

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 186.095 van 8 september 2008
in de zaak A. 81.839/X-8622.**

In zake : de b.v.b.a. STOETERIJ DELOOF,
die woonplaats kiest bij
advocaat J. WINDELS,
kantoor houdende te 8820 TORHOUT,
Karel de Ghelderelaan 5

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat B. BRONDERS,
kantoor houdende te 8400 OOSTENDE,
E. Beernaertstraat 106.

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 de b.v.b.a. STOETERIJ DELOOF op 5 januari 1999 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 28 oktober 1998 van de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening houdende inwilliging van het beroep van de gemachtigde ambtenaar tegen het besluit van 2 april 1998 van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen waarbij het beroep van de verzoekende partij tegen het besluit van 14 januari 1998 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Torhout tot weigering van de vergunning voor het bouwen van een veranda aan de Pottebezemstraat te Torhout, op een perceel kadastraal bekend sectie C, nr. 771/f, wordt ingewilligd;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur T. DE WAELE;

Gelet op de beschikking van 26 augustus 2003 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 memorie van de verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 5 december 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 11 januari 2008;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat J. WINDELS, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat P. LOUAGE, die loco advocaat B. BRONDERS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur T. DE WAELE;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. De feiten

1.1. De verzoekende partij baat aan de Pottebezemstraat te Torhout een “inrichting voor ruiters-, draf- en mensport” en “voor verhuur en africhting van paarden en pony’s” uit.

Ter plaatse fokt zij ook een aantal paarden, hoewel dit volgens die partij “wellicht niet de hoofdactiviteit” is.

De zaakvoerder van de verzoekende partij betitelt zich als “manègehouder”.

De inrichting is volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Diksmuide-Torhout deels in woongebied met landelijk karakter, en deels in agrarisch gebied gelegen.

1.2. De verzoekende partij heeft een ruimte in het hoofdgebouw omgevormd tot cafetaria voor het cliënteel, en heeft daar in 1996 een veranda-uitbouw van 3,67 bij 5,58 meter aan toegevoegd, met daar omheen een buitenterras met tafeltjes en stoelen.

De plaats waar deze werken werden uitgevoerd situeert zich volgens de gewestplanvoorschriften integraal in agrarisch gebied.

1.3. Van deze werken, die zonder vergunning werden uitgevoerd, wordt in juni 1997 door de politie van Torhout een proces-verbaal van overtreding opgemaakt.

De verzoekende partij dient in september 1997 bij het stadsbestuur van Torhout een bouwaanvraag in om de veranda-constructie te regulariseren.

Op 25 september 1997 verleent het college van burgemeester en schepenen van Torhout een gunstig preadvies over de aanvraag, stellende dat het slechts een “beperkte uitbouw van de cafetaria horende bij de manège” betreft.

1.4. De afdeling Land van AMINAL deelt op 19 november 1997 mee dat de aanvraag “uit landbouwkundig oogpunt” kan worden “aanvaard”, gezien de gevraagde regularisatie het agrarisch gebied niet bijkomend aantast en de lokale landbouwstructuren “geen nadelige invloed (zullen) ondervinden”.

De afdeling voegt er wel aan toe dat de aanvraag “als dusdanig (...) geen volwaardige paardenfokkerij” betreft, en dat het fokken van paarden “een nevenactiviteit van de manège” vormt.

Op 9 januari 1998 besluit de gemachtigde ambtenaar het dossier ongunstig te adviseren, met verwijzing naar het laatste gedeelte van het advies van de afdeling Land, en stellende dat de uitbreiding van een manège geen agrarisch karakter heeft en derhalve als “zonevreemd” dient beschouwd te worden.

Het stadsbestuur van Torhout weigert dan ook de vergunning bij besluit van 14 januari 1998.

1.5. De verzoekende partij komt op 17 februari 1998 in beroep tegen deze weigeringsbeslissing bij de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen.

Met een besluit van 2 april 1998 wordt dit beroep door het provinciebestuur ingewilligd, in essentie op grond van de overwegingen “dat t.o.v. het bestaande gebouwencomplex de betrokken uitbouw zeer minimaal is”, “dat de omgeving bestaat uit een structureel aangetast gebied”, en “dat het bedrijf te aanzien is als een reeds zeer lang bestaand volwaardig en leefbaar para-agrarisch bedrijf”.

1.6. Tegen dit vergunningsbesluit tekent de gemachtigde ambtenaar op 11 mei 1998 administratief beroep aan bij de bevoegde Vlaamse minister.

De ambtenaar laat in zijn beroepschrift onder meer gelden dat de manège “zich volledig in het domein van de recreatie” situeert en “geenszins in relatie tot de landbouw” staat, zodat de aanvraag als “zonevreemd” dient gekwalificeerd te worden. Tevens wordt verwezen naar het door de afdeling Land van AMINAL uitgebrachte advies.

1.7. De verzoekende partij wordt op 4 september 1998 gehoord door de behandelende ambtenaar van de bevoegde administratie.

