RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

nr. 190.084 van 2 februari 2009
in de zaak A. 74.709/X-7508.

In zake : Franky BAERT,
wonende te 8490 JABBEKE,
Demanlaan 28

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat J. BOSSUYT,
kantoor houdende te 8310 ASSEBROEK,
Bossuytlaan 35.

D E R A A D V A N S T A T E, Xe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Franky BAERT op 18 juli 1997 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 17 april 1997 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening houdende inwilliging van het beroep van de gemachtigde ambtenaar tegen het besluit van 18 juli 1996 van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen waarbij hem de regularisatievergunning werd verleend voor het bouwen van een paardenstal en het aanleggen van een toegangsweg aan de Demanlaan te Jabbeke, kadastraal bekend sectie C, nr. 247/b (deel), en houdende vernietiging van bovenvermeld besluit van 18 juli 1996;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd F. DE BUEL;

Gelet op de beschikking van 22 mei 2002 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien het verzoek tot voortzetting van de verzoeker en de laatste memorie van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 11 december 2008 waarbij de terecht-zitting bepaald wordt op 16 januari 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad S. DE TAEYE;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd F. DE BUEL;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. <u>De feiten</u>

1.1. Op 21 maart 1996 (datum van het ontvangstbewijs) vraagt de verzoeker aan het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Jabbeke de "vergunning tot (= regularisatie) oprichten van 4 gekoppelde paardenstallen + verharding toegangspad in kasseien"op een perceel gelegen aan de Demanlaan 28 te Varsenare en kadastraal bekend sectie C, nr. 247/b (deel).

Het kwestieuze perceel is overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 definitief vastgestelde gewestplan Brugge-Oostkust gelegen in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Het gevraagde situeert zich niet binnen het beheersgebied van een bijzonder plan van aanleg, noch binnen dit van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

1.2. Op 29 april 1996 brengt de gemachtigde ambtenaar over de voormelde aanvraag het volgende negatief advies uit :

> "Gelet op de aanvraag ingediend door Baert Franky, gelegen te Demanlaan 28 betreffende regularisatie paardestallen en aanleg toegangspad;
> Overwegende dat een gewestplan, vastgesteld bij besluit van 7.4.1977 bestaat;
> Overwegende dat toepassing dient gemaakt te worden van de daarbijhorende voorschriften, meer bepaald artikel 11.4.1;
> Overwegende dat het perceel niet gelegen is in een bij besluit goedgekeurd bijzonder plan van aanleg;
> Overwegende dat het perceel niet gelegen is binnen het gebied van een behoorlijk vergunde verkaveling;
> Gelet op het gunstig advies dd. 18.4.1996 van landinrichting;

Overwegende dat de aanvraag strekt tot het regulariseren van paardestallen en een toegangsweg, die het voorwerp uitmaken van een recente bouwovertreding, gelegen in een agrarisch gebied;

Overwegende dat deze paardestal deel uitmaakt van 4 paardestallen waarbij de andere 3 opgericht zijn in een verkaveling; dat de aangevraagde verkavelingswijziging ongunstig is geadviseerd;

Gelet dat deze aanvraag gekoppeld is met de aangevraagde verkavelings-wijziging, kan dit in zijn totaliteit ruimtelijk niet verantwoord worden;

Overwegende dat het ontwerp niet in overeenstemming is met de wettelijke bepalingen en/of niet verenigbaar is met zijn onmiddellijke omgeving en met de goede plaatselijke aanleg".

1.3. Ingevolge het voormelde negatief advies van de gemachtigde ambtenaar weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Jabbeke op 20 mei 1996 de gevraagde vergunning.

1.4. Op 3 juni 1996 dient de verzoeker tegen de voormelde weigeringsbeslissing een administratief beroep in bij de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen.

