## RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

#### **ARREST**

nr. A/2012/0303 van 30 juli 2012 in de zaak 2009/0104/A/1/0108

In zake:	de bvba met zetel te
	verzoekende partij
	tegen:
	de deputatie van de provincieraad van WEST-VLAANDEREN
	verwerende partij

#### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 9 december 2009, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 19 november 2009.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Damme van 24 juli 2009 ontvankelijk, maar ongegrond verklaard.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het uitbreiden van een bestaande stal met een stalling voor weidedieren.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te en met als kadastrale omschrijving en met als kadastra

# 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 laattijdig een wederantwoordnota ingediend en de Raad weert deze nota dan ook uit de debatten.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 14 juni 2010, waarop de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Eddy STORMS heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partij en de verwerende partij zijn schriftelijk verschenen.

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.

#### III. FEITEN

Op 13 maart 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Damme een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor "het uitbreiden van een bestaande stal met een stalling voor weidedieren".

Er is de volgende voorgeschiedenis met betrekking tot het perceel en het voorwerp van de aanvraag:

- de verwerende partij weigert een eerste variant van de huidige aanvraag een eerste keer op 23 mei 2002 en de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, heeft het beroep tot vernietiging van deze weigeringsbeslissing afgewezen omwille van procedurefouten;
- de verwerende partij weigert een tweede variant van de huidige aanvraag op 19 oktober 2006.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan 'Brugge-Oostkust', gelegen in landschappelijk waardevol 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.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling West-Vlaanderen, adviseert ongunstig op 1 juli 2009.

Het Agentschap voor Natuur en Bos adviseert gunstig op 21 november 2008.

De Damse Polder adviseert gunstig op 29 oktober 2008.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Damme weigert op 10 juli 2009 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij, met als motivering:

"

De aanvraag dient getoetst aan 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" die een leidraad is maar niet bindend:

- De stalling staat niet op de huiskavel maar op de aangrenzende weide. Volgens de aanvrager staat de stalling op ongeveer 24 m van de woning. De stalling is dus wel in de onmiddellijke omgeving (op minder dan 30 m) van de woning ingeplant. In dit geval mag de stalling een permanent karakter hebben.
- De inkadering door middel van een streekeigen beplanting is aangewezen. Dit wordt als voorwaarde opgelegd bij eventuele vergunning.

- Volgens de nota punt 6 bezit de aanvrager 25 schapen, volgens de nota van de bouwheer onderaan de beschrijvende nota gaat het om 30 schapen. Om het bezit van deze dieren te staven heeft de aanvrager foto's van de schapen toegevoegd. Deze bewijsvorm is onvoldoende.

Bij de brief van de aanvrager van 21 januari 2009 is een bewijsstuk voor 12 schapen gevoegd.

Volgens punt 2 van de aangepaste conceptnota van 13 maart is de graasoppervlakte 14.000 m².

Voor kleine weidedieren is een graasoppervlakte van 250 tot 500 m² per dier vereist, met een maximum van 20 weidedieren per hectare.

De aanvrager stelt in de aangepaste documenten over 30 schapen te beschikken. Voor 30 schapen dient de aanvrager dus over 1,5 ha weiland te beschikken waar niet aan voldaan wordt met 14.000 m² weiland.

- De omvang van de stalling moet in verhouding staan tot het aantal kleine weidedieren. Afhankelijk van de schofthoogte is een stallingoppervlakte van 2 m² per klein weidedier toegelaten met een maximum van 40 m² per hectare.

Voor 30 bewezen kleine weidedieren is mits voldoende oppervlakte graasweide een stallingoppervlakte van 60 m² mogelijk. Daarnaast kan een kleine voederberging voor stro en hooi aanwezig zijn in de stal.

De aanvrager vraagt met de uitbreiding aan:

- twee sassen van samen 12  $m^2$  en een stallingoppervlakte van 68  $m^2$ , samen met ongeveer 80  $m^2$ ,
- een gelijkvloerse voederberging van ongeveer 6 m²,
- op de verdieping een hooizolder van ongeveer 45 m² vloeroppervlakte gemeten tussen de spantstaanders.

