

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2014/0194 van 18 maart 2014
in de zaak 1213/0221/A/4/0203

In zake: de heer **Guido VAN DE STEEN**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Sofie BOEYKENS
kantoor houdende te 9000 Gent, Molenaarsstraat 111/1A
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **OOST-VLAANDEREN**

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 4 december 2012, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 18 oktober 2012.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wetteren van 8 juni 2012 verworpen.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het aanleggen van een drafbaan.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te Wetteren, Hofmeers 23 en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie G, nummer 342D.

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 partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 17 december 2013, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Nathalie DE CLERCQ heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende en verwerende partij zijn schriftelijk verschenen.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

Op 23 maart 2012 (datum van de verklaring van volledigheid) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wetteren een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“de aanleg van een drafbaan voor paarden in een graasweide”*.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan ‘Gentse en Kanaalzone’, gelegen in agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 1 april 2012 tot en met 30 april 2012, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling brengt op 4 april 2012 een ongunstig advies uit dat luidt als volgt:

“... ”

De bovenvermelde adviesaanvraag werd uit landbouwkundige oogpunt en uit oogpunt van een duurzame plattelandsontwikkeling onderzocht en er wordt een ongunstig advies gegeven.

Het betreft hier een tuinbouwer die voor zijn hobby paarden houdt en hiervoor een trainingspiste wil aanleggen. Gezien dit niet kadert in een professionele paardenkweek kan dit in landbouwzone enkel worden aanvaard op een bestaande huiskavel waar geen nieuwe landbouwstructuren in het gedrang komen wat hier niet het geval is; er wordt een gaaf landbouwgebruik teniet gedaan voor niet agrarisch gebruik.

... ”

De dienst leefmilieu van de gemeente Wetteren verleent op 4 mei 2012 een gunstig advies uit dat luidt als volgt:

“... ”

2. Beschrijving huidige omgeving

Op het perceel 342D staat momenteel enkel een schuilhok voor paarden in een graasweide. De graasweide is voorzien van een afsluiting en is omgeven door groenelementen (haag en/of bomenrij). Op zo'n 200m van de voorziene locatie voor de drafweide ligt volgens het gewestplan groengebied, nl. de vallei van de Molenbeek. De woning van de aanvragers bevindt zich op 30m en de volgende dichtst bijzijnde woning bevindt zich op 70m.

Het perceel bestaat volgens de biologische waarderingskaart uit een complex van biologisch minder waardevolle en waardevolle elementen. Het is een soortenarm permanent cultuurgrasland met een bomenrij met dominantie van wilg.

3. Beschrijving en evaluatie van de aanvraag

Enkel de drafbaan zelf, nl. een ovalen zone van 2,80m breedte, wordt aangelegd in waterdoorlatende en verwijderbare elementen. De drafbaan zal een oppervlakte hebben van 268m² (t.o.v. 800m² in de vorige aanvraag). De drafbaan zal bestaan uit draineerbuizen, 15cm gebroken betonpuin, geotextiel en 15cm gewassen scheldezand. De binnenzone van de drafbaan blijft ongewijzigd, dus grasland.

De weide is geen historisch permanent grasland. Het is dus volgens het natuurdecreet niet verboden om een deel van het grasland om te zetten in een drafbaan. Er is ook geen natuurvergunning/melding nodig voor de wijziging van de vegetatie "grasland" in agrarisch gebied.

De drafbaan zal door een groenscherm (haag) niet zichtbaar zijn vanop de openbare weg.

4. Advies dienst Leefmilieu

Aangezien de drafbaan:

- aansluit aan bij het tuinbouwbedrijf;*
 - niet aangelegd wordt op een historisch permanent grasland, maar in een soortenarm cultuurgrasland;*
 - de impact op de natuurelementen beperkt blijft;*
- adviseert de dienst Leefmilieu **gunstig**.*

...

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar brengt op 5 juni 2012 een ongunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wetteren weigert op 8 juni 2012 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college motiveert haar beslissing als volgt:

" ...

Beschrijving van de bouwplaats, de omgeving en de aanvraag (+eventueel historiek)

Historiek

B/2011/108-aanleggen drafbaan voor paarden in grasweide-Weigering verleend door de Deputatie op 15/12/2011

Beschrijving

Het betreft hier een bebouwd perceel gesitueerd aan een goed uitgeruste gemeenteweg en gelegen buiten het centrum van Wetteren. De omgeving wordt gekenmerkt door agrarische bedrijfsgebouwen en open bebouwingen. De bestaande bebouwing betreft een schuilhok voor weidedieren.

De aanvraag betreft het aanleggen van een drafbaan voor paarden. De drafbaan komt in de graasweide rechts van de bedrijfswoning. De drafbaan komt op 5m van de linker perceelsgrens en op 11m van de voorste perceelsgrens (10m van de afsluiting). De drafbaan zal bestaan uit een ovaalvormige strook met een breedte van 2,80m. Het ovaal heeft een volledige breedte van 20m en een lengte van 40m. Enkel de strook van 2,80m wordt afgegraven en aangelegd in waterdoorlatende materialen, nl. gebroken betonpuin als onderlaag (met tussen draineerbuizen), een zeil geotextiel en 15cm scheldezand. De drafbaan wordt niet overdekt.

Verenigbaarheid met voorschriften inzake ruimtelijke ordening (ruimtelijke uitvoeringsplannen, plannen van aanleg, verkavelingsvoorschriften, verordeningen, ...

De aanvraag is principieel niet in overeenstemming met het geldende plan. Er wordt o.b.v. artikel 4.4.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening een afwijking gevraagd op de bestemmingsvoorschriften. Dit artikel biedt de mogelijkheid om in alle bestemmingsgebieden recreatief medegebruik te toe laten. Dit artikel houdt echter wel als voorwaarde in dat de ingreep de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang mag brengen. Het perceel maakt deel uit van een onaangetast agrarisch gebied met veel beroepslandbouw. De drafbaan betreft op zichzelf wel een lineaire infrastructuur, maar wordt voorzien over een deel van het perceel dat een totale breedte heeft van 20m en een lengte van 40m. Het middelste gedeelte wordt niet uitgegraven noch verhard, maar kan ook niet meer dienen om een agrarische activiteit op uit te oefenen. Door de permanente aanwezigheid van de drafbaan wordt het feitelijke gebruik van dit deel van het perceel uitgesloten. De verwezenlijking van de algemene bestemming wordt hier wel degelijk in het gedrang gebracht. Daarnaast betreft het gebruik van de drafbaan slechts een privaat-recreatief gebruik.

...

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 11 juli 2012 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 11 september 2012 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 11 september 2012 beslist de verwerende partij op 18 oktober 2012 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

1. Feitelijke en juridische gronden

...

1.1 Planologische voorschriften

- *Het perceel ligt binnen de perimeter van het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgesteld gewestplan Gentse en Kanaalzone.
De bouwplaats ligt in agrarisch gebied;*
- ...
- *Het terrein ligt niet binnen de grenzen van een bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan dat de bestemming van dit terrein wijzigt, noch in een verkaveling.*

...

1.4 Historiek

Op 29 augustus 2008 verleende het college van burgemeester en schepenen een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een schuilhok voor weidedieren.

Op 15 december 2011 weigerde de bestendige deputatie een stedenbouwkundige vergunning voor het aanleggen van een drafbaan in een graasweide.

