

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. A/2014/0186 van 18 maart 2014  
in de zaak 1213/0262/A/2/0242

*In zake:* de bvba **LEENAERTS BIO PRODUCENT**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaten Marc D'HOORE en Gregory VERMAERCKE  
kantoor houdende te 8200 Brugge, Dirk Martensstraat 23  
waar woonplaats wordt gekozen

*verzoekende partij*

*tegen:*

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

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN

*verwerende partij*

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 6 januari 2013, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 15 november 2012 én van het voorwaardelijk gunstig advies en bijhorend brandpreventieverslag uitgebracht door de brandweer van Eeklo op 21 juni 2012.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Laureins van 18 juli 2012 ontvankelijk doch ongegrond verklaard.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor de regularisatie van de functiewijziging van een berging (loods) naar hoevetoerisme en landbouweducatie.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te 9988 Sint-Laureins (Waterland-Oudeman), Drijdijk 3 en met als kadastrale omschrijving 4<sup>e</sup> afdeling, sectie A, nr. 1347g.

### 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 partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 21 januari 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

De procespartijen zijn schriftelijk verschenen.

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

### III. FEITEN

Op 29 maart 2012 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Laureins een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor de *“regularisatie functiewijziging van berging/loods naar hoevetoerisme en landbouweducatie”*.

De bestaande berging bevindt zich op dezelfde site als het ‘Torenhof’, dat op de inventaris van het bouwkundig erfgoed is opgenomen. Sinds de opname van dit ‘Torenhof’ op de inventaris werd het woonhuis gesloopt en herbouwd, werden er twee nieuwe stallen, een nieuwe stal/berging en een gebouw voor barbecue-activiteiten gebouwd. Het gebouw waarop de aanvraag betrekking heeft, hoort niet bij de historische bebouwing en is geen bouwkundig erfgoed.

De aanvraag kent een voorgeschiedenis. Na het verlenen van de bouwaanvraag voor het slopen en herbouwen van een bedrijfswoning en het bouwen van een stal, werd op 25 november 2010 een bevel tot staking uitgesproken voor de functiewijziging van een stal naar feestzaal. Op 26 november 2010 werd een proces-verbaal opgesteld. Op 15 juni 2012 werd een proces-verbaal vastgesteld voor het omvormen van een stal naar feestzaal, het oprichten van een gebouw (deels open) voor barbecue-activiteiten en aansluitend de aanleg van verharde paadjes die omzoomd zijn met lage muurtjes, de aanleg van een oprit uitgevoerd met kasseien in plaats van infiltrerende keien en het verharden van een kavelpad.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 24 maart 1978 vastgestelde gewestplan ‘Eeklo-Aalter’, gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Het perceel is 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.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 17 april 2012 tot en met 17 mei 2012, worden geen bezwaarschriften ingediend.

De Generale Vrije Polders brengt op 18 april 2012 een gunstig advies uit.

Het Departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling, brengt op 20 april 2012 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Onroerend Erfgoed brengt op 16 mei 2012 een gunstig advies uit.

Toerisme Vlaanderen brengt op 31 mei 2012 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De brandweer van Eeklo brengt op 4 juli 2012 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Laureins weigert op 18 juli 2012 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college motiveert zijn beslissing als volgt:

“ ...

*De bouw van de berging/stal werd vergund op 20.04.2005. Het gebouw voorzag ruimte voor een bureau, een werkplaats, een fytolokaal en een berging/loods voor onder andere de plaatsing van een tractor. De vergunning werd verleend onder de volgende voorwaarde: “Het bijgebouw kan enkel gebruikt worden voor landbouwdoeleinden zoals specifiek is weergegeven op het plan.”*

*Bij de bouw van de stalling werd onmiddellijk afgeweken van de vergunde functies: het bureau werd omgevormd naar salon, het fytolokaal werd ingericht als keuken, de berging/loods werd een zaal met bar, de werkplaats werd een inkom, en het bureau met berging op de eerste verdieping werd een slaapkamer met badkamer. Het gebouw werd nooit gebruikt als stalling of landbouwberging.*

*Op 25.11.2010 werd een bevel tot staking der werken uitgesproken voor de functiewijziging van stal naar feestzaal. Op 26.11.2010 werd hiervoor een proces-verbaal opgesteld. Er werden namelijk feesten (zoals trouwfeesten en bedrijfsfeesten) gegeven in het gebouw.*

*Op 15.06.2012 werd opnieuw een proces-verbaal opgesteld voor onder andere de omvorming van de stal naar feestzaal. Ondanks het stakingsbevel blijkt uit de foto's bij het PV dat de ruimte voor “hoevetoerisme” nog actueel wordt gebruikt (getuige daarvan de slordig opgemaakte bedden en de tandenborstel en douchegel in de badkamer).*

