

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 205.250 van 16 juni 2010  
in de zaak A. 181.865/X-13.219.**

In zake: Marie LEPOUTRE  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Rudi Beeken en Heidi Janssens  
kantoor houdend te 3390 TIELT-WINGE  
Kraasbeekstraat 41

tegen:

de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 21 maart 2007, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 21 december 2006 van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen waarbij de vergunning wordt geweigerd tot bestemmingswijziging van een woning met boerderij tot een woning met hondenopvangcentrum te Hulshout, Provinciebaan 89, kadastraal bekend sectie A, nrs. 147/k en l.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 maart 2010.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Wim Goosens, die loco advocaten Rudi Beeken en Heidi Janssens verschijnt voor de verzoekende partij, en afdelingschef Hildegard Pettens die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

### *III. Feiten*

3. Op 28 december 2005 (datum van het ontvangstbewijs) vraagt de verzoekster bij het gemeentebestuur van Hulshout een vergunning aan voor “een bestemmingswijziging woning met boerderij tot woning met hondenopvangcentrum” op een terrein te Hulshout, Provinciebaan 89, kadastraal bekend sectie A, nrs. 147/k en l.

De verzoekster is, samen met haar echtgenoot, naakte eigenaar van het onroerend goed waarop de bestreden beslissing betrekking heeft.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat in 1997 op het voornoemde perceel een vrijstaande schuur voor ongeveer één derde werd afgebroken. Volgens de verzoekster had het afgebroken schuurgedeelte gevels in betonplaten en een lessenaarsdak. Het afgebroken schuurgedeelte werd vervangen door een schuurgedeelte met stenen gevels en een zadeldak, waarbij de vrijstaande schuur werd bestemd voor hondenopvang. In het schuurgedeelte van het hoofdgebouw werd een tweede woongelegenheden gecreëerd.

De aanvraag heeft betrekking op de regularisatie van de bestemmingswijziging tot hondenopvangcentrum, het vervangen van het voornoemde gedeelte van de vrijstaande schuur door een schuurgedeelte met gevels in betonplaten en een lessenaarsdak, het bestemmen van het schuurgedeelte van het hoofdgebouw voor hondenopvang en het aanpassen naar het oorspronkelijke uitzicht van de gevels van de voornoemde gebouwen.

In de bij de aanvraag gevoegde “verklarende nota” wordt onder meer het volgende gesteld:

“Wat vooraf ging:

Een eerste bouwaanvraag voor regularisatie werd ingediend naar aanleiding van een pv - in '97- voor het wijzigen van de voorgevel van het schuurgedeelte aan de eigenlijke boerderij, en voor de werken uitgevoerd aan de vrijstaande schuur. Deze werd geweigerd.

Een tweede, eveneens een regularisatie, werd ingediend - na een pv - in '00 voor werken zonder vergunning aan de vrijstaande schuur en voor het omvormen tot wooneenheid binnen het schuurgedeelte aan de eigenlijke boerderij. Deze werd, net als de vorige geweigerd.

Een derde en vierde bouwaanvraagdossier, omtrent de bestemmingswijziging tot hondenopvangcentrum werd hernomen en aangevuld met de regularisatie. Ook hierop volgde een weigering.

December 2005:

De huidige aanvraag heeft betrekking op het opnieuw in de oorspronkelijke toestand brengen van zowel de langgevelhoeve als de vrijstaande schuur - de niet-vergunde wijzigingen herstellen - en de bestemmingswijziging tot hondenopvangcentrum.

Voor deze nieuwe bestemming is reeds een milieuvergunning uitgereikt en gaf de afdeling Land reeds gunstig advies.

Het project omvat dan ook:

Het opnieuw in de oorspronkelijke staat brengen van een vrijstaande schuur

- Hiervoor dient een misverstand te worden rechtgezet, zijnde de doorgevoerde volumewijziging. De bouwheer heeft een gedeelte van het dak opgetrokken (even hoog en met dezelfde structuur als aansluitend dak). Er is hier geen oppervlakte vergroting geweest, maar wel degelijk een toename van het totale volume.
- Deze schuur wordt opnieuw naar de oorspronkelijke toestand gebracht, zowel qua volume als qua materiaalgebruik.

Het opnieuw in de oorspronkelijke staat brengen van het schuurgedeelte aan de eigenlijke boerderij.

- De openingen in de voorgevel worden opnieuw naar de oorspronkelijke toestand teruggebracht (kleine raampjes en een schuurpoort).
- De woongelegenheid in het schuurgedeelte van de eigenlijke boerderij is intussen in onbruik. Deze is wel degelijk 2 jaar bewoond geweest - zie bevolkingsregister - doch voor de inrichting die destijds werd doorgevoerd werden geen stabiliteitswerken uitgevoerd, waardoor ook nu niets kan worden teruggezet. De overtreding was een kwestie van bestemming, en is alleen zichtbaar in de afwerkingsmaterialen en aanwezige technieken.

Binnen de bestaande structuren een hondenopvangcentrum onderbrengen, waarvoor reeds een milieuvergunning is verkregen

- De boerderij met zijn omgeving wordt ingericht als dierenopvang voor honden, naar de normen die hiervoor van toepassing zijn vanwege milieu en volksgezondheid. Het betreft verwaarloosde, achtergelaten en afgestane honden, in afwachting van een nieuwe eigenaar - GEEN hondenhotel.

Het woongedeelte van de boerderij blijft als woning gebruikt en kan volledig worden afgesloten van het gedeelte voor de dieren,

- Alles wordt georganiseerd binnen de bestaande ruimten en volumes. Deze nieuwe bestemming vergt geen extra bouwwerken.

Wat betreft de inplanting gaat bijzondere aandacht uit naar

- \* groen - enerzijds voor ruimtebeleving en anderzijds als buffer naar de naastliggende percelen toe
- \* weiland en grasvlakten, goed onderhouden
- \* waterbeheer - grote hemelwateropslag en gescheiden afvoergeulen met collector

Ligging:

Het gebouwengeheel is gelegen in agrarisch gebied,

- Para-agrarisch zou kunnen zijn een ‘kennel met uitgeruste hokken van minimum 100 dieren’ en bij een kennel hoort het ‘fokken’ van dieren.
- Nu hebben we hiervoor te weinig dieren, en is fokken in tegenstrijd met de activiteiten. Want meer dieren moet je rondkrijgen met vrijwilligerswerk, en vraagt waarschijnlijk bijkomende accommodatie en werking om het teveel aan dieren een onderkomen te geven. Dus moeten er zeker geen dieren bij ‘gefokt’ worden.
- De nieuwe functie heeft betrekking op een dierenasiel en kan zo worden teruggebracht naar ‘landbouw in de ruimere zin’ (zie besluit Vlaamse Regering dd. 28/11/’03). Er is dan ook gunstig advies uitgebracht van de afdeling Land.
- De vroegere functie van boerderij is ook niet meer haalbaar, gezien een concurrentieel landbouwbedrijf andere eisen stelt dan hier mogelijk zijn, en ook een grotere oppervlakte behoeft (met aangrenzend weiland)”.

4. Het voormelde terrein is overeenkomstig het op 28 juli 1978 vastgestelde gewestplan Herental-Mol gelegen in agrarisch gebied. Het is niet gelegen binnen het gebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg, gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan of vergunde verkaveling.

5. Tijdens het openbaar onderzoek omtrent de aanvraag, dat loopt van 22 februari 2006 tot 23 maart 2006, worden zestien bezwaarschriften ingediend.

6. Op 2 maart 2006 geeft de afdeling Land een gunstig advies.

7. Op 10 april 2006 beantwoordt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Hulshout de ingediende bezwaren en geeft het een ongunstig vooradvies, vermits “het thans ingediende dossier niet veel verschilt van de voordien ingediende aanvragen”.

8. Op 4 juli 2006 herhaalt de gemachtigde ambtenaar zijn ongunstig advies van een eerdere aanvraag, aangezien “de huidige aanvraag (...) in wezen identiek (is)”. De aanvraag wordt principieel in strijd met de gewestplanbestemming geacht en voldoet volgens de gemachtigde ambtenaar niet aan de voorwaarden om de uitzonderingsregeling van artikel 145bis van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening toe te passen. Daarenboven schaadt de aanvraag volgens de gemachtigde ambtenaar de goede ruimtelijke ordening.

