

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2012/0513 van 4 december 2012
in de zaak 1112/0180/A/2/0147

In zake: de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het departement RWO, afdeling Antwerpen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Willem SLOSSE
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Brusselstraat 59
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:
advocaat Thomas RYCKALTS
kantoor houdende te 1000 Brussel, Wolvengracht 38 bus 2
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 3 november 2011, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 25 augustus 2011.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkomen partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Lier van 10 mei 2011 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de tussenkomen partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een bedrijfsgebouw met inpandige woning in een loods.

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 een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft geen wederantwoordnota ingediend. De tussenkomenende partij heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 29 mei 2012, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Astrid GELIJKENS, die loco advocaat Willem SLOSSE verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Julie LAUWERS, die loco advocaat Thomas RYCKALTS verschijnt voor de tussenkomenende 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.

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 25 november 2011 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de tweede kamer heeft met een beschikking van 9 januari 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 18 januari 2011 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomenende partij bij het college van burgemeester en schepenen van stad Lier een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het bouwen van een bedrijfsgebouw + woning (in loods)”*.

De aanvraag heeft een voorgeschiedenis.

De aanvraag betreft het bouwen van een landbouwloods met een ingebouwde woning. De loods bestaat uit twee bouwlagen, is 14 meter breed en 35 meter diep. Aan de noordkant wordt nog een overdekte ruimte voorzien van 25 meter op 5,80 meter voor het stallen van machines en voertuigen.

Op de percelen stond vroeger een zonevreemde woning die de tussenkomenende partij op wederrechtelijke wijze had herbouwd.

Op 5 juli 2007 weigerde de verwerende partij een aanvraag voor het herbouwen van deze woning en het bouwen van een loods op de percelen omdat de woning reeds verkrot was op het ogenblik van de eerste aanvraag, en omdat het niet om een volwaardig landbouwbedrijf ging.

Op grond van de door de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur ingestelde herstellvordering beval het Hof van Beroep van Antwerpen op 4 maart 2009 het herstel van de plaats in de vorige staat, met name de volledige afbraak van de woning. Bij proces-verbaal van 12 oktober 2010 werd de afbraak vastgesteld.

Nadien wordt de voorliggende bouwaanvraag ingediend.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976 vastgestelde gewestplan 'Mechelen', 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.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 1 februari 2011 tot en met 2 maart 2011, wordt één bezwaarschrift ingediend.

De dienst Waterbeleid van de stad Lier brengt op 21 maart 2011 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling brengt op 22 maart 2011 een ongunstig advies uit.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar brengt op 30 maart 2011 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Lier verleent op 5 april 2011 een voorwaardelijk gunstig advies.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 28 april 2011 het volgende ongunstig advies:

“ ...

STEDENBOUWKUNDIGE BASISGEGEVENS UIT PLANNEN VAN AANLEG

Ligging volgens de plannen van aanleg + bijhorende voorschriften

De aanvraag is volgens het gewestplan Mechelen (KB 05/08/1976) gelegen in een agrarisch gebied.

...

BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

De nieuwe landbouwloods met ingebouwde exploitatiewoning wordt gebouwd op een onbebouwd perceel in agrarisch gebied, los van enige andere agrarische accommodatie. De voorgestelde inplanting situeert zich op minder dan 1 km van de bestaande ouderlijke bedrijfszetel. De bestaande ouderlijke bedrijfszetel wordt gekenmerkt door een vrijstaande bedrijfsloods.

Er dient bijzondere zorg te worden besteed aan de inplanting van nieuwe bedrijven in agrarisch gebied.

De leefbaarheid (economische rentabiliteit) van een bedrijf is geen determinerend criterium bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van een agrarische bedrijfsgebouw in het agrarisch gebied, maar niettemin zal de leefbaarheid van het agrarisch bedrijf een belangrijk gegeven vormen bij de beoordeling van de werkelijke bedoeling van de aanvrager. Een vergunningsaanvraag voor een bedrijfsgebouw voor een niet-leefbaar bedrijf zal immers vaak een verdoken aanvraag zijn voor gebouwen met een louter residentiële functie in het agrarisch gebied.

