

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 3 juli 2018 met nummer RvVb/A/1718/1077
in de zaak met rolnummer 1617/RvVb/0356/A

Verzoekende partij	de heer Gino DE LANDTSHEER vertegenwoordigd door advocaat Pieter VAN ASSCHE met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Koning Albertlaan 128
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 20 januari 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 24 november 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Lokeren van 16 augustus 2016 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de heer en mevrouw Pringels – De Schepper (hierna: de aanvrager) een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het regulariseren van twee stallen voor weidedieren met uitsluiting van een drinkpoel voor avifauna op de percelen gelegen te 9160 Lokeren, Nieuwpoortstraat 110, met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie D, nummers 2512A en 2513S.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 15 mei 2018.

De procespartijen verschijnen op de zitting.

Advocaat Klaas DE PAUW *loco* advocaat Pieter VAN ASSCHE voert het woord voor de verzoekende partij.

Mevrouw Leen LIPPEVELDE voert het woord voor de verwerende 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.

De artikelen 37 en 38 DBRC-decreet zijn van toepassing zoals gewijzigd door het decreet van 9 december 2016.

III. FEITEN

De aanvrager dient op 6 april 2016 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Lokeren een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “*het regulariseren van twee stallen voor weidedieren en een drinkpoel voor avifauna*” op de percelen gelegen te 9160 Lokeren, Nieuwpoortstraat 110, met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie D, nummers 2512A en 2513S.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘St. Niklaas-Lokeren’, vastgesteld met koninklijk besluit van 7 november 1978, in agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 11 mei 2016 tot en met 9 juni 2016, dient de verzoekende partij een bezwaarschrift in.

Het Departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling adviseert op 18 mei 2016 ongunstig:

“ ...

De aanvraag heeft geen betrekking op professionele agrarische of para-agrarische activiteiten, en is gelegen in agrarisch gebied. Het betreft het regulariseren van stallingen op een weide achter een zonevreemde woning en de aanleg van een vijver.

In tegenstelling tot ons voorgaande advies van 15/06/2015 (2015_043713) waarin we stelden dat stalling voor weidedieren kon opgericht worden kunnen gelet op de recente onderstaande berichtgeving stallingen voor weidedieren in de hobbysfeer en niet-beroepsmatige paardenhouderij niet meer aanvaard worden.

“Meerdere arresten van Raad van State en Raad voor Vergunningsbetwistingen hebben geoordeeld dat het houden van paarden voor hobbydoeleinden strijdig is met de bestemming “agrarisch gebied”. Nieuwe stallen voor het houden van paarden zijn dus onvergunbaar in agrarisch gebied, zelfs al wordt aan deze omzendbrief voldaan. Zie bijvoorbeeld RvS, nr. 211.029, 4 februari 2011 en RvVb, nr. A/2014/0489, 15 juli 2014.”

...”

Het college van burgemeester en schepenen verleent op 16 augustus 2016 een stedenbouwkundige vergunning aan de aanvrager. Het college beslist:

“ ...

Bespreking bezwaren:

De te regulariseren bijgebouwen, zijnde de schapenstal en de paardenstal, zijn overeenkomstig de door de aanvrager bijgebrachte documenten reeds bestaande sedert meer dan een decennium zonder enig gekend bezwaar. De constructies zijn relatief eenvoudig te verwijderen, rekening houdende met de gebruikte materialen.

Ten aanzien van het voorliggende perceel wordt een voldoende afstand bewaard. De resp. nokhoogten van de stallingen zijn beperkt

Blijkbaar werd tussen de beide percelen van de aanvrager en bezwaarindiener minstens één haag in onderling overleg op de perceelgrens aangeplant met een minimum hoogte van twee meter zodat er sowieso geen mogelijkheid is tot realisatie van een panorama op

de achterliggende weide van de aanvrager en dus ook reeds in onderling overleg werd voorzien in groenbuffering.

[...]

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Het perceel waarop de aanvraag gebeurt is volgens de bestemmingsvoorschriften gelegen in agrarisch gebied.