1.5 Beschrijving van de omgeving, de bouwplaats en het project

De bouwplaats is gelegen ten zuidoosten van het centrum van Wetteren, in een uitgesproken landelijke omgeving. De omgeving wordt gekenmerkt door agrarische bedrijfsgebouwen en open bebouwingen.

Het terrein is te bereiken via een aarden zijweg van de Hofmeers.

Op 250 m noordoostelijk van de voorziene aanvraag ligt een groengebied, namelijk de vallei van de Molenbeek.

De bouwplaats is een graasweide, perceel 342d, waarop zich een schuilhok voor weidedieren bevindt. De graasweide is voorzien van een afsluiting en is omgeven door groenelementen. Op de percelen links naast de betreffende graasweide zijn het tuinbouwbedrijf en de bedrijfswoning van de aanvragers gelegen.

De aanvraag beoogt het aanleggen van een drafbaan voor paarden in de graasweide.

De drafbaan wordt aangelegd in waterdoorlatende en wegneembare materialen (gebroken betonpuin als onderlag, een zeil geotextiel en 15 cm scheldezand) en zal bestaan uit een ovaalvormige strook van 2,80m breed (overmeten 20m op 40m). De drafbaan wordt niet overdekt.

De drafbaan wordt ingeplant op 5m van de linker perceelsgrens en op 11m van de voorste perceelsgrens (10m van de afsluiting).

De piste wordt aangevraagd in functie van de bewegingsmogelijkheden van 2 paarden, eigendom van aanvrager.

...

2. Motivering

...

2.2 De juridische aspecten

De aanvraag wordt aangevraagd in functie van de bewegingsmogelijkheden van 2 paarden, eigendom van aanvrager, en is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven. De drafbaan staat immers niet in functie van enig agrarisch of para-agrarisch bedrijf, aangezien er geen paarden worden gefokt of gehouden als beroepsactiviteit. Ze heeft een louter recreatieve functie.

Enkel bij als para-agrarische bedrijven te beschouwen paardenhouderijen met minsten 10 paarden, waarbij de hoofdactiviteit gericht is op het fokken en/of houden van paarden en eventueel bijkomend op het africhten, opleiden en/of verhandelen ervan kunnen dergelijke aanhorigheden als zone-eigen beschouwd worden.

De drafbaan heeft voor de aanvragers een louter recreatieve functie, en is bijgevolg niet bestemmingsconform.

Er kan geen toepassing gemaakt worden van art. 4.4.4. § 1 van de codex, zoals voorgesteld in het beroepschrift. Dit artikel bepaalt dat:

...

Het gaat in voorliggend geval niet om sociaal-cultureel of recreatief medegebruik, maar om een drafbaan die louter voor eigen gebruik een recreatieve functie zal vervullen en dus geenszins gericht is op een sociaal-culturele of recreatieve functie voor de bevolking in het algemeen.

2.3 De goede ruimtelijke ordening

Gelet op de hiervoor aangehaalde legaliteitsbelemmering, zijn verder opportuniteitsafwegingen niet meer aan de orde.

..."

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De bestreden beslissing is aan de verzoekende partij betekend met een aangetekende brief van 23 oktober 2012.

Het beroep, ingediend met een aangetekende brief van 4 december 2012, is tijdig.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

De verzoekende partij is de aanvrager van de vergunning en beschikt op grond van artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 1° VCRO over het vereiste belang.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

In dit middel voert de verzoekende partij de schending aan van de formele motiveringsplicht.

De verzoekende partij zet uiteen:

“ ...

§12. *Zowel in de juridische motiveringsnota gevoegd bij de aanvraag, als in het beroepschrift wordt gesteld dat een drafbaan aanvaardbaar is conform de bepalingen van artikel 4.4.4. Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (verder VCRO) en perfect past binnen de context van het KB 28 december 1972 (...).*

Door de aanvragers/beroepsindieners, werd terzake een uitgebreid argumentatie ontwikkeld met betrekking tot de volgende punten van het artikel 4.4.4 VCRO: (1) recreatief medegebruik, (2) beperkte impact, (3) verwezenlijking van de algemene bestemming komt niet in het gedrang.

Tevens werd door de aanvragers/beroepsindieners ook uitgebreid standpunt ingenomen omtrent de toepassing van de Omzendbrief RO/2002/01 en het KB 28 december 1972.

Reeds in eerste aanleg, werd een gunstig advies verleend door de Afdeling Duurzame Landbouw, een advies dat zonder meer in eerste als in tweede aanleg ter zijde werd geschoven.

... ”

§ 14. *De bestreden beslissing volstaat met een loutere overname van het verslag van de Provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar, zonder de door de aanvragers/beroepsindieners ontwikkelde argumentatie ook maar enigszins te weerleggen noch te ontmoeten.*

Geenszins wordt ingegaan op de toepassing van artikel 4.4.4. VCRO, de toepassing van de Omzendbrief RO/2002/01 en het KB 28.12.1972.

... ”

De verwerende partij repliceert:

“ ...

Vooreerst dient opgemerkt dat wanneer de deputatie uitspraak doet, op basis van artikel 4.7.21, §1 en 4.7.23, §1 VCRO, over een bij haar ingesteld beroep tegen een beslissing van het college van burgemeester en schepenen, zij optreedt als orgaan van actief bestuur en niet als administratief rechtscollege. Tengevolge van het devolutief karakter van het beroep onderzoekt zij de aanvraag in haar volledigheid, en dit op grond van een eigen beoordeling van de ganse aanvraag, zowel wat de legaliteit als de opportuniteit van de aanvraag betreft.

De motiveringsplicht die op de verwerende partij rust, impliceert niet dat zij, als vergunningverlenend bestuursorgaan, alle tot staving van het administratief beroep aangevoerde middelen of argumenten rechtstreeks en punt na punt moet beantwoorden, noch is zij gebonden door de motivering van de bestreden beslissing (...).

Verder moet worden gesteld dat de deputatie wel degelijk heeft aangeduid waarom de vergunning niet kon worden verleend, waarbij de argumenten van verzoekende partij werden weerlegd.

Zo kan men in het punt 1.1 van het besluit lezen dat de bouwplaats gelegen is in agrarisch gebied en welke constructies in een dergelijk gebied toelaatbaar zijn.

In het punt 1.8 van het besluit werden de argumenten van appellanten uitvoerig weergegeven. Na een motivering betreffende de watertoets, oordeelde de deputatie in verband met de juridische aspecten het volgende:

...

In tegenstelling tot wat verzoekende partij beweert, heeft de deputatie wel degelijk geantwoord op haar argumenten betreffende het gewestplan en het artikel 4.4.4 §1 VCRO. Zij oordeelde evenwel dat de aanvraag niet in overeenstemming was met de geldende regelgeving.

Daar waar verzoekende partij beweert dat het gunstig advies van de Afdeling Duurzame Landbouw ter zijde werd geschoven, verwijzen we naar het punt 1.3.1 van het bestreden besluit waarin het hiernavolgende **ongunstig** advies van de betrokken dienst werd geciteerd:

... ”

De verzoekende partij dupliceert in haar wederantwoordnota:

“ ...

