

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2013/0098 van 26 februari 2013
in de zaak 1112/0444/SA/4/0402

In zake: het college van burgemeester en schepenen van de **gemeente Laakdal**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Anneleen WYNANTS
kantoor houdende te 2440 Geel, Diestseweg 155
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

verwerende partij

*Tussenkomen
de partij:*

de heer [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Peter FLAMEY en Matthias VALKENIERS
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Jan van Rijswijcklaan 16
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 7 februari 2012, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 1 december 2011.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkomen partij tegen de weigeringsbeslissing van de verzoekende partij van 14 juli 2011 ontvankelijk en gegrond verklaard.

De deputatie heeft aan de tussenkomen partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een rijpiste en stallingen.

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

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

Bij arrest van 12 september 2012 met nummer S/2012/0188 werd de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen en de behandeling van de vordering tot vernietiging toegewezen aan de vierde kamer.

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend maar heeft wel een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een toelichtende nota ingediend. De tussenkomende partij heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 14 november 2012, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Nathalie DE CLERCQ heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Anneleen WYNANTS die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Bert VAN WEERDT die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn 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.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. TUSSENKOMST

De heer [REDACTED] verzoekt met een aangetekende brief van 19 maart 2012 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de derde kamer heeft met een beschikking van 28 maart 2012 vastgesteld dat er redenen zijn om het verzoek in te willigen en dat de verzoekende partij tot tussenkomst beschouwd kan worden als belanghebbende in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO.

IV. FEITEN

Op 13 april 2011 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomende partij bij de verzoekende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het bouwen van een rijpiste en stallingen”*.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 28 juli 1978 vastgestelde gewestplan ‘Herentals-Mol’, gelegen in landschappelijk waardevol 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.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 30 mei 2011 tot en met 29 juni 2011, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het Agentschap voor Natuur en Bos brengt op 20 juni 2011 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling brengt op 21 juni 2011 een ongunstig advies uit omdat zij over onvoldoende gegevens beschikt om een voldoende onderbouwd en gemotiveerd advies te verlenen.

De verzoekende partij weigert op 14 juli 2011 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij, op grond van de volgende beoordeling:

“ ...

Functionele inpasbaarheid

Op de perceelsgrens loopt een open gracht en een voetweg (1m breed). De meeste aangrenzende percelen zijn onbebouwd. Het perceel is 62,35 m breed langs de straat.

Het gebouw wordt opgetrokken in materialen identiek aan de vergunde woning d.d. 2010/00213, en kan zo hiermee aansluiten. Bedoeling is zo een uniform straatbeeld te bekomen en door de stal achter de woning te plaatsen, zoveel mogelijk landschapszichten te vrijwaren.

De aanvraag is inpasbaar in de onmiddellijke omgeving en schaadt de ruimtelijke draagkracht niet.

Mobiliteitsimpact

Niet relevant.

Ruimtegebruik en bouwdichtheid

Er is voldoende open ruimte beschikbaar.

Visueel vormelijke elementen

De opdrachtgever wil stallen bouwen voor een paardenfokkerij (hoofdberoep), met een capaciteit van 48 paarden, op percelen waar in het verleden reeds paardenstallen stonden.

De oude stallen en hoeve zijn reeds gesloopt volgens de vergunning afgeleverd op 14/10/2010. Op de plaats waar de oude hoeve stond is nu een ééngezinswoning in opbouw.

Er wordt nu een aanvraag gedaan voor een paardenfokkerij met alle nodige voorzieningen, zoals stallen, buitenpisten, stapmolen, mestopslag en bijhorende erfverharding.

De aanvrager heeft momenteel 42 paarden in eigendom en benut ongeveer 12 hectaren landbouwgronden, deels in eigendom en deels in pacht.

Het is de bedoeling paarden te fokken en af te richten specifiek voor de aanwending in de hipotherapie. Binnen het bedrijf is familiale opvolging voorzien.

Op 22 februari 2011 werd hieromtrent voorbereidend een driepartijenoverleg gevoerd te Antwerpen.

De fokkerij wordt ingeplant zo dicht mogelijk tegen de achter- en linkerperceelsgrens. Onderhavig aan de 45°-regel, op 5m van de voetweg (in overleg met de gemeente en R&E). De stal staat 29,32 m van de voorgevelbouwlijn, en op 32,88m uit de as van de weg.

De fokkerij heeft een totale breedte van 30 m en een diepte van 48 m. Door een dakoversteek links meet het dak 31 m in de breedte. De nokhoogte is 9,08m. De stal heeft een schuin dak met een helling van 15°.

Omtrent de stallen wordt een verharding aangelegd in waterdoorlatende materialen die zal afwateren op eigen terrein. De breedte van de verharding is 8,50m breed, wat manoeuvreren met landbouwvoertuigen mogelijk maakt.