De met de uitbreiding gevraagde totale stallingoppervlakte van 68 m², volgens de aangepaste tekening bij conceptnota van 13 maart 2009 nog 61 m², maar steeds 81 m² inclusief de sassen, voldoet niet aan het criterium van maximum 60 m² (30 x 2 m²).

De voederberging gelijkvloers en op de verdieping samen zijn ongeveer 51 m² en eveneens vrij ruim. De gelijkvloerse voederberging is eigenlijk overbodig.

In de aanvullende documenten wordt ook gesteld dat het hooi dat niet kan gestockeerd worden door de boer die hooit, wordt overgekocht, wat erop wijst dat er meer is dan nodig voor de schapen. De aangepaste conceptnota en brief van de aanvrager vermelden overigens verschillende hoeveelheden hooi en stro.

- De stalling wordt geïntegreerd tussen twee gebouwen. De ruimtelijke draagkracht wordt door de uitbreiding van de stalling niet overschreden. De stalling krijgt een permanent karakter en bestaat uit 1 bouwlaag met zadeldak. De materialen, vorm en architectuur van de stalling passen in de open ruimte. Er is evenwel een aanzienlijke

schaalvergroting door het creëren van een gebouw van 20 m lengte. De aanvrager gebruikt dezelfde materialen voor de uitbreiding als deze van de bestaande bijgebouwen.

- De aanvraag voldoet bijgevolg niet aan de voorwaarden van de omzendbrief.

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 19 augustus 2009 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

In een interne nota van onbekende datum stelt de Dienst Vergunningen, Sectie Ruimtelijke Ordening, voor het beroep ongegrond te verklaren en de vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 27 oktober 2009 beslist de verwerende partij op 19 november 2009 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren:

# Bespreking van het dossier

# 3. <u>Inhoudelijke bespreking</u>

## a. Juridische grondslag en beoordeling

De plaats van de aanvraag is gelegen in de aanvraag is gelegen in een waardevol landschap tussen de en het een bevoorden op het grensland tussen Vlaanderen en Nederland. Bouwplaats is reeds bebouwd met een zonevreemde woning en 2 bijgebouwen (een schaapstal en een bergruimte) die verbonden worden met een pergola en een achterwand.

Het ontwerp voorziet het uitbreiden van een bestaande stal met een stalling voor weidedieren (schapen). De schapenstal wordt voorzien tussen de bestaande stal en de bestaande bergplaats voor een tractor en tuinmateriaal. De uitbreiding heeft een oppervlakte van 46 m² en wordt gerealiseerd door het doortrekken van het zadeldak van de twee bijgebouwen en door het voorzien van een voorgevel. De bestaande achterwand en de bestaande betonvloer worden behouden. De stalling voor weidedieren heeft na uitbreiding een totale oppervlakte van 87m². Boven de nieuwe stallingsruimte is een uitbreiding van de bestaande hooizolder voorzien. De materialen van de uitbreiding zijn identiek aan deze van de bestaande bijgebouwen: een hellend dak in bruinrode dakpannen en een wit geverfde gemetste voorgevel. De bestaande te behouden achtergevel bestaat uit een groen geverfde gemetselde wand.

..

Volgens de plannen van de huidige aanvraag wordt de uitbreiding enkel gebruikt als schapenstalling en niet meer voor het onderbrengen van een hooiwagen en een mobiele lift.

In huidige aanvraag worden niet langer dakvlakvensters voorzien en de in de vorige aanvraag geplande kantelpoort werd aangepast naar een tweedelige staldeur.

De aanvraag is gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied volgens het gewestplan. De aanvraag heeft geen betrekking op professionele (para)-agrarische activiteiten. Dit wordt ook bevestigd in het ongunstig advies van het Departement Landbouw en Visserij.

Het decreet voorziet geen mogelijkheden om een bestaande stal voor hobbylandbouw uit te breiden in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. In het kader van het dierenwelzijn laten omzendbrieven onder bepaalde voorwaarden toch stallen toe.

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, geeft enkele richtinggevende cijfers voor schapen:

. . .