Waar artikel 4.4.4., § 1 VCRO nog vermeld wordt in de bestreden beslissing, **wordt met geen woord gerept over de gesitueerde rechtspraak en rechtsleer aangaande de verenigbaarheid (“bestemingsongevoeligheid”) van beperkte recreatieve infrastructuur met de gewestplanbestemming “agrarisch gebied”.**

Enkel wordt gesteld dat dergelijke verenigbaarheid slechts aanvaard kan worden bij paardenhouderijen met minstens 10 paarden.

Deze loutere bewering wordt **op geen enkele rechtsgrond gesteund** (zulks is ook niet mogelijk, omwille van het stilzwijgen in het Inrichtingsbesluit en de VCRO dienaangaande). Aldus wordt kennelijk gezondigd tegen het beginsel dat een individuele bestuurshandeling de **juridische** en de feitelijke overwegingen moet opnemen die aan de

beslissing ten grondslag liggen; “wanneer slechts een van de twee elementen worden vermeld, is de motivering onvoldoende” (...).

...

Beoordeling door de Raad

1.

De aanvraag betreft de aanleg van een drafbaan in agrarisch gebied.

Het weigeringsmotief in de bestreden beslissing steunt essentieel op de vaststelling dat het aangevraagde niet in functie staat van een agrarische of para-agrarische activiteit, maar integendeel betrekking heeft op een eigen hobbyactiviteit van de aanvrager. Het aangevraagde wordt om die reden strijdig geacht met de bestemming agrarisch gebied en niet beschouwd als gericht op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik, zoals bedoeld wordt in artikel 4.4.4, § 1 VCRO.

2.

Art. 4.4.4, §1, eerste lid VCRO bepaalt dat in alle bestemmingsgebieden, naast de handelingen die gericht zijn op de verwezenlijking van de bestemming, ook handelingen kunnen worden vergund die gericht zijn op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik, voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

3.

De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen bepalen dat eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking die uitgaan van een bestuur en die beogen rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuursorganen of voor een ander bestuur, uitdrukkelijk moeten worden gemotiveerd, dat in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moeten worden vermeld die aan de beslissing ten grondslag liggen en dat deze afdoende moeten zijn.

Wanneer de verwerende partij als vergunningverlenend bestuursorgaan in administratief beroep uitspraak doet over een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning treedt zij niet op als administratief rechtscollege, maar als orgaan van het actief bestuur. Dit betekent dat zij, om te voldoen aan de haar opgelegde motiveringsverplichting, er niet toe gehouden is al de in het beroep aangevoerde argumenten te beantwoorden. Het volstaat dat zij in de beslissing duidelijk aangeeft door welke, met de ruimtelijke ordening verband houdende redenen, zij is verantwoord.

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing uitdrukkelijk waarom voor de aanvraag geen toepassing gemaakt kan worden van artikel 4.4.4 VCRO, met name omdat de drafbaan in functie staat van de eigen hobbyactiviteit van de aanvrager en derhalve niet kan beschouwd worden als recreatief medegebruik. De verwerende partij motiveert derhalve uitdrukkelijk en afdoende waarom artikel 4.4.4 VCRO niet kan toegepast worden.

4.

De dupliek van de verzoekende partij in de wederantwoordnota dat de verwerende partij in de bestreden beslissing niets vermeldt over de bestemmingsongevoeligheid van het aangevraagde, betreft aanvullende kritiek die niet voor het eerst kan aangevoerd worden in de wederantwoordnota.

5.

Volledigheidshalve, en voor zover de verzoekende partijen dit bedoelen als een middelonderdeel, dient vastgesteld te worden dat, anders dan dat ze beweren, de afdeling Duurzame landbouwonwikkeling het aangevraagde niet gunstig maar wel ongunstig adviseerde.

6.

Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

In dit middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 4.4.4, § 1 VCRO.

De verzoekende partij zet uiteen:

“ ...

§16. *In het beroepschrift wordt uitdrukkelijk geargumenteed dat de aangevraagde drafbaan aanvaardbaar is in het licht van artikel 4.4.4., § 1 VCRO (verder “VCRO”) en dit om navolgende redenen:*

*Volgens **art. 4.4.4. VCRO** zijn in alle bestemmingsgebieden, naast de realisatie van op de bestemming gerichte handelingen, ook handelingen toegelaten die zijn gericht op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik, voor zover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.*

§17. *Het **criterium “recreatief medegebruik”** dient gelezen in de geest van het decreet, zoals uiteengezet in de memorie van toelichting bij het wijzigingsdecreet van 27 maart 2009 dat aanleiding heeft gegeven tot de opmaak van de VCRO.*

Voormelde toelichting verduidelijkt als volgt:

...

Het begrip “medegebruik” wordt door de decreetgever uitdrukkelijk omschreven als het gebruik naast datgene wat gericht is op de realisatie van de gebiedsbestemming.

Het begrip wordt aldus in stedenbouwkundige zin gehanteerd en heeft betrekking op de complementaire stedenbouwkundige invulling van het terrein, dat naast de eigenlijke bestemming, mede gebruikt kan worden voor recreatieve doeleinden.

Geenszins duidt het begrip “medegebruik” op de noodzakelijke inrichting als collectieve voorziening.

Dit blijkt des te meer uit de gegeven voorbeelden: motorcross, waterskiën e.d.m. staan niet open voor het algemeen publiek gebruik.

Ook uit de rechtspraak van uw Raad kan geen eis inzake publieke toegankelijkheid worden afgeleid. De Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft de regeling van art. 4.4.4 VCRO samengevat als volgt, zonder daarbij te verwijzen naar enig noodzakelijk collectief karakter van de betrokken voorzieningen:

...

Ten deze is voldaan aan de aldus gesitueerde regeling, die het mogelijk maakt om aan een terrein, naast het gebruik conform de gewestplanbestemming, een bijkomende recreatieve invulling te geven, wanneer deze invulling een beperkte impact heeft (...)

§18. De decreetgever heeft het criterium van de “beperkte impact” toegelicht als volgt:

...

Uw Raad heeft de regeling van art. 4.4.4 VCRO samengevat als volgt:

...

Dat in dit geval sprake is van een gering ruimtebeslag, blijkt zeer wel uit het gegeven dat de decreetgever ruiterpaden en andere lijnvormige structuren expliciet bestempeld heeft als hebbende een beperkte impact in de zin van art; 4.4.4 VCRO.

Inderdaad betreft ook de drafbaan een lineaire, niet-overdekte en beperkte ingreep, in materialen die de waterhuishouding van het terrein niet belasten, en zonder enige vorm van visuele hinder op het terrein, dat overigens voor een belangrijk gedeelte afgeschermd is van de openbare weg via een groenscherm (...).

Bovendien wordt in de toelichting bij de VCRO een niet-limitatieve lijst van aanvragen opgenomen die door hun impact als beperkt kunnen beschouwd worden. In deze lijst wordt daarenboven de term ‘ruiterpaden’ expliciet opgenomen.

De aanvraag betreft, in tegenstelling tot een eerdere aanvraag:

- ✓ een niet-overdekte drafbaan met een beperkte breedte (2,80 m),
- ✓ rondom een bestaand en ongemoeid gelaten grasveld,
- ✓ uitgevoerd in eenvoudig wegneembare materialen (zand)
- ✓ de bomenrijen op het terrein (straatzijde) vormen een groenbuffer en garanderen dat geen sprake is van enige visuele impact.