Op 18 juli 1996 beslist de bestendige deputatie het beroep in te willigen. Zij overweegt daarbij onder meer wat volgt :

"Overwegende dat het ontwerp de regularisatie voorziet van het oprichten van 4 gekoppelde paardestallen en het aanleggen van een toegangspad; dat de betrokken constructie een oppervlakte heeft van 3,65 m. bij 13,85 m. en ingeplant staat op 50,16 m. achter de rooilijn; dat de aanvrager eigenaar en bewoner is van de woning op lot 5 van een op 23/1/1971 vergunde verkaveling bestaande uit 6 loten; dat de betrokken verkaveling een diepte heeft van 50 m.; dat aan de verschillende eigenaars van de verkaveling destijds een bouwlot verkocht werd met een diepte van 60 m., zodat de achterste 10 m. van ieder van deze bouwloten gesitueerd is buiten de grenzen van de verkaveling; dat de betrokken paardestallen volledig gesitueerd zijn buiten de 50 m. strook van deze verkaveling zodat de verkavelingsvoorschriften alhier niet van toepassing zijn;

Overwegende dat het gewestplan Brugge-Oostkust, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 april 1977, betreffende bouwplaats situeert in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied; dat volgens de bepalingen van art. 11.4.1. van het KB van 28 december 1972 houdende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen dit gebied enkel bestemd is voor agrarische of para-agrarische activiteiten; dat het houden van paarden en het voorzien van de noodzakelijke stallen niet strijdig is met deze bestemming; dat volgens de bepalingen van art.15.4.6.1. van voornoemd KB van 28 december 1972, in dit gebied alle handelingen en werken mogen uitgevoerd worden die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen; dat deze schoonheidswaarde geenszins in het gedrang wordt gebracht, rekening houdende met de inplanting in en aansluitend aan de tuinstrook horend bij de voorliggende 50m-strook woongebied, evenals met de aan de omgeving aangepaste vormgeving en materiaalkeuze; dat door

AMINAL, Afdeling Land op 16/4/1996 gunstig advies werd uitgebracht; dat het ontwerp niet in strijd is met de wettelijke bepalingen en de goede plaatselijke aanleg".

1.5. Op 6 augustus 1996 stelt de gemachtigde ambtenaar tegen de voormelde beslissing een administratief beroep in bij de verwerende partij. De motieven voor dit beroep luiden als volgt :

"De bouwplaats situeert zich in een door het gewestplan vastgelegd landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Met de betreffende constructie worden paardenstallen opgericht ten behoeve van uitsluitend recreatief gebruik. Alsdusdanig is deze constructie zonevreemd en beantwoordt zij qua bestemming niet aan de geldende bepalingen van art. 11.4.1. van het K.B. dd. 28.12.1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, waarbij wordt gesteld dat de agrarische gebieden enkel bestemd zijn voor de landbouw.

Ingevolge dit zonevreemd karakter van de betreffende constructie dient derhalve te worden verwezen naar de toepassing van de bepalingen van het decreet van 13.07.1994, houdende wijziging van art. 79 van de stedebouwwet, waarbij de oprichting van een nieuwe constructie die niet zoneëigen is, wordt uitgesloten.

Vanuit ruimtelijk-landschappelijk oogpunt dient gesteld dat met de betreffende constructie en de bijhorende toegangsweg, een aanzet wordt gemaakt naar een urbanisering van het ten overstaan van de woonzone achterliggende landschappelijk waardevol agrarisch gebied".

1.6. In een brief van 28 augustus 1996 laat de verzoeker aan de verwerende partij nog het volgende weten :

"De bouwplaats is niet zonevreemd. Het gaat inderdaad niet om een volwaardig landbouwbedrijf maar wel om een duidelijke landbouwactiveit: het door ons verleden jaar aangekocht stuk landbouwgrond, palend aan onze bouwgrond waarop de gezinswoning staat, is weideland waarop de paarden grazen. Tevens wordt door ons gezin daarop gehooid om wintervoer voor de paarden op te doen. De weide wordt door ons ook bemest geheel in overeenstemming met de voorschriften van de Vlaamse Landmaatschappij de Mestbank. Deze dienst heeft ons trouwens het mestbanknummer 031035006318 toegekend. Intussen is er een veulen geboren waarbij voor de opgroei de accomodatie noodzakelijk is.

