

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 7 januari 2020 met nummer RvVb-A-1920-0401
in de zaak met rolnummer 1819-RvVb-0213-A

Verzoekende partij	het college van burgemeester en schepenen van de gemeente ZELE vertegenwoordigd door advocaten Peter DE SMEDT en Florence LOBELLE met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Kasteellaan 141
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN vertegenwoordigd door mevrouw Leen LIPPEVELDE
Tussenkomenende partij	de nv DICARNEX vertegenwoordigd door advocaat Dirk ABBELOOS met woonplaatskeuze op het kantoor te 9200 Dendermonde, Sint-Gillislaan 117

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 7 november 2018 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 13 september 2018.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkomenende partij tegen de weigeringsbeslissing van de verzoekende partij van 2 mei 2018 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomenende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden en volgens aangepast plan voor het oprichten van zes eengezinswoningen na sloop van de eengezinswoning en het slopen van de stallingen op het perceel gelegen te 9240 Zele, Kamershoek 175, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie C, nummer 0748P.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomenende partij verzoekt met een aangetekende brief van 26 februari 2019 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen. De voorzitter van de Raad laat de tussenkomenende partij met een beschikking van 12 maart 2019 toe in de debatten.

De verwerende partij dient geen antwoordnota maar wel het administratief dossier in. De tussenkomenende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een toelichtende nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 3 december 2019.

Advocaat Vanessa MCCLELLAND *loco* advocaten Peter DE SMEDT en Florence LOBELLE voert het woord voor de verzoekende partij. Mevrouw Leen LIPPEVELDE voert het woord voor de verwerende partij. Advocaat Dirk ABBELOOS voert het woord voor de tussenkomenende partij.

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

III. FEITEN

De tussenkomenende partij dient op 22 december 2017 (datum ontvangstbewijs) bij de verzoekende partij aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “*het bouwen van zes eengezinswoningen na sloop van de eengezinswoning en een deel van de stallingen*” op het perceel gelegen te 9240 Zele, Kamershoek 175.

De verzoekende partij weigerde de aanvraag in eerste administratieve aanleg.

Volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Dendermonde’, vastgesteld met koninklijk besluit van 7 november 1978 ligt het perceel deels (tot een diepte van 50 meter) in woongebied met landelijk karakter. Het achterliggende gedeelte van het perceel ligt in agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 25 januari 2018 tot en met 23 februari 2018, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zele weigert op 2 mei 2018 eensluidend met het ongunstig advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomenende partij. De beslissing luidt onder meer als volgt:

“ ...

De goede ruimtelijke ordening

Er worden 6 woonentiteiten aangevraagd op een perceel met een breedte van 33 m. Door de inplanting van de woningen in twee rijen dwars ten opzichte van de straat wordt gepoogd de densiteit te verhogen. Een woonerf is ruimtelijk meer verantwoord dan het inplanten van een overmaats appartementsgebouw, wat het voorwerp was van een vorige aanvraag, op voorwaarde dat een duidelijke ruimtelijke meerwaarde kan aangetoond worden t en opzichte van het bouwen van woningen aan de straat. Dit is hier niet het geval.

Het woongebied met landelijk karakter strekt zich uit tot een diepte van 50 m. Zes woningen op een oppervlakte van ongeveer 1650 m² betekent een woningdichtheid van 36 woningen per ha. Ondanks alle argumenten voor een verhoogde woondichtheid kan dit op deze locatie niet aanvaard worden. Het gaat hier niet om een kern van het buitengebied. Kamershoek is een typisch lint, ontstaan als verbindingsweg tussen Zele en Berlare. Het achterliggend gebied aan de kant van het project is agrarisch gebied. Aan de overkant van de straat ligt achter de woningen een natuurgebied. Een verdichting in deze omgeving is enkel aanvaardbaar als het om een ruimtelijk kwalitatief project gaat, waarbij ook de relatie

tot resterende open en groene ruimte mee in rekening wordt gebracht. Een project van deze omvang en opmaak hoort niet thuis in deze omgeving, het landelijk karakter van de omgeving wordt geschaad.

Het ontwerp voorziet een bebouwing die nagenoeg start aan de rooilijn en eindigt op de 50 m grens, zijnde de grens met agrarisch gebied. De impact op het perceel links is groot. De projecten die in de nota aangehaald worden als referentie voorzien duidelijk in meer groene en open ruimte. Sommige zijn bovendien gelegen binnen een woonkern.

De rooilijn "Kamershoek" is niet op het plan weergegeven. Dit veroorzaakt onduidelijkheden bij de interpretatie.

Voor de woningen en de berging links lijkt het of de verharding niet volledig is weergegeven. Zo is er geen rechtstreekse verbinding tussen de autostaanplaats en het toegangspad naar de voordeur. Dit toegangspad, waaraan ook de berging grenst, is tevens enkel vanaf het openbaar domein via verharding bereikbaar. Voor de deur van het tellerlokaal is geen verharding voorzien. Ook wordt de indruk gewekt dat er geen terrassen worden aangelegd, bij geen van alle woningen. Dit lijkt onrealistisch en geeft zo een vertekend beeld van de aanwezige verharding.