9. Op 5 juli 2006 weigert het college de gevraagde vergunning te verlenen, met verwijzing naar het ongunstig advies van de gemachtigde ambtenaar.

10. Op 26 juli 2006 stelt de verzoekster om de volgende redenen administratief beroep in tegen de weigeringsbeslissing van het college:

“1. Motiveringsplicht en zorgvuldigheidsbeginsel

Het Hof van Cassatie stelt op het vlak van de inhoudelijke motiveringsplicht dat indien de beslissing tot intrekking onvoldoende door de motivering gedragen wordt, onderhavige motivering niet afdoende is (...);

Een motivering kan onmogelijk afdoende zijn wanneer zij zichzelf tegenspreekt;

Op de eerste pagina van de bestreden weigeringsbeslissing wordt als volgt gesteld:

‘De aanvraag werd openbaar gemaakt volgens de regels vermeld in het uitvoeringsbesluit betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen. Er werden geen bezwaarschriften ingediend.’

Amper één pagina verder wordt als volgt overwogen:

‘Het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen (...) bepaalt dat een openbaar onderzoek vereist is. (...) Er werden 16 bezwaarschriften ingediend die inhoudelijk identiek waren.’

Het schepencollege spreekt zichzelf bijgevolg tegen.

Op de eerste pagina van de bestreden weigeringsbeslissing wordt bovendien als volgt gesteld:

‘Het college van burgemeester en schepenen heeft het advies van de gemachtigde ambtenaar (...) niet gevraagd’

Amper één alinea verder stelt het schepencollege:

‘Het college van burgemeester en schepenen heeft kennis genomen van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar, uitgebracht op 4 juli 2006.’

Het schepencollege spreekt zichzelf bijgevolg twee maal tegen.

Een tegenspraak kan bezwaarlijk als afdoende motivering aanzien worden waarop een beslissing kan gesteund worden.

Minstens is er hier gezien het bovenstaande sprake van een ernstige schending van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Om deze redenen op zich reeds dient de bestreden beslissing teniet gedaan te worden.

2. Inhoud van de motivering

Het goed ligt in het agrarisch gebied. Deze gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. De woning met hondenopvangcentrum maakt in deze zin een para-agrarisch bedrijf uit.

Het schepencollege steunt zich op een omzendbrief d.d. 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, gewijzigd via omzendbrief d.d. 25 januari 2002 en 25 oktober 2002 om te stellen dat enkel een kennel met uitgeruste hokken van 100 dieren als een para-agrarisch bedrijf zou kunnen worden aanzien.

Wanneer in een omzendbrief -die de bestaande regulering dient uit te werken- tot dit besluit gekomen wordt, dient eveneens besloten te worden dat een kennel met uitgeruste hokken van minder dan 100 dieren een para-agrarisch bedrijf uitmaakt. De bestaande regulering biedt immers geen contra-indicaties hieromtrent, nu geen enkele bepaling het opvangen van maximum 30 honden uitsluit van het begrip ‘para-agrarisch bedrijf’.

Doordat het schepencollege zich tracht vast te houden aan het magische getal 100 en aan de in voormelde omzendbrief gebezigde term ‘fokken’ (in plaats van opvangen), wordt er een onderscheid gecreëerd dat bezwaarlijk aan het

gelijkheidsbeginsel (art. 10 G.W.) kan voldoen. De onderscheidingscriteria zijn arbitrair (meer of minder dan 100), irrelevant (fokken dan wel opvangen) en de facto niet op objectieve wijze na te gaan (fokken dan wel opvangen).

Bovendien is een omzendbrief slechts verwoordingen van beleidsvisies die kunnen worden aangepast naargelang de concrete omstandigheden. Omzendbrieven hebben geen kracht van wet en zijn niet tegenstelbaar aan individuele burgers.

Daar waar het schepencollege verwijst naar rechtspraak van de Raad van State, die zou stellen dat een hondenkennel met minder dan 100 honden een KMO zou uitmaken, terwijl zulk een kennel met meer dan 100 honden een para-agrarisch bedrijf zou zijn, laat zij na de precieze benoeming van de relevante arresten te geven, zodat hieromtrent geen verweer kan worden opgebouwd.

Het verlenen van de gevraagde vergunning aan het (toekomstige) para-agrarisch bedrijf is bijgevolg niet strijdig met enig ontwerp-gewestplan of gewestplan.

Zelfs al zou het hondenopvangcentrum geen para-agrarisch bedrijf zijn, quod certa non, dan nog voldoet dit centrum aan de afwijking zoals voorzien in art. 145bis, § 2 van het Decreet Ruimtelijke Ordening.

Art. 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen gelegen buiten de geëigende bestemmingszone werkt voormeld artikel 145bis, §2 DRO verder uit in die zin dat een vergunning kan worden verleend voor het wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex van de hoofdfunctie 'landbouw in ruime zin' voor zover ten eerste het goed in een agrarisch gebied ligt - hieromtrent heerst geen twijfel- en voor zover ten tweede de nieuwe functie betrekking heeft op (...) een dierenasiel, een dierenpension (...) - hieromtrent heerst evenmin twijfel.

Het schepencollege tracht onterecht voor te houden dat de bijkomende voorwaarden die hieromtrent gelden (art. 2, §1 besluit 28 november 2003), niet zouden vervuld zijn.

Het moet gaan om hoofdzakelijk vergunde gebouwen. Bij de bestaande, vergunde -het hoevecomplex werd opgericht in 1947, en dus voor de wet van 29 maart 1962 inzake stedenbouw, zodat het complex geacht wordt vergund te zijn- schuur, was een kleine aanbouw voorzien. Deze werd gesloopt en heropgebouwd tot op dezelfde hoogte als de schuur zelf. Hierdoor werd de schuur enigszins in volume vergroot (doch niet in oppervlakte).

Op grond hiervan stelt het schepencollege onterecht dat de schuur niet 'hoofdzakelijk vergund' zou zijn. Dit is incorrect nu enkel de relatief marginale volumevergroting onvergund is. De schuur op zich is vergund. De verruimde schuur is bijgevolg minstens 'hoofdzakelijk vergund'.

Het goed mag niet verkrot zijn. In 1997 werd een P.V. opgemaakt waarin duidelijk staat dat het dakgebinte en een muur van de schuur vernieuwd werden. Het feit dat deze vernieuwing zonder vergunning plaatsvond, doet geen afbreuk aan de feitelijke vaststelling dat dit P.V. net bewijst dat het goed niet (meer) verkrot is op het moment van litigieuze aanvraag.

Ook betreffende de woning zelf kan geen enkel element dat op verkrotting wijst door het college aangeduid worden.

Het feit dat de Vlaamse Overheid nooit overging tot registratie uit hoofde van verkrotting, terwijl de gebouwen toch leegstonden bij de aankoop (decreet inzake leegstand en verkrotting d.d. 22 december 1995), is zelfs een contra-indicatie.

Art. 2, §4 van voormeld besluit geeft als bijkomende voorwaarden op dat de het goed niet meer geschikt mag zijn voor de oorspronkelijke functie en wel geschikt moet zijn voor de nieuwe functie.

Een goed is niet meer geschikt voor een functie als economische, maatschappelijke, milieutechnische, gebruikstechnische of andere redenen de uitoefening van deze functie in de weg staan.

In casu is de functie van boerderij niet meer rendabel gezien het goed te klein is en er geen aansluitende weilanden of akkers zijn (economisch), gezien mijn verzoekster de boerenstiel niet onder de knie heeft (maatschappelijk), gezien er een voorwaardelijke milieuvergunning voorhanden is voor het exploiteren van een hondenkennel voor het houden van maximum 30 honden en niet voor het uitbaten van een boerderij (milieutechnisch) en gezien het goed op technisch vlak apparatuur bevat gericht op de kennel en niet op de boerderij -de laatste landbouwactiviteiten dateren uit 1981, zodat elk nog aanwezig materiaal per definitie verouderd is- (gebruikstechnisch) (...).

Een goed is geschikt voor een nieuwe functie indien er aan het goed geen uit financieel en bouwtechnisch oogpunt ingrijpende werken werden uitgevoerd gedurende een periode van 2 jaar voor de aanvraag tot functiewijziging (art. 2, §4).

