

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 8 mei 2018 met nummer RvVb/A/1718/0847
in de zaak met rolnummer 1617/RvVb/0309/A

Verzoekende partij	het college van burgemeester en schepenen van de stad MECHELEN vertegenwoordigd door advocaten Floris SEBREGHTS en Christophe SMEYERS, met woonplaatskeuze op het kantoor te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 27
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 5 januari 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 20 oktober 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van mevrouw Ann HAELWAETERS tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen van 15 juli 2016 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan mevrouw Ann HAELWAETERS een stedenbouwkundige vergunning verleend voor de regularisatie van het bouwen van een paardenstal op het perceel gelegen te 2801 Mechelen, Ten Doorn, met als kadastrale omschrijving afdeling 7, sectie B, nummer 271.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 24 april 2018.

Advocaat Nele ANSOMS die *loco* advocaat Floris SEBREGHTS voor de verzoekende partij verschijnt, is gehoord. De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

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

Mevrouw Ann HAELWAETERS (vervolgens: de aanvrager) dient op 4 april 2016 bij de verzoekende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van de bouw van een tijdelijke paardenstal op een perceel gelegen te 2801 Mechelen, Ten Doorn zn.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Mechelen', vastgesteld met een koninklijk besluit van 5 augustus 1976, in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 24 april 2016 tot en met 23 mei 2016 gehouden wordt, worden er geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij adviseert op 21 april 2016 ongunstig:

"...

De aanvraag heeft geen betrekking op professionele agrarische of para-agrarische activiteiten en is gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Het betreft het bouwen van een stal voor paarden op een geïsoleerde weide.

Het betreft een afgesloten stalling onderverdeeld in vier paardenboxen (...) en een opslagplaats voor het stockeren van voeders en klein handmateriaal. De eigenaar is in het bezit van 3 paarden.

Op een geïsoleerde weide kan enkel een schuilhok toegestaan worden. Een schuilhok is een eenvoudige open constructie voor het beschutten van weidedieren tijdens het graasseizoen.

In het kader van dierenwelzijn is het niet opportuun om dieren te stallen op geïsoleerde weidepercelen.

Een dergelijke stalling dient te worden opgericht in de onmiddellijke omgeving van de woning van aanvrager, het Departement Landbouw en Visserij verstrekt dan ook een ongunstig advies voor de regularisatie van deze stal.

..."

De Polder Willebroek adviseert op 8 mei 2016 ongunstig.

De verzoekende partij weigert op 15 juli 2016 een stedenbouwkundige vergunning aan de aanvrager. De motivering luidt:

"...

Het perceel is volgens het gewestplan Mechelen gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

(...)

Toetsing aan de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, andere regelgeving en regels rond ontbossen:

- niet in overeenstemming met bestemming gewestplan

>> De aanvrager vraagt het oprichten van een paardenstalling dewelke enkel hobbymatig wordt aangewend en niet ten dienste staat voor een volwaardig en leefbaar para-agrarische activiteit.

De aanvraag gaat niet uit van een beroepsmatig uitgebaat agrarisch of para-agrarisch bedrijf. De betrokken tijdelijke paardenstalling heeft bijgevolg geen landbouwbestemming.

Het houden van paarden voor hobbydoeleinden is strijdig met de bestemming van het agrarisch gebied.

(...)

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

De aanvrager vraagt de toepassing van de omzendbrief R0/2002/01 van 25 januari 2002 inzake 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.

Volgens deze omzendbrief dienen stallingen, anders dan schuilhokken op geïsoleerde weiden, in principe opgericht te worden bij de woning van de aanvrager. Alleen wanneer daarvoor om ruimtelijke of om milieuhygiënische redenen de stedenbouwkundige vergunning uitgesloten is, kan de oprichting van een tijdelijke stalling op een weide, los van de woning van de aanvrager, toegestaan worden. Deze uitzonderingsmaatregel voor tijdelijke stallingen kan enkel mits er voldaan is aan de principes van ruimtelijke Inpasbaarheid en het niet overschrijden van de ruimtelijke draagkracht van het gebied. Er dient gezocht te worden naar een passende inplantingsplaats, aansluitend bij wegenis, bestaande landschapselementen, zoals bomenrijen, beboste percelen, enz. De goede ruimtelijke ordening mag eveneens door de gevraagde stalling niet worden geschaad.

