

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2014/0788 van 18 november 2014
in de zaak 1011/0596/A/8/0540

In zake: de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Antwerpen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Johan CLAES
kantoor houdende te 2550 Kontich, Mechelsesteenweg 160
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

vertegenwoordigd door:
mevrouw [REDACTED]

verwerende partij

*Tussenkomende
partij:*

[REDACTED]
bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Floris SEBREGHTS
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 27
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 24 februari 2011, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 23 december 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkomende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] van 27 september 2010 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een paardenhouderij.

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 een wederantwoordnota ingediend. De tussenkomenende partij heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De behandeling van de vordering tot vernietiging, die initieel werd toegewezen aan de eerste kamer, werd op 12 juni 2014 toegewezen aan de achtste kamer.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 1 juli 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Luk JOLY heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Leen VANBRABANT, die loco advocaat Johan CLAES verschijnt voor de verzoekende partij, mevrouw [REDACTED], die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Olivier VERHULST, die loco advocaat Floris SEBREGHTS verschijnt voor de tussenkomenende partij, zijn gehoord.

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

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

III. TUSSENKOMST

[REDACTED] verzoekt met een aangetekende brief van 31 maart 2011 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de eerste kamer heeft met een beschikking van 11 april 2011 vastgesteld dat er redenen zijn om het verzoek in te willigen en dat de tussenkomenende partij, als aanvrager van de vergunning, beschouwd kan worden als belanghebbende in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO.

Er zijn geen redenen om anders te oordelen. Het verzoek tot tussenkomt is ontvankelijk.

IV. FEITEN

Op 17 augustus 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomenende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een paardenhouderij.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 30 september 1977 vastgestelde gewestplan 'Turnhout' 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 24 augustus 2010 tot en met 22 september 2010, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling brengt op 16 september 2010 een ongunstig advies uit, dat luidt als volgt :

“ ...

- *Het betreft de bouw van een grote paardenstal met ingebouwde grote overdekte rijpiste voor een kleine paardenhouderij met manège in agrarisch gebied.*
- *De aanvrager houdt +/- 19 paardachtigen; 6 paarden en 13 pony's; met 4 fokmerries. De aanvrager heeft tevens een hondenkwekerij met +/- 8 kweekhonden.*
- *De manège telt +/- 300 leden en bevat een cafetaria.*
- *Een overdekte rijpiste kan volgens onze afdeling enkel toegestaan worden bij een volwaardige paardenfokkerij met +/- 20 fokmerries.*
- *Gelet op de beperkte fokkerijactiviteiten van de aanvrager wordt niet voldaan aan hogergestelde voorwaarde.*
- *Vandaar kan de bouw van de aangevraagde grote constructie vanuit landbouwkundig standpunt niet verantwoord worden.*

...”

Het Agentschap voor Natuur en Bos geeft op 24 augustus 2010 een voorwaardelijk gunstig advies.

De Watering Wuustwezel geeft op 20 september 2010 een gunstig advies.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] weigert op 27 september 2010 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij. Het college motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

(1) toetsing aan de regelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften

...

Overwegende dat inplanting, volumes en materiaalgebruik aanvaardbaar zijn.

Overwegende dat het gevraagde ruimtelijk voldoende integreerbaar is in de omgeving.

...

Overwegende dat de paardenhouderij vanuit landbouwkundig standpunt niet aanvaardbaar is.

Overwegende dat derhalve besloten kan worden dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening.

...

(1)toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

...

Overwegende dat het gevraagde ruimtelijk onvoldoende integreerbaar is in de omgeving.

De aanvraag is derhalve in strijd met de goede ruimtelijke ordening.

...

(1)watertoets

...

(1)normen en percentages betreffende de verwezenlijking van een sociaal of bescheiden woonaanbod.

...

Bijgevolg beslist het college van burgemeester en schepenen in de zitting van 27 september het volgende :

Het college van burgemeester en schepenen weigert de stedenbouwkundige vergunning, gelet op het ongunstig advies van het Departement Duurzame Landbouwonontwikkeling dd. 16 september 2010, ref. 140/1480/10.

...”

De tussenkomen partij tekent tegen deze beslissing op 27 oktober 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

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

“ ...