In casu is hieraan voldaan. Het schepencollege erkent zelf niet te weten in welke mate de voormelde wijzigingen in de schuur achter de woning gevolgen hadden op bouwfysisch en financieel vlak, zodat zij niet kunnen aantonen dat er sprake zou zijn van enige ingrijpende werken.

De functiewijziging voldoet ten slotte aan art. 2, §3 van voormeld besluit, nu het goed gelegen is aan een goed uitgeruste verharde weg.

Voor het overige dient te worden aangestipt dat de argumenten in de bezwaarschriften die nog niet door het bovenstaande behandeld werden, allen door het schepencollege zelf verworpen werden, zodat hieruit geen argument tot weigering kan geput worden.

Het schepencollege vermeldt in zijn behandeling van de bezwaarschriften dat de plannen voorzien in het herstel van de voorgevel van de hoeve in zijn oorspronkelijke toestand, hetgeen op stedenbouwkundig vlak enkel maar aangemoedigd kan worden.

Het advies van de afdeling Land van AMINAL d.d. 2 maart 2006 was gunstig.

Het advies van de Dienst Werken en Infrastructuur van de Provincie Antwerpen d.d. 3 maart 2006 stelde dat er geen aanleiding was tot bemerkingen.

Mijn verzoekster beschikt over een voorwaardelijke milieuvergunning voor het exploiteren van een hondenkennel voor het houden van maximum 30 honden en is meer dan in orde met de regulering terzake (...).

Het goed ligt niet in enig ruimtelijk kwetsbaar gebied.

Na onderwerping aan de watertoets overeenkomstig het decreet van 18 juli 2003 betreffende het algemeen waterbeleid (B.S., 14 november 2003) bleek duidelijk dat het goed zich niet in een risicozone bevond.

Besloten kan worden dat de functiewijziging de goede ruimtelijke ordening niet schaadt. Op geen enkele wijze wordt de duurzame ruimtelijke ontwikkeling, met inbegrip van de behoefte van de toekomstige generaties, in het gedrang gebracht”.

11. Op 21 december 2006 verwerpt de deputatie van de provincieraad van Antwerpen het beroep van de verzoekster. Dit is het bestreden besluit, waarin onder meer het volgende gesteld wordt:

“Het college van burgemeester en schepenen van Hulshout heeft op 5 juli 2006 aan mevrouw Lepoutre Maria, wonende te Westerlo, De Merodedreef 137, de vergunning geweigerd tot bestemmingswijziging van woning met

boerderij tot woning met hondenopvangcentrum, op een terrein, gelegen Provinciebaan 89, sectie A, nr. 147 K, 147 L.

De vergunning werd door het college van burgemeester en schepenen geweigerd op eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar van het bestuur voor ruimtelijke ordening.

Het beschikkend gedeelte van dit advies luidt als volgt:

‘Ongunstig.

De aanvraag is principieel in strijd met het geldende plan, zoals hoger omschreven vermits het hier geen gebouw betreft in functie van een agrarisch bedrijf. Volgens de omzendbrief d.d. 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, gewijzigd via omzendbrief d.d. 25.01.2002 en 25.10.2002, kan een ‘kennel met uitgeruste hokken van minstens 100 dieren’ als een para-agrarisch bedrijf (minder afgestemd op de grondgebonden landbouw) beschouwd worden. Onder een kennel wordt verstaan het effectief ‘fokken’ van dieren. Enkel opvang van dieren, zoals de huidige aanvraag, kan binnen het agrarisch gebied niet aanvaard worden. Dergelijke inrichtingen moeten uit stedenbouwkundig oogpunt, volgens vaststaande rechtspraak van de Raad van State, beschouwd worden als een kleine of middelgrote dienstverlenende onderneming die moet worden ondergebracht in een KMO-gebied. De loutere bestemming hondenopvangcentrum kan aldus niet als een para-agrarische activiteit beschouwd worden.

Artikel 145bis §2 van het DRO bepaalt echter dat de vergunningsverlenende overheid, bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige wijziging van de hoofdfunctie van een onroerend bebouwd goed met het oog op een nieuwe functie in de zin van artikel 99, §1, eerste lid, 6/, alleen mag afwijken van de voorschriften van een gewestplan of een algemeen plan van aanleg in de volgende gevallen:

- Het wijzigen van het gebruik van een bestaand, vergund gebouw voor zover deze wijziging is opgesomd in het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen gelegen buiten de geëigende bestemmingszone.

Meer specifiek voor voorgaande aanvraag luidt artikel 9 van voormeld besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 als volgt:

‘Met toepassing van artikel 145bis, §2, van het decreet kan een vergunning worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex van de hoofdfunctie ‘landbouw in ruime zin’, voor zover aan al de volgende voorwaarden voldaan is:

1/ het gebouw of gebouwencomplex is gelegen in een agrarisch gebied in de ruime zin

2/ de nieuwe functie heeft betrekking op een paardenhouderij, een manege, een dierenasiel, een dierenpension, een dierenartspraktijk, een tuinaanlegbedrijf, een kinderboerderij of een instelling waar hulpbehoevenden al dan niet tijdelijk verblijven en landbouwactiviteiten of aan de landbouw verwante activiteiten uitoefenen.

Art 2 §1 luidt dat ‘de functiewijzigingen, die in dit besluit worden opgesomd, kunnen enkel worden toegestaan aan bestaande, niet-verkrotte, hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte gebouwen.’

Uit gegevens verstrekt door de gemeente blijkt dat de oorspronkelijke staat van het hoevegebouw niet te achterhalen is en dat het vermoedelijk dateert van 1947. Uit het ingediende bezwaarschrift blijkt dat de afzonderlijke schuur tevens vergroot werd. Dit blijkt nu ook uit de bijgevoegde plannen en het gaat hier om het slopen van een aanbouw in betonplaten en heropbouwen in baksteen met een volumevergroting door het verhogen van het dak en deze onder dezelfde helling te brengen als de bestaande schuur. Het is bijgevolg duidelijk dat de schuur niet als hoofdzakelijk vergund kan worden beschouwd.

Ten overstaan van de vorige aanvraag is ook nog steeds niet duidelijk in hoeverre de oorspronkelijk toestand van de schuur als niet verkrot dient te worden beschouwd. In 1997 werd een PV opgemaakt voor het zonder vergunning uitvoeren van werken aan de schuur, waaronder een vernieuwing van het dakgebinte en een muur omdat, zoals destijds gesteld door de eigenaar: 'achter het gebouw staat een schuur welke op invallen stond, het gebinte was doorgezakt en één der buitenmuren stond bol.' Vermits de overheid ertoe gebonden is om de wetgeving toe te passen op het moment van de aanvraag, en volgens het DRO een gebouw verkrot is als het niet voldoet aan de elementaire eisen van stabiliteit, kan hieruit afgeleid worden dat de oorspronkelijke toestand van de schuur verkrot was. Derhalve voldoet de aanvraag voor de schuur niet aan deze voorwaarde.

Voor de woning stelt de gemeente dat de oorspronkelijke staat van het hoofdgebouw niet te achterhalen is. Er kan wel uit de bijgevoegde processen-verbaal worden afgeleid dat de woning verbouwd en uitgebreid werd in het aanpalende schuurgedeelte en dat er tevens een tweede woongegelegenheid gecreëerd werd. De aanvrager stelt voor om de voorgevel te herstellen in zijn oorspronkelijke toestand. Zoals blijkt is het de bedoeling om in het voormalige schuurgedeelte dat zonder vergunning werd omgevormd tot tweede woongegelegenheid (zie proces-verbaal d.d. 12.12.2002) een gedeelte van een hondenopvangcentrum onder te brengen. Vermits dit gedeelte omgevormd werd tot woongegelegenheid zonder vergunning kan bijgevolg niet gesproken worden van een vergunde toestand. De aanvraag voldoet bijgevolg ook voor dit gedeelte niet aan deze voorwaarde.