Voor het goed functioneren van de fokkerij, wordt er een mestopslag voorzien van 213 m², in een betonnen kuip op 8,50m achter de achtergevel van de stallen. Rechts naast de stallen wordt de buitenpiste van 800 m² ingeplant, en achter de piste wordt een overdekte stapmolen voorzien van 314 m². Buitenpiste en stapmolen worden afgebakend met een omheining (hoogte 1,40m), identiek aan de omheining van het perceel zelf.

De fokkerij zal opgetrokken worden in een rode genuanceerde gevelsteen en houten bekleding, identiek aan de vergunde woning. Om licht te trekken in de stallen worden voor- en achtergevels deels in polycarbonaatplaten uitgevoerd. Het dak wordt bekleed met zwarte geïsoleerde golfplaten en heeft 3 lichtstraten.

Het advies van de afdeling Land is ongunstig.

Cultuurhistorische aspecten

Niet relevant

Het bodemreliëf

Het terreinprofiel wordt opgehoogd. De ophoging varieert tussen 1,23m en 1,68m.

Hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen

De aanvraag vormt geen hinder.

Gelet op het ongunstig advies van het departement Landbouw en Visserij wordt de aanvraag rechtstreeks geweigerd.

...

De tussenkomende partij tekent tegen deze beslissing op 23 augustus 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De verzoekende partij brengt in het kader van het administratief beroep van de tussenkomende partij op 20 oktober 2011 een bijkomend, ongunstig advies uit.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling brengt op 27 oktober 2011 een tweede, ongunstig advies uit, dat luidt als volgt:

“ ...

Voorliggende aanvraag wordt beschouwd als een nieuwe inplanting en niet als een uitbreiding van een bestaande bedrijfssite. De woning die momenteel in opbouw is, werd aangevraagd als een zonevreemde woning en kan dus niet beschouwd worden als een gedesaffekteerde bedrijfszetel. Bovendien is het bijkomende gebouwenvolume meer dan een zesvoud van het volume dat momenteel in opbouw is. Omdat op de site geen (vergunde) bedrijfsgebouwen aanwezig zijn en slechts een zonevreemde woning, omdat de uitbreiding van het gebouwenvolume zodanig groot is en omdat het de opstart betreft van een volledig nieuwe bedrijfsactiviteit, kan deze site niet als een uitbreiding van een bestaande landbouwbedrijfssite aanvaard worden. De beoordeling gebeurt dus ook op basis van de criteria voor nieuwe inplantingen van landbouwbedrijven in het agrarisch gebied.

...

Gelet op het feit dat de aanvrager in feite reeds over de nodige paardenaccommodatie beschikt maar deze momenteel verhuurd aan derden, gelet op het feit dat het bijkomend gebouwenvolume meer dan een zesvoud is van het huidige gebouwenvolume (zonevreemde woning in opbouw), gelet op het feit dat de residentiële verblijfplaats van de aanvrager zich op een derde locatie bevindt en het niet duidelijk is of de aanvrager ook op de site te [REDACTED] zal verblijven, gelet op het feit dat er op de site te [REDACTED] verschillende verspreid gelegen paardenstallen aanwezig zijn die niet vergund zijn en bovendien een aanzienlijke totale oppervlakte hebben, gelet op het feit dat er een pachtcontract werd aangeleverd terwijl volgens de pachtwet paardenhouders geen pacht kunnen aangaan, gelet op het feit dat de paarden op verspreide en (voor onze afdeling) ongekende locaties worden gehuisvest, gelet op de geïsoleerde ligging van de site en het feit dat de aanvraag de ruimtelijke draagkracht van de omgeving overschrijdt, gelet op het feit dat de aanvrager geen ervaring of opleiding in paarden fokken, opfokken en/of africhten kan aantonen, gelet op het feit dat de aanvrager verkeerdelijk aangaf landbouwer in hoofdberoep te zijn, gelet op het feit dat de aanvrager recent 22 veulens aankocht en niet de intentie laat blijken om veulens zelf te fokken, gelet op het feit dat de nodige accommodatie voor het fokken, opfokken en/of africhten van veulens op een derde locatie reeds aanwezig was maar de aanvrager ervoor koos om deze locatie te verhuren en gelet op het feit dat de bijgevoegde plannen niet beantwoorden aan de gebruikelijke inrichting van een fokkerij 0 een opfokstal, kan de afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling niet concluderen dat voorliggende aanvraag zal worden aangewend binnen een zuivere agrarische beroepsactiviteit. De afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling blijft bijgevolg bij het ongunstige advies dat werd verstrekt op 21/06/2011.

...

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 17 november 2011 om het administratief beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren, op grond van de volgende beoordeling:

“ ...