*De functies hoevetoerisme en landbouweducatie zijn activiteiten die als diversificatie van de bestaande volwaardige landbouwactiviteit kunnen worden uitgeoefend (zie de omzendbrief van 09.07.1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen). De hoofdfunctie van de exploitatie moet steeds landbouw blijven.*

*Aangezien de stalling in 2005 als nieuwbouw werd gebouwd met de uitdrukkelijke voorwaarde dat deze enkel gebruikt kan worden voor landbouwdoeleinden zoals specifiek is weergegeven op het plan, kan een functiewijziging niet worden toegestaan. De huidige aanvraag is strijdig met de stedenbouwkundige vergunning van 20.04.2005. Er zijn bovendien geen ruimtelijke elementen die een afwijking verantwoorden van de uitdrukkelijke voorwaarde in de vergunning van 20.04.2005. Tenslotte is er voor de woning op het bedrijf geen inschrijving in het bevolkingsregister, waardoor het uitoefenen van hoevetoerisme in de praktijk niet mogelijk is.*

*De aanvraag is niet voor vergunning vatbaar.*

...”

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 6 augustus 2012 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 17 oktober 2012 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 2 oktober 2012 beslist de verwerende partij op 15 november 2012 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

*De aanvraag beoogt de regularisatie van de functiewijziging van berging/loods naar hoevetoerisme en landbouweducatie.*

*Het Torenhof werd opgenomen op de vastgestelde Inventaris van het Bouwkundig Erfgoed. Sinds de opname op de Inventaris werd het woonhuis gesloopt en herbouwd en werden 2 nieuwe stallen, een nieuwe stal/berging en een gebouw voor barbecue - activiteiten gebouwd. Het gebouw waarop de aanvraag betrekking heeft, hoort niet bij de historische bebouwing en is bijgevolg geen bouwkundig erfgoed. Bovendien werd op 16 mei 2012 een gunstig advies uitgebracht door Onroerend Erfgoed.*

*Het betreffende gebouw werd oorspronkelijk vergund als berging/loods, de vergunning werd verleend onder de volgende voorwaarde: “Het bijgebouw kan enkel gebruikt worden voor landbouwdoeleinden zoals specifiek is weergegeven op het plan.”*

*Op 25 november 2010 werd een bevel tot staking der werken uitgesproken voor de functiewijziging van stal naar feestzaal.*

*Op 26.11.2010 werd hiervoor een proces-verbaal opgesteld. Er werden namelijk feesten (zoals trouwfeesten en bedrijfsfeesten) gegeven in het gebouw.*

*Op 15 juni 2012 werd dit opnieuw bevestigd in een proces-verbaal, opgesteld voor de omvorming van de stal naar feestzaal. Het is niet uitgemaakt of er momenteel nog effectief feesten plaatsvinden op de betreffende locatie.*

*Met huidige aanvraag beoogt appellant de functiewijziging van de niet-vergunde feestzaal naar hoevetoerisme en landbouweducatie. De functies hoevetoerisme en landbouweducatie zijn overeenkomstig de omzendbrief van 9 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, activiteiten die als diversificatie van de bestaande volwaardige landbouwactiviteit kunnen worden uitgeoefend. De hoofdfunctie van de exploitatie moet steeds landbouw blijven, hetgeen in casu het geval is.*

*Op 31 mei 2012 werd over voorliggende aanvraag een gunstig advies uitgebracht door Toerisme Vlaanderen, onder de volgende voorwaarden:*

*"Het logies meldt zich ten minste aan bij Departement Internationaal Vlaanderen.*

*Het logies voldoet minstens aan de voorwaarden, vermeldt in bijlage bij dit advies.*

*Het logies voldoet aan de brandveiligheidsnormen zoals beschreven in de bijlage die van toepassing is op het toeristische logies, van het besluit van de Vlaamse regering van 11 september 2009 tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen"*

*Het decreet betreffende het toeristische logies van 10 juli 2008 (BS 26/8/2008) legt voor de categorie 'gastenkamers' op dat de exploitant zijn hoofdverblijfplaats moet hebben in het toeristische logies:*

*"Art. 2*

*8° categorie Gastenkamer. een uitgeruste inrichting met een of meer afgescheiden en daartoe uitgeruste kamers of ruimtes die deel uitmaken van de persoonlijke en gebruikelijke eengezinswoning of aanpalende bijgebouwen ervan. De exploitant heeft zijn hoofdverblijfplaats in het toeristische logies. De ruimte waar de toerist het ontbijt en eventuele andere maaltijden wordt aangeboden, is niet toegankelijk voor derden en kan dus geen enkele vorm van restaurant of café inhouden;"*

*Voor de woning op het bedrijf bestaat heden geen enkele inschrijving in het bevolkingsregister, waardoor het uitoefenen van hoevetoerisme op heden in de praktijk niet mogelijk is.*

*Bovendien is in het aanvraagdossier niet eenduidig aangetoond dat het verhuren van de zaal voor feestelijkheden daadwerkelijk werd gestopt.*