8. Legaliteit : niet OK

In wezen is het houden van paarden niet strijdig met het agrarische gebied. Men vraagt hier het oprichten van stallen met een binnenrijpiste en wedstrijdruimte. De voorliggende aanvraag heeft duidelijk de opzet van een manège te zijn. Bij een paardenhouderij is de hoofdactiviteit het fokken en/of houden van paarden en eventueel bijkomend op het africhten, opleiden en/of verhandelen ervan. In die zin kan een eventuele binnen- en buitenpiste aanwezig zijn. Echter de binnenpiste bij voorliggende aanvraag is buiten verhouding tot het aantal stallen. Stallen en andere constructies zijn maar toegelaten voor zover de paardenhouderij over een in verhouding tot het aantal paarden staande voldoende oppervlakte aan loopweiden in eigendom of pacht heeft. De beroeper brengt niets bij over de in eigendom of in pacht zijnde oppervlakte aan loopweiden. Na opzoekwerk blijkt het hier om de [REDACTED] te gaan.

Het gevraagde gebouw is in functie van een zuiver commerciële activiteit die eerder in de bestemmingszone van dagrecreatie thuishoort. Het standpunt van het Agentschap Landbouw en Visserij en het college van burgemeester en schepenen wordt hierbij uitdrukkelijk bijgetreden dat het hier om recreatieve activiteit gaat dan om een bedrijvigheid die aansluit bij en afgestemd is op de landbouw.

Derhalve is het gevraagde strijdig met de gewestplanbestemming immers op grond van rechtspraak van de Raad van State kunnen manèges niet beschouwd worden als para-agrarisch.

9. Goede RO : niet OK

Het toelaten van een dergelijk recreatief bedrijf in het agrarisch gebied schaadt de uitbating en uitbreidingsmogelijkheden van de ter plaatse aanwezige agrarische bedrijven maar schaadt ook het landschappelijk karakter van het gebied. Gelet dat het hier om een recreatieve activiteit gaat, gaat hiermee heel wat verkeer gepaard. Aan de hand van de luchtfoto is ook duidelijk te zien dat het hier gaat om een gaaf bewaard, uitgestrekt onbebouwd landbouwgebied met slechts een kleine cluster van agrarische bedrijven in de onmiddellijke omgeving. Het is vanuit de plaatselijke ordening dan ook niet gewenst dat dergelijk dynamische activiteit op de voorgestelde plaats wordt gerealiseerd. De activiteiten van voorliggend dossier namelijk een manège horen thuis in een zone voor dagrecreatie. Ook de Raad van State heeft via rechtspraak geoordeeld dat een manège geen agrarische of para-agrarische functie heeft.

...”

Na de hoorzitting van 21 december 2010 beslist de verwerende partij op 23 december 2010 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

Volgens het vastgestelde gewestplan van Turnhout (goedgekeurd bij KB van 30 september 1977) situeert de aanvraag zich in agrarisch gebied. De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in ruime zin.

...

In wezen is het houden van paarden niet strijdig met het agrarische gebied. Men vraagt hier het oprichten van stallen met een binnenrijpiste en wedstrijdruimte.

Het Agentschap voor Landbouw en Visserij bracht ongunstig advies uit omdat de paarden-fokkerijactiviteiten te gering zouden zijn.

Bij een paardenhouderij is de hoofdactiviteit het fokken en/of houden van paarden en eventueel bijkomend het africhten, opleiden en/of verhandelen ervan. In die zin kan een eventuele binnen- en buitenpiste aanwezig zijn.

In de bijlagen bij het beroepsschrift verwijst de vergunningsaanvrager naar de omzendbrief van 8 juli 1997, waarin wordt gesteld dat een paardenhouderij onder bepaalde voorwaarden als para-agrarisch bedrijf kan worden beschouwd, onder meer als het gaat om :

‘ ...

stallen voor paardenhouderijen met minstens 10 paarden, waarbij de hoofdactiviteit is gericht op het fokken en/of houden van paarden en eventueel bijkomend op het africhten, opleiden en/of verhandelen ervan, en, afhankelijk van de omvang van de paardenhouderij als activiteit, inclusief de aanhorigheden, zoals bergingen voor voeder, materieel en onderhoud, de gebeurlijke manège, binnen- of buitenpiste, een tredmolen, een groom, verhardingen en afsluitingen enz.

...

Als ondergeschikte nevenactiviteit zijn toegelaten het recreatieve medegebruik door particulieren

...

