveer 150.00m van de straat en op 20.00m van elkaar vandaan. Vooraan op het perceel, aan de kant van de [REDACTED], staat een houten berging van 30m². Deze constructie werd in 2002 vergund als open schuilhok. Er werden nadien poorten aangehangen en een vloer in betonverharding aangebracht. Het gebouw wordt gebruikt als berging.

Op het moment van de aanvraag was ook een voorlopig schuilhok op de weide geplaatst. Ter plaatse kon vastgesteld worden dat het voorlopige schuilhok verwijderd werd en een houten schuilhok van 20m² opgericht werd achteraan op het perceel.

Het volledige terrein is aangelegd met randbeplanting en in het midden twee dubbele bomenrijen. Tussen de brede dreven zijn drie omheide weides aangelegd. De oppervlakte grasland op het terrein is beperkt. De schuilhokken worden opgericht op de grootste

weides om tijdelijk beschutting te bieden aan vijf ezels die er grazen. De eigendomsbewijzen van de dieren zijn gevoegd bij de aanvraag.

c) De schuilhokken en de graasweide bevinden zich op een terrein van 3.5ha, dat als geheel wordt vertuind met ertussen beperkte delen bestemd als graasweide. Binnen de herbevestigde agrarische gebieden wordt de landouwbesteding op lange termijn behouden. Bij de beoordeling van de aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen voor niet-agrarische functies in deze gebieden moet bij de advisering en besluitvorming voldoende terughoudend opgetreden worden, om een aantasting van de ruimtelijk-functionele samenhang van de agrarische structuur te vermijden.

Volgens de omzendbrief van 8 juli 1997 kunnen in de agrarische gebieden in graasweiden schuilhokken voor grazende dieren opgericht worden mits voldaan wordt aan een aantal voorwaarden.

Eén van deze voorwaarden is dat de te bouwen schuilhokken dienen opgericht te worden in graasweiden, welke ruimtelijk geïsoleerd zijn van het bedrijf of de woonplaats van de aanvrager. De aanvrager woont aan overzijde van de straat op een ruime woonkavel. Het eerder vergunde schuilhok op het perceel wordt momenteel gebruikt als opslagplaats van voeders en materieel. Deze functie kan bij de woning aan de overkant ondergebracht worden. Het wijzigen van de functie van een vergund schuilhok kan niet als rechtvaardiging gelden om nieuwe schuilhokken op hetzelfde terrein toe te laten.

Het feit dat de graasoppervlakte opgesplitst is in verschillende kleine weides kan evenmin het oprichten van afzonderlijke schuilhokken verantwoorden die zich op amper 20.00m van elkaar bevinden. Door een aangepaste inrichting van de weides kan één schuilhok volstaan voor de twee weides.

De schuilhokken worden opgericht achteraan op het perceel, op ongeveer 150.00m van de bestaande bebouwing. Dit heeft een aantasting van de open ruimte tot gevolg en is strijdig met een zo goed mogelijke landschappelijke integratie. De aanvraag is niet in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

Het vertuinen van een grote oppervlakte en het plaatsen van twee schuilhokken van 30m², bestemd voor hobbyactiviteit is in strijd met de bestemmingsvoorschriften voor het agrarisch gebied en met de goede ruimtelijke ordening.

Volgens de omzendbrief dient het advies van de voor landbouw bevoegde administratie ingewonnen te worden om de aanvraag volgens voormelde criteria te beoordelen. De afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling Vlaams-Brabant bracht een ongunstig advies uit, gezien de twee bestaande constructies volstaan en het maximaal mogelijke zijn, teneinde de draagkracht van het gebied niet te verstoren.

...

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

- het vertuinen van een grote oppervlakte en het plaatsen van twee schuilhokken van 30m² voor dieren voor hobbylandbouw is in strijd met de bestemmingsvoorschriften voor het agrarisch gebied en met de goede ruimtelijke ordening.*

...