Het advies van de administratie bevoegd voor landbouw is richtinggevend voor de beoordeling van deze inhoudelijke-landbouwkundige aspecten. (omzendbrief van 08/07/1997 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen)

De Duurzame Landbouwontwikkeling Antwerpen heeft dd. 22/03/2011 geoordeeld dat in het kader van de generatiewissel het aangewezen is dat de aanvrager de ouderlijke bedrijfszetel overneemt om te voorkomen dat in de toekomst een gedesaffekteerde tuinbouwbedrijfszetel ontstaat. Zoals hierboven reeds vermeld situeert de voorgestelde nieuwe inplanting zich op minder dan 1 km van de bestaande ouderlijke bedrijfszetel. In het advies wordt gesteld dat de bestaande ouderlijke bedrijfszetel wordt gekenmerkt door een vrijstaande bedrijfsloods die werd ingericht in een doening die de uiterlijke kenmerken van een woning vertoont.

Op dit moment maakt de aanvraag geen deel uit van een volwaardig agrarisch bedrijf.

Vermits binnen het agrarisch gebied woongelegenheden echter enkel kan worden toegelaten ingeval het de woning van een exploitant van een landbouwbedrijf betreft, kan een woning enkel worden vergund indien deze een integrerend deel uitmaakt van het bedrijf. Dit is het geval indien de woning fysisch geïntegreerd is in het bedrijf, of een integrerend deel uitmaakt van het gebouwencomplex van het bedrijf.

Aangezien de aanvrager in bijberoep tuinbouwer is, waarbij hij gespecialiseerd is in de teelt van vollegrondsteelten, is de noodzaak tot bouwen van een bedrijfswoning niet vereist.

In agrarisch gebied moet de schaarse open ruimte zoveel mogelijk gevrijwaard blijven en in essentie bewaard blijven tot realisatie van de basisbestemming. Het zonder meer toestaan van zonevreemde residentiële bebouwing zal enkel leiden tot een verdere versnippering van het landschap en zal misbruiken in de handen werken. De ingebouwde exploitatiewoning brengt de goede ruimtelijke ordening in het gedrang.

....

ADVIES

De aanvraag wordt ongunstig geadviseerd. Aangezien de aanvrager momenteel geen volwaardig agrarisch bedrijf bezit kan de ingebouwde woning niet aanvaard worden in het agrarisch gebied. Residentiële bebouwing moet vermeden worden in het agrarisch gebied.

...

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Lier weigert op 10 mei 2011 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij en verwijst naar het bindend negatief advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

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

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 18 augustus 2011 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

“ ...

8. LEGALITEIT: niet OK

Overeenstemming:

- Gewestplan: niet

Zoals blijkt uit het advies van de afdeling Land, baten de ouders een volwaardig agrarisch bedrijf uit elders in de gemeente. Beroeper wil op een nieuwe locatie een loods met exploitatiewoning oprichten in functie van de landbouw. De omzendbrief van 8 juli 1997 en latere wijzigingen betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, waarnaar beroeper verwijst, schrijft voor dat indien het een splitsing van het bedrijf betreft, er een bouwvergunning voor een nieuwe exploitantenwoning kan worden afgeleverd, indien er naast het bestaande volwaardige agrarische bedrijf, dat uitgebaat wordt door de ouders, een volledig nieuw agrarisch bedrijf aanwezig is.

In graad van beroep werden bewijzen bijgebracht van scholing in de landbouwsector en een stage van 2 weken. Het dossier bevat echter geen gegevens over het inkomen, noch aankoop van goederen of machines. Nochtans voorziet de aanvraag een grote loods met onder meer stallingsoppervlakte voor een machinepark.

Uit de gegevens van de ondernemingsbank blijkt dat beroeper activiteiten uitoefent in de groenteteelt maar evenzeer activiteiten beoefent die verband houden met computers, en projecten in elektriciteit en industriële systeemontwikkeling, technische studies en ontwerpactiviteiten. Informatie op het internet (<http://www.linkedin.com>) bevestigen dat beroeper werkzaam is als industrieel ontwerper en de firma ■■■■ die hij zelf heeft opgericht.

Er zijn onvoldoende bewijzen om aan te nemen dat een volledig nieuw volwaardig landbouwbedrijf, los van dat van de ouders van betrokkene, zal worden uitgebaat. Een woning bij een niet-volwaardig landbouwbedrijf kan in agrarisch gebied niet worden vergund.

De deputatie weigerde op 5 juli 2007 een vergunning voor de bouw van een loods en woning om dezelfde redenen. Beroeper argumenteerde toen reeds al 6ha landbouwgrond in eigendom te hebben maar was toen hoofdzakelijk werkzaam als productontwikkelaar.

9. GOEDE RO: niet OK

Toelichting:

Bovendien is het niet wenselijk dat een nieuw bedrijf wordt opgestart in de nabijheid van het ouderlijk bedrijf. Indien betrokkene een volwaardig agrarisch bedrijf wenst uit te baten kan beroeper de bedrijfszetel van zijn ouders in de toekomst over nemen.