Puur recreatieve activiteiten zoals restaurants, logies, verblijfsaccomodaties, feestzalen, speeltuinen, enz., zijn uitgesloten’

De deputatie treedt het standpunt van het Agentschap Landbouw en Visserij niet bij. Ze is van oordeel dat de aanvraag betrekking heeft op een paardenhouderij en dat deze als para-agrarisch bedrijf thuishoort in agrarisch gebied. Het bedrijf heeft recentelijk een milieuvergunning voor een periode beperkt tot 10 jaar verkregen voor het houden van 23 paarden. De goede ruimtelijke ordening wordt niet in het gedrang gebracht.

Watertoets

...

Door de toename van de verharde oppervlakte wordt de infiltratie van het hemelwater in de bodem plaatselijk beperkt. Dit dient te worden gecompenseerd. Er wordt een hemelwateropvang voorzien van 30.000L met hergebruik. De overloop van de hemelwateropvang wordt afgeleid naar een infiltratiebekken van 16.600L.

Algemene conclusie

De aanvraag is in overeenstemming met de decretale en reglementaire bepalingen.

De aanvraag kan uit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening worden aanvaard.

...”

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De verwerende partij heeft de bestreden beslissing aan de verzoekende partij betekend met een op 20 juli 2010 ter post aangetekende brief. Het beroep van de verzoekende partij, ingesteld met een op 19 augustus 2010 ter post aangetekende brief, werd conform artikel 4.8.16, §2, 1°, a) VCRO tijdig ingediend.

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

De raadsman van de tussenkomenende partij stelt ter zitting dat de tussenkomenende partij de opgeworpen exceptie met betrekking tot het belang en de hoedanigheid en de in ondergeschikte orde bij de exceptie gevoegde prejudiciële vragen, niet handhaaft.

Het belang en de hoedanigheid van de verzoekende partij worden voor het overige niet betwist.

De verzoekende partij beschikt op grond van artikel 4.8.16, §1, 5° VCRO over het rechtens vereiste belang en de hoedanigheid om een beroep in stellen bij de Raad.

Het beroep is ontvankelijk.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Enig middel

Standpunt van de partijen

1.

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 4.3.1 en 1.1.4 VCRO, van het vastgestelde gewestplan Turnhout en de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (gewijzigd via omzendbrief dd. 25 januari 2002 en 25 oktober 2002, de schending van artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (Motiveringswet) en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij licht dit middel toe als volgt :

“ ...

Doordat de bestreden beslissing zonder enige redengeving tot het besluit komt dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt verstoord, terwijl overeenkomstig art. 4.3.1, §1 VCRO een vergunning moet worden geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening.

En terwijl ingevolge artikel 4.3.1, §2 VCRO de overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening beoordeeld moet worden met inachtneming van volgende beginselen :

... ”

En terwijl artikel 1.1.4 bepaalt :

‘ ...’

Doordat in het bestreden besluit wordt gezegd dat de aanvraag ‘als para-agrarisch bedrijf thuishoort in het agrarisch gebied’ en ‘de goede ruimtelijke ordening niet in het gedrang (wordt) gebracht’,

Terwijl de aanvraag manifest in strijd is met de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan én de omzendbrief i.v.m. para-agrarische bedrijven al was het alleen al omdat de recreatieve activiteiten de hoofdzaak zijn;

En terwijl het groot aantal bezoekers en leden bovendien een mobiliteitsprobleem schept, dat in ieder geval, gezien de geïsoleerde ligging een grote ruimtelijke impact zal hebben;

En terwijl het een onbebouwd, niet aangesneden, open landschap betreft en de visuele impact zal enorm zijn;

En terwijl de in de artikelen 2 en 3 van de voornoemde wet van 29 juli 1991 vervatte verplichting tot uitdrukkelijke motivering inhoudt dat

...

En terwijl uw Raad in de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidstoezicht bevoegd is na te gaan of de administratieve overheid de haar terzake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend

...

Toelichting

De aanvraag betreft het bouwen van een paardenhouderij.

...

Op het terrein bevindt zich momenteel een langgerekt hoevegebouw met stallen.

...

De aanvraag situeert zich overeenkomstig het gewestplan Turnhout in agrarisch gebied.

...

De agrarische gebieden zijn bestemd voor

...