Dit is de bestreden beslissing.

De verzoekende partij heeft bij aangetekende brief van 9 januari 2012 tevens een beroep ingesteld dat strekt tot de vernietiging van de beslissing van 17 november 2011 van de verwerende partij waarbij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor de uitvoering van een reliëfwijziging en het aanleggen van verhardingen. Dit beroep is bij de Raad geregistreerd onder het rolnummer 1112/0360/A/4/0320.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De bestreden beslissing werd op 24 november 2011 betekend aan de verzoekende partij. Het verzoekschrift tot vernietiging, ingesteld met een aangetekende brief van 9 januari 2012, is tijdig.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

De verzoekende partij is de aanvrager van de stedenbouwkundige vergunning en beschikt over het vereiste belang, conform artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 1° VCRO.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Enig middel

Standpunt van de partijen

In dit middel voert de verzoekende partij de schendingen aan van artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, artikel 4.3.1, §2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen en van de artikelen 2 en 3 van de formele motiveringswet van 29 juli 1991.

De verzoekende partij zet onder meer uiteen:

“ ...

18. *In agrarische gebieden, in de zin van artikel 11.4.1 van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, zijn schuilhokken voor grazende dieren principieel toegestaan (vgl. J. Verkest en L. Leenders, "de Gewestplannen", in X, Zakboekje Ruimtelijke Ordening, Antwerpen, Kluwer, 2011, blz. 155).*

19. *Zulks blijkt in eerste instantie uit artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is.*

Overeenkomstig deze bepaling zijn schuilhokken in agrarische gebieden met een maximale hoogte van 3 meter volledig vrijgesteld van vergunningsplicht.

20. *Ook indien de schuilhokken hoger zijn dan 3 meter, hetgeen in casu het geval is, is de oprichting van een schuilhok in agrarisch gebied principieel toelaatbaar.*

21. *Hiervoor kan worden verwezen naar een Omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, waarnaar verweerder in de bestreden beslissing eveneens verwijst.*

Deze omzendbrief, die samen dient te worden gelezen met omzendbrief R0/2002/01 van 25 januari 2002, voorziet in een leidraad bij de beoordeling en de interpretatie van verschillende planologische voorschriften, waaronder de plaatsing van schuilhokken. De leidraad geldt zowel voor schuilhokken voor weidedieren voor beroepslandbouw als voor hobbyhouderij.

22. *Specifiek met betrekking tot schuilhokken in agrarisch gebied voorziet de omzendbrief in een aantal richtlijnen en voorwaarden die de vergunningverlenende overheid toestaan om de toelaatbaarheid van de plaatsing ervan te beoordelen.*

23. *Meer bepaald dient het schuilhok (i) te worden opgericht in graasweiden, die ruimtelijk geïsoleerd zijn van het bedrijf of de woonplaats van de aanvrager, (ii) de aanvrager dient effectief dieren te houden, en (iii) de op te richten constructie dient ondubbelzinnig alle eigenschappen te vertonen van een schuilhok. Hiermee wordt bedoeld op de beperkte afmeting en de eenvoud van de constructie (met een zijde grotendeels of volledig open en ten allen tijde met eenvoudige middelen verwijderbaar), evenals naar de gebruikte materialen, die bij voorkeur in hout dienen te zijn.*

...

33. *De vergunde stalling, die thans wordt aangewend als opslag voor voeders en stro, bedraagt bovendien slechts 30m², hetgeen in geen geval een onderkomen kan bieden aan alle weidedieren. Zelfs in de veronderstelling dat verzoekster de voeding van de dieren en het stro zou onderbrengen in de exploitatiewoning in plaats van in de vergunde stalling, zoals verweerder suggereert, is deze stalling ontoereikend om alle weidedieren in onder te brengen.*