Tenslotte is in de koude wintermaanden schuilruimte voor de dieren absoluut noodzakelijk.

De houten const(r)uctie van paardestallen en voederbergruimte op de landbouwgrond is volgens mij dan ook niet zonevreemd. Paarden zijn bij mijn weten een agrarisch element waarvan de noodzakelijke accomodatie dan ook thuishoort in de agrarische zone.

De combinatie paardestallen-voederruimte sluit aan met de hoof(d)-bebouwing op de plaats waar eerder een eveneens houten constructie stond. Hiervoor werd destijds bouwvergunning afgeleverd. Het aansluiten van de stallen/bergruimte werd gerespecteerd gezien dit in principe de algemene regel is voor landbouwbedrijven waarbij de bedrijfsgebouwen één geheel met de woning vormen.

De constructie is architecturaal geheel in overeenstemming met de bestaande hoofdbebouwing. De materiaalkeuze (volledige houten constructie met dakpannen) is dermate dat het geen storend element vormt met de aanpalende bouwzone noch met het landschap".

1.7. Op 17 april 1997 willigt de verwerende partij het administratief beroep in. Dit is het bestreden besluit, waarin onder meer het volgende wordt overwogen :

"Overwegende dat de aanvraag de regularisatie beoogt van een groep van vier aaneengebouwde houten stallen met een gezamenlijke oppervlakte van 13.84 m bij 3.65 m en een toegangsweg; dat het geheel is afgedekt met een tentdak met een nokhoogte van 3.21 m; dat de kasseiverharde toegangsweg naar de paardenstallen 2.75 m breed en 50.66 m lang is; dat deze weg loopt langs de achterste perceelsgrenzen tot waar de stallen gelegen zijn; dat deze weg op de Zandstraat aansluit;

Overwegende dat de constructie volgens het gewestplan Brugge - Oostkust, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 april 1977, gelegen is in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied; dat in dit gebied, overeenkomstig de noodzakelijke samenlezing der artikelen 11 en 15 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp -gewestplannen en de gewestplannen, bestemd voor de landbouw in de ruime zin, bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen; dat de daar voorgestelde handelingen en werken de schoonheidswaarde van het landschap niet mogen in gevaar brengen;

Overwegende dat op 19 januari 1996 door de gemeentelijke politie van Jabbeke een proces-verbaal werd opgesteld betreffende voornoemde wederrechtelijk opgerichte constructies;

Overwegende dat uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening een stal voor dieren in het agrarisch gebied slechts kan worden opgericht in functie van een werkelijk landbouwbedrijf, hetgeen hier niet het geval is; dat een dergelijke stal aldus strijdt met de bindende bepalingen van het gewestplan; dat enkel kan overwogen worden of het, uit ruimtelijk oogpunt, aanvaardbaar is op die plaats een schuilhok te plaatsen;

Overwegende dat de omzendbrief van 29 maart 1995 betreffende schuilhokken voor dieren het volgende stelt:

> 'Uit het bouwplan moet duidelijk blijken dat het gaat om een schuilplaats voor dieren tegen de weersomstandigheden en dat het geenszins mag gaan om een constructie die kan gebruikt worden voor verblijf van mensen of permanente stalling van dieren.
>
> De op te richten constructie dient ondubbelzinnig alle eigenschappen te vertonen van een schuilhok. Meer in het bijzonder moet dat blijken uit de beperkte afmetingen, de eenvoud van de constructie (met één zijde grotendeels of volledig open) en ten allen tijde volledig verwijderbaar en opgetrokken bij voorkeur in hout.'

