

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 210.623 van 24 januari 2011  
in de zaak A. 193.105/X-14.242.**

In zake :        Willy DE WAELE  
                      wonende te 9112 SINAAI  
                      Hulstbaan 112

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse  
regering  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Paul Aerts  
kantoor houdend te 9000 GENT  
Coupure 5  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1.                Het beroep, ingesteld op 24 juni 2009, strekt tot de  
nietigverklaring van het besluit van 22 april 2009 van de Vlaamse minister van  
Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende, eensdeels, de  
inwilliging van het beroep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar  
tegen het besluit van 26 juni 2008 van de deputatie van de provincieraad van  
Oost-Vlaanderen waarbij aan de verzoeker de vergunning wordt verleend voor  
het bouwen van een schuilhok voor runderen te Lokeren, Kasteeldreef, kadastraal  
bekend sectie B, nr. 1333/c en, anderdeels, de vernietiging van het voormelde  
besluit van 26 juni 2008 van de deputatie.

*II. Verloop van de rechtspleging*

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

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 november 2010.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Inneke Bockstaele, die loco advocaat Paul Aerts verschijnt voor de verwerende partij, is 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 21 december 2006 (datum van het ontvangstbewijs) vraagt de verzoeker, nadat op 7 maart 2006 een proces-verbaal voor een bouwovertreiding werd opgesteld, bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Lokeren een stedenbouwkundige vergunning aan voor de regularisatie van een schuilhok voor runderen op een perceel te Lokeren (Eksaarde), Kasteeldreef, kadastraal bekend sectie B, nr. 1333/c.

Het perceel is overeenkomstig het op 7 november 1978 vastgestelde gewestplan Sint-Niklaas - Lokeren gelegen in natuurgebied. Tevens bevindt het zich in habitatrictlijngebied en in VEN-gebied (Vlaams Ecologisch Netwerk). Het perceel is niet gelegen binnen een gebied van een goedgekeurd

bijzonder plan van aanleg of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, of van een vergunde verkaveling.

4. Op 14 februari 2007 geeft het agentschap Bos en Natuur een ongunstig advies over de aanvraag, waarin onder meer het volgende wordt gesteld:

“De aanvrager heeft een schuilhok van 4m x 8m en een hoogte van 2,3m en een stal van 8m x 8m, hoogte 3m gebouwd, zonder vergunning. Het schuilhok en de stal werden opgetrokken in metaalplaten.

In de aanvraag wordt vermeld dat dit gebouwd is in de plaats van een bouwvallige stal van 50 jaar oud. Hiervan wordt geen bewijs geleverd.

Voor deze bouwoverschrijding werd er PV opgemaakt door het gemeentebestuur van Lokeren. Daarom wenst de overtreder dit te regulariseren.

Verder staan op het perceel nog tal van houtmijten overdekt met plastic, een afsluiting bestaande uit houtplaten. Het oogt zeer rommelig.

Gezien het perceel gelegen is in natuurgebied, VEN en Habitatrictlijngebied, moet het perceel maximaal beheerd worden ten gunste van natuur. Een overbegrazing van het grasland overschrijdt de draagkracht van het gebied, waardoor er zich geen waardevolle vegetatie kan ontwikkelen.

In natuurgebied mag een schuilhok maximum 12 m<sup>2</sup>/ha (lees maximum 12 m<sup>2</sup>/ha bedragen) en mogen niet meer dan 1 à 2 GVE (grootvee-eenheden) grazen per hectare/jaar, om de draagkracht van het natuurgebied niet te overschrijden.

#### 5. Advies.

Ongunstig voor de regularisatie van de stal en het schuilhok. Het perceel dient terug te worden ingericht als weide en alle constructies moeten verwijderd worden.

Gelet op artikel 31, §2 van het Besluit van de Vlaamse Regering houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgerichte natuurbeleid goedgekeurd op 21 november 2003 geldt een gunstig advies van de afdeling Natuur, mits naleving van de voorwaarden gesteld in dit advies, als ontheffing op het verbod op het wijzigen van de vegetatie in VEN-gebied. Een ongunstig advies betekent dat er geen ontheffing wordt verleend door de afdeling Natuur en de aangevraagde werken als dusdanig verboden zijn...”.