Beroeper verwijst naar het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van Lier, dat voorziet in een uitbreiding en verbinding van een aantal kleinere bossen gelegen in het zuidwestelijk deel van Lier, om te argumenteren dat de uitbreidingsmogelijkheden op het ouderlijk bedrijf, gelegen Donderheide 47, in het gedrang zal komen en er zich een vestiging op een nieuwe locatie opdringt.

Het gemeentelijk structuurplan van Lier voorziet inderdaad een uitbreiding en verbinding van de bossen [REDACTED]. Op dit ogenblik zijn er echter nog geen concrete plannen in opmaak die duidelijk maken op welke specifieke gronden een bosuitbreiding zal gebeuren. Het ouderlijk bedrijf ligt bovendien meer ten westen van deze bossen, zodat er op dit ogenblik nog geen concrete aanwijzingen zijn dat de bedrijfsgronden van de ouders van de heer [REDACTED] in het gedrang zouden komen voor de uitbating van het landbouwbedrijf.

... ”

Na de hoorzitting van 23 augustus 2011 beslist de verwerende partij op 25 augustus 2011 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen overeenkomstig de plannen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

8. Beoordeling:

Volgens het vastgestelde gewestplan van Mechelen (goedgekeurd bij KB van 5 augustus 1976) situeert de aanvraag zich in agrarisch gebied.

...

De aanvraag betreft de bouw van een loods met inpandige exploitantenwoning.

Zoals blijkt uit het advies van de afdeling Land, baten de ouders een volwaardig agrarisch bedrijf uit elders in de gemeente. Beroeper wil op een nieuwe locatie een loods met exploitatiewoning oprichten in functie van de landbouw. De omzendbrief van 8 juli 1997 en latere wijzigingen betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, waarnaar beroeper verwijst, schrijft voor dat indien het een splitsing van het bedrijf betreft, er een bouwvergunning voor een nieuwe exploitantenwoning kan worden afgeleverd, indien er naast het bestaande volwaardige agrarische bedrijf, dat uitgebaat wordt door de ouders, een volledig nieuw agrarisch bedrijf aanwezig is.

In graad van beroep werden bewijzen bijgebracht van scholing in de landbouwsector en een stage van 2 weken.

De landbouwgronden gelegen te [REDACTED] zijn voor 2,7ha in eigendom van de heer [REDACTED]. Daarnaast wordt nog 3ha van de aanpalende percelen gehuurd. Enkele honderden meter verderop beschikt de aanvrager nog over een perceel van 2,5ha. In totaal kan de heer [REDACTED] dan ook beschikken over meer dan 8ha grond in de onmiddellijke nabijheid van het perceel waarop de bouwaanvraag betrekking heeft.

Tijdens de hoorzitting werden documenten bijgebracht waaruit blijkt dat de aanvrager een aanvraag heeft ingediend voor een tussenkomst van het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (VLIF)

De loods dient voor de preparatie van de eigen landbouwproducten, tijdelijke koeling en berging van het productiemateriaal. De tuinbouwactiviteiten van de heer [REDACTED] zijn toegespitst op het kweken van Chinese kool doorheen het ganse jaar.

Het ontwerp voorziet een loods met inpandige woning, die niet kan worden afgesplitst. Gelet op de ingediende stukken van scholing in de landbouwsector, de oppervlakte aan landbouwareaal dat ter beschikking staat van de aanvrager en het ontwerp van de gevraagde loods met inpandige woning, is deputatie van oordeel dat de aanvrager wel degelijk de bedoeling heeft een nieuw en leefbaar landbouwbedrijf op te starten op de gevraagde locatie.

Op het perceel bevond zich vroeger een woning die inmiddels werd afgebroken. Het oprichten van een loods met inpandige woonst kan op deze plaats vanuit ruimtelijk oogpunt worden aanvaard.

De aanvraag is in overeenstemming met de gewestplanbestemming en kan vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening worden aanvaard.

Watertoets:

...

Mits naleving van de adviezen van de dienst waterbeleid van de stad Lier en de provincie Antwerpen, kan worden aangenomen dat het effect op de plaatselijke waterhuishouding wordt beperkt.

...

B E S L U I T :

Artikel 1 – Het beroep van █████, vergunningsaanvrager, tegen het besluit van 10 mei 2011 van het college van burgemeester en schepenen van Lier, waarbij de vergunning tot het bouwen van een bedrijfsgebouw met inpandige woning in een loods wordt geweigerd, op een terrein, gelegen te █████, wordt ingewilligd en vergunning wordt verleend overeenkomstig de voorgebrachte plannen en mits naleving van het advies van de provinciale dienst waterbeleid dd. 8 maart 2011 en het advies van de dienst waterbeleid van de stad Lier.