34. *De bestaande stalling bevindt zich immers op een ander perceel dan deze waarop het boerenpaard graast. Indien de stalling ook voor het paard dient te worden gebruikt, zou het paard geen zelfstandige toegang hebben tot het hok. Het boerenpaard zou bij ongunstige weersomstandigheden dan ook telkenmale over de twee ezelsweiden naar het hok moeten worden geleid.*

35. *Met de bestaande stalling is het bovendien ook onmogelijk om ezels te kweken, hetgeen de initiële bedoeling was van de aanvrager met de uitbreiding van de weides en de toevoeging van de schuilhokken. Er is thans dan ook geen ruimte voorhanden die de moederzeel met het veulen kan afzonderen, en eventueel de ezelhengst van de ezels.*

39. *De bijkomende plaatsing van schuilhokken dringt zich in de gegeven omstandigheden dan ook op.*

40. *Deze vaststelling geldt des te meer, in het licht van de omzendbrief R0/2002/01 van 25 januari 2002 voor de beoordeling van aanvragen om een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen of oprichten van stallingen voor weidedieren, geen betrekking hebbend op effectieve beroepsdoeleinden.*

...

Volgens de omzendbrief wordt vanuit het oogpunt van het dierenwelzijn als minimale stallingsoppervlakte 10 a 15 m² per weidedier vooropgesteld.

...

De verwerende partij repliceert:

“ ...

Schuilhokken in agrarisch gebied, aangelegd voor het uitoefenen van een hobby (het zuiver hobbymatig houden van enkele ezels en een boerenpaard), strookt dan ook niet met de bestemmingsvoorschriften voor het agrarisch gebied. Een dergelijke activiteit kan immers niet beschouwd worden als een agrarische of para-agrarische activiteit.

...

Hierbij dient overigens opgemerkt te worden dat het perceel in casu zelfs in 'herbevestigd agrarisch gebied' gelegen is. Overeenkomstig de omzendbrief RO/2010/01 van 7 mei 2010 aangaande het ruimtelijk beleid binnen de agrarische gebieden waarvoor de bestaande plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen herbevestigd zijn, dient bij de advisering en besluitvorming van de aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen voor niet-agrarische functies in deze gebieden, voldoende terughoudend opgetreden te worden, om een aantasting van de ruimtelijk-functionele samenhang van de agrarische structuur te vermijden.

Het vertuinen van een grote oppervlakte en het oprichten van schuilhokken voor het hobbymatig houden van weidedieren, zoals in casu wordt beoogd, is dan ook ontegensprekelijk in strijd met de bestemmingsvoorschriften voor het herbevestigd agrarisch gebied.

Volledigheidshalve wenst verwerende partij nog op te merken dat verzoekende partij zich in casu niet kan steunen op de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, noch op de omzendbrief RO/2002/01 van 25 januari 2002 inzake richtlijnen voor de beoordeling van aanvragen om een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen of oprichten van stallingen voor weidedieren, geen betrekking hebbend op effectieve beroepslandbouwbedrijven. Deze omzendbrieven hebben immers geen reglementair, doch enkel een richtinggevend karakter, en zijn zeker geen vrijgeleide om af te wijken van de gewestplanbestemming (zie arrest R.v.St., nr. 203.334, van 28 april 2010, Boosten).

...

Zo strookt de beoogde inplanting van de schuilhokken vooreerst niet met de goede ruimtelijke ordening. De aangevraagde schuilhokken zouden nl. in het midden van het perceel opgericht worden, op ongeveer 150m van de bestaande bebouwing. Een dergelijke inplanting van de twee bijkomende schuilhokken, centraal op het perceel, is echter niet functioneel inpasbaar en is strijdig met een zo goed mogelijke landschappelijke integratie. Daarenboven overschrijdt een dergelijke inplanting ontegensprekelijk de draagkracht van het perceel en heeft het een aantasting van de open ruimte tot gevolg.

...