*Tenslotte dient opgemerkt dat op 21 juni 2012 een gunstig advies werd uitgebracht door de Brandweer, doch op voorwaarde dat: "Kamer verdieping mag niet verhuurd worden en of gebruikt worden als nachtverblijf."*

*Hierdoor valt de enige gastenkamer weg, waardoor er sowieso geen sprake meer is van hoevetoerisme.*

*Aangezien op vandaag er geen mogelijkheid bestaat tot het inrichten van hoevetoerisme, blijft de oorspronkelijke vergunning van 20 april 2005 van kracht, waarin als uitdrukkelijke voorwaarde werd opgenomen dat de loods enkel gebruikt kan worden voor landbouwdoeleinden zoals specifiek is weergegeven op het plan. De huidige aanvraag is strijdig met deze voorwaarde.*

*Er zijn bovendien geen ruimtelijke elementen die een afwijking verantwoorden van de uitdrukkelijke voorwaarde in de vergunning van 20 april 2005.*

*De aanvraag is bijgevolg niet voor vergunning vatbaar.*

*..."*

Dit is de bestreden beslissing.

#### **IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

##### **A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep**

De bestreden beslissing werd, zo blijkt uit de stukken in het dossier, aan de verzoekende partij betekend met een aangetekende brief van 23 november 2012.

Het door de verzoekende partij ingestelde beroep, met een aangetekende brief van 4 januari 2013, is dus tijdig.

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

De verzoekende partij is de aanvrager van de vergunning en beschikt op grond van artikel 4.8.11, §1, eerste lid VCRO over het rechtens vereiste belang.

De verzoekende partij heeft tijdig beslist om in rechte te treden en beschikt eveneens over de vereiste hoedanigheid.

##### **C. Ontvankelijkheid wat betreft het voorwerp van het beroep**

1.

De verzoekende partij vraagt in haar verzoekschrift het volgende aan de Raad:

*" ...*

*Het besluit van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 15 november 2012 waarbij de stedenbouwkundige vergunning strekkende tot de regularisatie van de functiewijziging van de berging (loods) naar hoevetoerisme en landbouweducatie, op een terrein gelegen te Waterland-Oudeman, deelgemeente van Sint-Laureins, Drijdijk 3, kadastraal gekend als 4° afdeling, sectie A, nr. 1347 G, aan de verzoekende partij wordt geweigerd, alsook het voorwaardelijk gunstig advies uitgebracht door de Brandweer op 21 juni 2012, te vernietigen.*

*..."*

De verzoekende partij bestrijdt dus zowel de beslissing van de verwerende partij als het voorwaardelijk gunstig advies van de brandweer van Eeklo en het bijhorend preventieverslag van 21 juni 2012.

In casu heeft de verwerende partij geoordeeld dat de aanvraag niet in aanmerking komt voor vergunning onder meer doordat de brandweer als voorwaarde stelt dat de kamer op de verdieping niet mag gebruikt worden als nachtverblijf of verhuurd mag worden.

De Raad is bevoegd voor de rechtstreekse aanvechtbaarheid van bindende adviezen, waarbij de onwettigheid ervan kan ingeroepen worden en de vernietiging kan worden gevorderd, samen met de vergunningsbeslissing.

2.

Artikel 4.7.16, §1 VCRO bepaalt dat de Vlaamse regering de instanties aanduidt die over een vergunningsaanvraag advies moeten verlenen. Deze adviezen hebben de gevolgen zoals omschreven in de artikelen 4.3.3 en 4.3.4 VCRO en zijn bindend voor zover het gaat om een direct werkende norm binnen een ander beleidsveld.

In het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen, wordt de brandweer als adviesinstantie niet vermeld.

Het verplicht in te winnen advies van de brandweer volgt uit andere reglementeringen. De verzoekende partij toont niet aan dat dit advies bindende kracht zou ontleenen rechtstreeks aan artikel 4.3.3 VCRO.

Het door de verzoekende partij geviseerde advies van de brandweer en het bijhorend preventieverslag is aldus niet rechtstreeks aanvechtbaar bij de Raad.

De vordering tot vernietiging is dan ook onontvankelijk voor zover ze gericht is tegen het voorwaardelijk gunstig advies van de brandweer van Eeklo en het bijhorend preventieverslag van 21 juni 2012.

3.

Dit neemt evenwel niet weg dat de verzoekende partij zich voor de Raad kan beroepen op de onwettigheid van dit advies in het kader van een beroep tegen de weigering van de stedenbouwkundige vergunning.

Toegepast op de vergunningsprocedure betekent dit dat in het kader van het beroep tegen de vergunningsbeslissing onregelmatigheden of onwettigheden kunnen worden aangevoerd die kleven aan niet-bindende adviezen, in dit geval het advies van de brandweer en het bijhorend preventieverslag.