..."

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, zo blijkt uit de stukken van het dossier, aan de verzoekende partij betekend met een aangetekende brief van 19 september 2011.

Het door de verzoekende partij ingestelde beroep, met een aangetekende brief van 3 november 2011, is dus tijdig.

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

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar beschikte op grond van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO, in de versie zoals het bestond ten tijde van het indienen van het inleidend verzoekschrift, over het rechtens vereiste belang om een vordering in te stellen bij de Raad.

Door in de VCRO te bepalen dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar het beroep bij de Raad aanhangig kan maken, heeft de decreetgever hem niet enkel van rechtswege belanghebbende en procesbekwaam gemaakt, maar tevens de procesbevoegdheid gegeven om in die hoedanigheid zelf voor de Raad de vordering tot vernietiging in te leiden.

Het decreet van 18 november 2011 tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en van de VCRO inzake de beroepsmogelijkheden (hierna genoemd het decreet van 18 november 2011) heeft geen invloed op de hangende gedingen.

Het decreet van 18 november 2011 kent immers de beslissingsbevoegdheid voor het **instellen van het jurisdictioneel beroep** bij de Raad toe aan de leidend ambtenaar en treedt in werking op 29 december 2011. Voor alle vóór 29 december 2011 ingestelde jurisdictionele beroepen bij de Raad blijven de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaren hun belang en hun hoedanigheid behouden. Deze gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaren, hoewel onder hiërarchisch gezag van de leidend ambtenaar en door deze ook aangesteld als GSA, handelden autonoom en putten hun procesbekwaamheid én procesbevoegdheid rechtstreeks uit artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO. Zij blijven deze procesbekwaamheid en procesbevoegdheid behouden tot bij de uitspraak over het ingestelde beroep.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 11.4.1 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (Inrichtingsbesluit), van artikel 11 van de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (formele motiveringswet), alsook van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

Samengevat houdt de verzoekende partij voor dat de aanvrager geen volwaardig landbouwbedrijf zal oprichten en ondersteunt dit standpunt door te citeren uit de omzendbrief van 8 juli 1997, onder meer voor wat betreft de omschrijving van ‘leefbaarheid van het bedrijf’.

Zij stelt tevens dat het ongunstig advies van de Afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling en het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, die stellen dat het niet om een volwaardig landbouwbedrijf gaat, onvoldoende door de verwerende partij wordt weerlegd. De verzoekende partij stelt hierbij onder meer dat de aanvrager slechts in bijberoep een agrarische activiteit uitoefent en dat ook uit de inplanting van de loods blijkt dat deze niet geschikt is voor landbouwactiviteiten.

De verwerende partij antwoordt dat *“de aard van de activiteit, en niet de economische rendabiliteit, het doorslaggevend criterium is om na te gaan of de activiteit in overeenstemming is met de gewestplanbestemming als agrarisch gebied”*. Zij verwijst naar de verschillende stukken, op basis waarvan zij tot de beslissing is gekomen dat er sprake is van een landbouwbedrijf en dat de oprichting van de constructie waarvoor de aanvraag wordt ingediend, zal dienen voor dat landbouwbedrijf. Ten overstaan van de vorige aanvraag van 2007 zijn de voorgelegde bewijzen en feiten anders.

Daarnaast overweegt de verwerende partij dat *“voor de toelaatbaarheid van de oprichting van een woning voor de exploitant van een landbouwbedrijf wordt in artikel 11.4.1 van het KB van 28 december 1972 nergens vereist dat deze exploitant ook full-time tewerkgesteld zou zijn op het bedrijf of dat dit zijn hoofdberoep zou zijn.”*

Ten slotte stelt de verwerende partij dat zij optreedt als een orgaan van het actief bestuur en dat zij kan volstaan met het vermelden van de redenen waarop haar beslissing is gestoeld, en dat zij er niet toe gehouden is alle in de voorafgaande procedure verstrekte adviezen te beantwoorden.

De tussenkomenende partij voert vooreerst aan dat de Raad geenszins bevoegd is om zijn beoordeling omtrent de verenigbaarheid van de aanvraag met de bestemming 'agrarisches gebied' in de plaats te stellen van de verwerende partij. Zij stelt dat de verwerende partij op een zorgvuldige wijze alle feitelijke en juridische elementen in overweging heeft genomen om te oordelen dat de aanvraag in overeenstemming is met de gewestplanbestemming.