Bij elke woonentiteit is een infiltratievoorziening voorzien. Hiermee wordt er voldaan aan de normen vastgelegd in de gewestelijke stedenbouwkundige verordening van 5 juli 2013 inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater en is het ontwerp verenigbaar met de doelstellingen van artikel 5 van het decreet d.d. 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gewijzigd door het wijzigingsdecreet Integraal Waterbeleid van 19 juli 2013. Gelet op het terrein is echter aangewezen de infiltratie te realiseren als een natuurlijke infiltratiebuffer. Dit komt ook de kwaliteit en de uitstaling van de site ten goede.

Vanaf de straatkant zal het project een zware indruk geven ten gevolge van:

de nieuwe bebouwing op het eerste deel van het perceel, in twee rijenwoningen, en dit op een breedte van slechts 33 m.

- *de aanwezige bebouwing in het agrarisch gebied.*
- *de doorkijk naar het achterliggend agrarisch gebied is verhinderd en wordt niet gecompenseerd door een kwalitatieve groenzone binnen het project.*
- *de verharding (deze aangegeven op de plannen en toekomstige).*

Daarenboven kan er verwacht worden dat de site in de toekomst mogelijks aangevuld wordt met tuinafsluitingen, tuinhuisjes, ... of andere zaken waarvoor geen vergunning dient aangevraagd te worden en waarbij de goede ruimtelijke ordening niet kan worden getoetst.

Conclusie:

- *Te grote dichtheid voor woongebied met landelijk karakter buiten een woonkern.*
- *De inplanting van de woningen en de toegangswegen zorgen voor een grote bezetting van het terrein binnen de 50m zone, een kwaliteitsvolte en voldoende grote groenruimte ontbreekt.*
- *De bebouwing op het achterliggend agrarisch terrein wordt behouden en de optie wordt open gehouden dat deze gebouwen een functie hebben voor de bewoners van het project. Dit is strijdig met de bestemming agrarisch gebied.*
- *Gelet op het terrein is het aangewezen de infiltratie te realiseren via een natuurlijke infiltratiebuffer*

De aanvraag is niet in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

...”
Tegen die beslissing tekent de tussenkomenende partij op 2 juni 2018 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 30 juli 2018 om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Het verslag luidt onder meer als volgt:

“ ...

De bebouwing wordt voorzien tot tegen de grens met het 50m woongebied met een landelijk karakter. Het achterliggende tuingedeelte bevindt zich in een agrarisch gebied. Het vertuinen en inrichten als volkstuintjes bij de voorliggende woningen is niet in overeenstemming met de zonering volgens het gewestplan. Het oprichten van woningen tot op de grens woongebied en agrarisch gebied is eveneens ruimtelijk niet verantwoord.

Het ontwerp voorziet in een bebouwing die nagenoeg start aan de rooilijn en eindigt op de 50m grens. Een project van deze omvang en opmaak hoort niet thuis in deze omgeving, het landelijk karakter van de omgeving wordt geschaad. Ook de impact op het perceel links is te groot. De projecten die in de nota als referentie voor dergelijk project, aangehaald worden, voorzien duidelijk in meer groene en open ruimte. Sommige zijn bovendien gelegen binnen een woonkern, daar waar voorliggende aanvraag zich situeert in een buitengebied.

Het eigendom maakt deel uit van een klassiek bouwlint of afwerkingsgebied langs de openbare weg, zijnde een 50 m diep woongebied met landelijk karakter volgens de gewestplanbestemming, en wordt omgeven door agrarisch gebied en bosgebied met ecologisch belang. Zeker is er geen sprake van gehucht of dorp gelet op het gebrekkig voorzienings- of uitrustingsniveau binnen het woonlint, enkel een bediening door de bus is aanwezig en andere voorzieningen zoals handel, diensten en recreatieve functies ontbreken binnen het bouwlint. Louter op basis van het voorzieningsniveau is de oprichting van een doorgedreven verdichtingsproject op deze plaats niet aangewezen.

(...)

De visie van appellant terzake, kan niet worden gevolgd, waar hij stelt dat het ganse perceel in aanmerking moet worden genomen. De woningdichtheid van het terrein voor het gedeelte gelegen binnen het woongebied met landelijk karakter, kan onmogelijk gebaseerd worden op basis van een ruimer deel van het terrein, dat zich in een agrarisch, dus ifv woningbouw niet bebouwbaar gebied bevindt.

Zes woningen op een oppervlakte van ongeveer 1650 m² komt dus wel degelijk neer op een woningdichtheid van 36 woningen per ha. Ondanks alle argumenten voor een verhoogde woondichtheid ter vervanging van een verouderde eengezinswoning, zoals door appellant naar voor gebracht, kan dit op deze locatie niet aanvaard worden.