Tenslotte kan het feit dat de totale graasoppervlakte van het perceel opgesplitst is in verschillende kleine weides, evenmin het oprichten van afzonderlijke schuilhokken verantwoorden, die zich op amper 20m van elkaar bevinden. Door een aangepaste inrichting van de weides kan één schuilhok volstaan voor de twee weides.

In casu is er duidelijk geen sprake van zuinig ruimtegebruik, noch van een maximale vrijwaring van het herbevestigd agrarisch gebied.

De aangevraagde schuilhokken stroken geenszins met de goede plaatselijke ordening.

...”

In haar wederantwoordnota dupliceert de verzoekende partij:

“ ...

8. *Het gegeven dat deze omzendbrieven 'slechts' indicatief zijn en een leidraad vormen bij de beoordeling van stedenbouwkundige vergunningsaanvragen, betekent niet, zoals verweerster volstrekt ten onrechte voorhoudt in haar antwoordnota, dat verzoekster zich hierop niet zou kunnen beroepen, noch dat deze in onderhavig geval niet toepasselijk zouden zijn.*

De enige consequentie van het niet-reglementaire karakter van een omzendbrief is dat het vergunningverlenend bestuur bij de beoordeling van een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag, zich niet uitsluitend mag beroepen op een omzendbrief om een vergunning af te leveren (vgl. R.v.St., nr. 203.334 van 28 april 2010, zie hierover tevens infra, randnummer 11, nu dit arrest verkeerd wordt geïnterpreteerd door verweerster).

...

Aangezien verzoekster eigenares is van zes weidieren, zou men bijaldien over een stalling of schutting van minstens 90 m² dienen te beschikken, en niet over slechts 30 m² zoals dit thans het geval is.

De zienswijze van verweerster dat zou kunnen volstaan worden met één enkele stalling tussen de twee weides kan dan ook niet worden gevolgd.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

Aan de verplichting tot het uitdrukkelijk motiveren is voldaan wanneer de vergunningsbeslissing duidelijk de met de ruimtelijke ordening verband houdende redenen opgeeft waarop de overheid haar beslissing steunt op een wijze dat de belanghebbenden om een beroep in te dienen met kennis van zaken kunnen opkomen en de Raad de hem opgedragen wettigheidstoets kan uitoefenen.

2.

Het wordt niet betwist dat het gevraagde is gelegen in agrarisch gebied.

Artikel 11, 4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, luidt als volgt:

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

De overheid die over een vergunningsaanvraag op grond van deze bepaling beschikt moet nagaan of het gevraagde een landbouwbestemming heeft.

3.

In het bestreden besluit wordt onder meer overwogen dat het gevraagde bestemd is voor een hobbyactiviteit. Deze vaststelling wordt door de verzoekende partij niet betwist. De verwerende partij kon aldus terecht besluiten dat het gevraagde in strijd is met de bestemmingsvoorschriften. Dit weigeringsmotief volstaat om het bestreden besluit te dragen.

Gezien het determinerend motief dat het gevraagde niet in functie staat van een agrarische activiteit zijn de overige overwegingen in het bestreden besluit overbodige motieven. Kritiek op overbodige motieven kan niet leiden tot de vernietiging van de bestreden beslissing.

4.

Bovendien hebben ministeriële omzendbrieven die gericht zijn aan administratieve overheden en die richtlijnen bevatten met betrekking tot de interpretatie en toepassing van de vigerende regelgeving, geen bindend karakter. De eventuele niet-naleving van de richtlijnen vervat in de omzendbrieven van 8 juli 1997 en 25 januari 2002 kan derhalve niet leiden tot de onwettigheid van de bestreden beslissing.

Het middel is ongegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk maar ongegrond.
2. De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 29 augustus 2012, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vierde kamer, samengesteld uit:

Nathalie DE CLERCQ, voorzitter van de vierde kamer,

met bijstand van

Hildegard PETTENS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Hildegard PETTENS

Nathalie DE CLERCQ