De volledige drafbaan omvat slechts een totale oppervlakte van 268 m² op de percelen 342B en 324^E, (tegenover een eerdere aanvraag van 800 m²). Deze percelen hebben samen een oppervlakte van 20.000m².

De aanvraag maakt dus 1,35% van de totale weideoppervlakte uit. Bovendien sluiten deze percelen aan bij de overige percelen in eigendom van aanvragers, waarop de bedrijfswoning, het para-agrarisch bedrijf (plantenkwekerij) en een bosrijk gebied zijn ingeplant, waardoor de totale oppervlakte van het agrarisch gebied nog veel groter is dan louter die twee percelen die samen reeds 20.000 m² uitmaken en de aanvraag dus veel minder dan 1,35% van het totale gebied beslaat. De beperkte impact en het gering ruimtebeslag blijkt hieruit zonder meer.

Meer zelfs, gelet op het gering ruimtebeslag en de daarmee samenhangende beperkte impact, dient de aanvraag als ‘bestemmingsongevoelig’ beschouwd te worden, hetgeren strookt met de vaste rechtspraak en vaste administratieve beleidspraktijk waarbij in agrarische gebieden beperkte constructies en handelingen toelaatbaar zijn wat betreft het houden van weidedieren buiten de beroepslandbouw.

Terzake kan verwezen worden naar de invulling van het begrip “bestemmingsongevoeligheid” in de zin van het arrest-Redant van de Raad van State, waarin geoordeeld werd dat bepaalde interne wegenis niet participeert in de bestemming van het gebied (...).

§19. Tot slot wordt gesteld dat de “beperkte impact” de “verwezenlijking van de algemene bestemming niet in heet gedrang” mag brengen.

Uit bovenstaande blijkt genoegzaam dat er in deze zonder meer sprake is van een zeer beperkte impact, die bovendien eerder als ‘bestemmingsongevoelig’ dient aangemerkt te worden een geenszins de verwezenlijking van de algemene bestemming in het gedrang brengt.

De aanvraag betreft immers de aanleg van een niet-overdekt drafbaan met een beperkte breedte (2,80 m), rondom een bestaand en ongemoed gelaten grasveld, en uitgevoerd in eenvoudig wegneembare materialen (zand) voor een totale oppervlakte van 268 m² op een totale oppervlakte van 20.000 m² (betrokken percelen 342B en 324^E), of beslaat 1,35% van de oppervlakte.

De drafbaan zou ten andere worden aangelegd in zand (zijnde een eenvoudig wegneembaar én waterdoorlatend materiaal), hetgeen impliceert dat indien de landbouwbestemming ooit opnieuw zou gerealiseerd worden, de drafbaan op eenvoudige wijze kan verwijderd worden.

De aanleg van de drafbaan creëert evenmin enige vorm van visuele hinder op het terrein, terrein dat bovendien voor een grootdeel wordt afgeschermd van de openbare weg via een groenscherm.

In zoverre de vergunningverlenende overheid van mening is dat het aangevraagde beter verenigbaar is met de bestemming “agrarisch gebied” wanneer er waarborgen worden ingebouwd dat deze drafbaan geen blijvend karakter kan hebben, kan zij in toepassing van artikel 4.3.1, § 1, tweede lid VCRO de stedenbouwkundige voorwaarde opleggen dat de drafbaan weggehaald moet worden wanneer aanvragers niet meer over weidedieren beschikken (...).

§20. Samenvattend dient aldus gesteld dat de aanvraag volledig onder het bereik van art. 4.4.4 VCRO, kan worden ondergebracht en vergund.

De bestreden beslissing strijdt met artikel 4.4.4 VCRO.

...

De verwerende partij repliceert:

“ ...

In een tweede middel poogt verzoekende partij aan te tonen dat de aanvraag voldoet aan de in artikel 4.4.4. §1 gestelde voorwaarden. Zo heeft zij het uitvoerig over het criterium 'beperkte impact'. Zoals hierboven reeds weergegeven, weigerde de deputatie echter de vergunning, niet op grond van de impact, maar wel omdat de drafbaan louter voor eigen gebruik een recreatieve functie zal vervullen en dus geenszins gericht zal zijn op een sociaal-culturele of recreatieve functie voor de bevolking in het algemeen.

Verzoekende partij betwist dat 'het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik' enkel betrekking zou hebben op een functie voor de bevolking in het algemeen, maar ook zou gelden voor een recreatieve functie voor eigen gebruik, op een privé-terrein.

Verzoekende partij verwijst naar rechtspraak van uw Raad en naar een memorie van toelichting bij het wijzigingsdecreet van 27 maart 2009, maar uit geen enkele van deze

teksten blijkt dat het begrip 'sociaal-culturele of recreatieve medegebruik' zou kunnen worden toegepast voor louter privé-gebruik, zoals in dit geval, een drafbaan enkel voor eigen gebruik.

Alle in het verzoekschrift gegeven voorbeelden hebben betrekking op handelingen waaraan een groot aantal mensen kunnen deelnemen of kunnen naar komen kijken zoals bv. motorcross en waterskiën. Ook wandelwegen, ruiter- en fietspaden zijn bedoeld voor een ruimer publiek en niet enkel voor privé-gebruik.

Verzoekende partij stelt dat het gevraagde de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang zal brengen. Dit wordt tegengesproken door het advies van het Departement Landbouw en Visserij, Duurzame Landbouwonwikkeling dat in zijn advies het volgende poneerde:

..."

De verzoekende partij dupliceert in haar wederantwoordnota:

"...

Verzoekende partij heeft in haar vordering tot nietigverklaring reeds uitvoerig aangehaald dat de stelling van de verweerder strijdig is met wat door de decreetgever als "medegebruik" wordt omschreven in stedenbouwkundige zin. Het begrip "medegebruik" wordt door de decreetgever uitdrukkelijk omschreven als **het gebruik naast datgene dat gericht is op de realisatie van de gebiedsbestemming**. In de vordering tot nietigverklaring verwees de verzoekende partij tevens naar de rechtspraak van Uw Raad, die uit de lezing van artikel 4.4.4 § 1 VCRO geen eis inzake publieke toegankelijkheid afleidt (...).

Los van de uitdrukkelijke decretale regelingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid (dewelke aspecten van het sociale huisvestingsbeleid binnen de ruimtelijke ordening regelen), dient overigens nog steeds te worden uitgegaan van het gegeven dat **"plannen van aanleg zich niet kunnen uitspreken over zaken die niet ruimtelijk bepalend zijn"** (...). Aangezien de VCRO wat het onderdeel "planologie" betreft grotendeels heeft teruggegrepen naar de bepalingen van het ruimtelijkordeningsdecreet van 18 mei 1999 mag nog steeds met recht en rede worden geciteerd uit de toelichting van voormeld decreet, alwaar is overwogen "dat de uitspraken in de ruimtelijke uitvoeringsplannen zich **beperken tot het domein van de ruimtelijke ordening**". Ruimtelijke ordening is een facetmaterie en geen sectorale materie. Ruimtelijke ordening weegt vanuit een ruimtelijke visie de aanspraken van de diverse sectoren/functies af, rekening houdend met de beschikbare ruimte. Met die afweging als uitgangspunt doet zij uitspraken over de locatie, de scheiding en de vermenging van functies/activiteiten. Zij brengt daarbij ook de impact van de functies/activiteiten in rekening en de relaties ertussen (bv. verkeer). Daarnaast doet ruimtelijke ordening ook uitspraken over het uitzicht van de ruimte. Ruimtelijke ordening **doet geen uitspraken over onderwerpen die niet ruimtelijk bepalend zijn** en behoren tot de bevoegdheid van de sectoren (...).