Overwegende dat uit het stedenbouw-technisch onderzoek blijkt dat het materiaalgebruik, concept en het gebruik van deze berging duidelijk doen besluiten dat het niet om een tijdelijke en eenvoudig verwijderbare constructie gaat en dat de opgerichte stallen met berging strijdig zijn met de voornoemde omschrijving van een schuilhok;

Overwegende dat voornoemde constructies een louter recreatief karakter hebben; dat, wegens de directe planologische strijdigheid met de landbouw-

bestemming van het gebied, de oprichting van een nieuwe constructie die niet zoneëigen is, uitgesloten wordt;

Overwegende dat om voornoemde redenen het ontwerp niet voor regularisatie vatbaar is; dat het beroep van de gemachtigde ambtenaar dient ingewilligd".

2. Over de gegrondheid van het beroep

2.1. De aangevoerde middelen

2.1.1. In een eerste middel voert de verzoeker aan wat volgt :

"Dat het bestreden besluit zich baseert op een 'omzendbrief' van 29/03/1995 om de term 'schuilhokken voor dieren' te omschrijven.

Deze, overigens niet eens bekendgemaakte toelichting, bezit geen enkele verordenende kracht, doch enkel de waarde heeft van een voorlopig standpunt van het bestuur t.a.v. de betekenis of de draagwijdte van reglementaire bepalingen.

Dat de Rechter uiteraard NIET door dat standpunt gebonden is.

Dat het weigeren van een vergunning aldus niet kan gebaseerd zijn op een intern document dat geen enkele afdwingbare kracht heeft.

Dat in de bestreden beslissing erkend wordt dat in agrarisch gebied een schuilhok voor dieren kan geplaatst worden, doch dat de weigering in casu ten onrechte gebaseerd is op vermelde omzendbrief".

2.1.2. In een tweede middel voert de verzoeker aan wat volgt :

"Dat het bestreden besluit een onjuiste invulling geeft van wat in agrarische gebieden zou zijn toegelaten en aldus een verkeerde toepassing maakt van art. 11 van het K.B. van 28/12/1972 en alzo de wettelijke bepalingen schendt

Dat art. 11.4.1 van het K.B. van 28/12/1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, een omschrijving geeft van wat agrarische gebieden zijn.

Noch het art. 11, noch enige andere bepaling van het K.B. van 28/12/1972, definiëert het begrip 'para-agrarisch'

In het bestreden besluit werd aan het begrip NIET de juiste draagwijdte gegeven.

Het geven van de juiste interpretatie van een begrip, betreft de wettigheid van een beslissing, zodat het de Raad van State toekomt dit onderzoek te verrichten! (...)

De stelling van de Minister waarbij een stal voor dieren in agrarisch gebied slechts zou kunnen worden opgericht in functie van een werkelijk landbouwbedrijf, is aldus volledig onjuist.

Er is geen enkele reden om te stellen dat het begrip "para-agrarisch bedrijf" restrictief zou moeten worden uitgelegd, noch waarom een dergelijk bedrijf aan de grond moet gebonden zijn of in het verlengde liggen van een aan de grond gebonden activiteit.

De verwijzing naar het oprichten van een stal in functie van een werkelijk landbouwbedrijf, is aldus onjuist en onwettig".

2.1.3. In een derde middel voert de verzoeker aan wat volgt :

"Dat de bestreden beslissing ten onrechte voorhoudt dat de voornoemde constructies een louter recreatief karakter zouden hebben.

Met deze stellingname overschrijdt deze instantie haar bevoegdheid, door zelf te bepalen welk karakter of welke functie een bouwwerk zou hebben.

De genomen beslissing is op dit punt onwettig.

Art. 15.4.6.1 van het K.B. van 28/12/1972 stelt dat in agrarisch gebied alle handelingen en werken mogen uitgevoerd worden die overeenstemmen met in de grondkleur aangegeven bestemming, voor zover die de schoonheidswaarde geenszins in het gedrang brengen.

Het laten grazen van dieren in een weide en het plaatsen van een hok, waarbij de dieren kunnen schuilen en gestald worden, is niet strijdig met de bestemming in agrarische zone, temeer de materialen waarin alles is geconcipiëerd, perfekt in de omgeving ingeschakeld zijn en de schoonheidswaarde van de omgeving alleen baat bijbrengen.