Het gaat hier niet om een kern van het buitengebied. Kamershoek is een typisch lint ontstaan als verbindingsweg tussen Zele en Berlare. Het achterliggend gebied aan de kant van het project is agrarisch gebied. Aan de overkant van straat ligt achter de woningen een natuurgebied. Een verdichting in deze omgeving is enkel aanvaardbaar als het om een ruimtelijk kwalitatief project gaat, waarbij ook de relatie tot resterende open en groene ruimte mee in rekening wordt gebracht. Een project van deze omvang en opmaak hoort niet thuis in deze omgeving, het landelijk karakter van de omgeving wordt geschaad.

Verdichtingsprojecten zijn ruimtelijk mogelijk, doch enkel daar waar deze gebeuren op schaal van de omgeving en inpasbaar zijn binnen de directe omgeving, op deze manier wordt erover gewaakt dat binnen de woonzone de bestaande woonkwaliteit niet wordt aangetast.

Bij voorliggend project is er overduidelijk sprake van een overdreven schaalsprong met de omgeving.

Uit alles wat voorafgaat, blijkt dat het ontwerp strijdig is met het open en kleinschalig karakter van de bebouwde omgeving en het landelijk woongebied. Het door de bouwheer gewenste bouwprogramma en de uitwerking die eraan gegeven is overstijgt de draagkracht van het perceel én van de omgeving aanzienlijk. De schaalgrootte, ruimtebeslag en bezettingsgraad van het project veroorzaken een inbreuk op de goede ruimtelijke ordening van het landelijk woongebied en zijn niet gangbaar voor de omgeving.

Betere oplossingen welke de bouwdichtheid naar beneden halen en het op die manier meer verenigbaar maken met de omgeving zijn hier wenselijk. Er moet gezocht worden naar andere, minder zware en ruimtelijk kwalitatievere mogelijkheden om een verdichtingsproject op dit terrein te kunnen oprichten.

De inplanting van de woningen en de toegangswegen zorgen voor een te grote bezetting van het terrein binnen de 50m zone, een kwaliteitsvolle en voldoende grote groenruimte ontbreekt.”

...

Na de hoorzitting van 7 augustus 2018 verklaart de verwerende partij het beroep op 13 september 2018 gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden en volgens een aangepast plan. De motieven luiden onder meer als volgt:

“...

2.3 De MER-toets

Artikel 4.3.1. van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid vereist dat bepaalde projecten aan een milieueffectrapportage worden onderworpen.

Huidige aanvraag omvat geen project dat is opgenomen in de lijsten van bijlage I, II of III van het MER-besluit van 10 december 2004.

De aanvraag dient niet aan een MER-screening te worden onderworpen en wordt geacht door diens locatie, aard en/of omvang geen aanzienlijke milieueffecten te kunnen veroorzaken.

2.4 De juridische aspecten

De vergunningverlenende overheid dient de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde gewestplan als meest recente en gedetailleerde plan.

Deze aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning, voor het bouwen van een meergezinswoning met 8 woongelegenheden, is principieel in overeenstemming met de

voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven op voorwaarde dat in het agrarisch gebied geen functies voorzien worden die horen bij de woonfunctie.

2.5 De goede ruimtelijke ordening

Voorliggend project beoogt in eerste aanleg, het slopen van de bestaande woning en enkele stallen, gelegen in de zone woongebied met landelijk karakter of op de grens, en het bouwen van 6 woningen, 4 in open bouwvorme en 2 gekoppeld, en een berging, volledig gelegen in het woongebied met landelijk karakter. De stallingen in agrarisch gebied achteraan het perceel bleven in de oorspronkelijke aanvraag behouden, doch appellant heeft bij zijn beroepschrift, een aangepast plan gevoegd, waarbij geopteerd wordt om de achterliggende opstallen integraal te slopen zodat een groene zichtas naar de achterliggend open ruimte in agrarisch gebied wordt gecreëerd.

Het achterliggend terrein wordt volgens appellant, dus volledig vrij gemaakt en zal ingericht worden als boomgaard en collectieve volkstuin ten behoeve van de nieuwe bewoners van de voorliggende woningen.

De bebouwing wordt voorzien tot tegen de grens met het 50m woongebied met een landelijk karakter. Het achterliggende tuingedeelte bevindt zich in een agrarisch gebied.

Het ontwerp voorziet een bebouwing die start aan de rooilijn en eindigt op de 50m grens. Op die manier kan het ruimtelijk rendement van dit kavel op een kwalitatieve wijze verhoogd worden.

Een project van deze omvang en opmaak hoort thuis in deze omgeving, het landelijk karakter van de omgeving wordt niet geschaad, het krijgt een invulling in nieuwe landelijkheid.