Bovendien mag de goede ruimtelijke ordening niet worden geschaad. Het DRO bepaalt hieromtrent dat de Vlaamse Regering hiertoe in een uitvoeringsbesluit nadere regels kan vaststellen. Het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen gelegen buiten de geëigende bestemmingszone bepaalt dat minstens vijf items moeten in deze motivering worden onderzocht, maar specifiek:

- 1/ de invloed van het nieuwe gebruik op het aantal te verwachten gebruikers, bewoners of bezoekers van het gebouw
- 2/ de invloed van het nieuwe gebruik op het mobiliteitsaspect
- 3/ de relatie van het nieuwe gebruik met de in de omgeving aanwezige functies
- 4/ de relatie van het nieuwe gebruik met de in de omgeving vastgelegde bestemmingen
- 5/ het al dan niet bouwfysisch geschikt zijn voor het nieuwe gebruik

De mogelijke relaties tussen deze punten moeten ook afgewogen worden.

Inzake de bouwfysische geschiktheid van het gebouw werd reeds opgemerkt dat uit de aanvraag niet kan worden opgemaakt waarom aan het gebouw geen landbouwbestemming meer kan worden gegeven. Dit is van belang vermits normalerwijze de bestemming die vastgelegd is in de plannen van aanleg dient gevolgd te worden. Hierop afwijkingen toestaan is niet vanzelfsprekend. Artikel 4 van het DRO bepaalt immers dat de goede ruimtelijke ordening gericht is op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling, waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoefte van de toekomstige generaties in het gedrang worden gebracht. (...) Er moet o.a. rekening gehouden worden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu, de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen van een ingreep. Rekening houdend met voormelde dient dit aspect, in het kader van de goede ruimtelijke ordening, zeker uitgeklaard worden. Vermits blijkt uit de gegevens van het dossier dat de bouwfysische geschiktheid voor de nieuwe functie niet kan worden aangetoond en dat tevens de vergunningstoestand van de gebouwen onzeker is, dient de aanvraag zeker te worden geweigerd. De aanvraag wordt verkeerdelijk ingeplant in een gebied dat in essentie (voor de komende

generaties) moet bewaard blijven voor de realisatie van de agrarische bestemming en is in strijd met de goede ruimtelijke ontwikkeling zoals beschreven in artikel 4 van het DRO en bijgevolg de goede ruimtelijke ordening schaaft. Inzake de andere 4 punten die moeten onderzocht worden in het kader van de afweging van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening, bevat het dossier onvoldoende gegevens om hieromtrent gefundeerde uitspraken te kunnen doen.'

Dat besluit werd beroep op 18 juli 2006 ter kennis gebracht.

De heer Rudi Beeken, advocaat, gevestigd te Tiel-Winge, Kraasbeekstraat 41, heeft, op 27 juli 2006, namens mevrouw Lapoutre Maria, tegen voormeld besluit van het college van burgemeester en schepenen van Hulshout, beroep ingesteld.

Het beroep is ontvankelijk overeenkomstig de bepalingen van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996.

De aanvraag betreft enerzijds het opnieuw in oorspronkelijke toestand brengen van (...) zowel de langgevelhoeve als de vrijstaande schuur (de niet-vergunde wijzigingen herstellen).

Voor de vrijstaande schuur houdt dit in dat het volume en materiaalgebruik opnieuw in oorspronkelijke staat hersteld wordt.

Voor de langgevelhoeve houdt dit in dat de voorgevel opnieuw tot haar oorspronkelijke staat teruggebracht wordt (kleinere ramen en schuurpoort). Verder wordt de woongegelegenheid in het schuurgedeelte van de eigenlijke boerderij niet meer gebruikt. Deze is wel degelijk 2 jaar bewoond geweest. Deze ruimte zal gebruikt worden voor hondenopvang.

Anderzijds houdt de aanvraag een bestemmingswijziging van woning met boerderij tot woning met hondenopvangcentrum in. De losstaande schuur wordt eveneens verbouwd en ingericht als hondenhokken.

Betreffend perceel is gelegen in agrarisch gebied in functie van de voorliggende weg met achtergelegen landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Het voorwerp van de aanvraag situeert zich volledig in agrarisch gebied.

Historiek milieuvergunningen:

Bij besluit van 15 april 2004 van de deputatie werd een voorwaardelijke vergunning verleend voor het exploiteren van een hondenkennel voor het houden van maximum 30 honden.

De huidige aanvraag is in wezen identiek aan deze waarvoor het schepencollege bij besluit van 18 april 2005 en de deputatie bij besluit van 24 november 2005 de aanvraag heeft geweigerd.

Huidige aanvraag heeft betrekking op het opnieuw in de oorspronkelijke staat brengen van zowel de langgevelhoeve (zie aanvraag 2005) als de vrijstaande schuur (nieuw) - het herstellen van de niet-vergunde wijzigingen én het wijzigen van de bestemming tot hondenopvangcentrum (zie aanvraag 2005).

I. TOETSING VAN DE AANVRAAG AAN DE VOOR DE PLAATS GELDENDE WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE VOORSCHRIFTEN.

(...)

3. Toetsing aan de wettelijke en reglementaire voorschriften

Het eigendom is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg, noch binnen de grenzen van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling.

Volgens het bij koninklijk besluit van 28 juli 1978 vastgestelde gewestplan Herentals-Mol situeert de aanvraag zich in agrarisch gebied in functie van de voorliggende weg met achtergelegen landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Het voorwerp van de aanvraag situeert zich volledig in agrarisch gebied.

De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel 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 bevatten.

In de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, gewijzigd via omzendbrief dd. 25 januari 2002 en 25 oktober 2002, wordt aangehaald dat kennels met uitgeruste hokken van minstens 100 dieren als para-agrarisch bedrijf beschouwd kunnen worden. De norm van minstens 100 dieren wordt gebruikt als richtlijn zodat enkel volwaardige para-agrarische bedrijven zich kunnen vestigen in agrarisch gebied.

Een hondenopvangcentrum is bestemd voor de tijdelijke opvang van die dieren en heeft geen uitstaans met het begrip landbouw, zelfs in de ruime zin, aangezien die activiteit niet gericht is op de productie van vruchten, gewassen of vee. Een dergelijke activiteit kan ook niet als 'para-agrarisch', of onmiddellijk aansluitend bij of afgestemd op de landbouw, zelfs in de ruime zin worden omschreven. De aanvraag is bijgevolg in strijd met de planologische bestemmingsvoorschriften.

De aanvraag is niet in overeenstemming met de planologische bestemming.

In het beroepschrift wordt aangehaald dat dient besloten te worden dat een kennel met uitgeruste hokken voor minder dan 100 dieren een para-agrarisch bedrijf uitmaakt, aangezien de bestaande regelgeving geen contra-indicaties hieromtrent biedt. Geen enkele bepaling zou het opvangen van maximum 30 honden uitsluiten van het begrip 'para-agrarisch bedrijf'.

Dit standpunt kan niet bijgetreden worden. De omzendbrief meldt immers duidelijk dat kennels met uitgeruste hokken van minstens 100 dieren als para-agrarisch beschouwd kunnen worden. Kennels voor 30 hondenhokken kunnen bijgevolg niet als para-agrarisch beschouwd worden.

In toepassing van artikel 145bis, §2 van het decreet van 18 mei 1999, houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, mag de vergunningverlenende overheid, bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige wijziging van de hoofdfunctie van een onroerend bebouwd goed met het oog op een nieuwe functie in de zin van artikel 99, § 1, eerste lid, 6/, alleen afwijken van de voorschriften van een gewestplan of een algemeen plan van aanleg in de volgende gevallen:

- het wijzigen van het gebruik van een bestaand vergund, eventueel leegstaand, landbouwbedrijf, dat volgens het gewestplan niet gelegen is in een recreatiegebied of een ruimtelijk kwetsbaar gebied, behoudens een parkgebied, met als nieuw gebruik uitsluitend wonen, onder welomschreven voorwaarden;
- het wijzigen van het gebruik van een bestaand vergund gebouw voor zover deze wijziging is opgesomd in een door de Vlaamse regering vast te leggen lijst.

Deze lijst werd opgenomen in het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone van toepassing.