De interpretatie van de functie van het gebouw in het bestreden besluit, is onjuist en onwettig en bewijst de overschrijding en/of afwending van macht en schendt tevens de wettelijke bepalingen van art. 15.4.6.1 van het K.B. van 28/12/1972".

2.2. Beoordeling :

2.2.1. Het kwestieuze perceel is overeenkomstig het gewestplan Brugge-Oostkust gelegen in een landschappelijk waardevol 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 gewestplannen (hierna: het inrichtingsbesluit) bepaalt ondermeer wat volgt :

"De agrarische gebieden zijn bestemd voor 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 (...)".

Artikel 15.4.6.1 van hetzelfde besluit bepaalt verder nog :

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

Uit de samenlezing van de voormelde bepalingen van het inrichtingsbesluit moet worden afgeleid dat de toelaatbaarheid van bouwwerken in landschappelijk waardevolle agrarische gebieden op grond van een tweevoudig

criterium moet worden getoetst, met name een planologisch criterium, hetwelk veronderstelt dat de overheid nagaat of de te vergunnen werken in overeenstemming zijn met de bestemming agrarisch gebied, én een esthetisch criterium, hetwelk inhoudt dat bedoelde werken moeten kunnen worden overeengebracht met de eisen ter vrijwaring van het landschap.

2.2.2. Uit de gegevens verstrekt bij de bouwaanvraag die tot het bestreden besluit heeft geleid, blijkt niet dat de verzoeker een landbouwbedrijf of een para-agrarisch bedrijf, te weten een bedrijf waarvan de activiteit onmiddellijk bij de landbouw aansluit en er op afgestemd is, uitbaat. De verzoeker heeft zich op deze hoedanigheid evenmin beroepen voor de bestendige deputatie of voor de verwerende partij. Integendeel wordt in zijn brief van 28 augustus 1996 aan deze laatste gesteld dat "het hier niet gaat om een volwaardig landbouwbedrijf". De verwerende partij heeft op grond van de gegevens van het dossier terecht geoordeeld dat de constructies te dezen niet werden opgericht "in functie van een werkelijk landbouwbedrijf", maar dat zij "een louter recreatief karakter hebben" en strijdig zijn met de landbouwbestemming van het gebied.

De verzoeker toont verder niet aan dat de verwerende partij ten onrechte heeft geoordeeld dat de kwestieuze constructies geen in het landbouwgebied aanvaardbare schuilhokken uitmaken. De enkele omstandigheid dat de verwerende partij zich bij de interpretatie van dit laatste begrip heeft gesteund op de criteria vermeld in de omzendbrief van 29 maart 1995 betreffende schuilhokken voor dieren, toont de onwettigheid van het bestreden besluit niet aan.

2.2.3. Hoewel op de eerste plaats de bouwaanvrager de constructie kwalificeert waarvoor hij de vergunning aanvraagt, komt het nadien de vergunningverlenende overheid toe uit te maken welk het werkelijke gebruik is waartoe de bouwwerken bestemd zijn en mede daarop steunende, de bouwaanvraag zowel in feite als in rechte op haar toelaatbaarheid uit stedenbouwkundig en planologisch oogpunt te toetsen. Het betoog van de verzoeker dat de verwerende partij haar bevoegdheid overschrijdt door te oordelen dat "de (...) constructies een louter recreatief karakter hebben", kan niet worden aangenomen.

2.2.4. Het bestreden besluit verwerpt voorts het gevraagde enkel wegens strijdigheid met de in artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit bedoelde landbouwbestemming van het gebied. Het betoog van de verzoeker, in zoverre

genomen uit de schending van artikel 15.4.6.1 van het inrichtingsbesluit, mist derhalve pertinentie.

De middelen zijn niet gegrond.

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 verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op twee februari 2009, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. CLEMENT,	staatsraad,
	S. DE TAEYE,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

A. TRUYENS. **R. STEVENS.**