Bij besluit van 28 oktober 1998 van de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening wordt het door de gemachtigde ambtenaar ingestelde beroep ingewilligd, en wordt de vergunning geweigerd om de volgende redenen :

“Overwegende dat de aanvraag strekt tot het regulariseren van een in overtreding gebouwde veranda als uitbreiding van een bestaande cafetaria bij een manège; dat de constructie een oppervlakte heeft van 3,67 m bij 5,58 m; dat de kroonlijsthoogte 2,15 m bedraagt;

Overwegende dat de bouwplaats volgens het gewestplan Diksmuide - Torhout, vastgesteld bij koninklijk besluit van 5 februari 1979, gelegen is in het agrarisch gebied; dat zulk gebied, overeenkomstig artikel 11 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, bestemd is voor de landbouw in de ruime zin en behoudens bijzondere bepalingen enkel de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen alsmede de woning van de exploitanten mag bevatten, benevens verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt en ook de para-agrarische bedrijven; dat een gedeelte van het gebouwencomplex gesitueerd is in het voorliggend woongebied met landelijk karakter,

Overwegende dat kwestieuze grond niet gelegen is binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling; dat wegens het ontbreken van enig gedetailleerd ordeningsplan de vergunningverlenende overheid de voorliggende vraag dient te evalueren aan de hand van de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het vigerend gewestplan;

Overwegende dat aanvrager aldaar een zeer grote manège-stoeterij uitbaat; dat er aldaar ook sportkampen gehouden worden; dat deze manègeactiviteit zich volledig kadert in het domein van de recreatie en geenszins in relatie staat met de landbouw, dat aldus dient gesteld dat de aanvraag strijdt met de gewestplanbestemming;

Overwegende dat artikel 43, §2, zesde lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 stelt dat bij het verlenen van een gunstig advies de gemachtigde ambtenaar mag afwijken van de voorschriften van een ontwerp-gewestplan of gewestplan indien de aanvraag betrekking heeft op ofwel het verbouwen van een bestaand vergund gebouw binnen het bestaande bouwvolume en niet betrekking hebbend op het volledig herbouwen; ofwel op het uitbreiden van een bestaand vergund gebouw met uitzondering van woningbouw met een gebouw of een vaste inrichting op de voorwaarde dat de uitbreiding het noodzakelijk gevolg is van overeenkomstig het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning voorgeschreven

algemene, sectoriële of bijzondere voorwaarden strekkende tot het bevorderen van de kwaliteit van het leefmilieu; ofwel op het uitbreiden van een vergunde woning; dat de uitbreiding van een vergunde woning met inbegrip van de bijgebouwen slechts kan leiden tot een maximale vermeerdering van het bouwvolume met 20 % en waarbij het totale bouwvolume na uitbreiding maximaal 700 m³ mag bedragen; dat deze afwijking bovendien slechts kan verleend worden op voorwaarde dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad, hetgeen betekent dat de ruimtelijke draagkracht van het gebied niet wordt overschreden en dat de voorziene verweving van functies de aanwezige of te realiseren bestemmingen in de onmiddellijke omgeving niet in het gedrang brengt of verstoort; dat dergelijke aanvraag in het agrarisch gebied naast een openbaar onderzoek ook onderworpen is aan het advies van de afdeling Land van AMINAL;

Overwegende dat uit de gegevens van het dossier blijkt dat geen openbaar onderzoek heeft plaatsgehad; dat hier een substantiële vormvereiste niet werd nageleefd;

Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen, in zitting van 25 september 1997, een gunstig pré-advies heeft uitgebracht om reden dat het hier om een beperkte uitbouw gaat van de cafetaria horende bij de manège;

Overwegende dat door de afdeling Land van AMINAL op 19 november 1997 volgend advies werd uitgebracht:

‘Er wordt geen bijkomende aantasting van het agrarisch gebied veroorzaakt. De lokale landbouwstructuren zullen door voorgelegde geen nadelige invloed ondervinden.

Gelet voorgaande, de bestaande toestand, de plaatselijke ruimtelijke omstandigheden kan vooropgestelde uit landbouwkundig oogpunt worden aanvaard.

Als dusdanig betreft het er geen volwaardige paardenfokkerij. (Het fokken van paarden vormt wel een nevenactiviteit van de manège).’;

Overwegende dat uit het technisch-stedenbouwkundig onderzoek van het dossier en uit voormeld advies van de afdeling Land van AMINAL blijkt dat de betreffende bedrijfsactiviteit niet te beschouwen is als een volwaardige landbouwactiviteit, waarvan enkel het fokken van paarden als een nevenactiviteit van de manège dient aanzien te worden; dat de gevraagde uitbreiding van de bestaande cafetaria geen(s)zins kadert in de milieuwetgeving; dat de in artikel 43, §2 vervatte afwijkingsbepalingen bijgevolg geen toepassing kunnen vinden; dat geen enkele andere afwijkingsregel op stedenbouwkundig vlak een verantwoording inhoudt;

Overwegende dat om voornoemde reden het ontwerp strijdig is met de planologische voorziening van het gewestplan en niet bij wijze van afwijking kan, vergund worden; dat het voorgestelde ontwerp dan ook in strijd is met de goede ruimtelijke ordening; dat de beslissing van de bestendige deputatie in strijd is met een degelijk beleid inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw; dat het beroep van de gemachtigde ambtenaar wordt ingewilligd”.

Een afschrift van het besluit wordt aan de verzoekende partij genotificeerd per aangetekend schrijven van 16 november 1998.

2. Ten gronde

2.1. Eerste middel

2.1.1. Standpunt van de partijen

In haar verzoekschrift stelt de verzoekende partij het volgende:

“a. eerste middel

Schending van art. 11 van het KB van 28.12.1972 betreffende de inrichting en de toepassing van ontwerp gewestplannen en gewestplannen; daar waar de Vlaamse Minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening het begrip para-agrarische activiteit integraal miskent.