Ook de tussenkomenende partij benadrukt dat de leefbaarheid van een landbouwbedrijf in stedenbouwkundige zin en niet in economische zin moet worden geïnterpreteerd. Zij verwijst eveneens naar de verschillende stukken die zij heeft bijgebracht en stelt dat de verwerende partij op een zorgvuldige wijze gehandeld heeft bij de beoordeling van dit feitenmateriaal.

Daarnaast betoogt de tussenkomenende partij dat de bestreden beslissing voldoende motiveert waarom van de ongunstige adviezen kon worden afgeweken.

Beoordeling door de Raad

1.

Er wordt niet betwist dat het aangevraagde gelegen is in agrarisch gebied.

Artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit bepaalt onder meer:

“ ...

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 verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven.

...”

Uit deze bepaling dient te worden afgeleid dat in een agrarisch gebied de bouw van een woning enkel toegelaten is voor zover dit een exploitantenwoning is, zijnde een woning die hoort bij een leefbaar bedrijf, wat begrepen moet worden als een volwaardig agrarisch bedrijf.

2.

Het begrip 'bedrijf' in artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit is gebonden aan de uitvoering en de toepassing van de wetgeving inzake stedenbouw en is niet gericht op de organisatie of het toezicht op de landbouw als economische bedrijvigheid.

Het vergunningverlenend bestuursorgaan dat over een aanvraag met betrekking tot een landbouwgebouw met in pandige woning oordeelt, dient na te gaan of het uit stedenbouwkundig oogpunt wel om een werkelijk landbouwbedrijf gaat en met andere woorden of de loods en de voorziene exploitantenwoning deel zal uitmaken van een volwaardig landbouwbedrijf. Hiertoe zal het vergunningverlenend bestuursorgaan aan de hand van de voorgelegde stukken in redelijkheid dienen na te gaan, ongeacht de kwalificatie die de aanvrager aan de constructie heeft toebedeeld, wat het werkelijk gebruik is van de constructie en de woning. Vervolgens dient zij, daarop steunende, de bouwaanvraag zowel in feite als in rechte op haar toelaatbaarheid te toetsen en na te gaan of het werkelijk om een landbouwbedrijf gaat.

3.

In de hem opgedragen legaliteitsbeoordeling kan de Raad enkel rekening houden met de motieven die opgenomen zijn in de bestreden beslissing, en nagaan of de bevoegde overheid haar appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot het bestreden besluit is kunnen komen.

De verwerende partij beschikt als vergunningverlenend bestuursorgaan over een discretionaire bevoegdheid en heeft met betrekking tot verenigbaarheid van de aanvraag met de gewestplanbestemming het volgende geoordeeld:

“ ...

In graad van beroep werden bewijzen bijgebracht van scholing in de landbouwsector en een stage van 2 weken.

De landbouwgronden gelegen te [REDACTED] zijn voor 2,7ha in eigendom van de heer [REDACTED]. Daarnaast wordt nog 3ha van de aanpalende percelen gehuurd. Enkele honderden meter verderop beschikt de aanvrager nog over een perceel van 2,5ha. In totaal kan de heer [REDACTED] dan ook beschikken over meer dan 8ha grond in de onmiddellijke nabijheid van het perceel waarop de bouwaanvraag betrekking heeft.

Tijdens de hoorzitting werden documenten bijgebracht waaruit blijkt dat de aanvrager een aanvraag heeft ingediend voor een tussenkomst van het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (VLIF)

De loods dient voor de preparatie van de eigen landbouwproducten, tijdelijke koeling en berging van het productiemateriaal. De tuinbouwactiviteiten van de heer [REDACTED] zijn toegespitst op het kweken van Chinese kool doorheen het ganse jaar.

Het ontwerp voorziet een loods met inpandige woning, die niet kan worden afgesplitst. Gelet op de ingediende stukken van scholing in de landbouwsector, de oppervlakte aan landbouwareaal dat ter beschikking staat van de aanvrager en het ontwerp van de gevraagde loods met inpandige woning, is deputatie van oordeel dat de aanvrager wel degelijk de bedoeling heeft een nieuw en leefbaar landbouwbedrijf op te starten op de gevraagde locatie.

...”

4.

De verzoekende partij beperkt zich tot de loutere bewering dat het niet onomstotelijk vaststaat dat de aanvraag een leefbaar agrarisch bedrijf betreft. Zij toont evenwel niet aan dat de verwerende partij de feitelijke gegevens op een foutieve wijze heeft geïnterpreteerd of dat de verwerende partij op een kennelijk onredelijke wijze heeft geoordeeld dat de aanvraag in overeenstemming is met de gewestplanbestemming.