Het perceel is niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

De aanvraag is niet in functie van beroepslandbouw, maar in het kader van hobbydoeleinden.

Stallingen dienen in principe opgericht te worden bij de woning van de aanvrager. Het perceel waarop de stallen staan paalt aan het woonperceel van de aanvrager. Enkel tijdelijke stallen - cfr. materiaalgebruik - worden beoogd. De voorheen bestaande constructies werden niet hinderlijk ingeplant en zijn ruimtelijk geïntegreerd in de omgeving. De schapenstal met een nokhoogte van 3,40 m. staat reeds op minimum 4,70 meter van de voorliggende perceelgrens. In gemeen overleg werd tussen de aanpalende naburen op de genoemde voorliggende perceelgrens een levende haag aangeplant met een minimumhoogte van 2 meter.

De aanvrager beschikt over een voldoende oppervlakte weiland pro rata het aantal gehouden dieren.

Dat de inpasbaarheid van de tijdelijke stallen in het agrarisch gebied meer wenselijk is. Dat vanuit het oogpunt van dierenwelzijn de meeste weidedieren, uiteraard ook die van de niet-beroepslandbouw of de hobbyhouderij, tijdens de winterperiode beschutting behoeven in stallen.

...

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 9 september 2016 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 11 oktober 2016 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

“...

2.3 De juridische aspecten

De aanvraag beoogt het regulariseren van twee stallen voor weidedieren en een drinkpoel voor avifauna.

Regularisatieaanvragen moeten in principe op dezelfde wijze worden behandeld als andere aanvragen, en de overheid moet zich ervoor hoeden dat ze niet zwicht voor het gewicht van het voldongen feit. Er moet worden uitgegaan van de toestand zoals die was voor de uitvoering van de wederrechtelijk uitgevoerde werken en de aanvraag moet worden beoordeeld op dezelfde wijze als elke andere aanvraag in functie van de goede ruimtelijke aanleg van de plaats zoals die thans wenselijk is.

Wat de regularisatie van de stallen betreft, dient vastgesteld dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven. De aanvraag staat niet in functie van een (para)-agrarische activiteit.

Meerdere arresten van Raad van State en Raad voor Vergunningsbetwistingen hebben geoordeeld dat het houden van paarden voor hobbydoeleinden strijdig is met de bestemming "agrarisch gebied".

Nieuwe stallen voor het houden van paarden geen betrekking hebbend op effectieve beroepslandsbouwbedrijven, zijn dus onvergundbaar in agrarisch gebied, zelfs al wordt aan

de omzendbrief RO/2002/01 voldaan. (RvS, nr. 211.029, 4 februari 2011 en RvVb, nr. A/2014/0489, 15 juli 2014.)

Ook de drinkpoel voor avifauna komt niet voor vergunning in aanmerking. Zoals het departement Landbouw en Visserij terecht opmerkt, gaat het hier immers niet over een ecologische amfibiepoel of veedrinkpoel maar om een zwemvijver, uitgegraven en met een betonnen kuip. De vijver heeft in de eerste plaats een recreatieve functie horende bij de woning en staat dan ook niet in functie van een agrarische activiteit.

Bijgevolg bestaat er een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning.

2.4. De goede ruimtelijke ordening

Gelet op bovenvermelde onoverkomelijke legaliteitsbelemmering voor het afleveren van een vergunning, zijn verdere opportuniteitsafwegingen niet meer relevant.

...

Na de hoorzitting van 8 november 2016 verklaart de verwerende partij het beroep op 24 november 2016 ongegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning voor de stallen (echter niet voor de drinkpoel). De verwerende partij beslist:

“ ...

2.3 De juridische aspecten

De aanvraag beoogt het regulariseren van twee stallen voor weidedieren en een drinkpoel voor avifauna.

Regularisatieaanvragen moeten in principe op dezelfde wijze worden behandeld als andere aanvragen, en de overheid moet zich ervoor hoeden dat ze niet zwicht voor het gewicht van het voldongen feit. Er moet worden uitgegaan van de toestand zoals die was voor de uitvoering van de wederrechtelijk uitgevoerde werken en de aanvraag moet worden beoordeeld op dezelfde wijze als elke andere aanvraag in functie van de goede ruimtelijke aanleg van de plaats zoals die thans wenselijk is.