Immers het bestuur Stedebouw en Ruimtelijke Ordening van AHROHM, hierbij kennelijk gevolgd door haar Minister, huldigt nog steeds de opvatting dat para-agrarische bedrijven inrichtingen zijn die in een direct verband staan tot het landbouwproductieproces of met de voortgebrachte landbouwprodukten, zoals hier trouwens in casu.

De Raad van State heeft deze klassieke interpretatie evenwel verworpen. (...)

Uit het geciteerde arrest blijkt dat bij ontstentenis van een andere omschrijving terzake, de term ‘para-agrarisch bedrijf’ in zijn spraakgebruikelijke betekenis moet worden begrepen.

Daaronder moet worden verstaan ‘bedrijven waarvan de activiteit onmiddellijk bij de landbouw aansluiten en erop afgestemd is.’

De kenmerken van grondgebondenheid, van nauwe relatie met het landbouwproductieproces en met de voortgebrachte landbouwprodukten zijn niet vereist.

Ook het feit dat het bedrijf een gedeelte commercieel, ambachtelijk of industrieel karakter zou hebben, heeft niet voor gevolg dat het geen para-agrarische onderneming zou kunnen zijn.

Tenslotte blijkt uit de rechtspraak van de Raad van State ook dat enkel de aard van een onderneming van belang is om uit te maken of deze al dan niet para-agrarisch is. De omvang van de onderneming is irrelevant (...)

De activiteit in de veranda sluit dus nauw aan bij de landbouwactiviteit, en is er duidelijk op afgestemd (...).

Maar er is meer.

Ingevolge een omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (B.S. 23.08.1997) heeft ook de Minister terzake standpunt ingenomen (...).

Deze omzendbrief bevat een officiële coördinatie van de toelichting bij het K.B. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (B.S., 10.02.1973, herhaaldelijk gewijzigd).

Samengevat worden hierin een reeks richtlijnen weergegeven die door de ambtenaar van ruimtelijke ordening en stedenbouw moeten worden gevolgd bij de toepassing in de praktijk van de planologische voorschriften.

Voor het dossier van verzoekster is de toelichting bij artikel 11 van bijzonder belang, meer bepaald in verband met punt 3: ‘para-agrarische bedrijven’.

Hierin wordt een thans meer genuanceerde en minder strakke omschrijving dan tot nu toe door de administratie gehanteerd. Zonder expliciet naar de recente rechtspraak van de Raad van State te verwijzen, worden de criteria die door de Raad werden ontwikkeld, overgenomen :

‘Het hoofdcriterium om te beoordelen of de aanvraag al dan niet een para-agrarisch bedrijf betreft, is het volgende: para-agrarische ondernemingen zijn die ondernemingen waarvan de activiteit onmiddellijk bij de landbouw aansluit en erop afgestemd is...’

Welnu, in casu is het manègehouden, het kweken van fokpaarden en het organiseren van jumpings en het organiseren van theoretische lessen voor manègehouders, leerjongens en studenten die bloso-kampen volgen, zowel niet een rechtstreekse landbouwactiviteit, meer specifiek dan de paardenfokkerij, maar in elk geval zeker een para-agrarische activiteit die elke zonevreemdheid uitsluit.

Er worden in dit Ministerieel schrijven een aantal beoordelingscriteria weergegeven, doch evenzeer wordt gesteld dat geen absolute regels kunnen worden opgesteld die klaar en duidelijk zijn voor elk geval. Het betreft telkens opnieuw een feitenkwestie die hier kennelijk door de Minister en zijn eigen administratie verkeerdelijk worden ingeschat.

Uiteindelijk bevestigt ook de meer recente rechtsleer over de bouw- en verkavelingsvergunning dat de term ‘para-agrarisch’ niet restrictief moet worden geïnterpreteerd

(...)

‘Het is niet vereist dat het essentieel aan de grond gebonden bedrijven zijn of dat ze een nauwe relatie met de agrarische produktie hebben. Ze mogen een commercieel, artisanaal of industrieel karakter hebben.’

Welnu, ook deze rechtspraak is kennelijk hier toepasselijk en werd op onbegrijpelijke wijze door de administratie over het hoofd gezien.

De schending van art. 11 van het KB van 28 december 1997 staat dus kennelijk vast !”.

De verwerende partij repliceert hierop wat volgt:

“(…)

1.2. Volgens het bij K.B. van 5 februari 1979 vastgestelde gewestplan ‘DiksmuideTorhout’, is het betrokken perceel gelegen in een ‘landschappelijk waardevol agrarisch gebied’.

Overeenkomstig artikel 11 van het K.B. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, mogen de agrarische gebieden slechts bevatten:

‘de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgelegenheid voor zover deze een deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven.’

1.3. Onder een para-agrarisch bedrijf dient het bedrijf te worden begrepen ‘waarvan de activiteit onmiddellijk bij de landbouw aansluit en erop afgestemd is’.

Bij de beoordeling of dit in casu het geval is, kunnen de volgende criteria een rol spelen: het grondgebonden karakter van het bedrijf, de nauwe relatie met het landbouwproductieproces en de strikte relatie met de voortgebrachte landbouwprodukten.

1.4. In casu blijkt uit het voorliggende dossier (zoals o.m. uit het advies van de Afdeling Land - stuk 6 administratief dossier Gemachtigde Ambtenaar) dat het gebouw waarop voorliggende regularisatieaanvraag betrekking heeft, een zeer grote manège betreft, waar het aan de manège gerelateerde fokken van paarden, niet kan aanzien worden als een volwaardige landbouwactiviteit.