De aanvraag is strijdig met de bestemming voorzien in het gewestplan:

In wezen is het houden van paarden niet strijdig met het agrarische gebied; Men vraagt hier het oprichten van stallen met een binnenrijpiste en wedstrijdruimte; De voorliggende aanvraag heeft duidelijk de opzet van een manège te zijn; Bij een paardenhouderij is de hoofactiviteit het fokken en/of houden van paarden en eventueel bijkomend op het africhten, opleiden en/of verhandelen ervan; In die zin kan een eventuele binnen- en buitenpiste aanwezig zijn; Echter de binnenpiste bij voorliggende aanvraag is buiten verhouding tot het aantal stallen; Stallen en andere constructies zijn maar toegelaten voor zover de paardenhouderij over een in verhouding tot het aantal paarden voldoende oppervlakte aan loopweiden in eigendom of in pacht heeft; De aanvrager brengt niets bij over de in eigendom of in pacht zijnde oppervlakte aan loopweiden.;

Na opzoekwerk blijkt het hier om de [REDACTED] te gaan;

Het gevraagde gebouw is in functie van een zuiver commerciële activiteit die eerder in de bestemmingszone van dagrecreatie thuishoort; Het standpunt van het Agentschap Landbouw en Visserij en het college van burgemeester en schepenen dient dan ook uitdrukkelijk bijgetreden te worden, nl. dat het hier o.a. om een zuivere recreatieve activiteit gaat en niet om een bedrijvigheid die aansluit bij en afgestemd is op landbouw.

Het gevraagde is strijdig met de gewestplan bestemming: immers op grond van rechtspraak van de Raad van State kunnen manèges niet beschouwd worden als para-agrarisch.;

De aanvraag schendt de goede ruimtelijke ordening:

Het toelaten van een dergelijk recreatief bedrijf in agrarisch gebied schaadt de uitbating en uitbreidingsmogelijkheden van de ter plaatse aanwezige agrarische bedrijven maar schaadt ook het landschappelijk karakter van het gebied; Gelet dat het hier om een recreatieve activiteit gaat, gaat hiermee heel wat verkeer gepaard; Aan de hand van de luchtfoto is ook duidelijk dat het hier gaat om een gaaf bewaard, uitgestrekt onbebouwd landbouwgebied met slechts een kleine cluster van agrarische bedrijven in de onmiddellijke omgeving; Het is vanuit de plaatselijke ordening dan ook niet gewenst dat dergelijk dynamische activiteit op de voorgestelde plaats wordt gerealiseerd; De activiteiten van kwestieuze manège horen thuis in een zone voor dagrecreatie; Ook de Raad van State heeft geoordeeld dat een manège geen agrarische of para-agrarische activiteit is.

Bovendien dient uitdrukkelijk verwezen naar de Omzendbrief dd. 8 juli 1997

...

Welnu de aanvraag is manifest in strijd met deze omzendbrief i.v.m. para-agrarische activiteiten al was het alleen al omdat de recreatieve activiteiten de hoofdzaak zijn;

Het groot aantal bezoekers en leden is bovendien mobiliteitsgenererend en schept een mobiliteitsprobleem, dat in ieder geval, gezien de geïsoleerde ligging, een grote ruimtelijke impact zal hebben;

Het betreft een onbebouwd, niet aangesneden, open landschap en de visuele impact zal enorm zijn.

In toepassing van artikel 4.3.1, §2 van de Vlaamse Codex moet de overeenstemming van de goede ruimtelijke ordening worden beoordeeld met inachtneming van de volgende beginselen:

‘...’

De motivering van het bestreden besluit – die zeer summier is – is onaanvaardbaar :

‘...’

Artikel 4.3.1, §1 VCRO

...

Overeenkomstig artikel 4.3.1, §1 moet een vergunning worden geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening;

Overeenkomstig artikel 4.3.1, §2 moet de overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening beoordeeld worden met inachtneming van volgende beginselen:

‘...’

Artikel 1.1.4 VCRO bepaalt dat

...

Het onderzoek van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening in de zin van artikel 4.3.1, §2, 1° houdt in dat de vergunningverlenende overheid de verenigbaarheid van de aanvraag onderzoekt met enerzijds, zuiver stedenbouwkundige elementen die handelen Over de inpasbaarheid in de onmiddellijk en ruimere omgeving en met anderzijds, elementen die betrekking hebben op de mogelijke beïnvloeding van de leefbaarheid van de omgeving;

Het onderzoek van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening in de zin van artikel 4.3.1, §2, 2° betekent dat de vergunningverlenende overheid oordeelt over de mate waarin de aanvraag verenigbaar is met de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de ruimtelijke ordening.