## **V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

### **A. Tweede middel**

#### **1. Voorafgaand**

De Raad stelt vast dat de bestreden beslissing drie weigeringsmotieven bevat, met name:

1. Er bestaat geen inschrijving in het bevolkingsregister, waardoor het uitoefenen van hoevetoerisme niet mogelijk is;
2. Het is niet aangetoond dat het verhuren van de zaal voor feestelijkheden daadwerkelijk werd gestopt;
3. De kamer boven mag van de brandweer niet verhuurd worden of gebruikt worden als nachtverblijf. Hierdoor valt de enige gastenkamer weg, waardoor er sowieso geen sprake meer is van hoevetoerisme.

Het eerste, tweede en derde onderdeel van het tweede middel handelen over deze drie weigeringsmotieven.

#### **2. Eerste onderdeel**

##### *Standpunt van de partijen*

##### **1.1**

In het eerste onderdeel van het tweede middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 2 en 4 van het decreet toeristische logies, artikel 7 van het uitvoeringsbesluit van het decreet toeristische logies, artikel 10 van het besluit van de openings- en exploitatievoorwaarden, artikel 4.3.1 VCRO, artikel 4.2.19 VCRO en artikel 4.7.23 VCRO, de motiveringsplicht vervat in de wet van 29 juli 1991 inzake de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij ten onrechte de toeristische logies klasseert als een “gastenkamer”, terwijl de principes van het decreet toeristische logies aan de exploitant de beleidsvrijheid overlaten om te bepalen onder welke categorie of subcategorie zij haar toeristische logies aanmeldt of een vergunning aanvraagt. De bestreden beslissing bevat volgens de verzoekende partij geen motivering waarom er sprake is van de categorie “gastenkamer”, noch waarom er wordt afgeweken van het advies van 31 mei 2012 van Toerisme Vlaanderen waarin expliciet wordt gesteld dat deze logies onder de categorie “Vakantielogies” vallen.

De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij ten onrechte stelt dat de exploitant zijn hoofdverblijfplaats moet hebben in het toeristisch logies terwijl een dergelijke voorwaarde voor wat betreft de categorie “Vakantielogies” nergens gesteld wordt in het decreet toeristische logies.

In ondergeschikte orde stelt de verzoekende partij dat zij niet begrijpt waarom de verplichting inzake de hoofdverblijfplaats niet als voorwaarde kon worden opgelegd.

##### **1.2**

De verwerende partij antwoordt hierop dat de verzoekende partij niet had aangegeven in welke categorie zij de functiewijziging naar hoevetoerisme had ingedeeld. Het advies van Toerisme Vlaanderen is een facultatief advies waardoor de verwerende partij niet formeel diende te motiveren waarom ze ervan is afgeweken. De verwerende partij kon daarom de aanvraag kwalificeren als een gastenkamer. De verwerende partij stelt dat ook het advies van de

brandweer en de uitdrukkelijke voorwaarde van de stedenbouwkundige vergunning van 20 april 2005 verhinderen dat hoevertoerisme mogelijk is in het desbetreffende gebouw.

## 2.3

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog dat de verwerende partij er ten onrechte van uitgaat dat hoevertoerisme niet mogelijk is omdat er geen inschrijving in het bevolkingsregister bestaat. Bij andere categorieën, zoals bvb. “vakantielogies” wordt een dergelijke voorwaarde echter niet gesteld.

### *Beoordeling door de Raad*

Artikel 2 van het decreet van 10 juli 2008 betreffende het toeristisch logies (hierna: decreet toeristische logies) geeft volgende definities:

“ ...

*2° toeristisch logies: elke inrichting die of elk terrein dat aan een of meer toeristen de mogelijkheid tot verblijf biedt voor een of meer nachten en wordt aangeboden aan de toeristische markt. Elk toeristisch logies wordt ingedeeld in een van de categorieën, vermeld in punt 8° tot en met 12°. De Vlaamse Regering kan de categorieën op basis van specifieke kenmerken en voorwaarden verder indelen in subcategorieën;*

...

*8° categorie Gastenkamer: een uitgeruste inrichting met een of meer afgescheiden en daartoe uitgeruste kamers of ruimtes die deel uitmaken van de persoonlijke en gebruikelijke eengezinswoning of aanpalende bijgebouwen ervan. De exploitant heeft zijn hoofdverblijfplaats in het toeristische logies. De ruimte waar de toerist het ontbijt en eventuele andere maaltijden wordt aangeboden, is niet toegankelijk voor derden en kan dus geen enkele vorm van restaurant of café inhouden;*

...

*11° categorie Vakantielogies: een daartoe uitgeruste inrichting of een afgescheiden en daartoe uitgeruste ruimte die mogelijkheid tot verblijf biedt;*

...”

Uit de parlementaire voorbereiding (Reguleringsimpactanalyse voor het voorontwerp van decreet betreffende het toeristische logies, *Parl. St. VI. Parl.*, stuk 1547 (2007-2008) nr. 1, 139) blijkt het volgende:

“ ...