Het perceel waarop de aanvraag betrekking heeft is midden in het landschappelijk waardevol agrarische gebied gelegen. Het betreft hier een vrij gaaf en open gebied met her en der een zeer kleinschalig landbouwbedrijf. In de onmiddellijke omgeving (meer bepaalde de direct aansluitende percelen) komen zelfs geen andere gebouwen/stallen/woningen voor met uitzondering van de zonevreemde woning vooraan het perceel dat momenteel in opbouw is. Het gebied wordt gekenmerkt door haar vergezichten die 360° rondom rond niet gestoord worden door gebouwen.

Enkel kleine landschappelijk elementen bepalen de vergezichten in dit landschap. Verderop in het gebied stroomt de beek de Kleine Laak.

Voorliggende aanvraag zal door haar grootschaligheid deze landschappelijk waardevolle omgeving drastisch verstoren. De nieuwe stallen zijn vreemd in deze omgeving en kunnen op deze locatie vanuit ruimtelijk oogpunt niet verantwoord worden. De stal heeft een hoogte van 9m en is 48m lang. Samen met haar buitenpiste en stapmolen doorbreekt het dit open landschap volledig. Zelfs het voorzien van een groenbuffer is hier geen stedenbouwkundige aanvaardbare oplossing, omdat juist de openheid van dit gebied van belang is. Gelet op het landschappelijke waardevolle karakter is het belangrijk dat de schoonheid van het landschap zoveel mogelijk bewaard wordt. De voorliggende aanvraag kan vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening niet voor vergunning in aanmerking komen.

In ondergeschikte orde is de huidige ontsluitingsweg tot het perceel onvoldoende geschikt om dergelijke activiteiten te voorzien. Zoals te zien is op bijgevoegde foto's gaat het hier om een onverharde smalle weg die slechts toegang verleent tot twee zonevreemde woningen. Ook de gemeente haalt aan dat de weg zich in slechte staat bevindt en niet aangepast is om dergelijke activiteiten op te vangen. Andere paardenbedrijven in de omgeving zijn gelegen aan een bredere weg en hebben een meer optimale ontsluiting.

...

Na de hoorzitting van 22 november 2011, beslist de verwerende partij om het beroep te verdagen om de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar toe te laten een aanvullend verslag op te stellen betreffende de door de tussenkomende partij gevolgde opleidingen.

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

“ ...

In de hoorzitting werd een schrijven bijgebracht van het Nationaal Agrarisch Centrum vzw. Hierin meldt de coördinator van dit centrum dat [REDACTED] is ingeschreven voor de cursus 'algemene startersopleiding type A in land- en tuinbouw'. Hierna dient de opleiding type B en een stage gedaan te worden waarna het installatieattest in land- en tuinbouw kan bemachtigd worden.

Los van de gevolgde opleiding is de gekozen locatie uiterst ongeschikt om een dergelijke activiteit te beoefenen. Deze landschappelijke waardevolle omgeving met haar open landschap zal drastisch verstoord worden.

De aanvraag kan vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening niet voor vergunning in aanmerking komen.

...”

De verwerende partij beslist op 1 december 2011 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen, onder de voorwaarde van het aanleggen van een groenscherm met een breedte van drie meter. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

De aanvraag betreft volgens de motivatienota van de vergunningsaanvrager de bouw van een paardenfokkerij. Met betrekking tot het ongunstig advies van het departement Landbouw en Visserij: het betreft wel degelijk een activiteit voor onder andere paardenfokkerij bestemd voor hydrotherapie (dat niet op dit terrein gebeurt), waardoor de legaliteit wel OK is. Een paardenfokkerij is een landbouwactiviteit.

De aanvrager volgt de cursus bij het Nationaal Agrarisch Centrum vzw (leidt tot installatietest in land- en tuinbouw).

Deputatie is van oordeel dat de aanvraag in overeenstemming is met de planologische bestemming van het gewestplan.

De aanvraag dient getoetst op haar verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening.

De aanvraag betreft de bouw van een paardenfokkerij met bijhorende piste en stapmolen. Voor het betrokken gebied geldt de overdruk 'landschappelijk waardevol' zodat de

inplanting van het geheel eveneens dient getoetst te worden aan de verenigbaarheid met de schoonheidswaarde van het landschap.

Het perceel waarop de aanvraag betrekking heeft, is midden in het landschappelijk waardevol agrarische gebied gelegen. Het betreft een vrij gaaf en open gebied met her en der een zeer kleinschalig landbouwbedrijf.

Op de voorziene locatie gaat het over een gedesaffekteerde bedrijfszetel waar reeds een vergunning werd verleend voor de bouw van een nieuwe woning ter vervanging van de bestaande woning. Deze woning wordt vooraan op het perceel opgericht. De overige gebouwen werden afgebroken conform de vergunning van 2002.