De stedenbouwkundige elementen die handelen over de inpasbaarheid in de onmiddellijke en ruimere omgeving, hebben onder meer betrekking op de functionele inpasbaarheid, de schaal, het ruimtegebruiken de bouwdichtheid van de aanvraag;

Stedenbouwkundige aspecten die betrekking hebben op de mogelijke beïnvloeding van de leefbaarheid van de omgeving zijn elementen, zoals mobiliteitsimpact, hinderaspecten en veiligheid.

...

Uit de bestreden beslissing blijkt dat verwerende partij de toetsing van de aanvraag aan de goede ruimtelijke ordening niet heeft onderzocht aan de hand van de criteria van artikel 4.3.1 VCRO meer nog geen enkele concrete en pertinente beoordeling welkdanige dan ook bevat;

...

Het verlenen van onwerkdadige cq. onuitvoerbare vergunningen is strijdig met het redelijkheidsbeginsel.

...

De bestreden beslissing schendt dan ook artikel 4.3.1, §§1 en 2 VCRO, de formele motiveringsplicht, het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

...”

2.

De verwerende partij antwoordt hierop als volgt:

“ ...

In casu gaat het hier over de vraag of de aanvraag kan beschouwd worden als een ‘para-agrarisch bedrijf’ en in het licht hiervan of dit bedrijf een volwaardig, leefbaar bedrijf uitmaakt.

...

De stallen en binnenpiste worden opgericht ten behoeve van een landbouwaanverwante gelegenheidsactiviteit, meer in het bijzonder het houden van paarden. Het houden van paarden is verenigbaar met de gewestplanbestemming.

Door het Departement Landbouw en Visserij wordt niet ontkend dat het in casu een exploitatie van een landbouwbedrijf betreft. In het advies van het Departement Landbouw en Visserij wordt gesteld : ‘gelet op de beperkte fokkerijactiviteiten’

De Raad van State heeft in de zaak [REDACTED] (RVS 92.150, 11 januari 2001) geoordeeld dat een paardenfokkerij van maximum 8 paarden bezwaarlijk kan beschouwd worden als een leefbaar bedrijf zoals vereist wordt in artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit.

In casu beschikt de aanvrager over een geldige exploitatievergunning voor het houden van 23 paarden. Gelet op de omschrijving van zijn aanvraag kan er van uitgegaan worden dat aanvrager beschikt over een leefbare bedrijfsexploitatie.

De overheid, die over een aanvraag om een stedenbouwkundige vergunning beschikt, dient na te gaan of het uit stedenbouwkundig oogpunt wel om een werkelijk landbouwbedrijf gaat, met andere woorden, of, aan de hand van de ingediende bouwplannen of andere voorgelegde stukken in redelijkheid kan worden aangenomen dat het in de ontworpen bouwwerken onder te brengen bedrijf geen voorwendsel is om een gebouw op te trekken dat niet thuis hoort in een agrarisch gebied.

Hoewel op de eerste plaats de bouwaanvrager de constructie kwalificeert waarvoor hij de vergunning aanvraagt, komt het nadien de vergunningverlenende overheid toe uit te maken welk het werkelijke gebruik is waartoe de bouwwerken bestemd zijn en mede daarop steunende, de bouwaanvraag zowel in feite als in rechte op haar toelaatbaarheid uit stedenbouwkundig en planologisch oogpunt te toetsen.

...

In de bestreden beslissing wordt het volgende gesteld :

‘Bij een paardenhouderij is de hoofactiviteit het fokken en/of houden van paarden en eventueel bijkomend het africhten, opleiden en/of verhandelen ervan. In die zin kan een eventuele binnen- en buitenpiste aanwezig zijn.

(...)

De deputatie treedt het standpunt van het Agentschap Landbouw en Visserij niet bij. Ze is van oordeel dat de aanvraag betrekking heeft op een paardenhouderij en dat

deze als para-agrarisch bedrijf thuishoort in agrarisch gebied. (...) De goede ruimtelijke ordening wordt niet in het gedrang gebracht.'