Wanneer de verzoekende partij verwijst naar een eerdere aanvraag die in 2007 door de verwerende partij werd geweigerd omdat zij toen oordeelde dat het niet om een volwaardig landbouwbedrijf ging, ondanks het feit dat de tussenkomende partij toen 6 ha landbouwgrond in haar bezit had, dient de Raad vast te stellen dat deze bewering feitelijke grondslag mist. De verwerende partij maakt melding van deze eerdere aanvraag en stelt dat zij deze weigerde omdat er toen onvoldoende bewijzen waren dat het toen om een volwaardig landbouwbedrijf ging. Krachtens artikel 4.7.21, §1 VCRO onderzoekt de verwerende partij evenwel elke aanvraag in haar volledigheid en de verwerende partij heeft dan ook op grond van de bijgebrachte stukken geoordeeld dat de voorliggende aanvraag voor vergunning vatbaar is.

Bijkomend wenst de Raad op te merken dat de verwerende partij heeft geoordeeld dat de tussenkomende partij nu over 8 ha grond kan beschikken, zodat een loutere vergelijking met de eerdere aanvraag van 2007 niet dienstig kan worden ingeroepen. Er werden bovendien, blijkens het administratief dossier, nog andere stukken ter beoordeling aan de verwerende partij voorgelegd.

Verder stelt de Raad vast dat de wijze van inplanting van het bedrijfsgebouw wel degelijk aan de beoordeling van de verwerende partij werd onderworpen en dat de twijfel van de verzoekende partij *“dat de inplanting niet bepaald handig is voor de aanvoer van gewassen die moeten worden ingepakt en gekoeld in het “werk”gedeelte van de loods”* voor de verwerende partij blijkbaar geen reden waren om de twijfelen aan de bedoelingen van de aanvrager. De Raad is niet bevoegd over deze opportuniteit te oordelen, doch stelt wel vast dat de bestreden beslissing het ontwerp beschrijft zodat hieruit blijkt dat het ontwerp en de inplanting aan een beoordeling werd onderworpen. De Raad weerhoudt geen kennelijke onredelijkheid.

De verzoekende partij toont niet aan dat de motivering onredelijk is of dat de bestreden beslissing genomen werd op basis van onzorgvuldig verzamelde feiten.

5.

De door de verzoekende partij ingeroepen schending van artikel 11 van de omzendbrief van 8 juli 1997 dient verworpen te worden.

Deze omzendbrief heeft geen bindend of verordend karakter en heeft louter de waarde van een toelichting, zodat de eventuele niet-naleving van de erin vervatte richtlijnen niet tot de onwettigheid van de bestreden beslissing kan leiden.

6.

De Raad stelt voorts vast dat de verzoekende partij bij de uiteenzetting van haar eerste middel zowel de schending inroept van de formele motiveringsplicht zoals uitgedrukt in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, als de schending van het (materiële) motiveringsbeginsel.

De bestreden beslissing bevat evenwel een formele motivering, zoals hierboven reeds geciteerd. Artikel 2 van de formele Motiveringswet is dan ook niet geschonden aangezien de formele motieven uitdrukkelijk in de bestreden beslissing zijn opgenomen.

Uit de uiteenzetting van haar middel blijkt evenwel dat de verzoekende partij de motieven van de bestreden beslissing wel degelijk kent, doch deze bekritiseert omdat het volgens haar niet onomstotelijk vaststaat dat de aanvraag betrekking heeft op een leefbaar agrarisch bedrijf. Zij bekritiseert de feitelijke en juridische juistheid ervan en de onredelijke beoordeling ervan door onzorgvuldige feitenvinding.

Het gaat terzake om de deugdelijkheid van de motieven, wat de materiële motivering betreft, en niet de formele motivering.

Het beginsel van de materiële motiveringsplicht houdt in dat er voor elke administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan, wat onder meer betekent dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld.

De Raad verstaat de ingeroepen schending van de motiveringsplicht dan ook als een schending van de materiële motiveringsplicht en van artikel 3 van de formele Motiveringswet aangezien ook daar de afdoende motiveringsplicht is opgenomen.

Zoals reeds gesteld heeft de verwerende partij uitdrukkelijk te kennen gegeven waarom zij heeft geoordeeld dat de aanvraag in overeenstemming is met de gewestplanbestemming.