Wat de regularisatie van de stallen betreft, lijkt de aanvraag niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven. De aanvraag staat niet in functie van een beroeps-(para-)agrarische activiteit.

Evenwel is het houden van weidedieren door niet landbouwers een niet te ontkennen noch te negeren (mede-)gebruik van het agrarisch gebied, een gebruik dat niet afwijkt van het gebruik door weidedieren van een beroepslandbouwer.

Het oprichten van stallen bij die weiden voor die weidedieren is dan ook ruimtelijk aanvaardbaar.

Het koninklijk besluit van 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de gewestplannen is nog steeds van kracht. Dit koninklijk besluit bepaalt wat in agrarisch gebied kan en laat een ruime interpretatie wat als agrarisch en para-agrarisch beschouwd kan worden, die nog steeds mogelijk is.

Er kan verwezen worden naar de omzendbrief RO/2002/01 : Richtlijnen voor de beoordeling van aanvragen om een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen of oprichten van stallingen voor weidedieren, geen betrekking hebbend op effectieve beroepslandbouwbedrijven.

De aanvraag is conform deze omzendbrief en werd op basis hiervan op voorhand besproken.

De omzendbrief is niet ingetrokken, zodat deze in toepassing van de bepalingen van artikel 4.3.1 §2 eerste lid ten tweede kan ingeroepen worden. Die decretale bepaling stelt immers dat het vergunningverlenende bestuursorgaan bij de beoordeling van het aangevraagde rekening houdt met de in de omgeving bestaande toestand, doch dat het ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in 1°, in rekening

kan brengen; Voormelde omzendbrief kan als een dergelijke beleidsmatig gewenste ontwikkeling beschouwd worden.

De gevraagde stalling kan dan ook niet strijdig met de geldende bepalingen genoemd worden.

De drinkpoel voor avifauna komt niet voor vergunning in aanmerking. Zoals het departement Landbouw en Visserij terecht opmerkt, gaat het hier immers niet over een ecologische amfibiepoel of veedrinkpoel maar om een zwemvijver, uitgegraven en met een betonnen kuip. De vijver heeft in de eerste plaats een recreatieve functie horende bij de woning en staat dan ook niet in functie van een agrarische activiteit.

2.4 De goede ruimtelijke ordening

Samen met het college van burgemeester en schepenen wordt vastgesteld dat het perceel waarop de stallingen staan paalt aan het woonperceel van de aanvrager en dat enkel tijdelijke stallingen - cfr, materiaalgebruik - worden beoogd, dat de constructies niet hinderlijk werden ingeplant en dat zij ruimtelijk geïntegreerd zijn in de omgeving.

De schapenstal heeft een nokhoogte van 3,40 m en staat op minimum 4,70 meter van de voorliggende perceelgrens. Op de voorliggende perceelgrens werd in overleg tussen de aanpalende naburen een levende haag aangeplant met een minimumhoogte van 2 meter.

De aanvrager blijkt over voldoende oppervlakte weiland te beschikken ten opzichte van het aantal gehouden dieren.

De inplanting van tijdelijke stallingen is meer wenselijk in het agrarisch gebied.

Ook wordt bijgetreden dat vanuit het oogpunt van dierenwelzijn de meeste weidedieren, uiteraard ook die van de niet-beroepslandbouw of de hobbyhouderij, tijdens de winterperiode beschutting behoeven.

...

Dit is de bestreden beslissing.