Appellant beschrijft de omgeving als volgt : Kamershoek vormt op deze plek een compacte korrel met als harde randen de straat Kamershoek (ten westen), de bedrijvigheid ten zuiden van het aanvraagterrein, de Haststraat (ten oosten) en de noordelijk gelegen woonkorrel. Waar Kamershoek verderop gecatalogeerd kan worden als een woonlint, geldt dat ter hoogte van het aanvraagterrein sprake is van een eigenlijk gehucht dat zich presenteert als een herkenbare 'bebouwde ruimte' die volgens de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen in aanmerking komt voor transformatie. Een en ander wordt versterkt door de onmiddellijke nabijheid van een kleuterschooltje.

Deze beschrijving wordt bijgetreden en toont aan dat het gevraagde kan aanvaard worden op deze plek

Het achterliggend tuingedeelte van woning 4 ligt wel degelijk in woongebied en niet in agrarisch gebied, gelet op de ontsluiting van deze woning naar de erfstraat.

Het realiseren van een boomgaard en volkstuintjes op het perceelsdeel dat in agrarisch gebied gelegen is, kan net als in andere vergelijkbare dossiers aanvaard worden. Er kan gewezen worden op een recent parlementair antwoord, gegeven op een vraag om uitleg 'Over volkstuinten in agrarisch gebied' (P. Wouters) door de bevoegde ruimtelijkeordeningsminister, in de vergadering van de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening, Energie en Dierenwelzijn van 30 mei 2017:

"Dat betekent niet dat er binnen landbouwgebied geen mogelijkheden zouden bestaan voor de aanleg van volkstuinten.

Om te beginnen moet er worden gewezen op het feit dat er binnen de context van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening geen stedenbouwkundige vergunning nodig is voor het louter gebruik van gronden in functie van tuinieren. Voor zover de aanleg van volkstuintjes niet gepaard gaat met de oprichting van constructies, is dat dus mogelijk. Daarnaast zijn een aantal kleinere constructies vrijgesteld van de vergunningsplicht. Ik denk daarbij aan constructies met een maximale hoogte van 3,5 meter voor de teelt of bescherming van landbouwgewassen die na de oogst worden verwijderd, en aan open afsluitingen met een maximale hoogte van 2 meter.”

Appellant stelt dat men voor de berekening van de woningdichtheid, niet uit te gaan van een oppervlakte van ongeveer 1.650m² gelegen in woongebied met landelijk karakter, maar van de totale oppervlakte van het aanvraagperceel (nr. 74BP) van ca. 4.030m², de woningdichtheid van het terrein voldoet dan inderdaad aan de in het RSV vooropgestelde richtlijn van 15 woningen per hectare.

De voorgestelde zes woningen op een oppervlakte van ongeveer 1650 m² kunnen aanvaard worden.

Gezien de leeffuncties gericht zijn op het zuiden, wordt de mogelijke schending van de privacy naar de buur links toe zeer beperkt, deze kan nog meer beperkt worden door het plaatsen van een haag achter de woningen 5 & 6 op of tegen de perceelsgrens.

Rechts blijft de bestaande scheidingsmuur behouden, waardoor langs die zijde geen hinder is, langs die zijde is de aanvrager ook eigenaar.

Aan de zuidzijde kunnen enkel terrassen voorzien worden van 2m op 3m. Het gevraagde is een verbetering ten opzichte van de bestaande toestand, de bebouwingsgraad daalt sterk.

*Appellant is er met voorliggend ontwerp in geslaagd het beoogde bouwprogramma op een kwalitatieve wijze ingepast te krijgen op dit terrein en binnen deze omgeving, zonder de draagkracht ervan te overstijgen.
...*

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

De verzoekende partij voert de schending aan van het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan Dendermonde, van artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: Inrichtingsbesluit), van artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet), en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

“ ...

Eerste onderdeel

*Overeenkomstig artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit zijn de agrarische gebieden **uitsluitend bestemd voor de landbouw in de ruime zin**:*

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

*Voorliggende aanvraag voorziet in de inplanting van woningen tot aan de 50 m-grens, waarbij het achterliggend agrarisch gebied zal worden vertuind en ingericht als zogenaamde ‘volkstuintjes’. Zowel de verzoekende partij, als de PSA hebben terecht vastgesteld dat **het vertuinen van het agrarisch gebied niet in overeenstemming is met de gewestplanbestemming**. Een tuin heeft een residentiële functie en is derhalve niet inpasbaar in het agrarisch gebied.*

Ook uw Raad heeft in het verleden reeds geoordeeld dat het inrichten van een tuinzone in agrarisch gebied niet toegelaten is. Zie bijvoorbeeld een arrest van 28 mei 2013 (nr. A/2013/0281):

*“Zelfs in de veronderstelling dat het in het agrarisch gebied gelegen deel van lot 2 van de door de bestreden beslissing vergunde verkaveling effectief bouwvrij blijft, is door de bestreden beslissing een tuinzone mogelijk in agrarisch gebied. **Tuinzones hebben echter een louter residentiële functie, hetgeen niet overeenstemt met de bestemming agrarisch gebied.**”*

Uit wat voorafgaat blijkt dat de bestreden beslissing het aangevraagde vergund heeft in strijd met de geldende gewestplanbestemming.