De hoofdactiviteit van verzoekende partij is immers het uitbaten van een manège met alle daaraan verwante (recreatieve) activiteiten, zoals het organiseren van jumpings, het organiseren van lessen, het houden van Bloso-sportkampen, etc

1.5. Door Uw Raad werd reeds beslist dat de activiteit van manège geenszins kan worden aanzien als onmiddellijk bij de landbouw aansluitend en erop afgestemd, maar eerder thuishoort in een recreatie- of eventueel zelfs in een woongebied. Uit het administratief dossier blijkt dat de activiteit van het fokken van paarden slechts marginaal is ten aanzien van de manège-activiteit en geenszins een volwaardige landbouwactiviteit betreft, derhalve werd met het bestreden besluit terecht beslist dat de activiteit van verzoekende partij niet als para-agrarisch kan worden beschouwd en dat het een zonevreemde constructie betreft.

1.6. Uit voorgaande volgt dat het eerste middel ongegrond is”.

De verzoekende partij dupliceert het volgende:

“Totaal ten onrechte wil verweerder blijven voorhouden dat het bedrijf van verzoeker niet als para-agrarisch zou kunnen worden gekwalificeerd. Verzoeker wil erop wijzen dat hij in het kader van zijn paardenfokkerij beschikt over 43 eigen paarden. (...).

Daarnaast verzorgt verzoeker ook nog de paarden van derden, in de winter een 20-tal, in de zomer een 10-tal.

Ook deze paarden dienen gevoederd en verzorgd te worden. Maar er is meer, zelfs de lessen die er worden georganiseerd en de bloso-kampen die er worden georganiseerd brengen mee dat de aldaar aanwezige leerlingen om vertrouwd te geraken met het paard in zijn globale verzorging, ook de paarden voederen, ze naar de weide brengen en terug ophalen en in globale elementaire landbouwopleiding en landbouwactiviteiten doorvoeren.

Het is dan ook geenszins juist, zoals verweerder ten onrechte beweert dat de paardenfokkerij louter marginaal zou zijn, niets is minder waar; het is wel een voldoende landbouwactiviteit die zeker ook als volwaardig kan beschouwd worden. Het is wellicht niet de hoofdactiviteit van verzoeker, maar dit brengt niet mee de facto dat het louter marginaal zou zijn en zeker geen volwaardige activiteit zou kunnen meebrengen. Het aantal paarden op zichzelf spreekt reeds boekdelen.

Verzoeker volhardt dan ook integraal in het eerste middel en de eerder naar voor gebrachte motiveringen door hem daaromtrent”.

In haar laatste memorie voegt zij nog het volgende toe:

“(...

De auditeur verwierpt ten onrechte het eerste middel.

Het paardenfokken bij verzoeker is misschien wel een nevenactiviteit, maar op zichzelf (toch) een volwaardige landbouwactiviteit (...).

Verder dient ook nog onderlijnd te worden dat daarnaast nog heel wat derde landbouwers hun eigen merries bij de hengsten op het bedrijf van verzoekster brengen wat ook allemaal kadert in de paardenfokkerij, die dus op zichzelf reeds een volwaardige landbouwactiviteit is;

Daarnaast bestaat de manège en het organiseren van sportkampen met de lessen. Maar de auditeur verliest kennelijk uit het oog dat deze lessen ook betrekking hebben op het fokken van paarden en de landbouwactiviteit die heerst bij verzoeker (...) Dus een minstens indirecte opleiding tot de landbouw. De gegeven lessen zijn dus ook landbouwlessen.

Deze activiteit veroorzaakt dan ook een directe link tussen enerzijds de activiteit van het paardenfokken bij verzoeker met de activiteit van het manègehouden en het organiseren van sportkampen bij verzoeker.

Deze lessen gaan door in het verbouwd lokaaltje dat hier dus aan de orde is.

Dit alles brengt mee dat in het kwestieuze lokaal lessen worden gegeven over het fokken van paarden en over het voederen van paarden en verder doet dit lokaal ook dienst om de administratie te organiseren wanneer derde landbouwers hun merries brengen om die te laten dekken bij de hengsten op het bedrijf van verzoeker.

Daar worden documenten ingevuld; daar worden mensen ontvangen; daar worden de betalingen verricht enz.

Al deze elementen samen brengen dus mee dat het kwestieus lokaal waar al die activiteiten plaatsgrijpen een puur para-agrarische bestemming heeft, zoals trouwens met recht en reden door de Bestendige Deputatie van West-Vlaanderen werd beoordeeld.

Er is dus geen sprake van als zou het een louter consumptielokaal zijn of een louter commerciële ruimte. De feiten spreken dit flagrant tegen. De visie van de auditeur kan op dit vlak niet gevolgd worden. Het eerste middel is wel degelijk gegrond”.

2.1.2. Beoordeling

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 (hierna: Inrichtingsbesluit) zijn de agrarische gebieden “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 verblijfsgellegenheid 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 m 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”.

Het bestreden besluit stelt dat de manègeactiviteit volledig kadert in het domein van de recreatie en geenszins in relatie staat met de landbouw en dat uit het dossier blijkt dat de betreffende bedrijfsactiviteit niet te beschouwen is als een volwaardige landbouwactiviteit, waarvan enkel het fokken van paarden als een nevenactiviteit van de manège dient aanzien te worden.