5. Op 2 april 2007 geeft het college van burgemeester en schepenen van de stad Lokeren een ongunstig vooradvies, waarbij verwezen wordt naar het ongunstig advies van het agentschap Bos en Natuur dat geen ontheffing verleent voor de gevraagde werken.

6. Op 24 april 2007 geeft ook de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een ongunstig advies, waarbij opnieuw wordt verwezen naar het ongunstig advies van het agentschap Bos en Natuur.

7. Op 29 mei 2007 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Lokeren de gevraagde vergunning.

8. Op 5 juni 2007 stelt de verzoeker om de volgende redenen administratief beroep in tegen de weigeringsbeslissing van het college:

“Waar de wet op het Dierenwelzijn de aanwezigheid van het schuilhok oplegt (‘beschutting voor dieren’) wordt mij de vergunning daartoe geweigerd!?”

Overeenkomstig de omzendbrief RO/2002/01 ter zake bouwen van stalling voor weidedieren is het schuilhok ter zake perfect tolereerbaar. Het advies van het agentschap Natuur en Bos is ook niet bindend”.

9. Op 26 juni 2008 willicht de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen, ondanks ongunstige verslagen van de provinciale diensten, het beroep van de verzoeker in. In dit besluit wordt onder meer het volgende gesteld:

“Overwegende dat in een door de appellant ter zitting neergelegde nota aangevoerd wordt dat volgens de omzendbrief van 8 juli 1997 en latere wijzigingen een (schuilhok) voor dieren wel in natuurgebied kan in overweging genomen worden indien het voor het gebied noodzakelijke natuurbeheer wordt uitgevoerd door begrazing met vee, en dat in casu het n(a)tuurbeheer ter plaatse gebeurt via begrazing met vee, nl. schapen en ezels, voor dewelke een schuilplaats gebruikt wordt in een relict van de vroegere kasteelsite genaamd schaapstal, die door de beheerder afgeschermd is met visueel a(a)ntrekkelijke hekkens; dat deze schaapstal door de beheerder actueel verbouwd wordt; dat een uittreksel toegevoegd wordt uit de g(e)meenteraadsbeslissing van 26 mei 2008 waaruit blijkt dat de stad Lokeren de materialen zal leveren voor deze ve(r)bouwing; dat hieruit blijkt dat het natuurgebied reeds bouwwerken bevat van de natuurbeheerder zelf;

Overwegende dat appellant effectief dieren heeft, nl. 6 runderen en beschikt over 1 ha 47 are;

dat gelet op het aangetoonde precedent hier eenzelfde beoordeling moet gedaan worden;

dat de constructie voldoet aan de vereisten vermeld in de ministeriële omzendbrief RO/2002/01 houdende richtlijnen voor de beoordeling van aanvragen om een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen of oprichten van stallingen voor weidedieren”.

10. Op 30 juli 2008 stelt de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar om de volgende redenen administratief beroep in tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen:

“Op 26/06/2008 nam de Bestendige Deputatie van Oost-Vlaanderen in beroep een beslissing omtrent bovenvermelde aanvraag.

Ik heb deze beslissing ontvangen op 14/07/2008.

Tegen die beslissing ga ik in beroep (overeenkomstig artikel 53, 2 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996) om volgende redenen:

‘De aanvraag betreft de regularisatie van een schuthok.

Het betrokken perceel is gesitueerd in een natuurgebied en tevens in VEN-gebied en Habitatrichtlijngebied.

De aanvraag werd ongunstig geadviseerd door het agentschap Natuur en Bos, vermits overbegrazing van het gebied de ontwikkeling van waardevolle vegetatie verhindert. Het perceel dient maximaal beheerd te kunnen worden in functie van de natuur ; ter zake wordt geen ontheffing verleend, zodat de aanvraag niet voor vergunning in aanmerking komt.

In haar beslissing verwijst de deputatie naar een gelijkaardig dossier in de directe omgeving, waar een bestaande stal verbouwd wordt in het kader van natuurbeheer door begrazing met schapen en ezels. Op basis van dit "precedent" wordt de gevraagde vergunning verleend.

Met deze visie kan niet ingestemd worden, vermits uit het advies van het agentschap Natuur en Bos duidelijk blijkt dat de begrazing van het terrein door 6 runderen geenszins kadert in natuurbeheer. Derhalve kan de beslissing van de deputatie niet bijgetreden worden en dient de gevraagde vergunning geweigerd te worden”.