De verzoekende partij meldt met een aangetekende brief van 4 mei 2018 dat de aanvrager een nieuwe aanvraag voor dezelfde constructies als begrepen in de bestreden beslissing (twee stallen voor weidedieren) heeft ingediend en de verwerende partij met een beslissing van 1 maart 2018 beslist heeft dat de (nieuwe) aanvraag niet in overeenstemming is met de voorschriften van het geldend gewestplan en niet in functie staat van een para-agrarische activiteit, maar de paardenstal wel op grond van artikel 4.8.8/2 VCRO (stal voor weidedieren) kan worden vergund en ook verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. De schapenstal valt volgens de verwerende partij echter niet binnen het toepassingsgebied van artikel 4.8.8/2 VCRO. De verzoekende partij heeft met een aangetekende brief van 27 april 2018 een verzoek tot vernietiging tegen voormelde beslissing ingediend bij de Raad. De procedure is bij de Raad gekend onder het rolnummer 1718-RvVb-0536-A.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

De beslissing van de verwerende partij van 1 maart 2018, waarbij in vergelijking met de bestreden beslissing slechts een deel van de aanvraag (met name de paardenstal) opnieuw vergund wordt, evenals het instellen van een vernietigingsvordering tegen die beslissing, leidt wat het belang van de verzoekende partij bij huidige vernietigingsvordering betreft niet tot nieuwe inzichten.

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste en tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

1.1.

De verzoekende partij voert in het eerste middel de schending aan van het gewestplan Sint-Niklaas-Lokeren *juncto* artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de gewestplannen en de ontwerp-gewestplannen (hierna: Inrichtingsbesluit) en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht in het bijzonder.

De verzoekende partij stelt dat het voorwerp van de bestreden beslissing gelegen is in agrarisch gebied, en besluit – na een juridische uiteenzetting van de begrippen ‘agrarisch gebied’, de ‘materiële motiveringsplicht’ en het ‘zorgvuldigheidsbeginsel’ en het citeren van de passage in de bestreden beslissing waarin de overeenstemming van de stallen met het geldende gewestplan wordt besproken – dat de verwerende partij ten onrechte aangeeft dat hoewel zij besluit dat de aanvraag strijdig ‘lijkt’ met het gewestplan, er door een ‘ruime interpretatie’ die aan het begrip ‘para-agrarisch’ wordt gegeven er toch geen schending met de gewestplanbestemming voorligt. De bestreden beslissing leidt de overeenstemming met de gewestplanbepalingen af uit omzendbrief RO/2002/01. De verzoekende partij stelt dat een dergelijke omzendbrief de onverenigbaarheid met het gewestplan en voormeld KB ‘evident’ niet kan rechtzetten. De bestreden beslissing gaat bovendien volledig voorbij aan de grieven die de verzoekende partij daaromtrent opwerpt waarin gewezen wordt naar rechtspraak van de Raad waarin gesteld wordt dat geen rekening kan worden gehouden met voormelde omzendbrief. De verzoekende partij verwijst onder meer naar arresten van 15 juli 2014 en 16 december 2014. De verwerende partij zou de bestreden beslissing ten onrechte stoelen op die omzendbrief, die duidelijk geen verordenend karakter heeft, en laat bovendien na in te gaan op de grieven die geuit zijn tegen de toepassing van die omzendbrief. De enige gegeven motivering is de bewering dat het Inrichtingsbesluit ruimte voor interpretatie laat wat betreft de invulling van het begrip ‘para-agrarisch’, om dan in het licht van de omzendbrief te besluiten dat die interpretatie ruim is en er voor activiteiten die gelijkaardig zijn aan beroepslandbouw (maar het niet zijn) geen schending voorligt. Zo’n redenering is echter *contra legem*.

1.2.

De verwerende partij beperkt zich tot het citeren van de relevante passage waarin de verenigbaarheid met de gewestplanbestemming wordt onderzocht om te besluiten dat de verzoekende partij de onwettigheid van die beoordeling niet aantoon, noch met haar bewering bewijst dat die beoordeling niet afdoende gemotiveerd zou zijn.

1.3.

De verzoekende partij besluit in haar wederantwoordnota dat de verwerende partij niet concreet ingaat op de kritiek van de verzoekende partij, noch op de tegengestelde visie van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Er wordt enkel aangegeven dat de verzoekende partij de onwettigheid niet zou aantonen, echter zonder meer. De verzoekende partij stelt dat haar verzoekschrift daaromtrent voldoende duidelijk is.