Artikel 9 van dit besluit bepaalt dat in toepassing van artikel 145bis, § 2, van het decreet, een vergunning kan worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex van de hoofdfunctie 'landbouw in de ruime zin', voor zover aan al de volgende voorwaarden voldaan is:

- 1/ het gebouw of gebouwencomplex is gelegen in een agrarisch gebied in de ruime zin;

2/ de nieuwe functie heeft betrekking op een paardenhouderij, een manege, een dierenasiel, een dierenpension, een dierenartsenpraktijk, een tuinaanlegbedrijf, een kinderboerderij of een instelling waar hulpbehoevenden al dan niet tijdelijk verblijven en landbouwactiviteiten of aan de landbouw verwante activiteiten uitoefenen.

Aan deze bepalingen wordt voldaan. Voorliggende aanvraag betreft een bestemmingswijziging van een woning met boerderij (landbouw in de ruime zin) naar een woning met hondenopvangcentrum. Deze bestemmingswijziging kadert in de geest van artikel 9.

In voormeld besluit worden in artikel 2 nog een aantal criteria opgelegd waaraan betreffende aanvraag moet voldoen om de functiewijziging mogelijk te maken.

Artikel 2 bepaalt dat functiewijzigingen enkel kunnen worden toegestaan aan bestaande, niet-verkrotte, hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte gebouwen. Gebouwen worden beschouwd als zijnde verkrot indien ze niet voldoen aan de elementaire eisen van stabiliteit.

Na lezing van de plannen blijkt dat een aantal werken zonder vergunning werden uitgevoerd:

#### 1. Schuur:

De plannen tonen aan dat de schuur voor de werken (uitgevoerd zonder vergunning) in 1997 uit twee delen bestond.

Een eerste deel bestond uit een lengte van ca. 12m00 met een schuin dak.

Een tweede deel van ca. 6m50 bestond uit (...) betonplaten met een licht hellend dak. In het beroepschrift wordt duidelijk gemeld dat deze kleine schuur gesloopt en heropgebouwd (...) zodat hetzelfde profiel bekomen werd als het eerste deel van de schuur met een volume-uitbreiding tot gevolg. Deze dateert van 1997 - zodat dit deel van de schuur niet als hoofdzakelijk vergund kan worden beschouwd, temeer wanneer wordt verwezen naar de reden van de bouwheer waarom de schuur indertijd verbouwd werd: 'achter het gebouw staat een schuur welke op invallen stond, ...'. Dit oorspronkelijke schuurgedeelte dient als verkrot te worden beschouwd en voldoet bijgevolg niet aan de bepalingen van dit artikel (zie aanvraag 2004/2005).

In huidige aanvraag wil de beroeper terug het oorspronkelijk volume opbouwen: dit wil zeggen dat hij opnieuw het tweede gedeelte van de schuur gaat afbreken om de oorspronkelijke vormgeving (betonplaten in plaats van metselwerk én lager dakgebinte) te construeren.

Aangezien dit gedeelte van de schuur reeds zonder vergunning verbouwd werd, kan deze constructie niet als vergund beschouwd worden. Bovendien kan met toepassing van artikel 145bis (uitzonderingsbepalingen) geen (regularisatie)vergunning worden bekomen voor het uitbreiden van een bijgebouw, bij een zonevreemde woning.

Beroeper meldt dat dit niet correct zou zijn aangezien slechts een 'marginale volumevergroting' onvergund is. De verruimde schuur zou minstens als 'hoofdzakelijk vergund' moeten worden beschouwd.

Dit standpunt kan niet bijgetreden worden: zoals hierboven reeds aangehaald was de oorspronkelijke schuur verkrot. Bijgevolg kan voor dit deel geen beroep worden gedaan op artikel 145bis.

#### 2. Langgevelhoeve:

Het vroegere stal- en schuurgedeelte wordt ingericht als verblijfsruimte voor honden, onthaalruimte, ... voor de opvang van de honden voorzien. Daarbij werden verschillende ramen vergroot, er werd een deuropening verkleind en de staldeur werd vervangen door een groot raam. De linker zijgevel werd volledig vernieuwd. Voorliggende aanvraag voorziet in het herstel van de voorgevel in de staat zoals vóór 1997. Het hoofdgebouw mag als bestaand en hoofdzakelijk vergund beschouwd worden.

Artikel 2 bepaalt verder nog dat de beoogde functiewijziging enkel kan worden toegestaan als het gebouw of gebouwencomplex niet meer geschikt is voor de vergunde of vergund geachte functie op het moment van de aanvraag en bouwfysisch wel geschikt is voor de nieuwe functie.

Een gebouw of gebouwencomplex is niet meer geschikt voor een functie als economische, maatschappelijke, milieutechnische, gebruikstechnische of andere redenen de uitoefening van deze functie in de weg staan.

Een gebouw of gebouwencomplex is bouwfysisch geschikt voor een nieuwe functie indien het aan de volgende voorwaarden voldoet:

1/ gedurende een periode van 2 jaar voor de aanvraag tot functiewijziging zijn er aan het gebouw of gebouwencomplex geen uit financieel en bouwtechnisch oogpunt ingrijpende werken uitgevoerd;

2/ het gebouw of gebouwencomplex kan zonder uit financieel of bouwtechnisch oogpunt ingrijpende werken klaargemaakt worden voor de nieuwe functie.

Uit de voormelde historiek blijkt dat het hoevecomplex reeds verschillende malen verbouwd werd zonder vergunning.

Tevens blijkt dat de schuur slechts gedeeltelijk voldoet aan de criteria gesteld in artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003, tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone.

Bovendien oordeelde de deputatie bij besluit van 24 november 2005 dat het niet opportuun is een vergunning te verlenen voor de functiewijziging van slechts een gedeelte van een gebouw, indien niet de garantie kan worden gegeven dat het niet vergunde gedeelte in de vorige toestand zal worden hersteld.

Deze garantie kan niet gegeven worden. Rekening houdend met het feit dat het tweede gedeelte van de schuur verkrot was, is het niet mogelijk de 'vorige' toestand opnieuw te bewerkstelligen.

De deputatie is van oordeel dat het niet aangewezen is bijkomende vergunningen (o.a. bestemmingswijzigingen) te verlenen, zonder dat de huidige toestand opgehelderd is.

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

## II. VERENIGBAARHEID MET DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING.

In deel I werd reeds uitgebreid ingegaan op de mogelijke bestemmingswijziging van woning met hoeve (landbouw in de ruime zin) naar een woning met hondenopvangcentrum.

Hierin werd reeds duidelijk gesteld dat het herstellen van het tweede schuurgedeelte niet mogelijk is in het kader van de geldende wetgeving. De beoogde functiewijziging, noch de regularisatie van de verbouwing (gepaard gaand met een volume-uitbreiding) komt voor dit deel van het gebouw in aanmerking voor vergunning. De huidige toestand dient eerst opgehelderd te worden, vooraleer bijkomende vergunningen kunnen worden verleend.

De aanvraag kan uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet aanvaard worden".

## IV. Ontvankelijkheid

### *De aangevoerde excepties*

12. De verwerende partij werpt de volgende excepties op:

### “II.1.

Verzoekende partij dient blijk te geven van een persoonlijk, griefhoudend belang, wat betekent dat het bestreden besluit voor verzoeker nadelige gevolgen van materiële of morele aard moet hebben die door de gevorderde vernietiging moeten ongedaan kunnen gemaakt worden.

De vzw Stichting Unco-Jerry is uitbater van het op 20 december 2004 erkende dierenasiel voor honden en katten, zoals ook bevestigd in een schrijven van 20 december 2005 van de federale overheidsdienst volksgezondheid, veiligheid van de voedselketen en leefmilieu.

De bouwaanvraag is ingediend door mevrouw Maria Lepoutre in eigen naam, niet namens de vzw.

Volgens een schrijven van haar raadsheren van 10 april 2007 aan de burgemeester van Hulshout, is zij samen met haar man naakte eigenaar van kwestieus terrein. Een b.v.b.a. Thevan is vruchtgebruiker.

Het is de vruchtgebruiker die alle rechten geniet waarvan de eigenaar het genot kan hebben, zoals de eigenaar zélf. Hij moet zorgen dat hetgene waarvan hij het vruchtgebruik heeft, in stand blijft. De (blote) eigenaar mag aan de rechten van de vruchtgebruiker geen afbreuk doen en beide dragen tot de lasten bij.

Uit geen enkel document blijkt dat de b.v.b.a. Thevan als vruchtgebruiker akkoord is met de procedure tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning.