Met betrekking tot de landschappelijke impact stelt ANB dat de impact op de ecologische en landschappelijke waarden klein is, mits een groenbuffer van 3 meter wordt aangelegd. Dit wordt dan ook als voorwaarde in de vergunning opgelegd.

De aanvraag is beperkt tot de strikt noodzakelijke gebouwen. Er wordt een buitenpiste in zand aangelegd die noodzakelijk is voor de africhting en opleiding van de paarden. Er werd een erfbeplantingsplan opgemaakt door de provinciale landbouwdienst.

De aanvrager heeft voldoende weiland in eigendom voor de 38 paarden.

De toegangsweg is geasfalteerd en voldoende uitgerust om de activiteit hier te verantwoorden.

De deputatie is van oordeel dat de voorliggende aanvraag vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening voor vergunning in aanmerking kan komen.

...

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De bestreden beslissing werd aan de verzoekende partij betekend met een aangetekende brief van 23 december 2011. Het beroep, ingesteld met een aangetekende brief van 7 februari 2012, is tijdig.

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

Standpunt van de partijen

De tussenkomende partij betwist het belang van de verzoekende partij:

“ ...

Het is tussenkomende partij immers een raadsel welk belang verzoekende partij heeft bij de nietigverklaring van het door haar bestreden besluit, nu vastgesteld dient te worden dat verzoekende partij de (in het bestreden besluit goedgekeurde) stedenbouwkundige vergunningsaanvraag van tussenkomende partij zelf onverdeeld gunstig beoordeeld heeft in haar Besluit dd. 14 juli 2011, genomen in eerste administratieve aanleg.

Zoals hoger reeds aangetoond in het feitenrelaas, was verzoekende partij in dit besluit immers zelf van oordeel dat de aanvraag van tussenkomende partij zonder meer in overeenstemming was met de relevante planologische en stedenbouwkundige voorschriften, alsook met de schoonheidswaarde en met de goede ruimtelijke ordening in de onmiddellijke omgeving van het onroerend goed van tussenkomende partij.

...

De enige reden waarom verzoekende partij alsnog geweigerd heeft om de aanvraag te weigeren, was klaarblijkelijk het gegeven dat de afdeling Landbouw en Visserij zogenaamd geen inhoudelijk advies had kunnen geven bij vermeend gebrek aan voldoende gegevens. Los van de vraag of het al dan niet voorhanden zijn van een inhoudelijk advies van de afdeling Landbouw en Visserij wel rechtstreeks tot een vergunningsweigering zou moeten aanleiding geven, zoals verzoekende partij volstrekt ten onrecht suggereert, dient in ieder geval vastgesteld te worden dat verzoekende partij zelf de aanvraag van tussenkomende partij wel degelijk genegen was.

Zoals eveneens reeds aangetoond, geldt één en ander bovendien des te meer, nu verzoekende partij het voornemen van tussenkomende partij om een paardenfokkerij te bouwen en te exploiteren eveneens gunstig beoordeeld heeft, in het kader van de milieuvergunningsaanvraag die eveneens werd ingediend door tussenkomende partij.

...

Een partij die een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag steeds een gunstige beoordeling heeft toegedragen, of hieromtrent minstens steeds het rechtmatig vertrouwen heeft gewekt bij de aanvrager van de vergunning, om achteraf plotsklaps een diametraal tegenovergestelde houding aan te nemen door het instellen van een verzoekschrift tot nietigverklaring tegen de uiteindelijke vergunningsbeslissing, één en ander onder invloed van een adviesverlenend orgaan dat bovendien zelf de mogelijkheid had om tegen de kwestieuze vergunningsbeslissing op te komen, heeft kennelijk geen belang bij dit verzoekschrift tot nietigverklaring.

...

De houding van de gemeente kan dan niet anders dan gelijk gesteld worden aan de situatie van een “belanghebbende” in de zin van art. 4.8.16., §1 aan wie kan verweten worden dat hij een vergunningsaanvraag niet heeft bestreden, en dient geacht te worden de beroepsmogelijkheid bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen te hebben verzaakt.

...”

De verzoekende partij repliceert:

“...

Art. 4.8.16., §1, 2° V.C.R.O. bepaalt:

...

Elke andere natuurlijke persoon of rechtspersoon dient aan te tonen dat hij/zij rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing, overeenkomstig art. 4.8.16, §1, 3°.

A contrario dient de vergunningsverlenende overheid niet aan te tonen dat men benadeeld of gehinderd wordt. De overheid in kwestie dient integendeel enkel aan te tonen of het wel degelijk vergunningsverlenend of –weigerend was.

...

Enerzijds zijn de opmerking van tussenkomende partij, als zou de gemeente geen enkel bezwaar gehad hebben tegen de vergunningsaanvraag voordat het Departement Landbouw en Visserij haar advies had uitgebracht, onjuist.

...