Tweede onderdeel

Ondanks het gegeven dat op basis van artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO een verstrengde motiveringsplicht rust op de verwerende partij wanneer zij afwijkt van het verslag van de PSA en zij op grond van het motiverings- en het zorgvuldigheidsbeginsel tot eenzelfde verhoogde motiveringsplicht wanneer de deputatie afwijkt van andere adviezen of

beslissingen genomen in graad van eerste administratieve aanleg, besluit zij alsnog dat de vertuining van het agrarische gebied aanvaardbaar is “net als in andere vergelijkbare dossiers”. De verwerende partij verwijst hierbij naar een vrij recent parlementair antwoord, gegeven op een vraag om uitleg ‘Over volkstuinen in agrarisch gebied’. Op basis van een fragmentarische citering van het (betwistbare) antwoord van de Vlaamse minister besluit de verwerende partij dat volkstuinen inpasbaar zijn in agrarisch gebied.

Een volledige lezing van het parlementair antwoord leert echter dat de minister bevestigt dat volkstuinen in se niet verenigbaar zijn met de gewestplanbestemming van het agrarisch gebied (stuk 5):

*“Volkstuinen moeten worden beschouwd als **een residentieel-recreatieve voorziening**. Ze zijn dus **verenigbaar met de bestemmingen wonen en recreatie**. Bij uitbreiding kunnen ze in bepaalde gevallen ook vergunbaar zijn in gebieden voor gemeenschaps- of openbare nutsvoorzieningen, maar ook in bijvoorbeeld parkgebieden. **Het klopt dat ze zonevreemd zijn in de andere gebieden, bijvoorbeeld in agrarisch gebied.**”*

Nu het aanleggen van een volkstuinen doorgaans niet gepaard zou gaan met vergunningsplichtige werken besluit de minister vervolgens dat het aanleggen van volkstuinen in agrarisch gebied toch mogelijk is.

Deze situatie dient echter te worden onderscheiden van deze waarbij effectief een vergunning wordt verleend die de vertuining van het agrarisch gebied mogelijk maakt.

In het licht van wat voorafgaat, is de verwijzing naar het geciteerde parlementair antwoord om de vertuining van het agrarisch gebied vergunbaar te achten onjuist, minstens niet pertinent.

Te meer nu het in voorliggend geval duidelijk niet gaat over de aanleg van echte volkstuinen, maar eerder de aanleg van een gewone tuinzone bij de voorliggende woningen. Gelet op de beperkte groenruimtes binnen de 50 m-zone woongebied staat vast dat de achterliggende tuinzones zal worden aangewend als een collectieve tuinzone voor de bewoners. De aanvrager spreekt enkel van ‘volkstuinen’ in de hoop de vergunningverlenende overheid alsnog te verleiden tot het afleveren van een vergunning voor de vertuining van het agrarisch gebied, hetgeen de verwerende partij dan ook heeft gedaan. Het betreft echter een zuivere residentiële functie die niet vergunbaar is in agrarisch gebied.

Kortom, de verwerende partij laat met het bestreden besluit een doelbewuste vertuining van het agrarisch gebied toe. Het besluit is bijgevolg **fundamenteel in strijd met de geldende gewestplanvoorschriften**. Er is sprake van een onoverkomelijke **legaliteitsbelemmering** (eerste onderdeel).

Minstens is het bestreden besluit behept met een schending van de materiële en formele motiveringplicht, al zeker in het licht van het andersluidend advies van de PSA en de voorgaande weigeringsbeslissing van de verzoekende partij.

...

De tussenkomende partij repliceert:

“ ...

Eerste onderdeel

...

In het bestuurlijk beroep is te dezen gesteld als volgt:

"In deze kan nuttig verwezen worden naar de beslissing van de deputatie van de provincieraad van de provincie West-Vlaanderen dd. 23 juni 2016 (B/2016/104) waarin de deputatie het voorzien van een moestuin in agrarisch gebied als een zone-eigen gebruik beschouwd heeft:

"Het aangepast plan komt tegemoet aan de gemaakt opmerkingen: vanaf de 50m-grens worden de keerwanden verwijderd en wordt het reliëf teruggebracht naar de oorspronkelijke situatie. Op de 50m-grens wordt een haag voorzien; de strook achter de 50m-grens kan enkel gebruikt worden voor (hobby) landbouw (moestuin)."

Overigens — ten overvloede - geldt dat kleinschalig recreatief medegebruik toelaatbaar is op grond van art. 4.4.4 VCRO, conform het parlementair antwoord gegeven in de Commissievergadering nr. C78 — LEE12 van 11 december 2013:

"Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de bepalingen van de Vlaamse Codex voor sociaal-cultureel of recreatief medegebruik — artikel 4.4.4. Volkstuinen en recreatief medegebruik is ook daar aanvaardbaar, voor zover dergelijke constructies door hun beperkte impact de algemene bestemming van het gebied niet in het gedrang brengen".