De verzoekende partij toont niet dat de motieven uit de bestreden beslissing niet concreet, nauwkeurig en pertinent zijn, noch dat deze onredelijk zouden zijn of op onzorgvuldige wijze zouden zijn voorbereid.

7.

Met de gegeven motivering wordt eveneens het advies van de Afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling en het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar op afdoende wijze weerlegd.

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 verstrekte adviezen of argumenten punt voor punt moet beantwoorden of weerleggen.

De Raad heeft reeds vastgesteld dat de verwerende partij in haar bestreden beslissing op omstandige wijze heeft geoordeeld dat de aanvraag in overeenstemming is met de gewestplanbestemming en dat het om een leefbaar agrarisch bedrijf gaat. Uit deze motivering blijkt duidelijk waarom de adviezen van de Afdeling Duurzame landbouwonwikkeling en van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet worden gevolgd.

Het eerste middel is dan ook ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

In haar tweede middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.3.1, §2 VCRO, het redelijkheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij betoogt dat *“uit het dossier duidelijk blijkt dat de aanvraag niet functioneel inpasbaar is, noch een redelijk ruimtegebruik behelst, noch rekening houdt met de in de omgeving bestaande toestand”*.

De verzoekende partij verwijst onder meer naar het ongunstige advies van het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling waarin gesteld wordt dat de inplanting van een nieuw agrarisch bedrijf op nog geen kilometer afstand van de ouderlijke bedrijfszetel niet inpasbaar is in de omgeving.

De verzoekende partij wijst er op dat de verwerende partij louter oordeelt tot overeenstemming van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening wegens het feit dat er zich vroeger op de percelen een woning bevond die inmiddels is afgebroken.

De verwerende partij antwoordt dat alle relevante elementen bij de beoordeling van de aanvraag werden betrokken, en zij wijst er op dat de Raad slechts over een marginaal toetsingsrecht beschikt.

De verwerende partij citeert de volledige bestreden beslissing en stelt dat ook de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar heeft geoordeeld dat de aanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. De verwerende partij concludeert dat er geen aantasting zal zijn van het open landschap aangezien het aangevraagde grenst aan de lintbebouwing, zodat zij kennelijk redelijk heeft geoordeeld dat de aanvraag in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening.

De tussenkomende partij betoogt dat de verzoekende partij niet in concreto aantoont dat de verwerende partij kennelijk onredelijk heeft geoordeeld dat de aanvraag in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening.

De tussenkomende partij stelt dat de verwerende partij rekening heeft gehouden met de inpasbaarheid van het aangevraagde in de onmiddellijke omgeving, gelet op het feit dat er vroeger een woning stond op de percelen waarop de aanvraag betrekking heeft.

De tussenkomende partij stelt dat het aangevraagde wordt ingeplant in een uithoek van het agrarische gebied en dat er in een straal van 100 meter rondom de inplantingsplaats van het agrarische bedrijf zich nog twee woningen bevinden, zodat het geen geïsoleerde inplantingsplaats betreft.

Beoordeling door de Raad

1.

De verwerende partij overweegt in de bestreden beslissing met betrekking tot de goede ruimtelijke ordening:

“Het ontwerp voorziet een loods met inpandige woning, die niet kan worden afgesplitst. Gelet op de ingediende stukken van scholing in de landbouwsector, de oppervlakte aan landbouwareaal dat ter beschikking staat van de aanvrager en het ontwerp van de gevraagde loods met inpandige woning, is deputatie van oordeel dat de aanvrager wel degelijk de bedoeling heeft een nieuw en leefbaar landbouwbedrijf op te starten op de gevraagde locatie.

Op het perceel bevond zich vroeger een woning die inmiddels werd afgebroken. Het oprichten van een loods met inpandige woonst kan op deze plaats vanuit ruimtelijk oogpunt worden aanvaard.” (eigen onderlijning)

2.

Zowel de verwerende partij in haar wederantwoordnota, als de tussenkomende partij in haar nota tot tussenkomst, pogen nog bijkomend te argumenteren waarom de aanvraag het open landschap niet aantast, gelet op de bebouwing in de onmiddellijke omgeving.

Voor de toetsing van de bestreden beslissing aan de motiveringsplicht kan enkel rekening worden gehouden met de erin opgenomen motivering en niet met argumenten die de verwerende partij of de tussenkomende partij voor de Raad aanvoeren.

3.

De Raad verstaat de ingeroepen schending van de motiveringsplicht als een schending van de formele motiveringsplicht aangezien uit de uiteenzetting van het tweede middel blijkt dat de verzoekende partij voorhoudt dat de aanvraag niet werd getoetst aan de relevante decretale aandachtspunten en criteria van artikel 4.3.1, §2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO). Door enkel het motief van de vervanging van de reeds afgebroken woning op te nemen acht de verzoekende partij de bestreden beslissing tevens niet redelijk en niet zorgvuldig genomen.