### II.2.

Verzoeker stoffeert het belang bij deze procedure tot vernietiging bovendien als volgt: ‘Aangezien verzoekende partij een hondenopvangcentrum uitbaat. Dat de beslissing van verwerende partij een verdere uitbating onmogelijk maakt’.

Tenzelfdertijd ontkent verzoeker dit, daar waar aan de heer burgemeester is meegedeeld: ‘(...) De stedenbouwkundige vergunning die gekoppeld is aan de afgeleverde milieuvergunning is niet definitief geweigerd’.

### II.3.

Het belang is het voordeel dat de verzoeker verwacht uit het verdwijnen van de schade die voor hem is ontstaan uit de bestreden beslissing, welke verdwijning het verhoopte gevolg is van de gevorderde vernietiging.

Een verzoeker heeft slechts belang bij een procedure bij de Raad van State indien hij ook belang heeft bij de ingeroepen middelen.

De aangevoerde middelen zijn in wezen geconcentreerd rond enerzijds het niet aanvaarden van het para-agrarisch karakter van een hondenopvangcentrum en, anderzijds, de verkeerde toepassing van artikel art. 145 bis, § 2 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, gekoppeld aan het uitvoeringsbesluit van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen gelegen buiten de geëigende bestemmingszone. De schending van de motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel zijn in het verlengde hiervan aangevoerd.

De rechtspraak van uw Raad is evenwel duidelijk: een hondenopvangcentrum, bestemd voor de tijdelijke opvang van honden, heeft geen uitstaans heeft met het begrip landbouw, zelfs in de ruime zin, en is ook niet als para-agrarisch te beschouwen.

Ook het aangevoerde artikel 145bis, §2 is duidelijk en laat, toegepast op voorliggend geval, enkel een afwijking van de voorschriften van een gewestplan toe indien het gaat om het wijzigen van het gebruik van een bestaand vergund gebouw.

In casu toont de geschetste historiek onomstotelijk aan dat er op het ogenblik van de inwerkingtreding van dit artikel, met name 13 augustus 2001, reeds heel wat wederrechtelijke bouwwerken in functie van de opvang van honden waren

uitgevoerd waarvoor de regularisatie was geweigerd. Aan artikel 145bis, §2 is bijgevolg niet voldaan.

De voorgestelde combinatie van het wijzigen van het gebruik met het verbouwen is overigens volgens artikel 145bis, §2 niet mogelijk.

Het uitvoeringsbesluit van 28 november 2003, in artikel 2, § 1 gaat verder dan het decreet door over niet-verkrotte en ‘hoofdzakelijk’ vergunde of vergund geachte gebouwen te spreken. Het middel waarin dit artikel 2, § 1 wordt aangevoerd, betreft kritiek op een overtollig motief waaromtrent uw Raad stelt dat de eventuele onwettigheid van overtollige motieven niet kan leiden tot de onwettigheid van een bestreden beslissing”.

### *Beoordeling*

13. Het blijkt niet dat de verzoekster, die naakte eigenaar is van het betrokken terrein en de aanvrager van de vergunning die door het bestreden besluit wordt geweigerd, geen blijk zou geven van het vereiste belang. Het komt de Raad van State niet toe om te oordelen of het burgerlijk recht de verzoekster toelaat de door haar gevraagde vergunning uit te voeren. Overigens legt de verzoekster bij haar laatste memorie een stuk neer waarin de b.v.b.a. Thevan, vruchtgebruiker van het voornoemde terrein, zich expliciet akkoord verklaart met de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning.

14. In de brief aan de burgemeester waarop de verwerende partij zich beroept stelt de verzoekster dat de stedenbouwkundige vergunning niet definitief geweigerd is, aangezien “blijkt dat er tijdig een annulatieberoep werd ingeleid bij de Raad van State”. Bij een gebeurlijke vernietiging van de bestreden weigering dient de bevoegde overheid zich opnieuw uit te spreken over de aanvraag van de verzoekster, met een mogelijke verlening van de gevraagde vergunning als gevolg. In het nastreven van dit voordeel ligt het belang van de verzoekster. Er valt niet in te zien hoe de verzoekster haar belang zou hebben verloren door in een brief gewag te maken van onderhavige annulatieprocedure.

15. De vraag naar het belang bij de middelen valt samen met het onderzoek van de middelen dat hierna zal worden gevoerd.

16. De excepties worden verworpen.

## *V. Onderzoek van de middelen*

### *A. Tweede en derde middel*

#### *Uiteenzetting van de middelen*

17. Het tweede middel wordt als volgt uiteengezet:

“4.2. Tweede schending motiveringsplicht

Aangezien het goed in het agrarisch gebied ligt;

Dat hieromtrent geen betwisting heerst;

Dat deze gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin;

Dat de woning met hondenopvangcentrum in deze zin een para-agrarisch bedrijf uitmaakt;

Dat de verwerende partij zich op een omzendbrief d.d. 8 juli 1997 steunt betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, gewijzigd via omzendbrief d.d. 25 januari 2002 en 25 oktober 2002 om te stellen dat enkel een kennel met uitgeruste hokken van 100 dieren als een para-agrarisch bedrijf zou kunnen worden aanzien;

Dat een omzendbrief louter bestaande regulering dient uit te werken;

Dat de regulering zelf geen enkele beperking oplegt omtrent het minimale aantal dieren;

Dat geen enkele bepaling het opvangen van maximum 30 honden uitsluit van het begrip ‘para-agrarisch bedrijf’.

Dat de Bestendige Deputatie zich tracht vast te houden aan het magische getal 100 en aan de in voormelde omzendbrief gebezigde term ‘fokken’ (in plaats van opvangen);

Dat er hierdoor een onderscheid wordt gecreëerd dat bezwaarlijk aan het gelijkheidsbeginsel (art. 10 G.W.) kan voldoen;

Dat de onderscheidingscriteria arbitrair (meer of minder dan 100), irrelevant (fokken dan wel opvangen) en de facto niet op objectieve wijze na te gaan zijn (fokken dan wel opvangen);

Dat een omzendbrief bovendien slechts de verwoording van een beleidsvisie behelst, die telkens kan worden aangepast naargelang de concrete omstandigheden;

Dat omzendbrieven geen kracht van wet hebben en niet tegenstelbaar zijn aan individuele burgers;

Dat het verlenen van de gevraagde vergunning aan het (toekomstige) para-agrarisch bedrijf (...) bijgevolg niet strijdig is met enig ontwerp-gewestplan of gewestplan;

Dat de verwerende partij zich bijgevolg op foutieve motieven verlaat om een beslissing te nemen;

Dat de beslissing van weigering tot erkenning onvoldoende door de hoger vermelde motivering gedragen wordt, zodat onderhavige motivering niet afdoende is (...);

Dat de formele motiveringsplicht een substantiële vormvereiste inhoudt;

Dat de schending ervan de beslissing onwettig maakt, zodat de Raad van State deze bestuurshandeling behoort te vernietigen;

Dat het tweede middel gegrond is”.

18. Het derde middel wordt als volgt uiteengezet:

“4.3. Eerste machtsoverschrijding: onwettigheid door schending gelijkheidsbeginsel

Aangezien een omzendbrief louter bestaande regulering dient uit te werken;

Dat de regulering zelf geen enkele beperking oplegt omtrent het minimale aantal dieren;

Dat geen enkele bepaling het opvangen van maximum 30 honden uitsluit van het begrip ‘para-agrarisch bedrijf’.

Dat de verwerende partij zich tracht vast te houden aan het magische getal 100 en aan de in voormelde omzendbrief gebezigde term ‘fokken’ (in plaats van opvangen);

Dat er hierdoor een onderscheid wordt gecreëerd dat bezwaarlijk aan het gelijkheidsbeginsel (art. 10 G.W.) kan voldoen;

Dat de onderscheidingscriteria arbitrair (meer of minder dan 100), irrelevant (fokken dan wel opvangen) en de facto niet op objectieve wijze na te gaan zijn (fokken dan wel opvangen);

Dat een omzendbrief bovendien slechts de verwoording van een beleidsvisie behelst, die telkens kan worden aangepast naargelang de concrete omstandigheden;

Dat omzendbrieven geen kracht van wet hebben en niet tegenstelbaar zijn aan individuele burgers;

Dat de verwerende partij geen enkele bevoegdheid heeft om beslissingen te nemen die strijdig zijn met de grondwettelijke principes van gelijkheid en non-discriminatie (art. 10 en 11 G.W.);

Dat de Raad van State deze bestuurshandeling wegens machtsoverschrijding dient te vernietigen;

Dat het derde middel gegrond is”.