Deze omzendbrief heeft geen verordenend karakter en .de aanvraag heeft betrekking op het houden van weidedieren als hobby, los van enige agrarische activiteit, en is om die reden in strijd met de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan. Reeds verschillende arresten van de Raad van State en Raad voor Vergunningsbetwistingen hebben geoordeeld dat het houden van paarden voor hobbydoeleinden strijdig is met de bestemming 'agrarisch gebied'. Hoewel de paardenstal kan voldoen aan de bovenvermelde omzendbrief, is deze alsnog in strijd met de bestemming.

Bijkomend is het vanuit ruimtelijke standpunt niet aanvaardbaar dat het agrarisch gebied verder wordt versnipperd. Binnen landschappelijk waardevol agrarische gebieden is het belangrijk dat het bestaande landschap maximaal beschermd wordt.

Eveneens is het ruimtelijk niet onmogelijk om een stalling in het woongebied met landelijk karakter (op de woonkavel van de aanvrager) te plaatsen. Er is nog voldoende ruimte op de huiskavel van de aanvrager voor het plaatsen van een stalling.

De aanvraag is in strijd met de bestemming van het gewestplan en is niet verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening.

...

Tegen die beslissing tekent de aanvrager op 17 augustus 2016 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in haar verslag van 13 oktober 2016 om dit beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De beoordeling luidt:

“ ...

LEGALITEIT: niet OK

(...)

(1) De aanvraag is niet in overeenstemming met de planologische bestemming van het gewestplan

Volgens het vastgestelde gewestplan van Mechelen (...) situeert de aanvraag zich in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

(...)

In agrarisch gebied is de bouw van nieuwe constructies die niet bedoeld zijn voor een agrarische of para-agrarische activiteit, niet toegelaten.

Uit precedentrechtspraak (...) van de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen blijkt dat het houden van paardenstallen voor hobbydoeleinden in strijd is met de agrarische bestemming op het gewestplan.

(...)

(2) De aanvraag is in overeenstemming met de gewestelijke hemelwaterverordening en doorstaat de watertoets.

(...)

(3) De aanvraag is in overeenstemming met de decretale beoordelingselementen (artikel 4.3.5 en volgende) van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

(4) De aanvraag voldoet niet aan de regelgeving voor zonevreemde constructies (artikel 4.4.10 tot en met 4.4.22 VCRO).

De hobbypaardenstal voldoet niet aan de regelgeving voor zonevreemde constructies (artikel 4.4.10 tot en met 4.4.22 VCRO).

De basisrechten zonevreemde constructies laten het oprichten van nieuwe zonevreemde constructies niet toe. De bouw van de hobbypaardenstal kan bijgevolg niet worden toegestaan.

(5) Er hoeft geen milieueffectenrapport te worden opgesteld.

(...)

GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING: niet. OK

De paardenstal is niet in overeenstemming met de planologische bestemming van het gewestplan. De stal is met andere woorden niet functioneel inpasbaar en dus niet overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

Het is ook niet duidelijk waarom er in het aanvraagdossier en het beroepschrift wordt gesproken over een "tijdelijke" paardenstal. Dat de stal gemakkelijk demonteerbaar (houten skeletstructuur, geen in de grond verankerde fundering), impliceert niet dat er sprake is van een tijdelijke constructie. Een in tijd beperkte vergunning wijzigt bovendien niets aan de planologische onverenigbaarheid van de stal met de onderliggende bestemming.

...

Na de hoorzitting van 18 oktober 2016 beslist de verwerende partij op 20 oktober 2016 om het beroep in te willigen en aan de aanvrager een stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De verwerende partij motiveert:

"...

De aanvraag is in overeenstemming met de planologische bestemming van het gewestplan.