Verwerende partij heeft geoordeeld dat de aanvraag gekwalificeerd kan worden als zijnde een para-agrarisch bedrijf. De paardenhouderij hoort dan ook thuis in het agrarisch gebied.

Wat de visuele impact betreft – die door eisende partij wordt aangevoerd – stelt verwerende partij vast dat in de bestreden beslissing het volgende wordt gesteld:

'Er dient te worden voldaan aan de opmerkingen in het advies van 24 augustus 2010 van het Agentschap voor Natuur en Bos'

Verwerende partij kan de stelling dat er sprake is van een grote visuele impact – die door eisende partij wordt geponeerd – niet bijtrecken. Er zal een groenscherm rond het gehele perceel aangelegd rond het gehele perceel aangelegd worden, zodat er geen visuele impact optreedt.

In de mate dat eisende partij de mening is toegedaan dat de aanvraag een schending inhoudt van de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (gewijzigd via omzendbrief van 25 januari 2002 en 25 oktober 2002), stelt de verwerende partij vast dat uit rechtspraak van de Raad van State het volgende blijkt:

*'...
Hebben geen enkel verordenend karakter ongeacht of ze zijn bekendgemaakt of niet. De overtreding van dergelijke omzendbrief kan door een verzoeker niet worden aangevoerd als vernietigingsgrond tegen een individuele bestuursbeslissing genomen met miskenning van de door het bestuur in het algemeen verleend interpretatie.'* (RVS, nr. 202.786 van 7 april 2010)

De schending van voormelde omzendbrief kan niet aangevoerd worden als vernietigingsgrond van de bestreden beslissing.

Eisende partij meent tenslotte dat de bestreden beslissing niet voldoende werd gemotiveerd.

Verwerende partij merkt op dat het niet de bedoeling is geweest van de decreetgever om al de punten die vermeld worden in artikel 4.3.1 §2 VCRO.

*...
In casu werden wel degelijk alle relevante elementen bij de beoordeling van de aanvraag betrokken. Er wordt tevens als voorwaarde opgelegd dat het advies van 24 augustus 2010 van het Agentschap voor Natuur en Bos moet worden nageleefd.*

..."

3.

De tussenkomenende partij voegt hieraan nog het volgende toe:

" ...

65. De aanvraag is volgens het gewestplan Turnhout gelegen in agrarisch gebied. Artikel 11 van het K.B. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen beschrijft een agrarisch gebied als volgt:

(...)

66. De Omzendbrief betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen van 8 juli 1997, gewijzigd via omzendbrief van 25/01/2002 en 25/10/2002, licht hierbij het volgende toe :

'II. Andere para-agrarische bedrijven, die minder afgestemd zijn op de grondgebonden landbouw

...

Bij de beoordeling van aanvragen met betrekking ervan moet evenwel uiterst zorgvuldig worden onderzocht of zij nog **voldoende aansluiten bij en afgestemd zijn op de landbouw om nog als para-agrarisch te worden beschouwd.**

De beoordeling van de aard van de inrichting in het licht van artikel 11.4.1 is een zuivere feitenkwestie. Enkele voorbeelden van dergelijke bedrijven ter verduidelijking.

1. Stallen voor **paardenhouderijen met minstens 10 paarden, waarbij de hoofdactiviteit is gericht op het fokken en/of houden van paarden en eventueel bijkomend op het africhten, opleiden en verhandelen ervan, en, afhankelijk van de omvang van de paardenhouderij als activiteit, inclusief de aanhorigheden, zoals bergingen voor voeder, materieel en onderhoud, de gebeurlijke manège, binnen- of buitenpiste, een tredmolen, een groom, verhardingen en afsluitingen, enz.**

Stallen en ander constructies zijn maar toegelaten voor zover de paardenhouderij over een in verhouding tot het aantal paarden staande voldoende oppervlakte aan loopweiden in eigendom of in pacht heeft.

Als ondergeschikte nevenactiviteit zijn toegelaten het recreatief medegebruik door particulieren, een eenvoudige cafetaria van beperkte omvang enkel ten behoeve van de gebruikers van de paardenhouderij en/of een inpandige woonst voor de effectieve beheerder of toezichter van de paardenhouderij.(...)'

(eigen accentuering)

67. Vooreerst wenst tussenkomende partij de beperkte waarde van een omzendbrief te duiden.

...