### *Beoordeling*

19. Aan de opgelegde motiveringsplicht is voldaan wanneer de uitspraak over het administratief beroep duidelijk de met de plaatselijke aanleg of ruimtelijke ordening verband houdende redenen opgeeft waarop de overheid haar beslissing steunt, derwijze dat het de aanvrager of belanghebbende derden mogelijk is met kennis van zaken tegen de beslissing op te komen, en dat de Raad van State de hem opgedragen wettigheidscontrole kan uitoefenen. Om aan die motiveringsplicht te voldoen is het dus niet vereist dat op alle in het beroep aangevoerde argumenten wordt geantwoord.

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) stelt het volgende over agrarische gebieden:

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

20. In het bestreden besluit wordt onder meer het volgende overwogen:

“Een hondenopvangcentrum is bestemd voor de tijdelijke opvang van die dieren en heeft geen verband met het begrip landbouw, zelfs in de ruime zin, aangezien die activiteit niet gericht is op de productie van vruchten, gewassen of vee. Een dergelijke activiteit kan ook niet als ‘para-agrarisch’, of onmiddellijk aansluitend bij of afgestemd op de landbouw, zelfs in de ruime zin worden omschreven. De aanvraag is bijgevolg in strijd met de planologische bestemmingsvoorschriften”.

21. Met de loutere affirmatie dat “de woning met hondenopvangcentrum (...) een para-agrarisch bedrijf uitmaakt” toont de verzoekster geenszins aan dat de verwerende partij zich door op de geciteerde overweging te steunen “op foutieve motieven verlaat om een beslissing te nemen”.

Voor het overige bekritiseert de verzoekster de geciteerde overweging niet maar viseert zij in het tweede en het derde middel de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, evenals de overwegingen van het bestreden besluit waarin deze omzendbrief ter sprake komt. Deze kritiek is niet ontvankelijk, alleen reeds omdat de verwijzingen in het bestreden besluit naar de voornoemde omzendbrief een overtollig motief uitmaken ten opzichte van de hiervoor (nr. 20) geciteerde overweging en kritiek op een overtollig motief niet tot de vernietiging van het bestreden besluit kan leiden.

22. Het tweede en het derde middel worden verworpen.

#### *B. Vierde middel*

##### *Uiteenzetting van het middel*

23. Het vierde middel wordt als volgt uiteengezet:

“4.4. Derde schending motiveringsplicht en tweede machtsoverschrijding  
Aangezien zelfs al zou het hondenopvangcentrum geen para-agrarisch bedrijf zijn, quod certa non, dit centrum dan nog voldoet aan de afwijking zoals voorzien in art. 145bis, § 2 van het Decreet Ruimtelijke Ordening;

Dat de verwerende partij op basis van een verkeerde motivering tot een verkeerde beslissing komt;

Dat art. 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen gelegen

buiten de geëigende bestemmingszone voormeld artikel 145bis, §2 DRO verder uitwerkt in die zin dat een vergunning kan worden verleend voor het wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex van de hoofdfunctie 'landbouw in ruime zin' voor zover ten eerste het goed, in een agrarisch gebied ligt -hieromtrent heerst geen twijfel- en voor zover ten tweede de nieuwe functie betrekking heeft op (...) een dierenasiel, een dierenpension (...) - hieromtrent heerst evenmin twijfel;

Dat de verwerende partij onterecht tracht voor te houden dat de bijkomende voorwaarden die hieromtrent gelden en die opgenomen zijn in art. 2, §1 van het besluit van 28 november 2003, niet zouden vervuld zijn;

Dat het goed ten eerste niet mag verkrot zijn;

Dat in 1997 een P.V. werd opgemaakt waarin duidelijk staat dat het dakgebinte en een muur van de schuur vernieuwd werden;

Dat het feit dat deze vernieuwing zonder vergunning plaatsvond, geen afbreuk doet aan de feitelijke vaststelling dat dit P.V. net bewijst dat het goed niet (meer) verkrot is op het moment van litigieuze aanvraag;

Dat ook betreffende de woning zelf geen enkel element op verkrotting kan wijzen;

Dat de Vlaamse Overheid nooit overging tot registratie uit hoofde van verkrotting, terwijl de gebouwen toch leegstonden bij de aankoop (decreet inzake leegstand en verkrotting d.d. 22 december 1995), is zelfs een contra-indicatie;

Dat de verwerende partij zich vergist door te stellen dat de gebouwen in hun oorspronkelijke toestand niet mogen verkrot zijn, terwijl onderhavig art. 2 voorwaarden oplegt waaraan moet voldaan zijn op het moment van de aanvraag;

Dat de verwerende partij het recht blijkbaar verkeerd begrijpt;

Dat de verwerende partij op alle mogelijke wijzen probeert aan te tonen dat de schuur oorspronkelijk verkrot was;

Dat wanneer men op deze manier redeneert, men zich de vraag kan stellen hoe ver men terug in de tijd dient te gaan om de 'oorspronkelijke' toestand van de schuur te kunnen vaststellen;

Dat wanneer men hiertoe terug gaat tot op het moment van de bouw ervan, men noodzakelijkerwijze dient te stellen dat de schuur op dat moment niet verkrot was;

Dat de redenering van de verwerende partij bijgevolg geen steek houdt en bovendien rechtsonzekerheid creëert;

Dat het ten tweede moet gaan om hoofdzakelijk vergunde gebouwen;

Dat het hoevecomplex werd opgericht in 1947, en dus voor de wet van 29 maart 1962 inzake stedenbouw, zodat het complex geacht wordt vergund te zijn;

Dat bij de bestaande, vergunde schuur een kleine aanbouw was voorzien;

Dat deze werd gesloopt en heropgebouwd tot op dezelfde hoogte als de schuur zelf, waardoor de schuur enigszins in volume werd vergroot (doch niet in oppervlakte);

Dat de verwerende partij op grond hiervan onterecht stelt dat de schuur niet 'hoofdzakelijk vergund' zou zijn;

Dat dit incorrect is nu enkel de relatief marginale volumevergroting onvergund is;

Dat de schuur op zich vergund is, zodat de verruimde schuur minstens 'hoofdzakelijk vergund' is;

Dat de verwerende partij zich niet enkel in feite vergist, zoals hierboven aangegeven, doch ook in rechte;

Dat zij immers de juridische voorwaarde van hoofdzakelijke vergunning als niet vervuld achtte doordat de -daarvan nochtans losstaande- voorwaarde van de niet-verkrotting niet vervuld zou zijn;

‘Beroeper (verzoekende partij) meldt dat dit (niet hoofdzakelijk vergund) niet correct zou zijn aangezien slechts een ‘marginale volumevergroting’ onvergund is. De verruimde schuur zou minstens als ‘hoofdzakelijk vergund’ moeten worden beschouwd.

Dit standpunt kan niet bijgetreden worden: (zoals) hierboven reeds aangehaald was de oorspronkelijke schuur verkrot. Bijgevolg kan voor dit deel geen beroep worden gedaan op art. 145bis.’ (bestreden beslissing);

Dat de verwerende partij het recht verkeerd toepaste doordat zij de voorwaarde van niet-verkrotting beoordeelde op een ander moment dan wettelijk voorzien en doordat zij de ene voormelde voorwaarde afhankelijk maakte van de andere, terwijl de wet twee afzonderlijke voorwaarden voorziet;

Dat zij haar beslissing bovendien steunde op een foutieve feitenafweging inzake de noodzaak tot vervulling van de voorwaarde dat het goed hoofdzakelijk vergund dient te zijn;

Dat de beslissing van weigering tot erkenning onvoldoende door de hoger vernielde motivering gedragen wordt, zodat onderhavige motivering niet afdoende is (Cass., 3 februari 2000, (...));

Dat de formele motiveringsplicht een substantiële vormvereiste inhoudt;

Dat de schending ervan de beslissing onwettig maakt, zodat de Raad van State deze bestuurshandeling behoort te vernietigen;

Dat de bestreden beslissing tevens op juridisch onaanvaardbare motieven werd gesteund -een verkeerde toepassing van het recht- en dus met machtoverschrijding werd genomen (R.v.St., 4 maart 1960, (...), nr. (...));

Dat de Raad van State deze bestuurshandeling wegens machtoverschrijding dient te vernietigen;

Dat het vierde middel gegrond is”.