Anderzijds doet het er, bij de beoordeling van de vraag naar het belang zelfs niet toe dat er voor het betreffende advies een overwegend positieve houding zou bestaan hebben, quod non.

Het is immers evident dat een eventueel positieve houding kan wijzigen na het verlenen van een verplicht advies door het Departement Landbouw en Visserij. Het is net de bedoeling van een advies om een gespecialiseerde mening te horen en op basis daarvan een besluit te vormen. Tot welk nut strekt het advies nog indien een vergunningsverlenende overheid zich er niet op mag beroepen?

...

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij is een bij het dossier betrokken vergunningverlenend bestuursorgaan.

De decreetgever heeft in artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 2° VCRO de “bij het dossier betrokken vergunningverlenend bestuursorgaan” aangeduid als “belanghebbende” om beroep in te stellen bij de Raad. De verzoekende partij beschikt derhalve over een door de decreetgever erkend belang en procesbevoegdheid om een beroep bij de Raad in te stellen.

Het voorgaande impliceert dat het college van burgemeester en schepenen in haar hoedanigheid van bij het dossier betrokken vergunningverlenend bestuursorgaan als verzoeker en verweerder kan optreden bij de Raad.

De exceptie van de tussenkommende partij wordt verworpen.

2.

De verzoekende partij legt bovendien een rechtsgeldige beslissing voor om in rechte te treden tegen de bestreden beslissing.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Eerste middel

Standpunt van de partijen

In dit middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 11.4.1, 15.4.6 en 19, lid 1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp gewestplannen en de gewestplannen, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en het formeel en materieel motiveringsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur

De verzoekende partij zet uiteen:

“ ...

Het gevraagde is niet in overeenstemming met de bestemming agrarisch gebied

De afdeling duurzame landbouwontwikkeling argumenteert in haar advies van 27 oktober 2011 uitgebreid dat uit de aanvraag niet kan worden afgeleid dat het gevraagde zal worden aangewend binnen een zuivere agrarische beroepsactiviteit.

...

Bij de beoordeling van de conformiteit van de gewestplanbestemming dient de werkelijke bedoeling van de aanvrager te kunnen worden nagegaan. Dit is niet mogelijk op basis van de door de aanvrager bijgebrachte gegevens, temeer omdat het ontwerp geenszins beantwoordt aan de gebruikelijke inrichting van een fokkerij of opfokstal.

In dit verband dient verwezen te worden naar de Omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, waarin het volgende wordt gesteld:

...

De vergunningaanvrager slaagt er op geen enkele manier in om zijn werkelijke bedoeling aannemelijk te maken en om de leefbaarheid van zijn bedrijf aan te tonen.

In de bestreden beslissing wordt op geen enkele manier onderzocht en gemotiveerd dat het hier werkelijk gaat om een agrarische activiteit die conform is aan de gewestplanbestemming.

Men beperkt zich tot het stellen dat het volgens de motivatienota zou gaan om een paardenfokkerij en dat de aanvrager een cursus volgt bij het Nationaal Agrarisch Centrum vzw. Dit is uiteraard niet voldoende om te besluiten dat het werkelijk gaat om een agrarische activiteit, temeer daar uit het advies van het agentschap Duurzame Landbouwontwikkeling net blijkt dat er tal van aanwijzingen zijn dat dit niet het geval is.

Dit uitvoerig gemotiveerde negatieve advies wordt op geen enkele wijze weerlegd in de bestreden beslissing, evenmin wordt er gereageerd op het standpunt van verzoekster dat ook duidelijk werd gecommuniceerd naar de Deputatie.

Het gevraagde is niet inpasbaar in het landschappelijk waardevol agrarisch gebied

...

Er wordt op geen enkele manier onderzocht door de Deputatie of de gebouwen in overeenstemming zijn met de schoonheidswaarde van het landschap.

De Deputatie beperkt zich tot het stellen dat er een groenscherm wordt voorzien van 3 meter.

Een groenscherm kan in bepaalde omstandigheden weliswaar van aard zijn om het landschappelijk karakter van een bepaald gebied te vrijwaren en te bevorderen, doch zulks dient dan in concreto te worden onderzocht en gemotiveerd, met een deugdelijke afweging van de bijzondere kenmerken van het landschap ter plaatse en van de karakteristieken van hetgeen men beoogt in te kleden, c.q. af te schermen.

...

Dergelijke afweging ontbreekt volkomen in het bestreden besluit. Noch de precieze kenmerken van het bestaande landschap, noch de specificiteit van de voorziene inkledingsmaatregel wordt geëxpliciteerd.

De voorziene aanleg van een groenscherm, die tevens als voorwaarde bij de bestreden vergunning wordt opgelegd, wijst er integendeel op dat ook door de Deputatie wordt aangenomen dat de door het gewestplan erkende en te vrijwaren schoonheidswaarde van het landschap door de voorziene bouwwerken wordt geschonden of alleszins geschonden dreigt te worden.