Volgens het vastgestelde gewestplan van Mechelen (...) situeert de aanvraag zich in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

(...)

Het ongunstig advies van Landbouw en Visserij d.d. 21/04/20126 luidt als volgt:

(...)

Dit advies kan niet worden bijgetreden. Hieronder, bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, zal immers worden beargumenteerd dat de aanvraag de agrarische bestemming van het gebied en de schoonheidswaarde van het landschap niet in het gedrang brengt.

De aanvraag is in overeenstemming met de gewestelijke hemelwaterverordening en doorstaat de watertoets.

(...)

Er hoeft geen milieueffectenrapport te worden opgesteld.

(...)

De aanvraag is in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

Bij de beoordeling van het aangevraagde is rekening gehouden met de in de omgeving bestaande toestand. De overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen. Het aangevraagde werd met inachtneming van al deze aspecten onderzocht. Er wordt dieper ingegaan op de voor de aanvraag noodzakelijke of relevante elementen.

Allereerst moet worden vastgesteld dat de aanvraag de schoonheidswaarde van het bestaande landschap niet in het gedrang brengt. Het perceel 270, gelegen ten noorden van de aanvraag is volledig begroeid met hoogstammige bomen. Het perceel 272, gelegen ten westen van de aanvraag en eveneens in eigendom van de aanvrager, is langsheen de westelijke perceelsgrens (ter hoogte van de Vekeloop) volledig begroeid met hoogstammige bomen. Het perceel 276E, gelegen ten oosten van de aanvraag, is langsheen de westelijke en zuidelijke perceelsgrens volledig begroeid met hoogstammige bomen. Ten zuiden van de aanvraag situeert zich over de volledige breedte van het perceel van de aanvraag een woonlint (de woningen Ten Doorn nrs. 14, 18, 20, 22, 24, 26 en 28). Tussen de gemeenteweg Ten Doorn en het perceel van de aanvraag liggen 7 woningen, hun bijgebouwen en hun tuinzones. Deze tuinzones zijn ter hoogte van de grens met het perceel van de aanvraag telkens begroeid met hoogstammige bomen.

In het noorden, westen en oosten wordt het perceel van de aanvraag met andere woorden volledig begrensd door hoogstammige bomen en in het zuiden door hoogstammige bomen en de bestaande bebouwing van het woonlint langsheen de gemeenteweg Ten Doorn. Deze bomenrijen zijn de kenmerkende landschapselementen in de onmiddellijke omgeving van de aanvraag. Door deze specifieke ligging is het perceel niet zichtbaar vanop de openbare weg. De stal wordt dan ook ingepland op een ruimtelijk geïsoleerde weide, zodat er geen open agrarisch gebied moet worden aangesneden. Dankzij de bescheiden afmetingen van de stal en in het bijzonder de beperkte hoogte (de maximale bouwhoogte bedraagt 3,15m) zal de stal bovendien ondergeschikt blijven aan de bestaande bomen en de bestaande bebouwing. De stal zal ook niet waarneembaar zijn vanop de openbare weg. De bruine, houten beplanking geeft de stal aan natuurlijke uitstaling en gaat perfect samen met het landschap, dat zich ter plaatse laat kenmerken door hoogstammige bomen.

Vervolgens kan worden geoordeeld dat de stal de agrarische bestemming van het gebied niet in het gedrang brengt. De stal is ten allen tijde, gemakkelijk en binnen een korte tijdspanne demonteerbaar dankzij de eenvoudige skeletstructuur met houten wanden en het wegneembare gewelf (beton) waarop de stal steunt. Het gewelf wordt nergens in de

grond verankerd. Na stopzetting van het gebruik, kan de stal eenvoudig en volledig verwijderd worden.