Er dient ook gewezen te worden op een nog recenter parlementair antwoord, gegeven op een vraag om uitleg 'Over volkstuinen -in agrarisch - gebied' (P. Wouters) door de bevoegde ruimtelijkeordeningsminister, in de vergadering van de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening, Energie en Dierenwelzijn van 30 mei 2017:

"Dat betekent niet dat er binnen landbouwgebied geen mogelijkheden zouden bestaan voor de aanleg van volkstuinen.

Om te beginnen moet er worden gewezen op het feit dat er binnen de context van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening geen stedenbouwkundige vergunning nodig is voor het louter gebruik van gronden in functie van tuinieren. Voor zover de aanleg van volkstuintjes niet gepaard gaat met de oprichting van constructies, is dat dus mogelijk. Daarnaast zijn een aantal kleinere constructies vrijgesteld van de vergunningsplicht. Ik denk daarbij aan constructies met een maximale hoogte van 3,5 meter voor de teelt of bescherming van landbouwgewassen die na de oogst worden verwijderd, en aan open afsluitingen met een maximale hoogte van 2 meter."

In hetzelfde parlementair antwoord is overigens aangegeven dat zelfs vergunningsplichtige werken in functie van volkstuinen in agrarisch gebied toelaatbaar kunnen zijn, binnen de perken van artikel 4.4.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (recreatief medegebruik).

Anders dan verzoeker doet uitschijnen, worden dergelijke vergunningsplichtige werken echter niet beoogd.

Het achterste deel wordt louter aangewend als boomgaard/collectieve moestuin, hetgeen niet onderworpen is aan de vergunningsplicht.

Zodoende kon en kan perfect op de inzichten van de Vlaamse overheid nopens de toelaatbaarheid van het niet onder de vergunningsplicht vallende (volks)tuinieren worden teruggevallen.

Ten slotte geldt dat de rechtsleer een boomgaard in agrarisch gebied aanvaardt. X. BUIJS en A. GLABEKE stellen:

"Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om in een weide of een boomgaard gras te zaaien en te maaien, bomen en struiken te planten of te snoeien of een beperkte reliëfwijziging door te voeren, zolang het karakter van een weide of boomgaard behouden blijft" ("Praktijkrubriek (De inrichting van de achtertuin: de kunst om door de vele bomen het bos te blijven zien)", TROS 2015/78, 190).

Tweede onderdeel

...

Verzoeker miskent de strekking van het vergunde bouwplan, waarbij op het achterste deel de vermelding "agrarisch gebruik voor boomgaard, volkstuinten en weide" is aangegeven.

Het is geweten dat groenaanleg en beplantingen **niet zijn opgenomen in de lijst van vergunningsplichtige handelingen, neergelegd in artikel 4.2.1 VCRO.**

Verzoeker maakt op geen enkele wijze inzichtelijk dat er wél sprake zou zijn van enige vergunningsplicht.

Aldus kon verwerende partij niet recht en rede, en zonder bijzondere bijkomende motieven te moeten aanleveren, verwijzen naar een parlementair antwoord waarin aangegeven wordt dat (volks)tuinieren mogelijk is in agrarisch gebied.

...

De verzoekende partij dupliceert:

" ...

Een blik op de plannen leert dat **in casu geen sprake is van een echte collectieve volkstuin en/of boomgaard**. Zoals de PSA ook heeft vastgesteld voorziet de aanvraag in een bebouwing die nagenoeg start aan de rooilijn **en eindigt op de 50 meter grens**. Er is geen enkele bufferzone voorzien t.a.v. het agrarisch gebied, er lijkt geen afscheiding te zijn geplaatst, meer nog de erfstraat loopt tevens door tot tegen de 50 meter grens.

Hieruit blijkt ontegensprekelijk dat het achterste gedeelte van het perceel geen 'agrarisch' gebruik zal kennen als boomgaard of volkstuin, maar in feite **zal functioneren als collectieve residentiële tuin ten behoeve van de bewoners van de voorliggende woningen**. Een dergelijke vertuining van het agrarisch gebied is en blijft manifest in strijd met artikel 11.4.1. van het Inrichtingsbesluit.

Uw Raad heeft dit principe in het verleden reeds meermaals bevestigd, zoals ook vrij recent in een arrest van 12 februari 2019 (nr. A/1819/0603):

(...)

Zie ook in dezelfde zin:

(...)

