

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 188.208 van 25 november 2008
in de zaak A. 142.424/X-11.595.**

In zake : Johannes ELIAS,
 die woonplaats kiest bij
 advocaat P. FLAMEY,
 kantoor houdende te 2018 ANTWERPEN,
 Jan Van Rijswijcklaan 16

tegen :

de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN.

D E R A A D V A N S T A T E, X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Johannes ELIAS op 7 oktober 2003 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 24 juli 2003 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen houdende de verwerping van zijn beroep tegen het besluit van 1 oktober 2002 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ravels, waarbij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het bouwen van een paardenfokkerij gelegen te Ravels, Hegge 97, kadastraal bekend sectie B, nrs. 22/k en l;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur
A. VAN MINGEROET;

Gelet op de beschikking van 4 mei 2005 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 3 oktober 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 31 oktober 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad P. LEFRANC;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P.-J. VERVOORT, die loco advocaat P. FLAMEY verschijnt voor de verzoeker, en van advocaat L. RENTMEESTERS, die loco advocaat R. PROOST verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur A. VAN MINGEROET;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. Feiten

1.1.1. De verzoeker dient op 25 februari 2000 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ravels een eerste aanvraag in tot het verbouwen van een bestaand landhuis, het slopen van stallen en het bouwen van paardenstallingen met buitenpiste te Ravels, Hegge 97.

1.1.2. Het bouwperceel is overeenkomstig het gewestplan Turnhout, vastgesteld bij koninklijk besluit van 30 september 1977, gelegen in agrarisch gebied.

Het betrokken perceel is niet gelegen binnen een gebied waar een door de Koning -thans de Vlaamse Regering- goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan bestaat, en evenmin binnen het gebied van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

1.1.3. De gemachtigde ambtenaar verleent op 18 oktober 2000 een ongunstig advies.

1.1.4. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ravels weigert op 24 oktober 2000 de vergunning.

1.1.5. Bij besluit van 2 augustus 2001 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen wordt het door de verzoeker tegen dit weigeringsbesluit ingestelde beroep gedeeltelijk ingewilligd. De vergunning wordt verleend voor het verbouwen van de langgevelhoeve. Het afbreken van de bestaande bedrijfsgebouwen en het oprichten van paardenstallen met buitenpiste wordt niet vergund.

1.1.6. Bij 's Raads arrest nr. 172.722 van 25 juni 2007 wordt het annulatieberoep van de verzoeker tegen dit laatste besluit verworpen omdat hij door het indienen van een nieuwe bouwaanvraag niet meer getuigt van het vereiste actueel belang.

1.2.1. Op 15 januari 2002 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoeker een nieuwe vergunningsaanvraag in voor “het bouwen van een paardenfokkerij en handelsstal” op het voornoemde perceel.

In de begeleidende nota bij deze aanvraag wordt ondermeer het volgende benadrukt :

“Overeenstemming : De aanvraag gaat in dit geval uit van een actief, volwaardig landbouwbedrijf in een gebied dat ‘landbouw in de ruime zin’ naar voren draagt. Om aan te tonen dat het om een volwaardig landbouwbedrijf gaat hebben wij in bijlage een overzicht van onze fokmerries met hun gegevens toegevoegd. Deze bijlage zal voor afdeling Land een hulpmiddel zijn bij het beoordelen van de aanvraag. Bijgevolg dient deze aanvraag wel verenigbaar te zijn met de wettelijke voorschriften. De benaming handelsstal wijst erop dat het de bedoeling is om paarden te fokken en deze zadelmak te maken zodat ze vlotter te verkopen zijn. Er zullen absoluut geen manège-activiteiten uitgeoefend worden”.

1.2.2. Naar aanleiding van het openbaar onderzoek worden geen bezwaren ingediend.

1.2.3. Afdeling Land verleent op 22 maart 2002 een ongunstig advies waarin wordt aangenomen dat “in zoverre de aanvrager over voldoende landbouwgronden kan beschikken (...) de uitbouw van de grote geplande paardenhouderij verwezenlijkbaar (is)”, maar wordt vastgesteld dat “op dit ogenblik (...) de aanvrager de beschikking (heeft) over (slechts) 5 ha weidegrond” en wordt besloten dat “de oprichting van de voorgestelde grote constructies voor een groot aantal paarden zonder garantie op grondgebondenheid (...) niet verantwoord (is)” en het “bovendien (...) geen structureel aangetast agrarisch gebied (betreft)” zodat “enkel een beperkte paardenhouderij, zoals thans aanwezig op de bouwplaats, (...)”

mogelijk (is) in het betrokken agrarisch gebied” waarvoor “de beschikbare bedrijfsgebouweninfrastructuur (...) daartoe desgewenst (kan) aangepast worden”.