*Tenslotte verschilt de gevraagde constructie niet van een traditioneel schuilhok. Het gaat hier immers om een eenvoudig, houten gebouw dat hoofdzakelijk zal dienen als tijdelijke verblijfsplaats voor maximaal 4 paarden wanneer deze paarden niet grazen op de weides van de aanvrager. Vanuit het oogpunt van dierenwelzijn is het belangrijk dat de paarden van de aanvrager tijdens bepaalde periodes (slechte weersomstandigheden, koude winterperiode) beschutting kunnen krijgen op de weides waar ze grazen. Net zoals een schuilhuik, wordt de stal gebouwd uit eenvoudige en gemakkelijk verwijderbare materialen en kan de constructie na stopzetting van het gebruik probleemloos volledig verwijderd worden. Dergelijke constructies zijn ontegensprekelijk eigen aan het agrarisch gebied. De oppervlakte van de stal (ongeveer 90m²) is ontegensprekelijk ondergeschikt aan de oppervlakte van de weides van de aanvrager (perceel 271 = ongeveer 3088m² en perceel 272 = ongeveer 1600m²). De ruimte voor de opslag van voeders en toebehoren (zadels, handmateriaal, ...) is ondergeschikt aan de schuilfunctie voor de dieren.
...*

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – ENIG MIDDEL

Standpunt van de partijen

Een enig middel neemt de verzoekende partij uit de schending van de artikelen 4.3.1, §1, eerste lid, artikel 4.7.23, §1 en artikel 7.4.4, §1 VCRO, de artikelen 11.4.1 en 15.4.6.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (vervolgens: Inrichtingsbesluit), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en het materieel motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij stelt:

“ ...

Doordat artikel 4.3.1. §1, eerste lid VCRO bepaalt dat een stedenbouwkundige vergunning moet worden geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften, en,

Doordat uit artikel 7.4.4. §1 VCRO voortvloeit dat de gewestplannen hun verordenende kracht behouden tot zij worden opgeheven en,

Doordat het voorwerp van de voorliggende aanvraag conform het gewestplan Mechelen, goedgekeurd bij K.B. van 5 augustus 1976, gelegen is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied wat betekent dat uitsluitend beroepsmatige (para)-agrarische activiteiten

en geen activiteiten voor hobbydoeleinden vergund kunnen worden (artikel 11.4.1 Inrichtingsbesluit) en dit slechts op voorwaarde dat de schoonheidswaarde van het landschap niet in het gedrang wordt gebracht (artikel 15.4.6.1 Inrichtingsbesluit), en

Doordat uit artikel 4.7.23, §1 VCRO voortvloeit dat de beslissing van de deputatie gebaseerd is op het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar wat impliceert dat op de deputatie een verscherpte motiveringsplicht rust wanneer zij van dit verslag wenst af te wijken, en

Doordat uit de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 voortvloeit dat de overheid in haar besluitvorming formeel moet motiveren op grond van welke overwegingen zij tot haar conclusie komt en dat deze motivering afdoende moet zijn wat betekent dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen en,

Doordat het zorgvuldigheidsbeginsel de overheid verplicht om bij de voorbereiding van haar besluitvorming alle relevante gegevens in acht te nemen.

Terwijl (eerste onderdeel) het aangevraagde onverenigbaar is met de gewestplanbestemming landschappelijk waardevol agrarisch gebied, en

Terwijl (tweede onderdeel) de Deputatie in de bestreden beslissing niet op afdoende wijze heeft gemotiveerd waarom zij is afgeweken van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar en,

Terwijl de Deputatie bij de beoordeling van de voorliggende vergunningsaanvraag niet met alle relevante elementen rekening heeft gehouden.

Zodat het bestreden besluit voormelde bepalingen schendt.

(...)

V.1.1 Eerste onderdeel

A ALGEMEEN

17. Artikel 4.3.1. §1, 1° a) VCRO bepaalt dat een stedenbouwkundige vergunning moet worden geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met stedenbouwkundige of verkavelings-voorschriften of met een goede ruimtelijke ordening.

18. Artikel 1.1.2., 13° VCRO definieert een stedenbouwkundig voorschrift als:

(...)

19. Artikel 1.1.2., 9° VCRO definieert een plan van aanleg als:

(...)