De aanvrager stelt te beschikken over 1,4 ha graasweiden. Voor 1,4 ha graasweiden kan volgens de omzendbrief slechts maximum 56 m² (maximum 40 m² per ha) stallingsoppervlakte voorzien worden. De stallingsoppervlakte bedraagt na uitbreiding ca 63 m² exclusief de sassen, de voederberging en de hooizolder. Wanneer de sassen wel worden meegerekend heeft men een oppervlakte van ca 74 m² na uitbreiding. De bestaande stallingsoppervlakte bedraagt exclusief de sas, de voederberging en de hooizolder ca 26 m². Met sas bedraagt de bestaande stallingsoppervlakte ca 32 m².

Over het aantal schapen is er onduidelijkheid. In de aanvraag is er zowel sprake van 30 schapen als van 25 schapen. Er werd echter slechts een bewijs geleverd voor het houden van 12 schapen. Tijdens een telling op 15 december uitgevoerd door de Dierengezondheidszorg Vlaanderen werden er namelijk 12 schapen geteld.

Voor 12 schapen kan de stallingsoppervlakte volgens de omzendbrief slechts 24 m² (2 m² per schaap) bedragen. Bijgevolg is de bestaande infrastructuur voldoende voor het aantal schapen zodat een uitbreiding absoluut niet te verantwoorden is.

Betrokken omzendbrief moet trouwens beperkend geïnterpreteerd worden gezien deze mee mogelijkheden biedt dan decretaal of via uitvoeringsbesluiten is vastgelegd.

. . .

# b. Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Vermits de bestaande stallingsoppervlakte voldoende groot is in verhouding tot het aantal schapen is het onaanvaardbaar om een bijkomende uitbreiding te gaan voorzien.

## c. Conclusie

De aanvraag is gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied volgens het gewestplan. De aanvraag heeft geen betrekking op professionele (para-)agrarische activiteiten. Dit wordt ook bevestigd in het ongunstig advies van het Departement Landbouw en Visserij.

Het decreet voorziet geen mogelijkheden om een bestaande stal voor hobbylandbouw uit te breiden in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. In het kader van het dierenwelzijn laten omzendbrieven onder bepaalde voorwaarden toch stallen toe.

De aanvrager stelt te beschikken over 1,4 ha graasweiden. Voor 1,4 ha graasweiden kan volgens de omzendbrief slechts maximum 56 m² (maximum 40 m² per ha) stallingsoppervlakte voorzien worden. De stallingsoppervlakte bedraagt na uitbreiding ca 63 m² exclusief de sassen, de voederberging en de hooizolder. Wanneer de sassen wel worden meegerekend heeft men een oppervlakte van ca 74 m² na uitbreiding. De bestaande stallingsoppervlakte bedraagt exclusief de sas, de voederberging en de hooizolder ca 26 m². Met sas bedraagt de bestaande stallingsoppervlakte ca 32 m².

Over het aantal schapen is er onduidelijkheid. In de aanvraag is er zowel sprake van 30 schapen als van 25 schapen. Er werd echter slechts bewijs geleverd voor het houden van 12 schapen. Tijdens een telling op 15 december uitgevoerd door de Dierengezondheidszorg Vlaanderen werden er namelijk 12 schapen geteld.

Voor 12 schapen kan de stallingsoppervlakte volgens de omzendbrief slechts 24 m² (2 m² per schaap) bedragen. Bijgevolg is de bestaande infrastructuur voldoende voor het aantal schapen zodat een uitbreiding absoluut niet te verantwoorden is.

Betrokken omzendbrief moet trouwens beperkend geïnterpreteerd worden gezien deze meer mogelijkheden biedt dan decretaal of via uitvoeringsbesluiten is vastgelegd ..."

Dit is de bestreden beslissing.

#### IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT VERNIETIGING

## A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De verwerende partij heeft de bestreden beslissing per aangetekende brief van 23 november 2009 betekend aan de verzoekende partij, die dan ook tijdig beroep heeft ingesteld bij aangetekende brief van 9 december 2009.

# B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

De verzoekende partij is de aanvrager van de vergunning en beschikt conform artikel 4.8.16, §1, 1° VCRO over het vereiste belang.

# C. Ontvankelijkheid wat betreft het voorwerp van het beroep

Standpunt van de partijen

1.