Ter zake dient te worden vastgesteld dat:

- Rond de beoordeling van het esthetisch criterium er geen motieven in het bestreden besluit terug te vinden zijn (cfr. supra)
- De vergunde constructie nooit in overeenstemming kan zijn met het esthetisch criterium

...

Het betreft een gigantische constructie, met een oppervlakte van 2.928 m² en een stapmolen van 314, 16 m² en een buitenpiste in een volgens de bewoordingen van de Deputatie zelf ongeschonden landschap. Bovendien werd er voor de site al een stedenbouwkundige vergunning afgeleverd voor de heropbouw van een zonevreemde woning. Op dat moment was er geen sprake van een landbouwbedrijf.

Het landschap ter plaatse blijkt uit 2 elementen; enerzijds de bestemming in het gewestplan als landschappelijk waardevol agrarisch gebied en anderzijds uit de feitelijke situatie ter plaatse, zoals die blijkt uit de luchtfoto.

Het gaat om een gebied met zeer weinig bebouwing en een uitgestrekt, open, niet aangetast landschap waar een bebouwing van meer dan 3000 m², los van de woning niet aanvaardbaar is

...

De tussenkomende partij repliceert:

“ ...

Agrarische gebieden zijn dus bestemd voor landbouw in de ruime zin. Eveneens, en in casu vooral van belang, bestaat de mogelijkheid van zogenaamde para-agrarische bedrijvigheid in agrarisch gebied.

Bij gebrek aan wettelijke definitie van het begrip “para-agrarisch bedrijf” dient dit volgens de rechtspraak van de Raad van State in de spraakgebruikelijke betekenis begrepen te worden: bedrijven waarvan de activiteiten onmiddellijk aansluiten bij de landbouw en er op afgestemd zijn (zie b.v. R.v.St., nr.74.643, 25 juni 1998, NV AGRISTO POTATO PROCESSING).

Nadere toelichting bij het begrip “para-agrarisch” wordt gegeven in de Omzendbrief dd. 8 juli 1997 bij het Inrichtingsbesluit:

...

Welnu, onder verwijzing naar voormelde rechtspraak van de Raad van State is wel degelijk volledig voldaan aan de voorwaarden die in voormelde rechtspraak worden gesteld.

De aanvraag van verzoekende partij voorziet in de bouw van een paardenfokkerij met een capaciteit van 48 paarden. Verzoekende partij is momenteel reeds eigenaar van maar liefst 42 paarden, waarvan het bewijs geleverd werd als bijlage bij het aanvraagdossier (namenlijst paarden en 42 mutatiedocumenten).

De constructie waarvoor stedenbouwkundige vergunning wordt gevraagd om de paarden te fokken, bestaat uit een ruime overdekte loods met evenveel stallen als het maximaal aantal paarden dat kan gehouden worden (nl. 48) (zie bouwplan), een berging, voederkamer, zadelkamer, hoefsmid, opslagplaats voor landbouwmachines en berging voor stro. Buiten deze loods wordt nog een mestopslag, buitenpiste en stapmolen voorzien (zie bouwplannen). In een apart verleende stedenbouwkundige vergunning werd tenslotte de afbraak en heropbouw van een exploitatiewoning voorzien.

Al deze elementen tonen aan dat de aanvraag van tussenkomende partij wel degelijk louter kadert in de door tussenkomende partij voorgenomen agrarische activiteiten. Op voormelde plannen en/of in de verklarende nota bij de bouwaanvraag wordt nergens gewag gemaakt en/of blijkt uit geen enkel element dat sprake zou zijn van exclusief gebruik of medegebruik van de site in het kader van industriële of recreatieve activiteiten: nergens wordt hetzij (1) een ruime parking, hetzij (2) een kantine, cafetaria of andere gelegenheid, hetzij (3) sanitaire voorzieningen voorzien voor een groot aantal personen als zou er in de te bouwen constructie een manege uitgebaat worden. Hetzelfde geldt voor de in opbouw zijnde exploitatiewoning.

De aanvraag van verzoekende partij was uitermate goed gestoffeerd en zeer transparant en hieruit bleek zonneklaar dat de aanvraag niets anders betrof dan het bouwen van een paardenfokkerij.

*...
Verwerende partij heeft zulks bovendien ook afdoende gemotiveerd, door in het bestreden besluit te verwijzen naar de argumentatie van tussenkomende partij, zoals geformuleerd in de verklarende nota bij het aanvraagdossier, argumentatie die verwerende partij zich duidelijk eigen heeft gemaakt overeenkomstig de vaste rechtspraak van de Raad van State inzake de motivering door verwijzing naar andere stukken [...]*

Het aanvraagdossier met in het bijzonder de verklarende nota, alsook de argumentatie van tussenkomende partij die hieruit voortvloeit, was verzoekende partij genoegzaam bekend, zodat zij niet kan voorhouden dat verwerende partij in het bestreden besluit niet afdoende zou gemotiveerd hebben waarom de aanvraag van verzoekende partij in overeenstemming is met de agrarische bestemming, zodat de grief, in zoverre gesteund op de formele en materiële motivering, volledig ongegrond is.