De vraag of een drafbaan een privaat dan wel een publiek karakter heeft, **heeft geen uitstaans met stedenbouwkundige overwegingen, aangezien een en ander niet ruimtelijk bepalend is**.

Aldus is de bestreden beslissing wel degelijk ingegeven door een lezing van artikel 4.4.4, § 1 VCRO die niet overeenstemt met de tekst van de betrokken bepaling en die geen grond vindt in de geest van de decreetgeving.
...

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij betwist niet dat het aangevraagde, de aanleg van een drafbaan voor paarden in een weide, in functie staat van haar eigen hobbyactiviteit.

2.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, wordt met betrekking tot de bepaling die thans is opgenomen in artikel 4.4.4, § 1, eerste lid VCRO, gesteld dat ze aansluit bij artikel 145sexies, §2, van het DRO, zoals ingevoerd bij decreet van 22 april 2005. (*Parl. St. VI. P.*, 2008-09, nr. 2011/1, p. 139.)

De memorie van toelichting bij dit laatste decreet bevat volgende relevante passussen (*Parl. St. VI. P.* 2004-05, nr. 233/1, p. 8-12):

“(…)

Er heerst momenteel onzekerheid over het al dan niet toegelaten zijn van recreatief medegebruik in gebieden die in de gewestplannen niet specifiek voor recreatie bestemd zijn, veelal, maar niet uitsluitend, in de agrarische gebieden.

Iedereen is vertrouwd met het fenomeen van de eenmalige jaarlijkse manifestaties : popfestivals, occasionele motorcrosswedstrijden, wielervedstrijden, mountainbikewedstrijden, ballonvaarten, oriëntatielopen, paardrijconcoursen, waterskiwedstrijden, paintballevementen, enzovoort, die vaak niet enkel in de daartoe bestemde recreatiezones kunnen plaatsvinden, wegens de beperkte oppervlakte van de recreatiegebieden in Vlaanderen.

Ook in bestaande loodsen in industriegebied worden sporadisch eenmalige activiteiten georganiseerd, die niet direct een blijvende, ruimtelijke impact hebben door de zeer beperkte frequentie waarmee ze plaatsvinden. Verwevenheid van functies en medegebruik zijn trouwens één van de uitgangspunten van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Ook worden heel wat recreatieve activiteiten op regelmatige basis uitgevoerd, zonder dat dit problemen oplevert. We denken daarbij bijvoorbeeld aan wandelen, paardrijden en fietsen op wegen in agrarisch gebied, bosgebied en natuurgebied. Het gaat in dit geval om laagdynamische activiteiten.

Een eerste aanzet tot oplossing voor één deelprobleem was de omzendbrief RO 99/01 van 2 maart 1999 van Vlaams minister Eddy Baldewijns. Die omzendbrief regelde voornamelijk de advisering door AROHM met betrekking tot de verenigbaarheid van omlopen voor wedstrijden, test- en oefenritten met motorvoertuigen met het oog op de naleving van de Vlaremmregelgeving. De voornaamste uitgangspunten waren :

– er is slechts sprake van een beperkt aantal activiteiten (maximaal 3 per jaar);

– de activiteit is van korte duur;

- er is geen langdurige impact op de omgeving;
- er gaat geen bouwvergunningsplichtige activiteit mee gepaard.

Niettegenstaande de beperkte reikwijdte van deze omzendbrief en de strikte randvoorwaarden, kwam de afdeling Administratie van de Raad van State tot de conclusie dat de tekst van de omzendbrief geen interpretatie aangaf van de bestemmingsvoorschriften, maar een afwijkmogelijkheid beoogde.

(...)

Los van een beoordeling van het concrete geval in het geding, moet worden vastgesteld dat de afdeling Administratie van de Raad van State er in het betrokken arrest lijkt van uit te gaan dat het toelaten van andere activiteiten in een gebied dan deze waarvoor het gebied bestemd is, per definitie een afwijking is van het bestemmingsvoorschrift (en bijgevolg alleen kan op basis van specifieke en rechtsgeldig tot stand gekomen rechtsregels).

Dergelijk standpunt is zeer betwistbaar en bovendien onhoudbaar. Want als men er inderdaad van uitgaat dat bijvoorbeeld alleen landbouwactiviteiten en para-agrarische activiteiten toegelaten zijn in agrarisch gebied, dan moet men concluderen dat ook bepaalde nooit eerder betwiste vormen van recreatief medegebruik, zoals wandelen en fietsen in agrarisch gebied, in principe niet toegelaten zijn. Het al dan niet (milieu)vergunningsplichtig zijn van bepaalde activiteiten is met het geciteerde uitgangspunt inderdaad geen criterium, alleen de toets of een activiteit als agrarisch of para-agrarisch kan aangemerkt worden is dat.

Eén en ander gaat voorbij aan het basisidee van de geciteerde omzendbrief, namelijk dat bepaalde activiteiten als het ware bestemmingsongevoelig zijn en geen afbreuk doen aan de bestemming van het gebied in kwestie. Nog beter geformuleerd : de activiteiten zijn verenigbaar met de bestemming doordat de frequentie en de duur waarmee zij ruimte innemen zo gering zijn dat het gebruik van de grond volgens de geldende plannen van aanleg niet wordt gehinderd of voor lange tijd ongeschikt zou worden.

Een goed voorbeeld betreft de plaatsing, eenmaal per jaar, van een festivaltent in een agrarisch gebied. De plaatsing van de tent is binnen de regelgeving op de ruimtelijke ordening vrijgesteld van een stedenbouwkundige vergunning. De activiteiten in en rond de tent zijn vaak zelfs niet milieuvergunningsplichtig. Gelet op het standpunt dat de afdeling administratie van de Raad van State lijkt in te nemen in het geciteerde arrest zijn deze activiteiten echter strijdig met het bestemmingsvoorschrift.

Personen met een rechtstreeks en persoonlijk belang kunnen bijgevolg de staking van deze activiteiten vorderen voor de rechtbank van eerste aanleg, zetelend in kortgeding.

Het lijkt hoe dan ook noodzakelijk om te komen tot een tekst die duidelijkheid verschaft inzake het recreatief medegebruik in bestemmingsgebieden die niet voor recreatie op zich zijn aangeduid.

Een wijziging van het koninklijk besluit van 28 december 1972 biedt geen oplossing. Uit meerdere arresten van de Raad van State blijkt immers dat dan de procedure van de volledige herziening van de gewestplannen gevolgd moet worden, wat praktisch ondoenbaar lijkt. Bovendien kunnen sinds 1 mei 2000 enkel nog gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen worden gestart. Een decretaal initiatief dringt zich dus op.

Hetzelfde vraagstuk rond de mogelijkheden van recreatief medegebruik heeft zich ook in Wallonië gesteld. Met de decretale wijziging van de gewestplanvoorschriften werd daar, o.a. voor de landbouwgebieden, gesteld:

“Landbouwgebieden zijn bestemd voor de landbouw in de algemene zin van het woord. Ze moeten bijdragen tot landschapszorg of -bouw. In landbouwgebieden mogen alleen gebouwen opgericht worden die onontbeerlijk zijn voor het bedrijf en voor de huisvesting van de exploitanten die landbouwer van beroep zijn. Accommodatie voor hoevetoerisme is eveneens toegelaten voor zover die noodzakelijk deel uitmaakt van het landbouwbedrijf.