*Het (aantal en soort) toeristische logies dat tot deze categorie zal behoren is op vandaag moeilijk tot niet inschatbaar en in vele gevallen onbekend.*

*Deze categorie werd onder meer gecreëerd om ervoor te zorgen dat de voorliggende regelgeving ook in de toekomst actueel en ‘allesdekkend’ zal blijven.*

...”

Het advies van Toerisme Vlaanderen van 31 mei 2012 stelt het volgende:

“ ...

*Na een analyse van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning door Lenaerts Bio-producent BVBA voor regularisatie van de functiewijziging van berging/loods naar hoevertoerisme, gelegen in Drijdijk 3, Sint Laureins, geeft Toerisme Vlaanderen een positief advies voor het inrichten van een toeristisch logies onder de volgende voorwaarden:*

*- het logies meldt zich ten minste aan bij Departement Internationaal Vlaanderen*



- het logies voldoet minstens aan de voorwaarden, vermeld in bijlage bij deze brief
- het logies voldoet aan de brandveiligheidsnormen zoals beschreven in de bijlage die van toepassing is op het toeristische logies, van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2009 tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen.

...

*Dit logies zal binnen het logiesdecreet onder de categorie vakantielogies vallen.*

...”

De Raad stelt vast dat het aanvraagdossier geen specificatie bevat onder welke categorie van het decreet toeristische logies de verzoekende partij haar aanvraag kwalificeert. De aanvraag werd ingediend als een functiewijziging naar hoevetoerisme en plattelandseducatie.

In de motivatienota, gevoegd bij de aanvraag, werd het volgende verduidelijkt:

#### *“7.1 Hoevetoerisme*

*Op de eerste verdieping bevindt zich één verblijfgelegenheid met een slaapkamer en badkamer. Deze kan verhuurd worden als toeristische overnachtingsmogelijkheid op het landbouwbedrijf en valt aldus onder het hoevetoerisme te klasseren.*

#### *7.2 Plattelandseducatie*

*De overige ruimtes zullen gebruikt worden i.k.v. landbouw- en plattelandseducatie, met als doelstelling burgers en scholieren te laten kennismaken met de landbouw en het platteland. ...”*

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Laureins had de vergunning reeds geweigerd, onder andere omdat “er voor de woning op het bedrijf geen inschrijving in het bevolkingsregister (is), waardoor het uitoefenen van hoevetoerisme in de praktijk niet mogelijk is”.

In haar beroepsschrift stelt de verzoekende partij het volgende:

“...

*Het decreet betreffende het toeristische logies van 10 juli 2008 (BS26/8/2008) legt echter enkel voor de categorie ‘gastenkamers’ op dat de exploitant zijn hoofdverblijfplaats moet hebben in het toeristische logies. In het advies van Toerisme Vlaanderen is echter aangegeven dat de logies vallen onder een andere categorie, nl. de categorie ‘vakantielogies’, waarvoor hierboven vernoemde voorwaarde niet van toepassing is.*

...”

Hier benoemt de verzoekende partij uitdrukkelijk haar aanvraag als een “vakantielogie” in de zin van het decreet toeristische logies.

Hoewel de verwerende partij inderdaad niet op elk ingeroepen argument van het beroepsschrift verplicht is te antwoorden, dient zij evenwel, gelet op de kwalificering van de verzoekende partij in haar beroepsschrift en door Toerisme Vlaanderen, omstandig te motiveren waarom zij de aanvraag kwalificeert als “gastenkamer” en niet als “vakantielogies”. Immers blijkt nergens uit de regelgeving omtrent toeristische logies dat een accommodatie voor hoevetoerisme enkel kan onder de categorie “gastenkamers”.

De verwerende partij vermocht dus niet te weigeren omdat er geen inschrijving is in het bevolkingsregister.

Het eerste onderdeel van het tweede middel is in de aangegeven mate gegrond.

### 3. Tweede onderdeel

#### *Standpunt van de partijen*

##### 2.1

In het tweede onderdeel van het tweede middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.3.1 VCRO, artikel 4.2.19 VCRO en artikel 4.7.23 VCRO, de motiveringsplicht vervat in de wet van 29 juli 1991 inzake de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij niet kon weigeren omwille van het voordien verhuren van de zaal voor feestelijkheden.

De verzoekende partij stelt dat de voorliggende vergunningsaanvraag ertoe strekt om een functiewijziging van een vergunde berging/loods naar hoevetoerisme en landbouweducatie te verkrijgen, en niet een functiewijziging van een niet-vergunde feestzaal naar hoevetoerisme en landbouweducatie.

Het vroeger gebruik als feestzaal werd reeds via handhaving, met onder andere een stakingsbevel, aangepakt. De verzoekende partij verwijst eveneens naar het voorwaardelijk gunstig advies van het Departement Landbouw en Visserij waarin als voorwaarde werd gesteld dat dient opgevolgd te worden dat het werkelijk om hoevetoerisme gaat. De verzoekende partij stelt dat hieruit voldoende blijkt dat het gebruik als feestzaal werd beëindigd, minstens dat het gebouw in de toekomst niet meer als feestzaal zal gebruikt worden.