69. Verzoekende partij kan dus geenszins de schending van de aangehaalde omzendbrief inroepen.

...

Het betreffen immers richtsnoeren, die een kader bieden van een mogelijke interpretatie maar geenszins bindende richtsnoeren. De Raad van State stelt terzake:

(...)

Raad van State nr. 202.786

70. In dezelfde zin RVS nr. 198.628:

'Ministeriële omzendbrieven die zijn gericht aan administratieve overheden en die richtsnoeren bevatten nopens de interpretatie en toepassing van de bestaande wetten en verordeningen, hebben geen enkel bindend karakter, ongeacht of ze zijn bekendgemaakt of niet.

...'

71. Aangezien het middel van verzoeker is opgebouwd omtrent de schendingen van de aangehaalde omzendbrieven is het middel niet dienstig daar deze omzendbrieven geen bindende richtsnoeren zijn en aldus geen verordenend karakter hebben.

Geenszins is er sprake van een kennelijke onredelijke toepassing van de betreffende niet bindende bepalingen.

...

73. Het bestreden besluit heeft anderzijds bij het beoordelen van de aanvraag wel rekening gehouden met de parameters zoals weergegeven in de omzendbrief. Zoals weergegeven in het feitenrelaas is de motivering van de Deputatie omstandig opgenomen in het bestreden besluit. De deputatie besluit dat de aanvraag in overeenstemming is met de

planologische bestemming, agrarisch gebied. Dat werd intussen ook bevestigd in de milieuvergunning die door de gemeente werd verleend op 14 juni 2011 en die niet door de GSA (noch door iemand anders) werd aangevochten!

‘...’

Overwegende dat gesteld kan worden dat het veranderen van een paardenhouderij door wijziging en uitbreiding (naar 45 paarden), die het voorwerp van de voormelde milieuvergunningsaanvraag uitmaakt, verenigbaar is met de ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften.;

...’

...

75. Tussenkomen de partij wenst te wijzen op de marginale toetsingsbevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

...

79. Noch het advies van het Departement Landbouw en Visserij, noch het verzoekschrift van verzoekende partij omvat een motivering waarom niet 10 zoals verwoord in de omzendbrief, maar 20 fokmerrie's de parameter is om de exploitatie te aanschouwen als een paardenhouderij – en dus een para-agrarisch bedrijf.

...

80. De aanvraag is in overeenstemming met de eerder geciteerde omzendbrief van 8 juli 1997. Bovendien staat in het bestreden besluit, en in het advies van het Departement Landbouw en Visserij (!), dat de tussenkomen de partij op heden reeds 19 paardachtigen houdt. Het weze herhaald dat tussenkomen de partij op het ogenblik van het nemen van het bestreden besluit reeds een milieuvergunning bezat voor het fokken en stallen van 23 paarden, intussen bij vergunning uitgebreid tot 45 paarden.

...

De omzendbrief omschrijft duidelijk dat een manège kan beschouwd worden als een aanhorigheid bij de paardenhouderij. De aanvraag is in alle redelijkheid in overeenstemming met de planologische bestemming.

Blijkt het naderhand toch om recreatie te gaan (een loutere manège), eerder dan om een paardenfokkerij, dan moet men handhavend optreden.

...

82. Verzoekende partij stelt dat het recreatief bedrijf de uitbating en uitbreidingsmogelijkheden van de aanwezige agrarische bedrijven zou schaden en eveneens het landschappelijk karakter van het gebied zou schaden.

83. Vooreerst wenst tussenkomen de partij nogmaals te wijzen op het marginale toetsingsbevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen. De toetsing van de aanvraag aan de goede ruimtelijke ordening door de Deputatie is zeker niet kennelijk onredelijk of onzorgvuldig.

...

84. Zoals gesteld is de aanvraag in overeenstemming met de planologische bestemming. Bovenstaand werd uitvoerig uiteengezet dat de aanvraag niet zonevreemd maar zone-eigen is. De aanvraag omvat dus geen recreatief bedrijf in agrarisch gebied zoals verzoekende partij beweert. Evenmin duidt verzoekende partij waarom de aanvraag de ter plaatse aanwezige agrarische bedrijven beperkt in hun uitbreidingsmogelijkheden.

...

85. Wat dit laatste wel inhoudt, is dat verzoekende partij toegeeft dat er agrarische bedrijven in de omgeving zijn.

...