11. Op 22 april 2009 willigt de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening het beroep in. Dit is het bestreden besluit, waarin onder meer het volgende wordt gesteld:

“3° In artikel 11 van de Omzendbrief d.d. 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, die de gewestplanvoorschriften nader toelicht en criteria in functie van de concrete beoordeling van aanvragen aanreikt, en meer bepaald in punt 2 ‘schuilhokken voor dieren’ wordt gesteld dat in de graasweiden gelegen in groengebieden en in parkgebieden eveneens schuilhokken zijn toegestaan voor zover de begrazing past in het beheer dat voor de bestemming van het betreffende gebied noodzakelijk is. Hierbij wordt gesteld dat het advies van de voor natuur en/of groenbeheer bevoegde administratie onder meer de inpasbaarheid in het beheer moet beoordelen;

4° De gevraagde constructie is weliswaar gelegen in een groengebied, met name in een natuurgebied en vertoont alle kenmerken van een

eenvoudig schuthok. Het Agentschap voor Natuur en Bos heeft echter op 14 februari 2007 zoals voormeld een negatief advies verleend onder meer stellende dat gezien het perceel gelegen is in natuurgebied, VEN-gebied en Habitatrichtlijngebied, het perceel maximaal beheerd moet worden ten gunste van de natuur alsook dat een overbegrazing van het grasland de draagkracht van het gebied overschrijdt, waardoor er zich geen waardevolle vegetatie kan ontwikkelen.

In natuurgebied mag een schuilhok maximum 12 m<sup>2</sup>/ha bedragen en mogen niet meer dan 1 à 2 GVE (grootvee-eenheden) grazen per hectare/jaar, om de draagkracht van het natuurgebied niet te overschrijden.

De aanvrager stelt te beschikken over 1 ha 47 are weiland en dat het schuilhok zou dienen om een 6-tal runderen beschutting te geven. Aldus ontstaat er overbegrazing.

Bovendien betekent het ongunstig advies van het Agentschap voor Natuur en Bos gezien de ligging van de aanvraag in VEN-gebied (de Moervaartdepressie tot Durmevallei) dat er geen ontheffing wordt verleend op het verbod op het wijzigen van de vegetatie in VEN-gebied (volgens artikel 31, §2 van het Besluit van de Vlaamse Regering houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgerichte natuurbeleid goedgekeurd op 21 november 2003 geldt een gunstig advies van de afdeling Natuur, mits naleving van de voorwaarden gesteld in dit advies, als ontheffing op het verbod op het wijzigen van de vegetatie in VEN-gebied.). Aldus is er een legaliteitsbeletsel voor de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning;

5° De aanvrager haalt aan dat er in de onmiddellijke omgeving aan natuurbeheer wordt gedaan via begrazing met vee (schapen en ezels). Deze dieren hadden voorheen een schuilplaats in een relict van de vroegere kasteelsite genaamd 'Schaapstal'. Nu is deze schaapstal afgebroken en opnieuw gebouwd.

Het blijkt inderdaad dat voor een grond gelegen Kasteeldreef met als kadastrale omschrijving 5e afdeling, sectie B, nummers 1339 en 1340A op 8 mei 2008 door de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar een stedenbouwkundige vergunning werd verleend aan de stad Lokeren voor het heroprichten van een schapenstal. Er zijn echter een aantal belangrijke verschilpunten met onderhavige aanvraag. De stal wordt effectief gebruikt in het kader van natuurbeheer, met name door de beheerder van de percelen van V.Z.W. De Durme als schuilplaats voor hun graasdieren. Het gaat daarenboven om een voormalig bestaand cultuurhistorisch waardevol gebouw waarvan de heropbouw is geschied op de vroegere inplanting met de recuperatie van de afbraakmaterialen. Zowel het Agentschap voor Natuur en Bos als de cel Onroerend Erfgoed bevoegd voor de bescherming van het archeologisch patrimonium gaven een gunstig advies.

Overwegende dat om gestelde redenen geen stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend; dat dienvolgens het beroep van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar dient ingewilligd”.