In casu bestempelt de verzoekende partij zichzelf als “manègehouder”. Uit het dossier blijkt dat hij zijn inrichting omschrijft als “rijschool” en als “inrichting voor ruiters-, draf- en mensport” en “inrichting voor verhuur en africhting van paarden en pony’s”. Voorts zou de activiteit ook

betrekking hebben op “het organiseren van jumpings en het organiseren van theoretische lessen voor manègehouders, leerjongens en studenten die bloso-kampen volgen”. Tot slot bevestigt de verzoekende partij zelf dat het fokken van paarden wellicht niet de hoofdactiviteit vormt.

Bovendien heeft het voorwerp van de aanvraag betrekking op een veranda-constructie die dienst doet als cafetaria voor het cliënteel van de manège.

Het bestreden besluit heeft terecht geoordeeld dat de betreffende bedrijfsactiviteit volledig kadert in het domein van de recreatie en geenszins in relatie staat met de landbouw. Het feit dat de paardenfokkerij een volwaardige landbouwactiviteit is, neemt niet weg dat de betrokken cafetaria en veranda als accessorium van de manège niet verenigbaar zijn met de bestemming agrarisch gebied. In de mate dat de door de verzoekende partij aangehaalde omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerpgerwestplannen en gewestplannen dienaangaande een ander standpunt zou inhouden, is dat standpunt strijdig met de bepalingen van het Inrichtingsbesluit en kunnen partijen zich daarop niet met goed gevolg voor de Raad van State beroepen.

Het eerste middel is niet gegrond.

2.2 Tweede middel

2.2.1 Standpunt van de partijen

De verzoekende partij stelt in haar tweede middel wat volgt:

“b. tweede middel : de illegaliteit van de motieven

Schending van het motiveringsbeginsel, meer bepaald bevat de motivering tegenstrijdigheden is de materiële motivering totaal gebrekkig en niet deugdelijk.

C De Minister stelt o.m. dat de manège een activiteit ontwikkelt die geenszins in relatie staat met de landbouw. Niets is minder waar.

Ook in het kader van de manège-activiteiten is er een eigen paardenfokkerij van verzoekster. Dit is dus wel duidelijk een nauwe relatie met de landbouwactiviteit.

Dit gegeven wordt zomaar door de vice Minister miskend, wat een totale illegaliteit in de motieven meebrengt.

C Naderhand laat de Minister ook gelden in zijn besluit dat de Ruimtelijke Ordening op een flagrante manier zou geschonden zijn, niets is minder waar; Een plaatsbezoek zal aantonen dat het helemaal niet zo is.

Trouwens, de kleine verbouwing, inwendig vooral en zelfs zeer minimaal uitwendig, is van dergelijke geringe omvang dat de Ruimtelijke Ordening op zichzelf niet kan aangetast worden, temeer de verbouwing is gebeurd in het woongebied met landelijk karakter.

Ook op dit vlak is er tegenstrijdigheid, minstens illegaliteit in de motieven”.

De verwerende partij repliceert hierop het volgende:

“2.1. In het tweede middel voert verzoekende partij de schending aan van het motiveringsbeginsel, meer bepaald bevat de motivering tegenstrijdigheden (en) is de materiële motivering totaal gebrekkig en niet deugdelijk.

Blijkens de toelichting van het middel wordt alleen een schending van het materiële motiveringsbeginsel aangevoerd, doordat de Minister enerzijds onvoldoende of geen rekening heeft gehouden met de omstandigheid dat aan het bedrijf van verzoekende partij ook een eigen paardenfokkerij verbonden is en anderzijds de ‘ruimtelijke ordening’ op flagrante onjuiste wijze zou hebben beoordeeld.

2.2. Het eerste onderdeel van het middel mist feitelijke grondslag. Blijkens de aanhef van het bestreden besluit heeft de Minister wel degelijk rekening gehouden met de omstandigheid dat aan de manège van verzoekende partij ook een eigen stoeterij verbonden is, waarvan aan de hand van het advies van de Afdeling Land van AMINAL en het technisch-stedenbouwkundig onderzoek is gebleken dat het slechts een nevenactiviteit betreft dat geenszins te beschouwen valt als een volwaardige landbouwactiviteit.

2.3. Wanneer wordt vastgesteld dat het ontwerp in strijd is met de planologische voorzieningen van het gewestplan en ook niet bij wijze van afwijking kan worden vergund, kan niet anders dan worden vastgesteld dat het ontwerp in strijd is met de goede ruimtelijke ordening. Gezien dient rekening te worden gehouden met de voorschriften en bepalingen van het bij K.B. van 5 februari 1979 vastgestelde gewestplan ‘Torhout-Diksmuide’, maakt het perceel waarop de betrokken constructie is gelegen, deel uit van een landschappelijk waardevol agrarisch gebied en niet van een ‘woongebied met landelijk karakter’, zoals verzoekende partij meent te kunnen beweren”.

De verzoekende partij dupliceert wat volgt:

“- in verband met de feitelijke grondslag:

Zoals reeds hogergesteld geldt het hier een volledig bedrijf met para-agrarisch karakter. Door het feit dat verweerder enerzijds uiteraard verwijst naar de stoeterij, maar daarnaast de motivering van het advies van de afdeling land van Aminoal juist laat gelden dat het te vergunnen gebouwde zeker het landbouwkarakter niet zal schaden, motiveert hij op illegale wijze, temeer dat zoals reeds eerder gesteld de paardenfokkerij, gezien de omvang van de paarden zeker niet als marginaal, doch wel degelijk als een volwaardige nevenlandbouwactiviteit dient beschouwd te worden.