86. De bijkomende constructie zorgt geenszins voor een doorbreking van het open landschap. Het past geheel binnen de gegroepeerde bebouwing. Daarenboven heeft de

Deputatie de vergunning verleend onder voorwaarden, nl dat de opmerkingen in het advies van 24 augustus 2010 van het Agentschap voor Natuur en Bos moet worden nageleefd. Zoals weergegeven in het feitenrelaas omvatten deze voorwaarden het realiseren van een groenscherm. Dit groenscherm garandeert het wijde groene uitzicht van het open landschap. Bovendien duidt de fotoreportage in bijlage dat in de omgeving gelijkaardige constructies terug te vinden zijn.

87. Het besluit van de Deputatie is duidelijk niet kennelijk onredelijk of kennelijk onzorgvuldig beoordeeld voor wat betreft de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

...

4.

In haar wederantwoordnota herhaalt de verzoekende partij hetgeen zij uiteengezet heeft in haar verzoekschrift.

Beoordeling door de Raad

1.

In essentie betoogt de verzoekende partij dat uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij de toetsing van de aanvraag aan de goede ruimtelijke ordening niet heeft onderzocht aan de hand van de criteria van artikel 4.3.1 VCRO meer nog geen enkele concrete en pertinente beoordeling welkdanige dan ook bevat.

2.

Het behoort tot de taak en de bevoegdheid van het vergunningverlenende bestuursorgaan om overeenkomstig artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 1° en 2° VCRO op concrete wijze te onderzoeken of een aanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, waarbij het de noodzakelijke of relevante aspecten van de goede ruimtelijke ordening bij zijn beoordeling dient te betrekken en dient rekening te houden met de ingediende bezwaren en adviezen.

De Raad kan zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de bevoegde overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidscontrole is hij enkel bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende 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 haar besluit is kunnen komen.

3.

De artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet bepalen dat elke eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuursorganen of voor een ander bestuur, in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat deze afdoende moeten zijn.

Wanneer er door het vergunningverlenend bestuursorgaan afgeweken wordt van doorheen de administratieve procedure uitgebrachte adviezen geldt in principe dat het bestuursorgaan haar beslissing des te zorgvuldiger dient te motiveren.

Het vergunningverlenend bestuursorgaan moet aangeven of afdoende laten blijken waarom ze de argumentatie van het advies niet volgt. Het louter tegenspreken van die argumentatie volstaat derhalve niet.

4.

De Raad stelt vast dat de verwerende partij zich beperkt tot het stellen dat het houden van paarden niet strijdig is met het agrarische gebied en verder de Omzendbrief van 8 juli 1997 citeert, waarin wordt gesteld dat een paardenhouderij onder bepaalde voorwaarden als para-agrarisch bedrijf kan worden beschouwd.

Verder stelt de verzoekende partij:

“De deputatie treedt het standpunt van het Agentschap Landbouw en Visserij niet bij. Ze is van oordeel dat de aanvraag betrekking heeft op een paardenhouderij en dat deze als para-agrarisch bedrijf thuishoort in agrarisch gebied. Het bedrijf heeft recentelijk een milieuvergunning voor een periode beperkt tot 10 jaar verkregen voor het houden van 23 paarden. De goede ruimtelijke ordening wordt niet in het gedrang gebracht.”

De Raad stelt vast dat de verwerende partij nagelaten heeft de aanvraag grondig te onderzoeken op het vlak van de eisen van de goede ruimtelijke ordening. De verwerende partij stelt louter dat zij niet akkoord is met het advies van het Agentschap Landbouw en Visserij zonder daartoe concrete feitelijke en juridische overwegingen te vermelden. Dit klemmt des te meer daar de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn niet gedateerd verslag op grond van overwegingen betreffende de goede ruimtelijke ordening adviseerde het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De bestreden beslissing is dan ook niet afdoende gemotiveerd.

De Raad oordeelt dat de beslissing strijdig is met artikel 4.3.1 VCRO en met de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van [REDACTED] is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 23 december 2010, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het bouwen van een paardenhouderij op een perceel gelegen te [REDACTED] en met 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 3 maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
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 november 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Luk JOLY, voorzitter van de achtste kamer,
met bijstand van

Lieselotte JOPPEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier, De voorzitter van de achtste kamer,

Lieselotte JOPPEN

Luk JOLY