Landbouwgebieden kunnen uitzonderlijk wijze bestemd zijn voor recreatieve activiteiten in de open lucht op voorwaarde dat ze hun oorspronkelijk bestemming behouden. Wat de recreatieve activiteiten betreft, kunnen de handelingen en werken slechts tijdelijk toegelaten worden, behalve voor de verbouwing, de uitbreiding of de heroprichting van een bestaand gebouw...” (decreet van 27 november 1997 tot wijziging van het Waals Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium (BS van 12 februari 1998) met herdefiniëring van de bestemmingsgebieden).

In het nieuwe artikel 145sexies, §2, wordt een analoge oplossing uitgewerkt. Er wordt bepaald dat overal naast de werkzaamheden, handelingen en wijzigingen gericht op de realisatie van de bestemming ook activiteiten, werkzaamheden, handelingen en wijzigingen toegelaten zijn, gericht op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik, voorzover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

De impact kan beperkt zijn door (niet limitatief):

- het beperkte ruimtebeslag (dat geldt bijvoorbeeld voor lijnvormige infrastructuren, zoals wandelwegen, ruitpaden en fietspaden of infrastructuur met een kleine oppervlakte, zoals een picknicktafel, een zitbank, een informatiebord);*
- de tijdelijkheid van de ingreep (zoals bij een occasionele motorcross in agrarisch gebied, die bijvoorbeeld maximaal 3 keer per jaar wordt gehouden);*
- de afwezigheid van weerslag op het terrein (zoals bij het overvliegen van een agrarisch gebied met modelvliegtuigen, of het waterskiën op een zone voor waterweg).*

Voor niet van stedenbouwkundige vergunningsplicht vrijgestelde werkzaamheden, handelingen of wijzigingen die verbonden zijn met occasionele of hoogdynamische sociaal-culturele of recreatieve activiteiten, kan slechts een tijdelijke stedenbouwkundige vergunning worden afgeleverd, of een stedenbouwkundige vergunning met als voorwaarde dat de betrokken werkzaamheden, handelingen of wijzigingen slechts gedurende een specifieke periode of op bepaalde momenten aanwezig kunnen zijn. Daarna moet het terrein uiteraard in de oorspronkelijke staat worden hersteld.

Sociaal-culturele of recreatieve activiteiten die onderworpen zijn aan de milieuvergunningsplicht (klasse I of II) kunnen hoe dan ook slechts op occasionele basis worden toegestaan. Dit betekent niet dat meldingsplichtige (klasse III) of niet door VLAREM ingedeelde inrichtingen op permanente basis kunnen worden toegestaan. Een evaluatie geval per geval is nodig. Enkele voorbeelden van zaken die onder het toepassingsgebied vallen, zijn:

- het plaatsen van een zitbank in agrarisch gebied, bosgebied of natuurgebied;
- het plaatsen van een vogelkijkhut in natuurgebied;
- het aanleggen van een fietspad of wandelpad in agrarisch gebied, bosgebied of natuurgebied;
- het plaatsen van een fit-o-meter in bosgebied;
- het organiseren van een eenmalig jaarlijks popfestival in agrarisch gebied, waarbij de periode vanaf de voorbereiding tot aan het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand slechts enkele weken duurt;
- het organiseren van een festival in parkgebied (voor zover dit al niet als bestemmingsconform kan worden geacht gezien de sociale functie die het koninklijk besluit van 28 december 1972 inzake de gewestplannen toeschrijft aan de parken);
- het tijdelijk en occasioneel opzetten van een tentenkamp van een jeugdbeweging in agrarisch gebied;
- het organiseren van een eenmalige karting in open lucht op de parking van een fabriek in industriegebied;
- het organiseren van een mountainbikewedstrijd in agrarisch gebied of bosgebied;
- het organiseren van een occasionele motorcross in agrarisch gebied na de oogst van de landbouwgewassen, onder analoge beperkingen opgenomen in de betwiste omzendbrief RO 99/01 van 2 maart 1999 van minister Eddy Baldewijns.

Enkele voorbeelden van zaken die niet onder het toepassingsgebied vallen, zijn:

- het organiseren van een occasionele motorcross of een popfestival in natuurgebied (dergelijke evenementen hebben weliswaar een occasioneel karakter, maar de impact op het natuurgebied kan niet beperkt worden genoemd, zodat de realisatie van de algemene bestemming in het gedrang wordt gebracht);
- het aanleggen van een permanente omloop voor motorcross in agrarisch gebied (geen occasioneel karakter en geen beperkte impact);
- het organiseren van activiteiten waarvoor bepaalde gronden op permanente basis gehuurd worden en daardoor aan hun bestemming onttrokken worden, ook al zouden de activiteiten op zich slechts occasioneel plaats hebben;
- het plaatsen van permanente vaste constructies (zoals verhardingen en gebouwtjes) in agrarisch gebied ten behoeve van de modelvliegerij; – het aanleggen van een voetbalveld in agrarisch gebied (de realisatie van de algemene bestemming wordt in het gedrang gebracht).
(...)"

3.

Uit de toelichting blijkt dat de decreetgever niet de bedoeling had om in agrarische gebieden handelingen toe te laten die er louter en alleen op gericht zijn permanente infrastructuur te

voorzien voor de eigen hobbyactiviteit van de aanvrager. Het gegeven dat deze infrastructuur weer kan verwijderd worden, doet aan het voorgaande geen afbreuk. Evenmin kan de verzoekende partij gevolgd worden in haar vergelijking van het aangevraagde met wandelwegen in agrarisch gebied. Het aangevraagde, een ovalen piste voor paarden die wordt aangelegd in wat thans een weide is, verschilt fundamenteel van een wandelweg in agrarisch gebied en kan niet beschouwd worden als een lijninfrastructuur. De verzoekende partij kan ook niet overtuigen dat het aangevraagde de verwezenlijking van de agrarische bestemming niet in het gedrang zou brengen. Er moet niet enkel vastgesteld worden dat de paardenpiste niet bedoeld is om een tijdelijke infrastructuur te zijn, maar tevens dat de afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling niet onterecht stelt dat “een gaaf landbouwgebruik teniet (wordt) gedaan voor niet agrarisch gebruik”.

4.

De conclusie van het voorgaande is dat de verzoekende partij ten onrechte stelt dat het aangevraagde volledig onder het bereik valt van artikel 4.4.4, § 1, eerste lid VCRO, waardoor de bestreden beslissing strijdig zou zijn met deze bepaling.

Het middel is ongegrond.

C. Derde middel

In dit middel voert de verzoekende partij de schending aan van het koninklijk besluit van 28 december 1972 en van artikel 4.3.1 VCRO.

De verzoekende partij zet uiteen:

“ ...

§21. *Voorliggend derde middel geldt in subsidiaire orde.*

Hoewel agrarische gebieden zich in beginsel niet lenen tot recreatieve inplantingen, worden beperkte afwijkingen van dat principe toegestaan wat het houden van weidedieren buiten eigenlijke beroepslandbouw betreft.