-er kan geen strijdigheid met de goede ruimtelijke ordening weerhouden worden

Temeer daar het zogenaamd landschapsgebied met waardevol karakter zeer zwaar structureel aangetast is geworden. Verweerder houdt geen de minste rekening met deze realiteit. Bovendien zijn er wel degelijk afwijkingen mogelijk volgens art. 43 § 2 6/ alinea a. van het stedenbouwdecreet (...).

De illegaliteit van de motieven is dus kennelijk aan de orde”.

Zij voegt hieraan nog het volgende toe in haar laatste memorie:

“. Eerste onderdeel: de feitelijke grondslag:

Reeds eerder in het verzoekschrift en in de memorie en verder hierboven werd duidelijk aangetoond dat de verbouwde ruimte wel degelijk dienst doet als lokaal binnen de volledige landbouwactiviteit van het paarden fokken (...).

Om proceseconomische redenen volhardt verzoeker integraal en zal hij deze argumentatie niet eens te meer ten overvloede herhalen.

C Tweede onderdeel : de ruimtelijke ordening:

De ruimtelijke ordening ter plaatse is zeker niet aangetast (zie daarover klaar en duidelijk het standpunt van AMINAL) temeer er uiteindelijk niets is bijgebouw(d), maar het gaat om een verbouwing van een voorafbestaand lokaal; Aan het ruimtelijk gegeven is in wezen niets toegevoegd. Verder is het zo dat het feit dat de bestreden verbouwing een para-agrarisch karakter vertoont juist meebrengt dat er geen planologische onverenigbaarheid is. Para-agrarische activiteit strookt volkomen met de reglementaire bestemming.

Verder is het ook zo dat het zogenaamd argument waarbij de Auditeur de Minister volgt, waar de Minister zich beroept op de zogenaamde strijdigheid met de reglementaire bestemming niet langer kan gelden nu vaststaat dat het gebied ter plekke reeds zwaar aangetast is op ruimtelijk orderingsgebied. Deze reglementaire bestemming is zelfs in vroegere tijden niet gehandhaafd en is er niet meer. Over welke reglementaire bestemming gaat het? Ze is helemaal zwaar structureel aangetast. Ze bestaat niet meer en kan als dusdanig niet meer als richtinggevend beoordelingselement aangewend worden. Een Minister die zich beroept op een zogenaamde schending van de reglementaire bestemming -die op zichzelf niet meer bestaat door zware structurele aantasting- faalt uiteraard in zijn motivering en bezondigt zich kennelijk aan illegaliteit der motieven.

Het middel is dus wel degelijk gegrond”.

2.2.2. Beoordeling

Wat betreft het eerste onderdeel van dit middel, werd reeds in het eerste middel gewezen dat de paardenfokkerij een accessorium is van de manège.

Voor zover de verzoekende partij in haar laatste memorie aanhaalt “dat de verbouwde ruimte wel degelijk dienst doet als lokaal binnen de volledige landbouwactiviteit van het paarden fokken” blijkt uit de gegevens van het dossier dat de gegeven lessen kaderen in de georganiseerde bloso-kampen en een louter recreatieve functie hebben.

De door de minister gehanteerde motivering om de vergunning te weigeren is deugdelijk.

Met betrekking tot het tweede onderdeel van dit middel bevindt het voorwerp van de aanvraag zich volgens het bij koninklijk besluit van 5 februari 1979 vastgestelde gewestplan “Diksmuide - Torhout” in agrarisch gebied.

De onverenigbaarheid van de inrichting met het geldend bestemmingsvoorschrift van het gewestplan volstaat om de vergunning te weigeren. De kritiek van de verzoekende partij in verband met de schending van de ruimtelijke ordening, vormt een kritiek op een overtollig motief en kan dienvolgens niet tot de vernietiging van het bestreden besluit leiden.

Dat de uitbreiding zeer minimaal of van geringe omvang zou zijn wijzigd niets aan de planologische onverenigbaarheid.

Het middel is niet gegrond.

2.3. Derde middel

2.3.1. Standpunt van de partijen

De verzoekende partij zet het middel als volgt uiteen:

“b. derde middel: machtsafwendings

- De Minister verwerpt de uitzondering van art 43 § 2, 6^{de} lid van het decreet betreffende Ruimtelijke Ordening gecoördineerd op 22.10.1996, door o.m. te verwijzen naar het advies van AMINAL.

Welnu, bij de lectuur van het advies van AMINAL is het klaar en duidelijk dat dit uiterst positief is en er uit dit advies geen enkel bezwaar tegen de Ruimtelijke Ordening blijkt.

Immers, de afdeling land van AMINAL heeft op 19.11.97 o.m. geadviseerd: ‘.. Er wordt geen bijkomende aantasting van het agrarisch gebied veroorzaakt. De lokale landbouwstructuur zullen door voorgelegde geen nadelige invloed ondervinden. Gelet op de voorgaanden, de bestaande toestand, de plaatselijke ruimtelijke omstandigheden, kan vooropgestelde uit landbouwkundig oogpunt worden aanvaard’

Welnu, het is nogal vanzelfsprekend dat de uitzondering van art. 43 § 2, 6de lid van het decreet betreffende Ruimtelijke Ordening hier wel degelijk kon worden toegepast.

Door het advies werkelijk op een rechtsoverspannen manier te gaan interpreteren en door enkel en alleen tegen de elementaire positieve gegevens van het advies in te gaan, louter op grond van een bijkomende beschouwing van het advies, waar er gesteld wordt dat het geen volwaardige paardenfokkerij betreft en dat het fokken van paarden enkel en alleen een nevenactiviteit van de manège inhoudt, pleegt de minister machtsafwendings door dit element uit zijn verband te rukken en alleen tegen het positief advies in als doorslaggevend aan te wenden om negatief te oordelen.