Volgens het verzoekschrift is het beroep zowel gericht tegen de beslissing van 10 juli 2009 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Damme als tegen de beslissing van 19 november 2009 van de verwerende partij.

2.

De verwerende partij stelt dat uit het verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partij aanstuurt op een onderzoek ten gronde van de toelaatbaarheid van de aanvraag door de Raad, die daarvoor als administratief rechtscollege echter niet bevoegd is.

#### Beoordeling door de Raad

1.

Conform artikel 4.8.1, tweede lid, 1° VCRO spreekt de Raad zich als administratief rechtscollege uit over beroepen die worden ingesteld tegen vergunningsbeslissingen, zijnde uitdrukkelijke of stilzwijgende bestuurlijke beslissingen, genomen in laatste administratieve aanleg, betreffende het afleveren of weigeren van een vergunning.

De beslissing van 10 juli 2009 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Damme is echter geen in laatste administratieve aanleg genomen vergunningsbeslissing en het beroep is dan ook onontvankelijk voor zover het gericht is tegen deze beslissing. Het voorwerp van het beroep is beperkt tot de beslissing van de verwerende partij van 19 november 2009.

2.

De verzoekende partij vraagt vooreerst de vernietiging van de bestreden beslissing en dit beroep is uiteraard, gelet op artikel 4.8.1, tweede lid VCRO, ontvankelijk.

Voor zover de verzoekende partij aan de Raad echter vraagt om 'opnieuw wijzende, de gevraagde en ingediende bouwvergunning aan Euro Trans Lloyd Ag bvba toe te kennen', oordeelt de Raad dat dit onderdeel van het beroep manifest onontvankelijk is.

De Raad heeft immers, als administratief rechtscollege, alleen een vernietigingsbevoegdheid en vernietigt een bestreden beslissing, wanneer de Raad, na een legaliteitstoets, vaststelt dat de bestreden vergunningsbelissing onregelmatig is (artikel 4.8.3, §1 VCRO). Ook de aan de Raad toegekende opportuniteitstoets van de kennelijke onredelijkheid of onzorgvuldigheid van de toetsing, door de overheid, aan de goede ruimtelijke ordening (artikel 4.8.3, §2 VCRO), verleent de Raad niet de bevoegdheid om zelf een vergunning te verlenen of om aan een overheid een injunctie te geven om een positieve beslissing te nemen.

## V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT VERNIETIGING

## **Enig middel**

Standpunt van de partijen

In een enig middel roept de verzoekende partij de volgende schendingen in:

"... 01.

De omzendbrief van 25 januari 2002 heeft betrekking tot richtlijnen voor de beoordeling van aanvragen om een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen en oprichten van stallingen voor weidedieren;

deze omzendbrief heeft niets te zien met het aantal schapen, die de aanvrager bezit op het ogenblik van de indiening van zijn vergunning;

02. de basiselementen van deze omzendbrief zijn:

## A. een stalling:

de definitie van stalling volgens woordenboek Van Dale is: "om sloten en overdekte ruimte voor het houden van vee"

Deze gesloten ruimte voor dieren mag daarnaast voorzien worden van een bergruimte voor voeder en andere nuttige bijhorigheden waaronder materiaalberging voor het onderhoud van de weide, ... de verzorging van de dieren; beperkte mestopslag enz.;

de toegang tot de stalling of het sas is niet inbegrepen in de gesloten ruimte uitsluitend en alleen bestemd voor het vrije verkeer van de schapen (in de winter voorzien met stro)

een bergruimte mag geschat worden op 5 m² per dier

B.weidedieren houden en over voldoende graasweiland beschikken.

het is verkeerd te gaan oordelen om de gegrondheid van de aanvraag te onderzoeken hoeveel weidedieren er op dat ogenblik zijn;

er moet echter geoordeeld worden op basis van:

Heeft de aanvrager graasweiland en hoeveel en voldoende voor zoveel (aantal) dieren;

Vervolgens dient dan de vraag gesteld te worden hoeveel stalling nodig om deze schapen, die nodig zijn voor het onderhoud van dat graasweiland, te kunnen herbergen.

. . .