1.2.4. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ravels verleent op 3 april 2002 een ongunstig preadvies met verwijzing naar het advies van de afdeling Land.

1.2.5. De gemachtigde ambtenaar verleent op 23 augustus 2002 een ongunstig advies “voor de oprichting van de handelsstal” en een gunstig advies “voor de slooping van de oude varkens- en rundveestallen en berging” na de vaststelling dat “het bouwperceel (...) gelegen (is) in een actief uitgebaat agrarisch gebied met hoge landbouwwaardering” en er “in de nabijheid van het perceel (...) vele actieve landbouwbedrijfszetels van het gemengde en gespecialiseerde, en van het grondgebonden en niet-grondgebonden type (zijn)”, en de volgende “beoordeling van de goede ruimtelijke ordening: uit het advies van de afdeling Land blijkt dat op de bouwplaats 11 merries en 1 ruïn aanwezig zijn. Bij het zoeken naar een geschikte inplanting voor de oprichting van een paardenfokkerij en derhalve ook bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid ervan worden in hogervernoemde omzendbrief volgende uitgangspunten bepaald (enkel het voor deze aanvraag relevante uitgangspunt wordt vermeld): ‘- stallen en andere constructies zijn maar toegelaten voor zover de paardenhouderij over een in verhouding tot het aantal paarden voldoende oppervlakte aan loopweiden in eigendom of in pacht heeft’. Uit het advies van de afdeling Land blijkt dat de aanvrager slechts over 5 ha weidegrond beschikt. Dat dit aantal niet volstaat om de geplande paardenfokkerij te kunnen verantwoorden”. Het ongunstig advies wordt nog als volgt verantwoord:

“Stallen en andere constructies zijn maar toegelaten voor zover de paardenhouderij over een in verhouding tot het aantal paarden voldoende oppervlakte aan loopweiden in eigendom of in pacht heeft. Uit het advies van de afdeling Land blijkt dat de aanvrager slechts over 5 ha weidegrond beschikt. Dat dit aantal niet volstaat om de geplande grote paardenfokkerij te kunnen verantwoorden”.

1.2.6. Bij besluit van 1 oktober 2002 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ravels de vergunning “voor het bouwen van een paardenfokkerij”. De vergunning wordt verleend voor de afbraak van de varkens- en rundveestallen.

Het college van burgemeester en schepenen sluit zich ter verantwoording van deze weigering aan bij het advies van de gemachtigde ambtenaar en de afdeling Land.

1.2.7. Op 24 juli 2003 besluit de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen het volgende :

Het beroep van de heer Johannes Elias, tegen het besluit van 1 oktober 2002 van het college van burgemeester en schepenen van Ravels, waarbij (de) vergunning wordt geweigerd tot het bouwen van een paardenfokkerij en de afbraak van een varkens- en rundsveestal, op een terrein, gelegen Hegge 97, sectie B, nrs. 22 K en L, wordt niet ingewilligd en geen vergunning wordt verleend”.

Dit is het bestreden besluit dat onder meer de volgende overwegingen bevat:

“De omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en toepassing van ontwerp-gewestplannen en gewestplannen bepaalt dat in het agrarische gebied ook para-agrarische bedrijven, die minder afgestemd zijn op de grondgebonden landbouw, kunnen worden toegelaten.

(...)

Dat de ter plaatse uitgeoefende activiteit als para-agrarisch kan worden beschouwd, staat hier niet ter discussie : de omzendbrief is hierin heel duidelijk.

Volgende punten dienen echter wel nader te worden onderzocht :

(...)

(b) Is de ontworpen stal wel in verhouding tot de ter plaatse uitgevoerde werken ?

(...)

(b) Afdeling Land oordeelde dat beroeper thans te weinig weiden ter beschikking heeft om een dergelijk grote stal te verantwoorden. Ons college heeft deze stelling bijgetreden. Immers, beroeper heeft momenteel slechts 5 ha ter beschikking, terwijl een stal met een oppervlakte van 2.160m² wordt gevraagd. Een dergelijke grote oppervlakte kan niet worden verantwoord. Ter zitting bleek evenwel dat beroeper thans nog een aantal velden op korte termijn zou verwerven. Een huurovereenkomst van 12 mei 2003 van 3,5ha extra gronden werd ons bezorgd. Deze oppervlakte staat nog steeds niet in verhouding met de grootte van de stal.

(...)

De aanvraag is niet in overeenstemming met de planologische bestemming en met de decretale en reglementaire bepalingen”.