#### *IV. Onderzoek van het enig middel*

##### *Uiteenzetting van het middel*

#### 12. Het enige middel wordt als volgt uiteengezet:

“Eerste en enige middel. De schending van de zowel in het stedenbouwdecreet van 22 oktober 1996 als in het stedenbouwdecreet van 18 mei 1999 vervatte verplichting om elke aanvraag tot vergunning te toetsen aan de eisen van de goede plaatselijke ruimtelijke ordening, art. 53 § 3 van het gecoördineerd stedenbouwdecreet van 22 oktober 1996, en van art. 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer in het bijzonder het materieel motiveringsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel en van de Omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, gewijzigd via omzendbrief dd. 25.01.2002 en 21.01.2002.

Terwijl de vergunningverlenende overheid de verplichting heeft om elke aanvraag tot vergunning te toetsen aan de eisen van de goede plaatselijke ruimtelijke ordening.

En terwijl art. 53 § 3 van het gecoördineerd stedenbouwdecreet van 22 oktober 1996 bepaalt dat de beslissingen van de Vlaamse Regering met reden worden omkleed.

En terwijl art. 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen vereist dat de motivering van bestuurshandelingen de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de grondslag van de beslissing liggen en dat deze afdoende moeten zijn.

En terwijl het materieel motiveringsbeginsel inhoudt dat een overheidsbeslissing gemotiveerd dient te worden met begrijpelijke motieven die juridisch en feitelijk correct zijn en die voldoende draagkrachtig zijn om de beslissing te schragen.

En terwijl schuilhokken voor dieren in overweging kunnen worden genomen indien het voor het gebied noodzakelijke natuurbeheer wordt uitgevoerd door begrazing met vee, zoals in casu.

Dat,

- In de agrarische gebieden in graasweiden schuilhokken voor grazende dieren opgericht kunnen worden. Een schuilhok is een eenvoudige constructie, waarin één of meer weidedieren tijdelijk kunnen verblijven. Schuilhokken zijn geenszins uitgerust zoals stallen, die bestemd zijn voor het permanent huisvesten van dieren,

Noot : de zogeheten schaapstal betreft wel een permanente stalling ... !?

- Uit het bouwplan duidelijk moet 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.

- Dat volgende voorwaarden gezamenlijk moeten vervuld zijn :

1. De te bouwen schuilhokken dienen opgericht te worden in graasweiden, welke ruimtelijk geïsoleerd zijn van het bedrijf of de woonplaats van de aanvrager.

2. De aanvrager moet effectief dieren houden, dan wel zijn grond ter beschikking stellen van iemand die effectief dieren houdt.

Hierbij is het zonder belang of de aanvrager al dan niet een volwaardig landbouwbedrijf uitbaat.

3. 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 met eenvoudige middelen volledig verwijderbaar) en de gebruikte materialen (bij voorkeur hout).

De omvang van het schuilhok moet ook in verhouding zijn tot de begraasbare oppervlakte en de aard en het aantal dieren waarvoor het bestemd is, zodat à priori geen eenduidige afmetingen kunnen vooropgesteld worden.

Dat verzoeker met zijn constructie alvast volledig voldoet aan deze hoger genoemde voorwaarden.

Dat blijkbaar de afdeling Natuur en Bos ter plaatse meet met twee maten en gewichten nu zij blijkbaar aan verzoeker wenst voor te houden dat een schuilhok slechts 12 m<sup>2</sup>/ha zou mogen bedragen en niet meer dan 1 à 2 grootvee eenheden mogen grazen per hectare/jaar, om de draagkracht van het natuurgebied niet te overschrijden ?

Dat zelfde afdeling, zelfs dan dus na de vaststelling van het dan reeds voorafgaandelijk bestaande schuilhok van verzoeker en de hem toebehorende grazende dieren, er echter geen graten in zag een dan nog permanente stalling (> 12 m<sup>2</sup>) te vergunnen midden het natuurgebied voor een onbestemd aantal grazende ezels en schapen, waardoor dan schijnbaar geen sprake zou zijn van een overbegrazing van het natuurgebied, minstens deze afweging zelfs niet werd gemaakt.

Dat in casu blijkbaar op willekeurige wijze meer mogelijkheden worden gecreëerd - a fortiori toegelaten - voor de vzw Durme, beheerder van het natuurgebied, dan voor verzoeker, particulier-eigenaar.

Dat uit niks blijkt dat de draagkracht van het natuurgebied door het louter toestaan van een vergunning aan verzoeker zou worden overschreden.