2.

2.1.

De verzoekende partij voert in het tweede middel de schending aan van artikel 4.7.23 en 4.7.21 VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet) en het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij bespreekt vooreerst de inhoud van artikel 4.7.23 VCRO, de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en artikel 3 van de Motiveringswet, om te vervolgen dat de bestreden beslissing niet afdoende motiveert of de beslissing genomen is op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO veronderstelt volgens de verzoekende partij dat zowel de feitelijk als juridisch determinerende overwegingen van het verslag opgenomen worden in de beroepsbeslissing zodat op basis van de beslissing zelf nagegaan kan worden of de verwerende partij de beslissing daadwerkelijk genomen heeft op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Het enkele feit dat de verwerende partij een deel van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar (deels) letterlijk overneemt, kan niet volstaan. De verwerende partij meent in weerwil van het verslag dat er geen legaliteitsbelemmering voorhanden is, zodat de bestreden beslissing daaromtrent uitdrukkelijk en uitgebreid dient gemotiveerd te zijn om het legaliteitsbeletsel te weerleggen. De enige motivering is dat de aanvraag enkel strijdig met de bestemming 'lijkt', maar door een ruime interpretatie van de begripsvorming dit niet zo is. Een dergelijk motief weerlegt de duidelijke vaststellingen van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en de in het eerste middel aangegeven rechtspraak niet en schendt de hiërarchie der rechtsnormen.

2.2.

De verwerende partij verwijst naar de bespreking van het eerste middel waaruit blijkt dat de verwerende partij uitdrukkelijk heeft uiteengezet waarom de aanvraag vergunbaar is, met name op basis van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen zoals vervat in de betrokken omzendbrief.

2.3.

De verzoekende partij antwoordt dat het verweer van de verwerende partij van "*generlei inhoud of waarde*" is.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij voert in het eerste middel samengevat aan dat de bestreden beslissing met de gewestplanbestemming 'agrarisch gebied' strijdt en de verwerende partij de beslissing niet alsnog kon vergunnen door naar omzendbrief RO/2002/01 van 25 januari 2002 ('Richtlijnen voor de beoordeling van aanvragen om een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen of oprichten van stallingen voor weidedieren, geen betrekking hebbend op effectieve beroepslandbouwbedrijven') te verwijzen aangezien een dergelijke omzendbrief geen verordenend karakter heeft en niet *contra legem* kan werken.

In het tweede middel kaart de verzoekende partij aan dat de verwerende partij het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar die eveneens de onverenigbaarheid van de stallen met de gewestplanbestemming vaststelde, niet afdoende gemotiveerd weerlegd heeft.

2.

Artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit bepaalt:

“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. Gebouwen bestemd voor niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt, mogen slechts opgericht worden op ten minste 300 m van een woongebied of op ten minste 100 m van een woonuitbreidingsgebied, tenzij het een woongebied met landelijk karakter betreft. De afstand van 300 en 100 m geldt evenwel niet in geval van uitbreiding van bestaande bedrijven. De overschakeling naar bosgebied is toegestaan overeenkomstig de bepalingen van artikel 35 van het Veldwetboek, betreffende de afbakening van de landbouw- en bosgebieden.”

Om te voldoen aan de formele en materiële motiveringsplicht moet een vergunningverlenende overheid de redenen vermelden waarop zij haar beslissing steunt, zodat een belanghebbende met kennis van zaken de beslissing kan aanvechten. De in de bestreden beslissing opgegeven motieven moeten bovendien afdoende zijn.

Deze motiveringsverplichting houdt in dat er voor de genomen 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 en dat de motieven pertinent moeten zijn en de beslissing naar recht moeten kunnen verantwoorden. Deze motieven moeten in de bestreden beslissing uitdrukkelijk vermeld worden.

Wanneer er doorheen de administratieve procedure reeds andersluidend werd geoordeeld, geldt voor de verwerende partij een verstrengde motiveringsplicht. Wanneer de verwerende partij andersluidend wenst te oordelen vereist de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel dat zij haar beslissing op de punten waarmee zij een ander standpunt inneemt, des te concreter en zorgvuldiger neemt in het licht van de andersluidende standpunten.