De verzoekende partij stelt tenslotte dat deze weigeringsgrond niet kan gebruikt worden als beoordelingscriterium op grond van artikel 4.3.1 VCRO. Nergens blijkt uit de bestreden beslissing waarom het gebruik van het gebouw voor hoevetoerisme en landbouweducatie niet voldoende gegarandeerd kan worden via het opleggen van voorwaarden conform artikel 4.3.1 en 4.2.19 VCRO.

##### 2.2

De verwerende partij antwoordt hierop dat zij terecht kon oordelen dat het gebouw nooit werd gebruikt als stalling en dat uit de processen-verbaal voldoende blijkt dat de verzoekende partij met de aanvraag de omvorming nastreeft van een niet-vergunde feestzaal naar hoevetoerisme en landbouweducatie. De verwerende partij heeft moeten bepalen of de kwalificatie van de verzoekende partij overeenstemt met het werkelijk gebruik waartoe het kwestieuze gebouw bestemd zal worden. De verwerende partij stelt dat aangezien het aanvraagdossier niet eenduidig aantoont dat het verhuren van de zaal voor feestelijkheden daadwerkelijk is gestopt en gelet op het zorgvuldigheidsbeginsel, zij alleen kon besluiten dat de aanvraag niet in aanmerking kwam voor vergunning. De bewering van de verzoekende partij dat het gebruik als feestzaal is beëindigd, is volgens de verwerende partij slechts een blote bewering.

##### 2.3

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog dat niet kan ingezien worden hoe de reële niet-vergunde functie een doorslaggevend element kan zijn bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van de beoogde toekomstige functie. Ook stelt de verzoekende partij dat zij niet begrijpt hoe zij het negatief bewijs kan leveren van het feit dat het gebruik als feestzaal gestopt is. De verzoekende partij meent dat de verwerende partij een toekomstige en hoogst onzekere gebeurtenis (met name toch een verder gebruik als feestzaal) gebruikt om de vergunning te weigeren, hetgeen niet mogelijk is. De verwerende partij heeft volgens de verzoekende partij

bovendien geen enkele reden om aan te nemen dat de verzoekende partij het stakingsbevel heeft of zou overtreden.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Uit het administratief dossier blijkt dat de verzoekende partij een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning heeft ingediend voor de “regularisatie functiewijziging van berging (loods) naar hoevetoerisme en landbouweducatie”.

Op 20 april 2005 werd een stedenbouwkundige vergunning afgegeven voor het slopen en herbouwen van een bedrijfswoning en het bouwen van een stalling.

Op 20 november 2010 werd een bevel tot staking van de werken uitgevaardigd voor de functiewijziging van stal naar feestzaal.

De verzoekende partij houdt voor dat zij dit stakingsbevel heeft opgevolgd en dat de functie van feestzaal niet meer werd gebruikt.

In haar antwoordnota houdt de verwerende partij voor dat het voorwerp van de aanvraag wel een functiewijziging van de oorspronkelijk vergunde berging/loods naar hoevetoerisme en landbouweducatie inhoudt, maar dat zij op basis van de opgestelde processen-verbaal heeft vastgesteld dat het aanvraagdossier niet eenduidig aantoonst dat het verhuren voor feestelijkheden daadwerkelijk is stopgezet en op basis van het zorgvuldigheidsbeginsel besloten heeft dat de aanvraag niet voor vergunning in aanmerking komt.

2.

Met een stakingsbevel van 20 november 2010 werd een einde gesteld aan een niet-vergund gebruik van feestzaalverhuur. Op geen enkele wijze toont de verwerende partij aan dat dit stakingsbevel niet zou zijn opgevolgd of dat de verzoekende partij zich daar in de toekomst niet zou aan houden. Het administratief dossier bevat geen processen-verbaal, noch van vaststellingen van de toestand vóór 20 november 2010, noch van deze na 20 november 2010.

De loze bewering dat de verzoekende partij een stakingsbevel niet zou opvolgen is geen afdoende weigeringsgrond. Hiervoor dient handhavend opgetreden te worden doch niet via het vergunningsregime.

Het tweede onderdeel van het tweede middel is in de aangegeven mate gegrond.