- De Minister treedt verder machtsafwendend op daar waar hij motiveert dat de bestendige deputatie een beslissing genomen heeft in strijd met een degelijk beleid inzake Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw. Hij stelt dit zomaar apodictisch in zijn besluit, zonder te preciseren waaruit het zogenaamd niet degelijk beleid van de Provincie West-Vlaanderen terzake zou blijken. Hij haalt terzake geen deugdelijke argumentatie aan. Hij beweert maar zonder aan te duiden.

Ook deze manier van besluitvorming houdt kennelijke machtsafwendings in”.

De verwerende partij repliceert hierop het volgende:

“(...

3.2. In de aanhef van het bestreden besluit wordt na opgave van de in artikel 43 §2 van het gecoördineerd Stedenbouwdecreet vervatte afwijkingsbepalingen die toelaten af te wijken van (de) voorschriften van het gewestplan, vastgesteld dat geen van deze bepalingen toepassing kan vinden.

Het advies van de Afdeling Land van de AMINAL is bij de beoordeling van de gebeurlijke toepassing van deze afwijkingsbepalingen niet relevant. Het middel wordt derhalve zonder belang aangevoerd, wanneer verzoekende partij

er niet in slaagt aan te tonen met opgave van concrete gegevens dat toepassing van voormelde afwijkingsbepalingen wel mogelijk is.

Tot slot dient vastgesteld dat niet wordt aangetoond dat de Minister bij de beoordeling en beslissing over het administratief beroep een ander doel voor ogen had dan de goede ruimtelijke ordening”.

De verzoekende partij dupliceert wat volgt:

“Zoals hierboven reeds aangeduid is een afwijking volgens art. 43 §2 van het gecoördineerd stedenbouwdecreet met name 6/ alinea, hypothese A wel degelijk aan de orde. De regularisatie-aanvraag betreft hier in wezen het verbouwen van een bestaand vergund gebouw terwijl het bestaande bouwvolume en niet betrekking hebbend op het volledig herbouwen. Artikel 43 §2, 6/ alinea a- van het gecoördineerd stedenbouwdecreet.

Bij analyse van de plannen is het klaar en duidelijk dat deze zeer minimale verbouwing nog geen 21 m² (...) wel degelijk een verbouwing is hoofdzakelijk binnen het bestaande vergunde gebouw (...) en met vervanging van een vroeger bestaand afdak. Het betreft dus duidelijk een verbouwing binnen een bestaand volume zonder een volledige heropbouw uit te maken. Dit geldt een schoolvoorbeeld van afwijkingsmogelijkheid. Het is onbegrijpelijk dat de ambtenaar zich daar destijds niet heeft op beroepen.

Uiteindelijk dient ook gesteld te worden dat de ruimtelijke ordening in gene dele kan geschaad worden :

- volgens het advies van afdeling Land van Aministratie stoort het het landschappelijk karakter geenszins
- is klaar en duidelijk reeds vastgesteld dat het gebied op zichzelf reeds zwaar structureel is aangetast
- is er vastgesteld geworden dat de verbouwing dermate gering is dat hoe dan ook de ruimtelijke ordening niet in het gedrang kon gebracht worden.

Uit dit alles blijkt voldoende dat de minister kennelijk andere doelstellingen heeft nagestreefd dan de loutere ruimtelijke ordening, minstens hoe dan ook in zijn motivering machtsafwendend heeft opgetreden”.

De verzoekende partij voegt daar verder niets aan toe in haar laatste memorie.

2.3.2. Beoordeling

Wie machtsafwending aanvoert, moet daartoe voldoende ernstige, welbepaalde en overeenstemmende vermoedens aandragen waaruit kan afgeleid worden dat andere dan rechtmatige doeleinden door het bestuur werden nagestreefd. Opdat er sprake zou zijn van machtsafwending moet het ongeoorloofde oogmerk het enige doel van de bestreden beslissing zijn geweest.

De verzoekende partij levert zelfs geen begin van bewijs van “machtsafwending”.

In haar advies stelt de afdeling Land van AMINAL uitdrukkelijk dat zij de aanvraag “uit landbouwkundig oogpunt” kan aanvaarden. De aanvraag

werd niet uitdrukkelijk getoetst aan de toepasselijke wettelijke en reglementaire bepalingen.

In tegenstelling tot de afdeling Land heeft de minister als beslissende instantie wel de plicht om het dossier vanuit alle relevante gezichtshoeken te onderzoeken en na te gaan of de aanvraag ook vanuit stedenbouwkundig oogpunt kan aanvaard worden. Door de bevindingen, uit het advies van de afdeling Land, omtrent het belang van de paardenfokkerij binnen het geheel van de activiteiten van de inrichting te plaatsen in de context van het toe te passen Inrichtingsbesluit, concludeerde de minister dat de aanvraag niet voor vergunning vatbaar is. Het advies werd geenszins op een “rechtsoverspannen” manier geïnterpreteerd.

De verzoekende partij voert verder in haar verzoekschrift aan dat het nogal vanzelfsprekend is dat de uitzondering van artikel 43, §2, 6^{de} lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 hier wel degelijk kon worden toegepast.

In de memorie van wederantwoord, en dus laatijdig, legt de verzoekende partij uit dat zij bedoelt dat hypothese A van deze bepaling kon benut worden, gezien de aanvraag in wezen zou neerkomen op een zeer minimale verbouwing die hoofdzakelijk binnen het bestaande volume heeft plaatsgevonden.