Ook de verwerende en de tussenkomende partij hebben dit middel eveneens in die zin begrepen en er zich ook op verdedigd.

4.

Wat de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening betreft, moet de bestreden beslissing duidelijk de met die ordening verband houdende redenen opgeven waarop het vergunningverlenend bestuursorgaan haar beslissing steunt.

Uit artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 2° VCRO volgt onder meer dat een vergunningverlenend bestuursorgaan, bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening rekening moet houden met de in de omgeving bestaande toestand.

De 'in de omgeving bestaande toestand' is de voor het dossier 'relevante' in de omgeving bestaande toestand, rekening houdende met de specifieke gegevens van het dossier en met de aandachtspunten en criteria uit artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO die voor zover noodzakelijk of relevant, voor het aangevraagde dienen onderzocht te worden.

Gelet op de aard van de aanvraag zal het vergunningverlenend bestuursorgaan in de eerste plaats rekening houden met de inpasbaarheid van de aanvraag in de omgeving van het perceel waarop de aanvraag betrekking heeft. Dit betreft in de eerste plaats de functionele inpasbaarheid, de schaal, het ruimtegebruik, de visueel-vormelijke aspecten en de hinderaspecten.

Op dit onderzoek oefent de Raad slechts een marginale controle uit, gelet op de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de vergunningverlenende overheid.

5.

De verwerende partij heeft, zoals hierboven reeds aangehaald, de aanvraag in overeenstemming geacht met de goede ruimtelijke ordening gelet op de leefbaarheid van het op te starten landbouwbedrijf en gelet op het feit dat er vroeger een woning stond op de percelen, waardoor de aanvraag vanuit ruimtelijk oogpunt kan worden aanvaard.

De Raad stelt vast dat de verwerende partij in de bestreden beslissing geen enkele beschrijving geeft van de bebouwing in de omgeving en dus de functionele inpasbaarheid niet onderzoekt, tenzij louter vanuit het oogpunt van 'vervanging van een vroegere woning'.

Enig onderzoek naar andere relevante decretale aandachtspunten en criteria van de goede ruimtelijke ordening komt in de bestreden beslissing niet aan bod. De enkele verwijzing naar het vroeger bestaan van een woning, en dus een inname van 'ruimte' is niet voldoende ter beoordeling van de goede ruimtelijke ordening aan de hand van de door de VCRO voorgeschreven aandachtspunten en beginselen. De Raad merkt bovendien op dat een loutere vergelijking tussen de toenmalige woning en de huidige in te planten loods, met in te bouwen woning, niet opgaat aangezien de loods een veelvoudig volume zal innemen en een andere functie heeft.

Alle latere in de antwoordnota of schriftelijke uiteenzetting gegeven verantwoording kan een gebrekkige motivering niet verhelpen.

De Raad stelt dan ook vast dat de verwerende partij bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening artikel 4.3.1, §2 VCRO geschonden heeft.

Het tweede middel is gegrond.

C. Overige middelen

De overige middelen worden niet onderzocht aangezien deze niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden.

VII. KOSTEN VAN DE TUSSENKOMST

De tussenkomende partij vraagt om de vordering van de verzoekende partij af te wijzen en deze te veroordelen tot de kosten, waaronder de Raad ook de kosten van haar verzoek tot tussenkomst verstaat.

Dit verzoek kan niet ingewilligd worden. Artikel 4.8.26, §2, eerste lid VCRO bepaalt dat het geheel van de kosten ten laste wordt gelegd van de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld, in casu de verwerende partij. Onder deze kosten wordt enkel het rolrecht begrepen zoals vermeld in artikel 4.8.18 VCRO en niet het rolrecht betaald door de tussenkomende partij.

De kosten van de tussenkomst en meer bepaald het door haar betaalde rolrecht ingevolge artikel 4.8.19, §1/1, blijven dan ook ten hare laste.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de heer [REDACTED] is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 25 augustus 2011, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het bouwen van een bedrijfsgebouw met inpandige woning in een loods op de percelen gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED].
4. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij en dit binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
5. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 9, §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.
6. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100,00 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 4 december 2012, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tweede kamer, samengesteld uit:

Hilde LIEVENS, voorzitter van de tweede kamer,

met bijstand van

Katrien VISSERS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Katrien VISSERS

Hilde LIEVENS