(RvVb 28 mei 2013, nr. A/2013/0281)

Ook de rechtsleer bevestigt dit. Zo wordt in het artikel van X. BUIJS en A. GLABEKE ook gesteld:

*“In agrarisch gebied is een woonfunctie in principe enkel toegelaten in het kader van een bedrijfswoning bij een agrarisch bedrijf. **Dat betekent dat een tuin als aanhorigheid bij een ‘gewone’ woning in woongebied er eigenlijk niet mogelijk is.** Wat kan dan wel in het gedeelte van het perceel dat in agrarisch gebied ligt? Zaken die geen stedenbouwkundige vergunning vergen, **zijn mogelijk zolang er geen sprake is van een wijziging van de agrarische functie naar een woonfunctie.** Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om in een weide of een boomgaard gras te zaaien en te maaien, bomen en struiken te planten of te snoeien of een beperkte reliëfwijziging door te voeren, zolang het karakter van een weide of boomgaard behouden blijft.”*

*In voorliggende aanvraag worden de stallen op het achterste gedeelte gesloopt om er een residentiële tuin in te richten en wordt bebouwing ingericht tot tegen de grens met het agrarisch gebied. Er vindt met andere woorden wel degelijk een wijziging plaats van de agrarische functie naar een woonfunctie. **Meer nog, er wordt effectief een vergunning verleend die de vertuining van het agrarisch gebied mogelijk maakt.***

Ten overvloede herhaalt de verzoekende partij ook nog dat er in casu geen sprake is van een volkstuin zoals bedoeld in het (betwistbare) parlementair antwoord van 30 mei 2017 (stuk 5).

Van een zorgvuldige vergunningverlenende overheid mag worden verwacht dat zij met de nodige omzichtigheid het voorwerp van de aanvraag aan een eigen onderzoek onderwerpt. Dit is in casu duidelijk niet gebeurd. Ondanks het andersluidend verslag van de PSA heeft de verwerende partij zich beperkt tot een herneming van de argumenten van de tussenkomenende partij met een verwijzing naar het parlementair antwoord van 30 mei 2017 omtrent volkstuinen in agrarisch gebied.

*Het bestreden besluit is dan ook niet alleen behept met een **onoverkomelijke legaliteitsbelemmering**, minstens schendt deze ook de materiële en formele motiveringsplicht.*

...

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij voert in het eerste onderdeel in essentie aan dat er een legaliteitsbelemmering bestaat om het aangevraagde te vergunnen aangezien het tuingedeelte van de aanvraag is gelegen in agrarisch gebied.

2.

Het betrokken perceel is gelegen in een 50 meter diep woongebied met landelijk karakter met achterliggend agrarisch gebied.

De zes woningen van het aangevraagd project worden opgericht binnen en tot aan de grens van het woongebied met landelijk karakter. Het achterliggend terrein wordt volledig vrijgemaakt en zal ingericht worden als boomgaard en collectieve volkstuin die in functie zal staan van de bewoners van de voorziene woningen van het project.

Deze gegevens worden niet betwist.

3.

Artikel 11 Inrichtingsbesluit luidt als volgt:

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

De inrichting van een terrein als boomgaard en collectieve volkstuin voor de bewoners van een woonproject, kan niet anders beschouwd worden dan het inrichten van een zuiver residentiële functie. De verzoekende partij stelt terecht dat dit in strijd is met de gewestplanbestemming agrarisch gebied, dat bestemd is voor landbouw in ruime zin.

De verwijzing in de bestreden beslissing, bij de beoordeling van “de goede ruimtelijke ordening” naar een parlementaire vraag en antwoord “Over volkstuinten in agrarisch gebied”, doet aan de voorgaande vaststelling geen afbreuk. In het parlementair antwoord wordt de stelling ingenomen dat het louter gebruik van agrarisch terrein in functie van tuinieren, mogelijk is. Los van de vraag of deze stelling al dan niet correct is, is ze niet relevant voor het beoordelen van het aangevraagde. De betrokken aanvraag is immers een vraag om een vergunning te bekomen waarbij de woningen worden opgericht in landelijke woonzone en de gemeenschappelijke tuin bij die woningen wordt voorzien in agrarisch gebied. Zelfs indien in een aanvraag die tuinzone wordt omschreven als een boomgaard met collectieve volkstuinten, kan het aangevraagd project niet anders gezien worden dan als een woonproject waarvan de tuinzone zich situeert in agrarisch gebied.

In de mate de tussenkomenende partij stelt dat er geen vergunningsplicht bestaat voor groenaanleg en beplantingen, maakt ze ten onrechte een opsplitsing van de verleende vergunning. Een stedenbouwkundige vergunning is één en ondeelbaar, ook als zijn de verschillende onderdelen ervan in verschillende bestemmingsgebieden gelegen. Het tuingedeelte dat gelegen is in agrarisch gebied maakt integraal deel uit van het woonproject van zes woningen, waarvoor er een vergunning is verleend.

4.

Met de verzoekende partij moet vastgesteld worden dat het aangevraagde in strijd is met de gewestplanbestemming agrarisch gebied.

Het eerste onderdeel van het middel is gegrond.