Dat bijgevolg een draagkrachtige motivering om in de weigering te voorzien volkomen ontbreekt”.

13. In zijn memorie van wederantwoord benadrukt de verzoeker dat de schaapsstal “ter onderbrenging van verschillen(de) ezels en schapen” op de door de v.z.w. Durme beheerde percelen “een nagelnieuwe constructie” is.

## *Beoordeling*

14. Naar luid van artikel 13, 4.3 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: het inrichtingsbesluit), zijn de natuurgebieden bestemd voor het behoud, de bescherming en het herstel van het natuurlijk milieu, en mogen in die gebieden jagers- en vissershutten worden gebouwd voor zover deze niet kunnen gebruikt worden als woonverblijf, al ware het maar tijdelijk.

De omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen bevat slechts richtsnoeren en heeft geen enkel bindend karakter. Naar luid van deze omzendbrief kunnen schuilhokken voor dieren in groengebieden enkel in overweging worden genomen indien “de begrazing past in het beheer dat voor de bestemming van het betreffende gebied noodzakelijk is”.

15. De aanvraag waarover het bestreden besluit uitspraak doet, betreft een schuilhok voor zes runderen op een oppervlakte van 1,47 hectare. In het bestreden besluit wordt de regularisatievergunning geweigerd omdat de aanvraag leidt tot overbegrazing zodat de draagkracht van het natuurgebied wordt overschreden.

16. Het bestreden besluit komt tot de laatstgenoemde bevinding omdat “niet meer dan 1 à 2 GVE (grootvee-eenheden) (mogen) grazen per hectare/jaar, om de draagkracht van het natuurgebied niet te overschrijden”. De verzoeker stelt dit uitgangspunt zonder meer in vraag, maar voert geen concrete gegevens ter weerlegging ervan aan. Ter zake moet erop worden gewezen dat het niet tot de bevoegdheid van de Raad van State behoort om zijn beoordeling van de feiten in de plaats te stellen van die van de administratieve overheid. De Raad van State is in de uitoefening van zijn wettigheidscontrole enkel bevoegd om na te gaan of de overheid bij het beoordelen van het administratief beroep is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen. Het

blijkt niet dat de verwerende partij uit zou zijn gegaan van onjuiste gegevens of kennelijk onredelijk zou hebben geoordeeld.

Eenmaal is vastgesteld dat de aanvraag leidt tot overbegrazing die de draagkracht van het natuurgebied overschrijdt volgt hieruit dat de aanvraag niet nuttig, laat staan noodzakelijk, is voor het behoud, de bescherming en het herstel van het natuurlijk milieu en dus in strijd komt met het toepasselijke bestemmingsvoorschrift van het inrichtingsbesluit.

17. Het gelijkheidsbeginsel verzet zich ertegen dat personen die zich in dezelfde toestand bevinden ongelijk worden behandeld, tenzij er voor het verschil in behandeling een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. De verzoekende partij die aanvoert dat het gelijkheidsbeginsel is geschonden, moet dit in het verzoekschrift met voldoende concrete en precieze gegevens aantonen.

De verzoeker verstrekt geen gegevens over het aantal dieren per hectare die op de door de v.z.w. Durme beheerde percelen grazen, hoewel het bestreden weigeringsbesluit precies steunt op het aantal dieren per hectare op het bouwperceel. De verzoeker slaagt er dan ook niet in de vereiste voldoende concrete en precieze gegevens aan te brengen die een schending van het gelijkheidsbeginsel aannemelijk maken.

18. De conclusie is dat de verzoeker er niet in slaagt de onwettigheid aan te tonen van het hiervoor aangehaalde weigeringsmotief. In zoverre het middel kritiek voert op andere weigeringsmotieven, is het niet ontvankelijk omdat het overtollige motieven viseert en kritiek op overtollige motieven niet tot de nietigverklaring van het bestreden besluit kan leiden.

19. Het enige middel is niet gegrond.

## **BESLISSING**

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

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vierentwintig januari 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Roger Stevens,    | kamervoorzitter, |
| Johan Bovin,      | staatsraad,      |
| Jan Clement,      | staatsraad,      |
| bijgestaan door   |                  |
| Silvan De Clercq, | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Silvan De Clercq**

**Roger Stevens**