### *Beoordeling*

24. Na vastgesteld te hebben dat de aanvraag geen (para-)agrarisch bedrijf betreft en dus strijdig is met de gewestplanbestemming onderzoekt het besluit of de aanvraag onder de uitzonderingsregeling van het toentertijd geldende artikel 145bis van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO) valt. Zowel artikel 145bis, § 1, derde lid, b) DRO als het toentertijd geldende artikel 2, § 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone, eisen dat de aanvraag betrekking heeft op een gebouw dat hoofdzakelijk vergund is of wordt geacht vergund te zijn.

In de onderhavige zaak heeft de aanvraag onder meer betrekking op een vrijstaande schuur die de verzoekster in 1997 voor ongeveer één derde heeft afgebroken en vervangen door een schuurgedeelte met nieuwe gevels en een zadeldak, met volume-uitbreiding tot gevolg.

In het bestreden besluit wordt - wat de vrijstaande schuur betreft - nagegaan of de aanvraag betrekking heeft op een gebouw dat als hoofdzakelijk

vergund kan worden beschouwd. Daartoe wordt de vraag onderzocht of de in 1997 aan de schuur uitgevoerde werken vergunbaar zijn. Het bestreden besluit beantwoordt deze vraag negatief omdat deze werken werden uitgevoerd aan een verkrot gebouw. Hieruit wordt geconcludeerd dat de schuur niet als hoofdzakelijk vergund kan worden beschouwd.

De verzoekster toont niet aan dat uit de aangehaalde redenering blijkt dat de verwerende partij “het recht verkeerd (...) begrijpt”.

Noch met het gegeven dat “het hoevecomplex werd opgericht in 1947, en dus voor de wet van 29 maart 1962”, noch met de opwerping dat enkel de in 1997 gerealiseerde “relatief marginale volumevergroting” onvergund is, toont de verzoekster aan dat het oordeel dat de schuur niet kan worden aanzien als een hoofdzakelijk vergund gebouw kennelijk onredelijk zou zijn of zou steunen op onjuiste feitelijke gegevens.

25. Het vierde middel is niet gegrond.

### *C. Eerste middel*

#### *Uiteenzetting van het middel*

26. Het eerste middel wordt als volgt uiteengezet:

“4.1. Eerste schending zorgvuldigheidsbeginsel en eerste schending motiveringsplicht

Aangezien het Hof van Cassatie op het vlak van de inhoudelijke motiveringsplicht stelt dat indien de beslissing tot intrekking onvoldoende door de motivering gedragen wordt, onderhavige motivering niet afdoende is (Cass., 3 februari 2000, (...));

Dat een motivering onmogelijk afdoende kan zijn wanneer zij ontbreekt;

Dat de eerste pagina van de initiële beslissing van het College van Burgemeester en Schepenen als volgt weergeeft (...):

‘De aanvraag werd openbaar gemaakt volgens de regels vermeld in het uitvoeringsbesluit betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen. Er werden geen bezwaarschriften ingediend’

Dat amper één pagina verder als volgt wordt overwogen:

‘Het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen (...) bepaalt dat een openbaar onderzoek vereist is. (...) Er werden 16 bezwaarschriften ingediend die inhoudelijk identiek waren.’

Dat het Schepencollege zichzelf bijgevolg tegensprak;

Dat op de eerste pagina van deze initiële beslissing bovendien als volgt wordt gesteld:

‘Het college van burgemeester en schepenen heeft het advies van de gemachtigde ambtenaar (...) niet gevraagd.’

Dat het Schepencollege amper één alinea verder stelt:

‘Het college van burgemeester en schepenen heeft kennis genomen van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar, uitgebracht op 4 juli 2006.’

Dat het College zichzelf bijgevolg twee maal tegensprak;

Dat een tegenspraak bezwaarlijk als een afdoende motivering kan worden aanzien waarop een beslissing kan gesteund worden;

Dat er hier minstens sprake is van een ernstige schending van het zorgvuldigheidsbeginsel; Dat dit argument door verzoekende partij werd opgeworpen bij de verwerende partij;

Dat deze hier niet eens op antwoordde, hetgeen zo mogelijk nog flagranter is;

Dat betreffende de bezwaarschriften louter zonder enige motivering wordt gesteld dat er 16 bezwaarschriften werden ingediend;

Dat betreffende het al dan niet vragen van het advies van de gemachtigd ambtenaar niets wordt gesteld;

Dat de verwerende partij, doordat zij niet antwoordt op de door verzoekende partij ontwikkelde middelen, de motiveringsplicht, minstens de zorgvuldigheidsplicht schendt;

Dat de beslissing van weigering tot erkenning onvoldoende door de hoger vermelde motivering gedragen wordt, zodat onderhavige motivering niet afdoende is (Cass., 3 februari 2000, (...));

Dat de formele motiveringsplicht een substantiële vormvereiste inhoudt;

Dat de schending ervan de beslissing onwettig maakt, zodat de Raad van State deze bestuurshandeling behoort te vernietigen;

Dat de zorgvuldigheidsplicht een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur behelst;

Dat het behoort dat de Raad van State de litigieuze bestuurshandeling daarom vernietigt; Dat het eerste middel gegrond is”.

### *Beoordeling*

27. De verzoekster verwijt de verwerende partij dat zij niet geantwoord heeft op haar kritiek over tegenstrijdigheden in het besluit van het college van burgemeester en schepenen.

28. Zoals vermeld (nr. 19) is het om aan de motiveringsplicht te voldoen niet vereist dat op alle in het beroep aangevoerde argumenten wordt geantwoord wanneer het bestreden besluit duidelijk de met de plaatselijke aanleg of ruimtelijke ordening verband houdende redenen opgeeft waarop de overheid haar beslissing steunt.

29. Uit de beoordeling van het tweede, derde en vierde middel blijkt dat de kritiek van de verzoekster op de overwegingen inzake de planologische onverenigbaarheid en het feit dat de aanvraag betrekking heeft op een gebouw dat niet als hoofdzakelijk vergund kan worden beschouwd, faalt. In het licht van die overwegingen was het niet vereist dat in het bestreden besluit werd geantwoord op

de grieven van de verzoekster omtrent de beweerde tegenstrijdigheden in het besluit van het college.

30. Het eerste middel wordt verworpen.

*D. Vijfde, zesde, zevende en achtste middel*

31. In het vijfde, zesde, zevende en achtste middel wordt de schending van de motiveringsplicht aangevoerd. In het vijfde middel wordt eveneens de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel aangevoerd.

32. Uit de beoordeling van het tweede, derde en vierde middel blijkt reeds dat de kritiek van de verzoekster op de overwegingen inzake de planologische onverenigbaarheid en het feit dat de aanvraag betrekking heeft op een gebouw dat niet als hoofdzakelijk vergund kan worden beschouwd, faalt. In het licht van deze determinerende motieven zijn de overwegingen met betrekking tot de geschiktheid van het goed voor de vergunde of vergund geachte functie en voor de nieuwe functie, de vraag of het goed wel nog in de oorspronkelijke toestand kan hersteld worden, de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening en de huidige toestand van de gebouwen, overtollige motieven. De kritiek van de verzoekster op deze motieven is niet ontvankelijk aangezien kritiek op overtollige motieven niet tot de nietigverklaring van het bestreden besluit kan leiden.

33. Het vijfde, zesde, zevende en achtste middel zijn onontvankelijk.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwerpt het beroep.**

**2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zestien juni 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

|                 |                  |
|-----------------|------------------|
| Roger Stevens,  | kamervoorzitter, |
| Johan Bovin,    | staatsraad,      |
| Jan Clement,    | staatsraad,      |
| bijgestaan door |                  |
| Astrid Truyens, | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Astrid Truyens**

**Roger Stevens**