Luidens artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (“Inrichtingsbesluit”) zijn de agrarische gebieden bestemd voor de landbouw in de ruime zin.

De gewestelijke overheid heeft aangevuld en verduidelijkt dat het agrarisch gebied zich ook, weze het in beperkte mate, leent tot het houden en onderhouden van weidedieren buiten de beroepslandbouw om.

§22. *Rechtspraak en een vaste en administratieve beleidspraktijk aanvaarden dat in agrarische gebieden beperkte constructies en handelingen toelaatbaar zijn wat betreft het houden van weidedieren buiten eigenlijke beroepslandbouw.*

Zij zijn als het ware “bestemmingsongevoelig”.

§23. *Reeds de Raad van State oordeelde ter zake dat “er bezwaarlijk [kan] worden betwist dat een stal normaal past in een landbouwstreek” (...).*

Eveneens heeft de Raad van State een beperkte recreatieve dressuurpiste bij een inrichting voor het houden en fokken van paarden als niet onverenigbaar met de bestemming “agrarisch gebied” geacht (...).

§24. *Ook de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (gewijzigd op 25 januari 2002 en 25 oktober 2002) stelt aangaande schuilhokken op graasweiden dat het “zonder belang [is] of de aanvrager al dan niet een volwaardig landbouwbedrijf uitbaat” (...).*

De omzendbrief RO/2002/01 voorziet effectief in de mogelijkheid om stallen en schuilhokken voor het niet-beroepsgebonden houden van dieren in te planten in het agrarisch gebied, zulks in het licht van het dierenwelzijn.

§25. *Nu aldus aanvaard wordt dat in agrarisch gebied beperkt stallingen en schuilhokken buiten de beroepslandbouw aanvaardbaar zijn in het licht van het dierenwelzijn, kan a fortiori een niet-overdekte drafbaan zonder substantieel ruimtebeslag worden getolereerd. Ook dergelijke drafbaan dient ten andere het dierenwelzijn en de gezondheid van weidedieren, aangezien zij zorgt voor de nodige bewegingsvrijheid.*

§26. *De rechtsleer dat in agrarisch gebied vormen van sportbeoefening die het landelijk karakter van de omgeving niet aantasten en niet gepaard gaan met de uitvoering van visueel storende constructieve bouwwerken getolereerd kunnen worden (...).*

De aanleg van een drafbaan in waterdoorlatende en eenvoudig wegneembare materialen kan effectief in die rechtspraak worden ingepast.

§27. *Uiterst subsidiair dient gewezen te worden op art. 4.3.1, § 1, tweede lid Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, naar luid waarvan het vergunningverlenende bestuursorgaan een vergunning kan afleveren wanneer het van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met de goede ruimtelijke ordening gewaarborgd kan worden middels het opleggen van voorwaarden.*

In zoverre de vergunningverlenende overheid van mening is dat het aangevraagde beter verenigbaar is met de bestemming “agrarisch gebied” wanneer er waarborgen worden ingebouwd dat deze drafbaan geen blijvend karakter kan hebben, kan zij de stedenbouwkundige voorwaarde opleggen dat de drafbaan weggehaald moet worden wanneer de aanvragers niet meer over weidedieren beschikken.

Het opleggen van dergelijke stedenbouwkundige voorwaarde geeft een belangrijke zekerheid naar het bestuur toe. Immers, maakt “een voorwaarde integraal deel uit van de vergunning. De niet-naleving van de voorwaarde moet worden beschouwd als het uitvoeren van vergunningsplichtige werken en handelingen in strijd met de vergunning, en kan dan ook aanleiding geven tot strafsancties” (...).

§28. *De bestreden beslissing strijdt aldus met het KB van 28 december 1972, de Omzendbrief RO/2002/01.*
...

De verwerende partij repliceert:

“ ...

In het punt 1.1 van het besluit werd het artikel 11.4.1 van het kb van 28 december 1972 geciteerd dat bepaalt wat de bestemming is van agrarische gebieden:

...

Aan de hand van dit artikel beoordeelde de deputatie de aanvraag en kwam m.b.t. de toepassing van het kb in kwestie tot volgende conclusie:

"De aanvraag wordt aangevraagd in functie van de bewegingsmogelijkheden van 2 paarden, eigendom van aanvrager, en is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven. De drafbaan staat immers niet in functie van enig agrarisch of para-agrarisch bedrijf, aangezien er geen paarden worden gefokt of gehouden als beroepsactiviteit. Ze heeft een louter recreatieve functie.

Enkel bij als para-agrarische bedrijven te beschouwen 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 kunnen dergelijke aanhorigheden als zone-eigen beschouwd worden.

De drafbaan heeft voor de aanvragers een louter recreatieve functie, en is bijgevolg niet bestemmingsconform."

Verzoekende partij verwijst eveneens 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 bedoeling van deze omzendbrief wordt als volgt omschreven:

"De agrarische gebieden, zoals vastgelegd in de gewestplannen en in meerdere andere plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn in principe vooral of uitsluitend bestemd voor de landbouw in de ruime zin en voor para-agrarische bedrijven. Houden van dieren wordt in die optiek veelal bekeken vanuit de beroepslandbouw. De normen in de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen zijn vanuit dat uitgangspunt opgesteld. Toch is duidelijk dat ook heel wat weidedieren worden gehouden zonder dat daarmee beroepsbezigheden gepaard gaan of het winstoogmerk voorop staat. Nochtans is het onderscheid tussen hobby- of gelegenheidsbedrijven enerzijds en beroepsbedrijven anderzijds niet steeds eenduidig te leggen.

Waar de omzendbrief van 8 juli 1997, los van het karakter van de dierenhouderij, normen bepaalt voor het inplanten van schuilhokken voor grazende dieren in graasweiden, gelegen in agrarische gebieden, groengebieden, parkgebieden en woongebieden, bestaan maar weinig vastgelegde normen voor de nochtans uit ruimtelijk oogpunt in de genoemde gebieden in specifieke omstandigheden vaak eveneens aanvaardbare stallingen voor weidedieren, bestemd voor het permanent onderbrengen van weidedieren. Waar schuilhokken voor sommige diersoorten kunnen volstaan voor tijdelijke- of zomerstalling, is duidelijk dat dit niet voor alle diersoorten geldt en - in ons specifieke klimaat - geenszins een oplossing geeft voor het beschutting bieden bij gure weersomstandigheden.

Vermits 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 geeft onderhavige omzendbrief een richtkader voor de beoordeling van stedenbouwkundige aanvragen voor het bouwen of oprichten van stallingen voor weidedieren, geen betrekking hebbend op effectieve beroepslandbouwbedrijven. Deze omzendbrief geldt als aanvulling op de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen en gebeurlijk tegenstrijdige bepalingen worden dan ook hier als vervangen beschouwd."

Het is duidelijk dat deze omzendbrief tot doel had beschutting te bieden aan weidedieren bij gure weersomstandigheden. Het is eveneens duidelijk dat de aanleg van een drafbaan niet onder de toepassing valt van deze omzendbrief.

Er kan eveneens worden opgemerkt dat er zich op het terrein in kwestie een schuilhok bevindt waarvoor het college van burgemeester en schepenen op 29 augustus 2008 een vergunning verleende.

Het opleggen van de gevraagde voorwaarde zou neerkomen op een de facto stedenbouwkundige vergunning.