#### **4. Derde onderdeel**

##### *Standpunt van de partijen*

4.1

In het derde onderdeel van het tweede middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.3.1 VCRO, artikel 4.2.19 VCRO en artikel 4.7.23 VCRO, de motiveringsplicht vervat in de wet van 29 juli 1991 inzake de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partij stelt dat het voorwaardelijk gunstig advies van de brandweer van Eeklo van 21 juni 2012 en het daarbij horend brandpreventieverslag onwettig is, in zoverre gesteld wordt dat “*de kamer verdieping niet verhuurd (mag) worden en of gebruikt (mag) worden als nachtverblijf*”. Er wordt geen enkele verduidelijking gegeven over wat hiermee bedoeld wordt. Het opleggen van een dergelijke voorwaarde maakt ook het verlenen van de vergunning compleet

onmogelijk. De verzoekende partij verwijt de verwerende partij dat er geen eigen onderzoek werd verricht naar het advies van de brandweer. Het advies van de brandweer is onvoldoende gemotiveerd en de bestreden beslissing ook, aangezien ze steunt op dit negatieve advies.

#### 4.2

De verwerende partij verwijst naar de motivering van de bestreden beslissing en stelt dat er drie gelijkwaardige motieven zijn om de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij heeft zich niet louter gebaseerd op het advies van de brandweer maar heeft ernaar verwezen als bijkomend element ter ondersteuning van haar vaststelling dat hoevetoerisme niet mogelijk is. De verwerende partij stelt dat zij wel degelijk een eigen onderzoek heeft gevoerd. Het advies van de brandweer is niet hét determinerend element voor de weigering geweest. Een gebeurlijke onzorgvuldigheid in het advies zal derhalve niet leiden tot een onwettigheid van de weigeringsbeslissing.

#### 4.3

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog dat het advies niet gevoegd was bij de bestreden beslissing, waardoor zij geen kennis heeft kunnen nemen van de motieven van dit advies. Naar de reden waarom de kamerverdieping niet gebruikt mag worden als nachtverblijf heeft de verzoekende partij het raden.

### *Beoordeling door de Raad*

#### 1.

Wanneer de verwerende partij op basis van de artikelen 4.7.21, §1 en 4.7.23, §1 VCRO uitspraak doet over een bij haar ingesteld beroep tegen een beslissing van het college van burgemeester en schepenen, treedt zij op als orgaan van actief bestuur en niet als administratief rechtscollege. Bij de behandeling van het beroep onderzoekt de verwerende partij de aanvraag in haar volledigheid. De motiveringsplicht die op de verwerende partij rust, impliceert niet dat zij, als vergunningverlenend bestuursorgaan, alle in de voorafgaande procedure verstrekke adviezen of alle tot staving van het administratief beroep aangevoerde middelen of argumenten rechtstreeks en punt na punt moet beantwoorden.

Uit de bestreden beslissing moet wel duidelijk blijken op welke met de goede ruimtelijke ordening verband houdende overwegingen de verwerende partij zich heeft gesteund om de stedenbouwkundige vergunning al dan niet te verlenen, zodat de Raad bij de uitoefening van zijn opgedragen legaliteitstoezicht kan nagaan of het vergunningverlenend bestuursorgaan de ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend en met name of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het die correct heeft beoordeeld en op grond daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

Om te voldoen aan de motiveringsplicht moet een vergunningsbeslissing gedragen worden door motieven die in feite juist zijn en in rechte pertinent. 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 de bestreden beslissing neemt.

#### 2.

De verwerende partij verwijst naar het voorwaardelijk gunstig advies van 21 juni 2012 en het daarbij horend brandpreventieverslag van de brandweer, dat stelt dat de *“kamer verdieping niet [mag] verhuurd worden en of gebruikt worden als nachtverblijf”*. De verwerende partij stelt verder: *“hierdoor valt de enige gastenkamer weg, waardoor er sowieso geen sprake meer is van hoevetoerisme”*.

Hoewel het advies van de brandweer blijkbaar niet aan de bestreden beslissing werd gehecht (dit uitgangspunt wordt niet tegengesproken door de verwerende partij), heeft de verzoekende partij wel degelijk kennis van dit advies met betrekking tot de kamer op de verdieping, aangezien de enige motivering uit het advies omtrent deze kamer wordt geciteerd in de bestreden beslissing. De verzoekende partij heeft er bovendien naar verwezen in haar administratief beroepsschrift zodat blijkt dat zij er kennis van had.

3.

Uit de bespreking van het eerste onderdeel is reeds gebleken dat de verwerende partij op basis van de feitelijke gegevens van het dossier niet kon oordelen dat de door de verzoekende partij aangegeven logies als een 'gastenkamer' gekwalificeerd mochten worden.

De gevolgtrekking die de verwerende partij maakt uit het advies van de brandweer is op zich dus al verkeerd.

Los van deze vaststelling dient opgemerkt dat het advies van de brandweer geenszins zelf afdoende en zorgvuldig gemotiveerd is.

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij in haar administratief beroepsschrift het volgende heeft gesteld:

“ ...

*Wat betreft het advies van de Brandweer heeft de preventie-officier Marnix Debbaut op 4 juli 2012 telefonisch toegelicht dat de uitsluiting van verhuur en/of gebruik van de kamer op de verdieping enkel ingegeven is door het ontbreken van een brandwerende Rf-deur tussen de kamer en de traphal. Deze Rf deur is op eenvoudige manier alsnog bij te plaatsen, zodat het gebruik van de kamer toch cf. de brandpreventievereisten kan verlopen.*

...”