Hetzelfde geldt met betrekking tot de vermeende onverenigbaarheid van de aanvraag van tussenkomende partij met het landschappelijk waardevol karakter van de omgeving.

Verwerende partij motiveert zeer uitdrukkelijk dat de aanvraag zich situeert in een gebied met overdruk "landschappelijk waardevol", zodat de inplanting van het geheel dient getoetst te worden aan de verenigbaarheid met de schoonheidswaarde van het landschap, hetgeen verwerende partij te dezen ook effectief gedaan heeft.

Meer bepaald overweegt verwerende partij dat de constructie midden in het landschappelijk waardevol agrarisch gebied gelegen is en dat het een vrij gaaf en open gebied betreft met her en der kleinschalige landbouwbedrijven. (Cfr. de luchtfoto's en foto's die aantonen dat de omgeving reeds is gekenmerkt door de aanwezigheid van bestaande en vergunde paardenfokkerijen – stukken 7 e.v.).

Met betrekking tot de landschappelijke impact van de aanvraag in dit gebied verwijst verwerende partij voorts naar het advies van de afdeling Natuur en Bos die overweegt dat de impact op de ecologische en landschappelijke waarden klein is, mits een groenbuffer van 3m aangelegd wordt. Tevens wordt verwezen naar het erfbeplantingsplan dat opgemaakt werd door de provinciale landbouwdienst en dat zich in het aanvraagdossier bevond.

Hiermee is verwerende partij wel degelijk ingegaan op de overeenstemming van de aanvraag van tussenkomende partij met het landschappelijk karakter van de omgeving.

Verzoekende partij toont niet aan en maakt niet aannemelijk dat deze beoordeling kennelijk onjuist, onredelijk of onzorgvuldig zou zijn.

Het feit dat verzoekende partij alsook de afdeling Landbouw en Visserij hangende de administratieve beroepsprocedure een negatief advies hadden uitgebracht over de aanvraag van tussenkomende partij, waarin diametraal het tegenovergestelde werd beweerd als in de beoordeling in het bestreden besluit van verwerende partij, doet geen enkele afbreuk aan de wettigheid van dit bestreden besluit.

...

Wanneer door de vergunningverlenende overheid wordt afgeweken van een niet bindend advies is dit vergunningverlenend bestuursorgaan er niet toe verplicht om dit niet bindend advies te weerleggen. Het is voldoende dat de vergunningsbeslissing duidelijk de redenen doet kennen die haar verantwoorden en waaruit kan afgeleid worden waarom de andersluidende adviezen niet gevolgd worden (S. DENYS, Advisering in het bestuursrecht door publiekrechtelijke organen, Brugge, Die Keure, 2008, 128, nr. 177).

Welnu, te dezen is hieraan in het bestreden besluit volledig voldaan, nu hierin – zoals hoger aangetoond – duidelijk is aangegeven waarom verwerende partij van oordeel was dat de aanvraag van verzoekende partij in overeenstemming is met de landschappelijk waardevolle agrarische bestemming van het gebied, zowel wat betreft het agrarisch aspect als wat betreft het landschappelijk aspect, zodat de grief, in zoverre gesteund op art. 15.4.6. Inrichtingsbesluit, volledig ongegrond is.

*De grief, in zoverre gesteund op art. 19, lid 1 Inrichtingsbesluit, is niet ontvankelijk, bij gebreke van toelichting. Het verzoekschrift gaat immers in het geheel niet in op deze bepaling, zodat tussenkomende partij de exceptie *obscuri libelli* dienaangaande inroept. Dergelijke grief is overigens in elk geval ongegrond, nu niet wordt aangetoond welke “andere voorschriften” buiten deze van het gewestplan in casu eveneens van toepassing zouden zijn betreffende het grondgebruik, die zouden voortvloeien uit een APA of een BPA, uit een verkavelingsvergunning, uit stedenbouwkundige verordeningen, uit erfdiensbaarheden van openbaar nut (sic).*

....

Het middel verwijst dan weer op een andere plaats naar art. 19, 3^e lid Inrichtingsbesluit, zonder dat zulks wordt toegelicht, en hetgeen overigens tegenstrijdig is met de aanhef van het middel dat verwijst naar art. 19, 1^e lid Inrichtingsbesluit. Om dezelfde redenen als hierboven aangetoond is deze grief eveneens niet-ontvankelijk en ongegrond. (cfr. eveneens de weerlegging van het tweede middel)

...”