Verzoekende partij toont niet aan dat de deputatie het kb van 28 december 1972 en het artikel 4.3.1 VCRO zou hebben geschonden.

...

De verzoekende partij dupliceert in haar wederantwoornota:

“ ...

*Uit de in het beroepschrift geciteerde rechtspraak en rechtsleer blijkt dat aanvaard wordt dat in agrarisch gebied beperkt stallingen en schuilhokken buiten de beroepslandbouw aanvaardbaar zijn in het licht van het dierenwelzijn. Ook de aangevraagde drafbaan dient het dierenwelzijn en de gezondheid van de weidedieren, aangezien zij zorgt voor de nodige bewegingsvrijheid. **Aangezien zij geen eigenlijk constructie betreft en veel minder impact heeft dan een stalling of schuilhok, kan zij redelijkerwijs worden vergund.***

De rechtsleer aanvaardt zoals gesteld dat in een agrarisch gebied vormen van sportbeoefening die het landelijk karakter van de omgeving niet aantasten en niet gepaard gaan met de uitvoering van visueel storende constructieve bouwwerken getolereerd kunnen worden (...). De aanleg van een drafbaan in waterdoorlatende en eenvoudig wegneembare materialen kan effectief in die rechtsleer worden ingepast.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

Het wordt niet betwist dat het gevraagde is gelegen in agrarisch gebied.

Artikel 11, 4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, luidt als volgt:

“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 verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven.”

De overheid die over een vergunningsaanvraag op grond van deze bepaling beschikt, moet derhalve nagaan of het aangevraagde een landbouwbestemming heeft.

In het bestreden besluit stelt de verwerende partij vast dat het aangevraagde in functie staat van de hobbyactiviteit van de aanvrager.

Deze vaststelling impliceert dat het aangevraagde geen landbouwbestemming heeft en dus in strijd is met de voorschriften van het gewestplan.

2.

Uit artikel 4.3.1, § 1, 1°, a) VCRO volgt dat een vergunning moet worden geweigerd indien het aangevraagde strijdig is met stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften “voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken”.

Bij de bespreking van het tweede middel is reeds vastgesteld dat het aangevraagde niet onder het toepassingsgebied valt van de afwijkingsmogelijkheid bepaald in artikel 4.4.4, § 1, eerste lid VCRO.

Evenmin kan op grond van “rechtspraak en een vaste administratieve en beleidspraktijk” op een geldige wijze worden afgeweken van stedenbouwkundige voorschriften.

En ten slotte kan ook niet ingezien worden hoe het opleggen van voorwaarden het aangevraagde zou kunnen transformeren naar bestemmingsconform.

3.

Het middel is ongegrond.

D. Vierde middel

In dit middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen juncto het rechtszekerheidsbeginsel.

De verzoekende partij zet uiteen:

“ ...

§29. *Men zal ten deze ook niet voorbijgaan aan het gegeven dat op de site – rekening houdende met de vermelde beginselen – effectief en recent een schuilhok voor paarden werd vergund. (...)*

Uit dergelijke vergunning vermocht verzoeker redelijkerwijs af te leiden dat beperkte en eenvoudig wegneembare aanpassingen van het terrein in functie van de bewegingsvrijheid van de weidedieren vergunbaar zijn. De Raad van State heeft ter zake in het arrest-Collard geoordeeld dat “de overheid die op grond van artikel 45 Stedenbouwwet over een bouwaanvraag beslist, de eerder gegeven vergunningen niet voor onbestaande mag beschouwen maar ze integendeel bij haar beoordeling moet betrekken” (...)

Door de aanwezigheid van een behoorlijk vergunde inrichting voor het onderbrengen van weidedieren op het terrein – en de daaruit voortvloeiende eisen op het vlak van de bewegingsvrijheid van de betrokken dieren – niet in de beoordeling te betrekken, miskent de bestreden beslissing aldus het rechtszekerheidsbeginsel zoals ondermeer veruitwendigd in het arrest-Collard.

De bestreden beslissing gaat voorbij aan een systematische rechtspraak en rechtsleer dewelke in beperkte mate het houden van weidedieren buiten eigenlijke beroepslandbouw in agrarisch gebied tolereert, inclusief de daarmee verbonden

ruimte-eisen (stallingen, schuilhokken, e.d.m.). Doordat de aanwezigheid van een recent behoorlijk vergund schuilhok niet in de beoordeling betrokken wordt, is de bestreden beslissing aangetast door een schending van het rechtszekerheidsbeginsel.

...”

De verwerende partij repliceert:

“ ...

Wat de schending van artikel 11.4.1 van het kb van 28 december 1972 betreft, verwijzen we naar de weerlegging van het derde middel.

Waar verzoekende partij verwijst naar het arrest Collard, menen we dat de deputatie zich wel degelijk bewust was van de aanwezigheid van het schuthok, dat werd vermeld in de punten 1.4 en 1.5 van het besluit. Zij heeft het dan ook bij haar overwegingen betrokken.

Het redelijkheidsbeginsel houdt in dat de overheid niet kennelijk onredelijk mag handelen. Welnu, afleiden uit de vergunning voor het schuilhok dat beperkte en eenvoudig wegneembare aanpassingen van het terrein in functie van de bewegingsvrijheid van de weidedieren vergunbaar zijn, is een onredelijke en op niets gefundeerde bewering. Ook zonder drafbaan wordt de bewegingsvrijheid van de dieren op een weide niet beknot. Bovendien kan men zich de vraag stellen of het aanleggen van een drafbaan een beperkte aanpassing van het terrein is.

Verzoekende partij toont op geen enkele wijze met concrete feiten aan dat de deputatie onredelijk zou hebben gehandeld.

...”

De verzoekende partij dupliceert in haar wederantwoordnota:

“ ...

Verzoekende partij herneemt dat een overheid die eerst toelaat dat op een terrein weidedieren worden ondergebracht (schuilhok) niet naderhand kan oordelen dat een beperkte drafbaan wordt aangelegd in functie van de bewegingsvrijheid van de betrokken dieren. Zulks miskent het rechtszekerheidsbeginsel, zoals ondermeer veruitwendigd in het arrest-Collard.

...”

Beoordeling door de Raad

Vooreerst moet worden vastgesteld dat in de bestreden beslissing uitdrukkelijk verwezen wordt naar de stedenbouwkundige vergunning van 29 augustus 2008, verleend door het college van burgemeester voor het oprichten van een schuilhok voor weidedieren. Er kan aldus niet worden aangenomen dat de verwerende partij op dat punt oordeelde zonder kennis van zaken.

Bovendien kan niet worden ingezien hoe een stedenbouwkundige vergunning voor het oprichten van een schuilhok de verwerende partij er zou toe moeten nopen om een stedenbouwkundige vergunning te verlenen voor een bijkomende infrastructuur, met name voor de aanleg van een paardenpiste.

Evenmin kan een schending van het rechtszekerheidsbeginsel aangenomen worden.

Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht.

Dit beginsel impliceert niet dat de verzoekende partij uit een verkregen vergunning voor het oprichten van een schuilhok, rechten kan putten om een paardenpiste aan te leggen.

Het middel is ongegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is 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 18 maart 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vierde kamer, samengesteld uit:

Nathalie DE CLERCQ, voorzitter van de vierde kamer,
met bijstand van

Heidi HUANG, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Heidi HUANG

Nathalie DE CLERCQ