Het gegeven dat de betrokken standpunten of beroepsgrievens niet punt voor punt moeten weerlegd worden, doet aan het bovenstaande geen afbreuk. De verwerende partij moet aangeven of afdoende laten blijken waarom zij de argumentatie ingenomen in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar of de betrokken adviesinstanties niet volgt.

De bestreden beslissing overweegt wat de verenigbaarheid van de aangevraagde stallen voor weidedieren met de gewestplanbestemming ‘agrarisch gebied’ betreft:

“...

2.3 De juridische aspecten

De aanvraag beoogt het regulariseren van twee stallen voor weidedieren en een drinkpoel. [...]

Wat de regularisatie van de stallen betreft, lijkt de aanvraag niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven. De aanvraag staat niet in functie van een beroeps-(para-)agrarische activiteit.

Evenwel is het houden van weidedieren door niet landbouwers een niet te ontkennen noch te negeren (mede-)gebruik van het agrarisch gebied, een gebruik dat niet afwijkt van het gebruik door weidedieren van een beroepslandbouwer.

Het oprichten van stallen bij die weiden voor die weidedieren is dan ook ruimtelijk aanvaardbaar.

Het koninklijk besluit van 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de gewestplannen is nog steeds van kracht. Dit koninklijk besluit bepaalt wat in agrarisch

gebied kan en laat een ruime interpretatie wat als agrarisch en para-agrarisch beschouwd kan worden, die nog steeds mogelijk is.

Er kan verwezen worden naar de omzendbrief RO/2002/01 : Richtlijnen voor de beoordeling van aanvragen om een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen of oprichten van stallen voor weidedieren, geen betrekking hebbend op effectieve beroepslandbouwbedrijven.

De aanvraag is conform deze omzendbrief en werd op basis hiervan op voorhand besproken.

De omzendbrief is niet ingetrokken, zodat deze in toepassing van de bepalingen van artikel 4.3.1 §2 eerste lid ten tweede kan ingeroepen worden. Die decretale bepaling stelt immers dat het vergunningverlenende bestuursorgaan bij de beoordeling van het aangevraagde rekening houdt met de in de omgeving bestaande toestand, doch dat het ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in 1°, in rekening kan brengen; Voormelde omzendbrief kan als een dergelijke beleidsmatig gewenste ontwikkeling beschouwd worden.

De gevraagde stalling kan dan ook niet strijdig met de geldende bepalingen genoemd worden.

...

De bestreden beslissing bevestigt dat de vergunningsaanvraag betrekking heeft op het stallen van weidedieren voor hobbydoeleinden en niet voor beroepslandbouw. Dat kan tevens blijken uit het ongunstig advies van het Departement Landbouw en Visserij van 18 mei 2016 (*"In tegenstelling tot ons voorgaande advies van 15/06/2015 (2015_043713) waarin we stelden dat stalling voor weidedieren kon opgericht worden kunnen gelet op de recente onderstaande berichtgeving stallingen voor weidedieren in de hobbysfeer en niet-beroepsmatige paardenhouderij niet meer aanvaard worden"*).

De verwerende partij stelt vast dat de stallen niet ten dienste staan van beroepslandbouw, maar oordeelt dat hoewel de aanvraag in beginsel niet verenigbaar 'lijkt' met de gewestplanbestemming 'agrarisch gebied' in de zin van het Inrichtingsbesluit, de aanvraag toch op grond van omzendbrief RO/2002/01, die als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling kan worden opgevat, in overeenstemming kan worden geacht met agrarisch gebied omdat de aanvraag 'conform deze omzendbrief' is.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar oordeelde in zijn verslag van 11 oktober 2016 echter dat er een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering bestaat omwille van de strijdigheid met de gewestplanbestemming, zelfs al wordt aan de omzendbrief voldaan, en stelde dan ook voor om de stedenbouwkundige vergunning te weigeren:

"...