2. Ten gronde

2.1.1. In het eerste onderdeel van het eerste middel voert de verzoeker aan dat “het bestreden besluit de aanvraag enkel toetst aan de ministeriële omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen”, en “deze ministeriële omzendbrief

overeenkomstig artikel 159 (van de Grondwet) buiten toepassing dient gelaten te worden, nu deze omzendbrief beperkingen toevoegt aan de bepaling van artikel 11.4.1. van het Inrichtingsbesluit van 28 december 1972; dat in deze bepaling geen enkele voorwaarde aangaande de vereiste hoeveelheid loopweide terug te vinden is”.

2.1.2. De verwerende partij repliceert dat het bestreden besluit toepassing maakt van 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 (hierna: het inrichtingsbesluit), “het para-agrarisch karakter ter zake niet betwist wordt”, “de ministeriële omzendbrief waarnaar verwezen (wordt) een leidraad is bij de invulling van Art. 11.4.1. van het K.B.”, “de omzendbrief geenszins strijdig is met het K.B.”, en “dat het verweerder tevens toekomt om op basis van de omzendbrief (...) na te gaan of het aanvraagdossier beantwoord(t)” aan de vraag of “de ontworpen stal in verhouding (staat) tot de ter plaatse uitgevoerde werken”.

2.1.3. Artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit bepaalt wat 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.

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

2.1.4. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat het bestreden besluit volledig steunt op de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, zoals gewijzigd op 25 januari 2002.

Deze omzendbrief stelt uitdrukkelijk onder artikel 11, punt 3, II (Andere para-agrarische bedrijven, die minder afgestemd zijn op de grondgebonden landbouw) :

“Het betreft in hoofdzaak ondernemingen die onder omstandigheden kunnen worden beschouwd als para-agrarische ondernemingen, doch waarvan het para-agrarisch karakter al heel wat minder evident is.

Het toelaten van dergelijke bedrijven op iedere willekeurige plaats in het agrarisch gebied zal in vele gevallen schadelijk zijn voor de structuur en de bedrijfsvoering van de ter plaatse aanwezige agrarische bedrijven. Daarom moet ernaar worden gestreefd om deze bijzondere para-agrarische bedrijven slechts toe te laten in de delen van het agrarisch gebied, welke vanuit landbouwkundig oogpunt reeds structureel zijn aangetast, zodat hun inplanting niet schaadt aan de bestaande bedrijven.

Bij de beoordeling van aanvragen met betrekking ervan moet evenwel uiterst zorgvuldig worden onderzocht of zij nog voldoende aansluiten bij en afgestemd zijn op de landbouw om nog als para-agrarisch te worden beschouwd. Het zijn immers inrichtingen die zich op de grens bevinden van wat nog als een para-agrarische inrichting en wat reeds als een zuiver commerciële of industriële inrichting moet worden beschouwd.

De beoordeling van de aard van de inrichting in het licht van art. 11.4.1. is een zuivere feitenkwestie.

Enkele voorbeelden van dergelijke bedrijven ter verduidelijking :

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

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

(...)”.

2.1.5. Voornoemde omzendbrief voorziet aldus in de mogelijkheid om de stedenbouwkundige vergunning voor het oprichten van stallen en andere constructies te weigeren wanneer de paardenhouderij niet over een oppervlakte loopweiden, in eigendom of in pacht, beschikt die voldoende in verhouding staat tot het aantal paarden. Het voorzien van een dergelijke weigeringsgrond kan niet beschouwd worden als een verdere interpretatie van het bestemmingsvoorschrift, maar houdt een rechtsregel in. De minister beschikt evenwel niet over een rechtsgrond om bij wege van een omzendbrief een voorwaarde toe te voegen aan het desbetreffende bestemmingsvoorschrift in het inrichtingsbesluit. Daarenboven werd die omzendbrief niet voorgelegd aan het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, zoals wordt voorgeschreven door artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Dienvolgens moet de voornoemde omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, zoals gewijzigd door de omzendbrief van 25 januari 2002, in de mate dat hij de hiervoor vastgestelde rechtsregel bevat, op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing worden gelaten. De verwerende

partij kon zich dan ook niet rechtsgeldig op deze omzendbrief beroepen om het beroep van de verzoeker niet in te willigen en de vergunning niet te verlenen.

2.1.6. Het eerste onderdeel van het eerste middel is in die mate gegrond.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 24 juli 2003 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen houdende de verwerping van zijn beroep tegen het besluit van 1 oktober 2002 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ravels, waarbij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het bouwen van een paardenfokkerij gelegen te Ravels, Hegge 97, kadastraal bekend sectie B, nrs. 22/k en l.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vijftientig november 2008, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	P. LEFRANC,	staatsraad,
Mevr.	S. DE CLERCQ,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DE CLERCQ.

R. STEVENS.