20. Het perceel waarop de vergunning betrekking heeft, ligt volgens het gewestplan Mechelen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Conform artikel 15.4.6.1. van het K.B. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen⁹ (Verder: 'Inrichtingsbesluit') kunnen in de landschappelijke waardevolle gebieden uitsluitend activiteiten vergund worden die (1) overeenstemmen de in de grondkleur aangegeven bestemming en (2) voor zover deze activiteiten de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen:

(...)

21. De landschappelijk waardevol agrarische gebieden vormen aldus een nadere precisering van de agrarische gebieden. Dit betekent dat ook artikel 11.4.1. van het Inrichtingsbesluit van toepassing is. Deze bepaling bepaalt omtrent de agrarische gebieden:

(...)

22. De bouw van constructies die niet bestemd zijn voor een professionele agrarische of para-agrarische activiteit kan in agrarisch gebied dus niet toegelaten worden. Artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit vereist namelijk dat het uit stedenbouwkundig oogpunt om een werkelijk landbouwbedrijf gaat, m.a.w. of er in redelijkheid kan worden aangenomen dat de betrokken constructie(s) een agrarische of minstens een para-agrarische bestemming heeft.

23. Het is vaste rechtspraak van uw Raad dat aldus alle vormen van 'hobbylandbouw' zijn uitgesloten in agrarisch gebied.

(...)

24. Ook in vroegere rechtspraak oordeelde Uw Raad dat 'hobbylandbouw' strijdig is met de gewestplanbestemming landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

(...)

De conclusie van het voorgaande moet bijgevolg zijn dat landbouw voor hobbydoeleinden niet bestaanbaar is met de gewestplanbestemming (landschappelijk) waardevol agrarisch gebied.

B CONCRETE TOEPASSING OP HUIDIG DOSSIER

25. Zoals reeds eerder in huidig verzoekschrift werd toegelicht, bevindt de 'tijdelijke paardenstal' zich volgens het gewestplan Mechelen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Uit de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag blijkt zeer duidelijk dat de te regulariseren stal enkel bedoeld is voor hobbygebruik, los van enige agrarische activiteit. Zo stelt men in de begeleidende nota bij de bouwvraag:

(...)

26. Dit wordt nadien tevens bevestigd door de vergunningsaanvrager in haar beroepschrift bij de Deputatie. (...)

Het kan niet betwist worden dat de te regulariseren stal (1) gelegen is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, en dat (2) deze stal enkel gebruikt zal worden voor hobbydoeleinden.

De aangevraagde paardenstal is niet in overeenstemming met de planologische bestemming van het gewestplan en kon aldus niet op wettige wijze vergund worden.

27. Het feit dat het in deze om een 'tijdelijke' paardenstal zou gaan doet aan het voorgaande geen afbreuk. De hierboven aangehaalde rechtspraak m.b.t. hobbylandbouw in agrarisch gebied is immers logischerwijze ook van toepassing op een 'tijdelijke paardenstal' in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Dit werd in het verleden reeds uitdrukkelijk en ondubbelzinnig bevestigd door Uw Raad.

(...)

28. Verwerende partij was bovendien op de hoogte van deze onverenigbaarheid van het aangevraagde met de planologische bestemming. Hier werd immers op gewezen in zowel het advies van het Departement Landbouw en Visserij als in het verslag van de PSA. Tevens was dit één van de weigeringsmotieven in de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen (...).

Door alsnog de stedenbouwkundige vergunning te verlenen heeft de verwerende partij artikel 4.3.1. §1, 1° a) VCRO evenals de verordenende kracht van het gewestplan Mechelen miskend.

29. In de mate verwerende partij zou aanvoeren dat het aangevraagde vergund kan worden op basis van de 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”, moet er op gewezen worden dat deze omzendbrief geen verordenend karakter heeft. Deze omzendbrief kan aldus geen regels toevoegen aan de bestaande regelgeving, noch kan men via deze omzendbrief van bestaande regelgeving afwijken.

30. Dit is tevens vaste rechtspraak(...) van uw Raad.

(...)