VII. INDEPLAATSTELLING IN TOEPASSING VAN ARTIKEL 37 DBRC-DECREET

1.

Het toepasselijke artikel 37 DBRC-decreet luidt onder meer als volgt:

*“§ 1. Na gehele of gedeeltelijke vernietiging kan een Vlaams bestuursrechtcollege als vermeld in artikel 2, 1°, a) en b), de verwerende partij bevelen om met inachtneming van de overwegingen die opgenomen zijn in zijn uitspraak een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen. Het kan daarbij de volgende voorwaarden opleggen: (...)
§ 2. Het Vlaams bestuursrechtcollege als vermeld in artikel 2, 1°, b), kan, als de nieuw te*

nemen beslissing, bevolen conform paragraaf 1, eerste lid, het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, het arrest in de plaats stellen van die beslissing.

...

De parlementaire voorbereiding bij dit, door het decreet van 9 december 2016 houdende wijziging van diverse decreten, wat de optimalisatie van de organisatie en de rechtspleging van de Vlaamse bestuursrechtcolleges betreft, in de bovenvermelde zin gewijzigd artikel 37 DBRC-decreet luidt onder meer (*Parl.St. VI.Parl. 2015-16, 777/1, 11*):

“ ...

Substitutiebevoegdheid Naast de hierboven aangehaalde aanpassingen, wordt in artikel 37, §2, voorzien in een (beperkte) bevoegdheid tot indeplaatsstelling van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, dit naar analogie met artikel 36, §1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De Raad voor Vergunningsbetwistingen kan, wanneer de nieuw te nemen beslissing, bevolen overeenkomstig paragraaf 1, eerste lid, het gevolg is van een zuiver gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, het arrest in de plaats stellen van die beslissing. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het geval waarbij de bestreden beslissing een vergunning verleend heeft voor stedenbouwkundige handelingen, die naar het oordeel van de Raad voor Vergunningsbetwistingen geenszins kunnen worden vergund wegens een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering. Omwille van de louter gebonden bevoegdheid, kan het vergunningverlenende bestuursorgaan in dat geval de vergunning enkel weigeren, zodat het overbodig is de zaak terug te verwijzen naar dit bestuursorgaan. Omwille van de efficiëntie is het in dat geval beter dat de Raad zich in de plaats stelt van het betrokken vergunningverlenende bestuursorgaan en op die manier een definitief einde stelt aan het betrokken rechtsgeschil. Deze substitutiebevoegdheid van de Raad moet aldus bijdragen tot een (meer) definitieve geschilbeslechting binnen het vergunningscontentieux.

Het dient evenwel opgemerkt dat deze bevoegdheid enkel kan worden aangewend ingeval er sprake is van een zuiver gebonden bevoegdheid, in die zin dat het vergunningverlenende bestuursorgaan over geen enkele beleidsvrijheid of appreciatiemarge (meer) beschikt bij het nemen van de beslissing. Anders oordelen, zou afbreuk doen aan het beginsel van de scheiding der machten.

...”

2.

Uit voormeld artikel, zoals toegelicht in de parlementaire voorbereiding, blijkt dat de Raad over een beperkte substitutiebevoegdheid beschikt om, met respect voor de scheiding der machten en met het oog op een efficiënte geschillenbeslechting, zijn arrest in de plaats te stellen van de bestreden beslissing.

3.

Aangezien uit de beoordeling van het eerste onderdeel van het eerste middel blijkt dat het aangevraagde strijdig is met de gewestplanbestemming agrarisch gebied en omwille van die strijdigheid dient geweigerd te worden, zijn er redenen om in te gaan op het verzoek van de verzoekende partij om over te gaan tot de in artikel 37, §2 DBRC-decreet vermelde indeplaatsstelling.

VIII. KOSTEN

1.

Overeenkomstig artikel 33 DBRC-decreet dienen de kosten van het beroep ten laste gelegd te worden van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt.

Artikel 21, §7 DBRC-decreet bepaalt dat de Raad op verzoek een rechtsplegingsvergoeding kan toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en erelonen van de advocaat van de partij die ten gronde in het gelijk gesteld wordt.

2.

De kosten van het beroep, met inbegrip van de door de verzoekende partij gevraagde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, worden ten laste gelegd van de verwerende partij.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de nv DICARNEX is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 13 september 2018, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het oprichten van zes eengezinswoningen na sloop van de eengezinswoning en het slopen van de stallingen op het perceel gelegen te 9240 Zele, Kamershoek 175, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie C, nummer 0748P.
3. De Raad weigert een stedenbouwkundige vergunning voor het oprichten van zes eengezinswoningen na sloop van de eengezinswoning en het slopen van de stallingen op het perceel gelegen te 9240 Zele, Kamershoek 175, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie C, nummer 0748P.
4. De Raad legt de kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partij, bepaald op 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partij, ten laste van de verwerende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 7 januari 2020 door de vierde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Chana GIELEN

Nathalie DE CLERCQ