De bestendige Deputatie van West-Vlaanderen redeneert in strijd met de omzendbrief van 25 januari 2002 gezien zij vermengt de stalling of een gesloten ruimte uitsluitend en alleen bestemd voor de schapen enerzijds en de bergruimte anderzijds. Men kan effectief de schapen niet toelaten tot een bergruimte waar zij ten nadele van hun gezondheid toegang zouden hebben tot krachtvoer, medicaties.

Voorts aanvaardt men dat het bewijs wordt geleverd van het houden van schapen maar redeneert men in strijd met bovengenoemde omzendbrief dat op het ogenblik van de aanvraag van een vergunning voor bouw of uitbreiding men in het bezit zou moeten zijn van dit aantal dieren. Dit is niet gestipuleerd in deze omzendbrief en is trouwens ook onmogelijk omdat men dan in strijd zou zijn met de bescherming van deze dieren daar zij nog niet over de nodige stallingsruimte beschikken.

#### Besluit:

. . .

Dat haar aanvraag voor uitbreiding van 30,20 m² stalling of gesloten ruimte voor schapen gegrond is;

Gezien verzoekster dan kan beschikken over in totaal 56 m² stalling plus een daarbij horende sas en bergruimte, wat hen zal toelaten 28 schapen te stallen die nodig zijn voor het onderhoud van 14.000 m² weiland en dus in overeenstemming is met de omzendbrief van 25 januari 2002.

..."

De verwerende partij antwoordt hierop:

"

Verzoekster is niet meer ernstig wanneer zij stelt dat de omzendbrief nergens stelt dat bewijs moet geleverd worden van het aantal dieren. De berekening van de toegelaten oppervlakte dient immers te gebeuren volgens het aantal dieren. Indien de stelling van verzoekster wordt gevolgd zou dat betekenen dat het bewijs van een handvol dieren volstaat om meteen een stal met de maximumoppervlakte te zetten, zolang men maar genoeg graasweide kan bewijzen!

De omzendbrief is er gekomen vanuit de bezorgdheid voor het dierenwelzijn. In haar verzoekschrift gaat verzoekster uit van een hele andere zorg: het onderhoud van het weiland! Zij stelt immers: "Vervolgens dient dan de vraag gesteld hoeveel stalling nodig is om deze schapen, die nodig zijn voor het onderhoud van het graasweiland, te kunnen herbergen" (sic). Verzoekster rekent omgekeerd: op 1,4 ha kan men over 28 schapen beschikken, waaruit verzoekster concludeert dat zij 56 m² stalling nodig heeft. Dit is een sofistische redenering.

De deputatie stelde vast dat verzoekster maar bewijs kon voorleggen van 12 schapen, en oordeelde dan ook overeenkomstig de richtlijnen van de omzendbrief en in alle redelijkheid dat de bestaande stalling voldoende groot is voor dit aantal dieren.

..."

#### Beoordeling door de Raad

De verwerende partij overweegt in de bestreden beslissing onder meer dat het perceel, waarop de aanvraag betrekking heeft, gelegen is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en dat de aanvraag geen betrekking heeft op professionele (para-)agrarische activiteiten.

De verzoekende partij betwist deze vaststelling niet.

De aanvraag voldoet dus niet aan de gewestplanbestemming, zodat de verwerende partij de aanvraag terecht heeft geweigerd en dit weigeringsmotief volstaat om de bestreden beslissing te dragen.

Nu de strijdigheid met de gewestplanbestemming het determinerend motief is van de bestreden beslissing, zijn de overige overwegingen in de bestreden beslissing overtollige motieven. Het enig middel beperkt zich tot het uiten van kritiek op deze overtollige motieven.

Het middel en het beroep is dan ook ongegrond, omdat kritiek op overtollige motieven niet tot een vernietiging kan leiden.

#### OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

- Het beroep is onontvankelijk voor zover het gericht is tegen het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Damme van 10 juli 2010 en voor zover aan de Raad gevraagd wordt een vergunning te verlenen; voor het overige is het beroep ontvankelijk, maar ongegrond.
- 2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 30 juli 2012, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, eerste kamer, samengesteld uit:

Eddy STORMS, voorzitter van de eerste kamer,

met bijstand van

Katrien VISSERS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier, De voorzitter van de eerste kamer,

Katrien VISSERS Eddy STORMS