De verzoekende partij kan gevolgd worden waar zij kritiek levert op het feit dat in het advies enkel wordt gesteld dat de kamer op de verdieping niet mag verhuurd worden of gebruikt als nachtverblijf, zonder uit te leggen waarom dit zo is. De verwerende partij heeft ook in het geheel niet geantwoord op deze argumentatie uit het beroepsschrift maar zich louter beperkt tot het weergeven van het advies.

De Raad oordeelt dat het advies van de brandweer niet deugdelijk gemotiveerd is, omdat nergens wordt uitgelegd waarom de kamer op de verdieping niet mag gebruikt worden om te overnachten.

De verwerende partij heeft in de bestreden beslissing zich louter beperkt tot een verwijzing naar dit advies, om daaruit zonder enige verdere motivering (met weliswaar verkeerde kwalificatie) te stellen dat daarom de enige gastenkamer wegvalt. Een dergelijke motivering is gebrekkig en is kennelijk onredelijk. De ondeugdelijkheid van het advies tast de wettelijkheid van de bestreden beslissing aan nu de verwerende partij dit advies in haar beoordeling heeft betrokken.

Het derde onderdeel van het tweede middel is in de aangegeven mate gegrond.

## **B. Overige middelen**

De overige middelonderdelen en het eerste middel worden niet verder onderzocht aangezien deze niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden.

## **VI. INJUNCTIE**

Overeenkomstig artikel 4.8.2, derde lid, 3° VCRO kan de Raad, naast het bevel om een nieuwe beslissing te nemen binnen een door de Raad te bepalen termijn, de procedurele handelingen omschrijven die voorafgaand aan de herstelbeslissing moeten worden gesteld.

Nu het advies van de brandweer door de verwerende partij bij haar beoordeling van het aangevraagde werd betrokken, en gelet op het gegrond bevonden vernietigingsmotief, is het dan ook noodzakelijk dat de verwerende partij, alvorens de herstelbeslissing te nemen, een nieuw advies vraagt aan de brandweer.

Gelet op het feit dat de verzoekende partij als beroepsindiener in haar aanvankelijk beroepschrift gevraagd heeft gehoord te worden, dient de verwerende partij naar aanleiding van haar herstelbeslissing het nieuwe advies van de brandweer, voorafgaandelijk aan de nieuwe hoorzitting aan de verzoekende partij te bezorgen, zo mogelijk samen met het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar zodra de verzoekende partij daarvan inzage vraagt.

Gelet op de bijkomende te stellen procedurehandeling acht de Raad het aangewezen dat aan de verwerende partij een langere termijn dan gebruikelijk wordt gegund om een nieuwe beslissing te nemen. Een termijn van vijf maanden lijkt hiertoe in alle redelijkheid voldoende garanties te bieden.

## **VII. KOSTEN**

Op het verzoek van de verwerende partij om de kosten ten laste van het Vlaamse Gewest te leggen, kan niet worden ingegaan aangezien artikel 4.8.28, §2, eerste lid VCRO bepaalt dat de kosten ten laste gelegd worden van de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld.

Ten gevolge van de devolutieve werking, en overeenkomstig artikel 4.7.21 VCRO, oordeelt de verwerende partij als deputatie in volledigheid en in volle onafhankelijkheid over een ingesteld administratief beroep. Dat zij hierbij optreedt ingevolge een 'decretale opdracht van algemeen belang' verandert niets aan haar procespositie. Zij is in onderhavig dossier het in laatste aanleg vergunningverlenend bestuursorgaan en dus auteur van de bestreden beslissing.

Bijgevolg dienen de kosten van de procedure, zijnde het door de verzoekende partij betaalde rolrecht, noodzakelijk ten laste van de verwerende partij gelegd te worden, nu wordt vastgesteld dat de verwerende partij haar opdracht kennelijk niet met de vereiste zorgvuldigheid heeft uitgevoerd.

## 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 15 november 2012, waarbij aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor de regularisatie van de functiewijziging van een berging (loods) naar hoevetoerisme en landbouweducatie op een perceel gelegen te 9988 Sint-Laureins (Waterland-Oudeman), Drijdijk 3 en met als kadastrale omschrijving 4<sup>e</sup> afdeling, sectie A, nr. 1347g.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van 5 maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
4. De Raad beveelt de verwerende partij om, alvorens een nieuwe beslissing te nemen, een nieuw advies te vragen aan de brandweer en verder rekening te houden met de overwegingen zoals gesteld onder VI. Injunctie.
5. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 18 maart 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tweede kamer, samengesteld uit:

Hilde LIEVENS, voorzitter van de tweede kamer,

met bijstand van

Ingrid VAN AKEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Ingrid VAN AKEN

Hilde LIEVENS