Het volstaat echter niet om hoofdzakelijk binnen het bestaande bouwvolume te blijven om te kunnen spreken over een verbouwing. De verzoekende partij heeft tijdens de administratieve vergunningsprocedure op geen enkel moment te kennen gegeven dat zij gebruik wenste te maken van de afwijkingsbepaling. De kritiek van de verzoekende partij dat het onbegrijpelijk is dat de overheden die mogelijkheid niet uitdrukkelijk hebben onderzocht, is dan ook niet terecht.

Tot slot noemt de verzoekende partij de passage in fine van het motiverend gedeelte van het bestreden besluit “apodictisch”. Deze overweging luidt als volgt: “dat de beslissing van de bestendige deputatie in strijd is met een degelijk beleid inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw”.

Deze overweging staat echter niet op zich. In de voorgaande overwegingen van het bestreden besluit somt de minister de motieven op die volgens hem de vernietiging van de vergunningsbeslissing van het provinciebestuur wettigen. De afsluitende overweging steunt op deze voorgaande overwegingen.

Het middel is niet gegrond.

2.4. Vierde middel

2.4.1. Standpunt van de partijen

De verzoekende partij zet het vierde middel in haar verzoekschrift als volgt uiteen:

“d. vierde middel: schending van de rechten van de verdediging

De Minister beroept zich ook in zijn motivering op het feit dat artikel 43 §2, 6^{de} lid van het decreet betreffende Ruimtelijke Ordening gecoördineerd op 22.10.96 niet zou kunnen ingeroepen worden, terwille van het feit dat er geen openbaar onderzoek zou hebben plaatsgevonden.

Indien deze formaliteit zou nagelaten zijn, dan heeft verzoekster daaraan geen de minste fout. Enkel en alleen de administratie kan deze fout hebben bedreven. Dit als argument gaan inroepen, weze een fout van de administratie tegen de persoon van verzoekster in, brengt uiteraard radicale schending mee van de rechten van verdediging”.

De verwerende partij repliceert hierop het volgende:

“(…)

4.2. Ter weerlegging van het middel kan het volstaan te verwijzen naar de weerlegging onder het derde middel waarin werd aangetoond dat te dezen geen toepassing kan worden gemaakt van de uitzonderingsbepalingen van artikel 43 § 2 van het gecoördineerd Stedenbouwdecreet. Verzoekende partij kan niet met goed gevolg aanvoeren dat het niet aan haar te wijten is dat geen openbaar onderzoek werd gevoerd en daardoor geen toepassing van de voormelde uitzonderingsbepalingen kon worden gemaakt, wanneer zij niet aannemelijk kan maken dat wanneer wel een openbaar onderzoek zou zijn gevoerd de bouwvergunning middels toepassing van deze uitzonderingsbepalingen haar wel zou zijn verleend. Het middel wordt gesteld zonder belang.

Het houden van een openbaar onderzoek is een essentiële vormvereiste waarbij het niet relevant is te weten wie in gebreke is gebleven het te organiseren. Het is overigens aan de vergunningsaanvrager zelf in de aanvraag uiteen te zetten op welke rechtsgrond hij de bouwvergunning wenst te bekomen.

Tot slot kan niet worden ingezien hoe de vaststelling van een eventueel gebrek aan een openbaar onderzoek, de ‘rechten van verdediging’ in het gedrang zouden kunnen brengen”.

De verzoekende partij dupliceert wat volgt:

“Verzoeker heeft enkel en alleen willen laten gelden dat voor zover het niet organiseren van een openbaar onderzoek enig nadeel zou hebben kunnen meegebracht aan hem en een beoordelingselement zou geweest zijn in het kader van de beslissing -wat hier kennelijk aan de orde is- hij daarvan het slachtoffer niet kan worden gezien hij terzake geen enkele fout treft en zich binnen het kader van dit openbaar onderzoek ook niet heeft kunnen verdedigen.

Indien immers het openbaar onderzoek was georganiseerd geworden dan had verzoeker zich kunnen verdedigen en zou kennelijk hebben kunnen aantonen dat hier wel degelijk een para-agrarisch bedrijf aan de orde is, waar

afwijkingsmogelijkheden gelden, minstens mogelijk waren, en waar de goede ruimtelijke ordening onder geen enkel beding is of wordt aangetast.

Het feit dat dit allemaal niet is kunnen gebeuren, buiten iedere fout of verantwoordelijkheid van verzoeker en wellicht ook meegespeeld heeft bij de uiteindelijke beslissing van verweerder, dient dit minstens aanzien te worden als een flagrante schending van de rechten van de verdediging”.

In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij hieraan niets toe.

2.4.2. Beoordeling

Zoals bij de bespreking van het derde middel reeds werd gesteld, heeft de verzoekende partij tijdens de administratieve vergunningsprocedure op geen enkel ogenblik te kennen gegeven gebruik te willen maken van een mogelijkheid tot afwijking van de gewestplanbestemming.

Zij kan dan ook niet met goed gevolg aanvoeren dat het niet houden van het voor dergelijke afwijking vereiste openbaar onderzoek niet aan haar toedoen te wijten is.

Nu ook de verwerende partij zelf -blijkens de bespreking van de vorige middelen- terecht geen reden zag om toepassing te maken van de afwijkingsmogelijkheid, gaat het middel niet op.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

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

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
Mevr.	G. SCHEVENEELS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

G. SCHEVENEELS.

R. STEVENS.