31. Ten overvloede kan verwezen worden naar de Omzendbrief RO 2016/02 betreffende de verdere opheffing van omzendbrieven en richtlijnen inzake ruimtelijke ordening – herwerking 2016 – van 14 november 2016. Omzendbrief R.O. 96/1 van 4 april 1996 hief een aantal achterhaalde omzendbrieven en richtlijnen op. Deze lijst werd met latere omzendbrieven bijgewerkt en geactualiseerd. Inmiddels is de wetgeving inzake ruimtelijke ordening op heel wat punten gewijzigd (onder meer door de totstandkoming van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening), en treedt op 23 februari 2017 het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning in werking. Een verdere screening drong zich dus op. De nieuwe omzendbrief (RO/2016/02) bevat de actualisatie van de omzendbrieven die worden opgeheven en een oplijsting van deze die nog gelden. De 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” is daardoor opgeheven.

Gelet op de strijdigheid van het aangevraagde met de geldende verordende gewestplanvoorschriften, kon verwerende partij bijgevolg geen wettige stedenbouwkundige vergunning verlenen.

(...)

V.1.2 Tweede onderdeel

33. Overeenkomstig artikel 3 van de formele motiveringswet moet een bestuurshandeling met individuele draagwijdte ‘afdoende’ gemotiveerd zijn. Dit betekent dat de motivering pertinent moet zijn, d.w.z. dat de motivering duidelijk met de beslissing te maken moet hebben. Tevens impliceert dit dat de motivering draagkrachtig moet zijn, d.w.z. dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te schragen. (...)

34. Wanneer de overheid afwijkt van een advies, moet uit de formele motivering van beslissing blijken op grond van welke juiste, precieze en pertinente motieven de overheid afwijkt van het advies.

35. Het zorgvuldigheidsbeginsel verplicht de overheid ertoe om zowel procedureel als inhoudelijk zorgvuldig te werk te gaan bij het nemen van beslissingen.

(...)

36. Aldus moet een bestuur bij de voorbereiding van haar beslissingen zorgvuldig alle nuttige feiten verzamelen vooraleer te beslissen en indien nodig technische adviezen inwinnen om nuttig te kunnen oordelen. Het besluit moet steunen op het volledige dossier na een ernstige bespreking en eventueel na stemming.

37. Bij dit alles komt nog dat wanneer de Deputatie afwijkt van het verslag van de PSA zij haar beslissing op de punten waar zij van het verslag afwijkt des te zorgvuldiger moet motiveren. Dit wordt ook bevestigd in de rechtspraak van Uw Raad.

(...)

39. Deze rechtspraak van Uw Raad spreekt voor zich aangezien de Deputatie overeenkomstig artikel 4.7.23. §1 VCRO haar beslissing over het ingestelde administratief beroep moet nemen op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar.

40. In deze heeft de Deputatie de op haar rustende verscherpte motiveringsplicht manifest met de voeten getreden. Zo staat zowel in het advies van Landbouw en Visserij als in het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar, o.m. met verwijzing naar het advies van Landbouw en Visserij, expliciet te lezen dat het voorwerp van de aanvraag de oprichting van een paardenstal voor hobbydoeleinden betreft en als dusdanig niet bestaanbaar is met de gewestplanbestemming. In het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar wordt dit als volgt verwoord:

(...)

41. Uit de bestreden beslissing blijkt echter niet waarom de Deputatie van oordeel is dat er in deze toch sprake zou zijn een (para- agrarische) activiteit die bestaanbaar is met de gewestplanbestemming 'landschappelijk waardevol agrarisch gebied'. Daarentegen komt de Deputatie niet verder dan de volgende overweging waarin op geen enkele wijze wordt ingegaan op de vraag of er al dan niet sprake is van een para-agrarische activiteit die bestaanbaar is met de gewestplanbestemming:

...”

Beoordeling door de Raad

1.

Het wordt niet betwist dat de te regulariseren paardenstal volgens het gewestplan 'Mechelen' in landschappelijk waardevol agrarisch gebied gelegen is.

Artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit bepaalt over de agrarische gebieden onder meer:

“ ...

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

...”