Wat de regularisatie van de stallen betreft, dient vastgesteld dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven. De aanvraag staat niet in functie van een (para)-agrarische activiteit.

Meerdere arresten van Raad van State en Raad voor Vergunningsbetwistingen hebben geoordeeld dat het houden van paarden voor hobbydoeleinden strijdig is met de bestemming "agrarisch gebied".

Nieuwe stallen voor het houden van paarden geen betrekking hebbend op effectieve beroepslandsbouwbedrijven, zijn dus onvergundbaar in agrarisch gebied, zelfs al wordt aan de omzendbrief RO/2002/01 voldaan. (RvS, nr. 211.029, 4 februari 2011 en RvVb, nr. A/2014/0489, 15 juli 2014.) [...]

Bijgevolg bestaat er een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning.

...

Het Departement Landbouw en Visserij kwam in haar ongunstig advies van 18 mei 2016 tot hetzelfde besluit.

Stallen die enkel in functie staan van het houden van weidedieren als hobby, zoals de aangevraagde stallen, kunnen niet worden beschouwd als constructies die bestemd zijn voor landbouw in de ruime zin. De te regulariseren stallen zijn dus in strijd met de geldende verordenende bestemmingsvoorschriften zoals bepaald in artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit.

De verwerende partij heeft de gegevens in de aanvraag betreffende de hobby-activiteit niet bij haar beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de bestemmingsvoorschriften betrokken maar heeft de aanvraag enkel beoordeeld op grond van het gegeven dat omzendbrief RO/2002/01 stallingen voor weidedieren onder bepaalde voorwaarden in agrarisch gebied toelaatbaar acht.

Ministeriële omzendbrieven gericht aan de vergunningverlenende bestuursorganen die richtsnoeren voor de interpretatie en de toepassing van de bestaande wetten en verordeningen bevatten, zoals in dit geval de (ten tijde van de bestreden beslissing toepasselijke) omzendbrief RO/2002/01 van 25 januari 2002, hebben echter geen verordenend karakter en kunnen geen regels toevoegen aan de bestaande regelgeving, noch kunnen zij van de bestaande regelgeving afwijken.

De verwerende partij kan niet gevolgd waar zij stelt dat het houden van weidedieren als hobby louter omwille van de toepasbaarheid van omzendbrief RO/2002/01 toch met agrarisch gebied te verenigen is. De verzoekende partij betoogt terecht dat de omzendbrief niet tegen de duidelijke tekst van artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit in kan werken.

Op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing was het decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving (de zogenaamde Codextrein), op 20 december 2017 gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, dat in artikel 4.4.8/2 VCRO een hoofding 'stallen voor weidedieren' invoegt en evident wel verordenende kracht heeft, nog niet van kracht en kon het – als zou blijken dat de aldaar gestelde voorwaarden vervuld zijn – alsnog geen rechtsgrond voor vergunningverlening bieden.

De verwerende partij heeft tevens in het licht van de motieven van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar die oordeelde dat dergelijke stallen die geen betrekking hebben op effectieve beroepslandbouwbedrijven onvergunbaar zijn in agrarisch gebied, zelfs al wordt aan omzendbrief RO/2002/01 voldaan, en het gelijkluidend standpunt van het Departement Landbouw en Visserij van 18 mei 2016, niet voldaan aan de op haar rustende verstrengde motiveringsplicht.

Het eerste en het tweede middel zijn in de aangegeven mate gegrond.

B. Overige middelen

Het derde en vierde middel dienen niet nader te worden onderzocht omdat het onderzoek ervan niet tot een ruimere vernietiging kan leiden.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 24 november 2016, waarbij aan aanvrager van de vergunning de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het regulariseren van twee stallen voor weidedieren met uitsluiting van een drinkpoel voor avifauna op de percelen gelegen te 9160 Lokeren, Nieuwpoortstraat 110, met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie D, nummers 2512A en 2513S.
2. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
3. 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 zitting van 3 juli 2018 door de zesde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zesde kamer,

Kengiro VERHEYDEN

Karin DE ROO