Beoordeling door de Raad

1.

Het wordt niet betwist dat de percelen waarop de aanvraag betrekking heeft, gelegen zijn in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Artikel 15,4.6.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen luidt als volgt :

“De landschappelijk waardevolle gebieden zijn gebieden waarvoor bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen. In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die

overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in het gevaar brengen”.

Uit deze bepaling volgt dat de schoonheidswaarde van het gebied een noodzakelijk te beoordelen aspect uitmaakt voor de vergunningsverlenende overheid.

De Afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling was van oordeel dat het gevraagde de ruimtelijke draagkracht zou overschrijden. Verder blijkt uit de gegevens van het dossier dat het college op 22 oktober 2011 een bijkomend ongunstig advies uitbracht bij de deputatie omdat het gevraagde “zeer grootschalig is in een nog zeer open landschap” en dat de impact op het landschap zeer groot zal zijn. De provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar oordeelde dat de aanvraag door haar grootschaligheid de landschappelijke waardevolle omgeving drastisch zou verstoren, hetgeen ook werd herhaald in het aanvullend verslag na de hoorzitting.

In die omstandigheden diende het esthetisch aspect door de verwerende partij des te zorgvuldiger te worden beoordeeld.

2.

Om te voldoen aan de formele motiveringsplicht dient een vergunningverlenend bestuursorgaan duidelijk de met de ruimtelijke ordening verband houdende redenen opgeven waarop zij haar beslissing steunt. De opgegeven motieven moeten afdoende zijn.

Er kan derhalve slechts rekening worden gehouden met de in het bestreden besluit zelf vermelde motieven, en niet met door de tussenkomende partij, zelf geen auteur van de bestreden beslissing, geformuleerde argumenten.

3.

In de bestreden beslissing bevat volgende relevante overwegingen aangaande de bestemming ‘landschappelijk waardevol gebied’:

“De aanvraag betreft de bouw van een paardenfokkerij met bijhorende piste en stapmolen. Voor het betrokken gebied geldt de overdruk 'landschappelijk waardevol' zodat de inplanting van het geheel eveneens dient getoetst te worden aan de verenigbaarheid met de schoonheidswaarde van het landschap.

Het perceel waarop de aanvraag betrekking heeft, is midden in het landschappelijk waardevol agrarische gebied gelegen. Het betreft een vrij gaaf en open gebied met her en der een zeer kleinschalig landbouwbedrijf.

Op de voorziene locatie gaat het over een gedesaffekteerde bedrijfszetel waar reeds een vergunning werd verleend voor de bouw van een nieuwe woning ter vervanging van de bestaande woning. Deze woning wordt vooraan op het perceel opgericht. De overige gebouwen werden afgebroken conform de vergunning van 2002.

Met betrekking tot de landschappelijke impact stelt ANB dat de impact op de ecologische en landschappelijke waarden klein is, mits een groenbuffer van 3 meter wordt aangelegd. Dit wordt dan ook als voorwaarde in de vergunning opgelegd.

De aanvraag is beperkt tot de strikt noodzakelijke gebouwen. Er wordt een buitenpiste in zand aangelegd die noodzakelijk is voor de africhting en opleiding van de paarden. Er werd een erfbeplantingsplan opgemaakt door de provinciale landbouwdienst.”

De overweging in het bestreden besluit dat ingevolge het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos een groenbuffer van 3 meter dient te worden aangelegd, betreft geen afdoende beoordeling van de schoonheidswaarde van de omgeving. Dit geldt des te meer nu de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van oordeel was dat een groenbuffer geen stedenbouwkundige aanvaardbare oplossing zou zijn, omdat precies de openheid van het gebied van belang is.

Verder lijkt de overweging dat “de aanvraag in overeenstemming is met de planologische bestemming” en dat “de aanvraag vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening voor vergunning in aanmerking kan komen” strijdig met de eigen beschrijving van de verwerende partij in de bestreden beslissing dat “de inrichting zal worden ingeplant in het midden van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied” en dat “het een vrij gaaf en open gebied betreft met her en der een zeer kleinschalig landbouwbedrijf”.

4.

De conclusie van het voorgaande is dat het bestreden besluit geen afdoende motieven bevat inzake de schoonheidswaarde van het landschap.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 1 december 2011, waarbij aan de tussenkomenende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het bouwen van een rijpiste en stallingen op percelen gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomenende partij en dit binnen een termijn van 3 maanden te rekenen vanaf de betekening van het huidige arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 275 euro, ten laste van de verwerende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomenende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 26 februari 2013, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vierde kamer, samengesteld uit:

Nathalie DE CLERCQ, voorzitter van de vierde kamer,

met bijstand van

Katrien VISSERS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Katrien VISSERS

Nathalie DE CLERCQ