Artikel 15.4.6.1 van het Inrichtingsbesluit luidt:

“ ...

De landschappelijke waardevolle gebieden zijn gebieden waarvoor bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen. In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen.

...”

Uit het samengaan van de artikelen 11.4.1 en 15.4.6.1 van het Inrichtingsbesluit volgt dat de toelaatbaarheid van bouwwerken in landschappelijk waardevol agrarisch gebied op grond van een tweevoudig criterium getoetst moet worden: 1) een planologisch, dat veronderstelt dat de overheid nagaat of de te vergunnen werken in overeenstemming zijn met de bestemming van agrarisch gebied en 2) een esthetisch, dat inhoudt dat de werken in overeenstemming gebracht moeten kunnen worden met de eisen ter vrijwaring van het landschap. Een stedenbouwkundige vergunning kan maar worden verleend als de aanvraag zowel overeenstemt met de bestemming van agrarisch gebied, als voldoet aan de eisen ter vrijwaring van de schoonheidswaarde van het landschap. Wanneer de aanvraag aan een van beide toetsingscriteria niet voldoet, moet de vergunning worden geweigerd.

Voor de toepassing van artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit moet het vergunningverlenend bestuur aan de hand van de voorgelegde stukken nagaan of het uit stedenbouwkundig oogpunt wel om een werkelijk landbouwbedrijf gaat, met andere woorden of er in redelijkheid aangenomen kan worden dat de betrokken bouwwerken wel degelijk een landbouwbestemming hebben.

2.1.

In de begeleidende nota bij de regularisatieaanvraag en in het administratief beroepschrift wordt met zoveel woorden geschreven dat “de stalconstructie louter hobbymatig wordt aangewend en dus niet ten dienste staat van een volwaardige en leefbare para-agrarische activiteit”. De aanvrager vraagt om toepassing te maken van de op dat tijdstip nog geldende 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’.

Daaruit blijkt dat de aanvraag niet ten behoeve van een beroepsmatig uitgebaat agrarisch of para-agrarisch bedrijf ingediend is. In hun ongunstige adviezen hebben het departement Landbouw en Visserij en de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar de aandacht op die planologische strijdigheid gevestigd.

2.2.

De verwerende partij motiveert, onder de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, dat de stal na stopzetting van het gebruik eenvoudig en snel verwijderd kan worden en aldus de agrarische bestemming niet in het gedrang brengt, de constructie niet van een traditioneel schuilhok verschilt, de aanvraag het dierenwelzijn op het oog heeft, de oppervlakte van de stal ondergeschikt is aan de oppervlakte van de weides van de aanvrager, en dat de ruimte voor de opslag van voeders en toebehoren ondergeschikt is aan de schuilfunctie voor de dieren.

Die motivering doet niet af aan de vaststelling dat de aanvraag voor een hobbyactiviteit bedoeld is, en losstaat van enige agrarische of para-agrarische activiteit.

Voor zover de verwerende partij de aanspraak van de aanvrager op de toepassing van voormelde omzendbrief RO/2002/01 van 25 januari 2002 ingewilligd zou hebben, wat niet expliciet uit de bestreden beslissing blijkt, wordt er opgemerkt dat omzendbrieven louter richtsnoeren aan vergunningverlenende besturen aanreiken en geen verordenend karakter hebben. De op het tijdstip van de bestreden beslissing nog geldende omzendbrief van 25 januari 2002 wettigt aldus niet dat in strijd met de gewestplanbestemming een vergunning afgegeven wordt.

3.

Het middel is gegrond.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 20 oktober 2016, waarbij aan mevrouw Ann HAELWAETERS een stedenbouwkundige vergunning verleend wordt voor de regularisatie van het bouwen van een paardenstal op het perceel gelegen te 2801 Mechelen, Ten Doorn z.n., met als kadastrale omschrijving afdeling 7, sectie B, nummer 271.
2. De Raad beveelt de verwerende partij om een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de aanvrager 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 8 mei 2018 door de negende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de negende kamer,

Yannick DEGREEF

Geert DE WOLF