

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 211.057 van 7 februari 2011
in de zaak A. 190.604/X-13.986.**

In zake : Jan VAESEN-VAN LINDT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Gerald Kindermans
 kantoor houdend te 3870 HEERS
 Steenweg 161
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
 regering
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Lieve Dehaese
 kantoor houdend te 3500 HASSELT
 Luikersteenweg 187
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 5 december 2008, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 6 oktober 2008 van de viceminister-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende inwilliging van het beroep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar en vernietiging van het besluit van 31 januari 2008 van de deputatie van de provincieraad van Limburg waarbij aan Willem Van Hoof, architect, namens Jan Vaesen-Van Lindt, de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het regulariseren van een exploitatiewoning bij een landbouwbedrijf en het herbestemmen van een landbouwgebouw tot accommodatie voor hoefvetoerisme (8 kamers en 14 paardenboxen) op een perceel gelegen te Neerpelt, Herenthoek 7, kadastraal bekend sectie D, nr. 675/e.

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 Barbara Speybrouck 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 3 september 2010.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ellen Marès, die loco advocaat Gerald Kindermans verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Leila Tijini, die loco advocaat Lieve Dehaese verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Barbara Speybrouck 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

3.1. Het betrokken perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 22 maart 1978 vastgestelde gewestplan Neerpelt-Bree gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Het is niet gelegen binnen het gebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, of van een vergunde verkaveling.

3.2. Op 4 april 1997 wordt door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening de vergunning geweigerd voor het uitbreiden en renoveren van een woning bij een landbouwbedrijf op onder meer het voormelde perceel.

In deze beslissing wordt het volgende overwogen :

“(…)

Overwegende dat voor betrokken terrein op 14 juni 1983 een eerste vergunning is gegeven tot het oprichten van een zeugenstal; dat op dit inplantingsplan de plaats van een vrijstaande nog te bouwen woning is aangeduid; dat op 5 september 1988 een loods werd vergund en dat op 24 april 1989 een vleesvarkensstal werd toegelaten; dat op dit inplantingsplan het voorste gedeelte van de eerst vergunde zeugenstal als ‘voorlopige woning’ staat aangeduid, zonder verdere uitwerking; dat op 2 april 1990 de uitbreiding en verbouwing van de loods werden goedgekeurd, waarbij (...) de aanduiding van het woongedeelte in de zeugenstal op het inplantingsplan behouden bleef; dat huidige aanvraag erop gericht is deze feitelijke noodwoning te renoveren en uit te breiden; dat de als vleesvarkensstal vergunde constructie evenwel als loods werd uitgevoerd, waarbij deze wordt gebruikt voor de ijzerhandel die de aanvrager ter plaatse heeft gevestigd;

Overwegende dat de grond volgens het gewestplan Neerpelt-Bree, vastgesteld bij koninklijk besluit van 22 maart 1978, gelegen is in het landschappelijk waardevol agrarisch gebied; dat in zulk gebied, overeenkomstig de 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 aldaar de voorgestelde handelingen en werken de schoonheidswaarde van het landschap niet mogen in gevaar brengen;

Overwegende dat de bevoegde Afdeling Land, met kennisname van alle, ook na de hoorzitting nog bijgebrachte argumenten in hoger beroep, op 14 maart 1997 opnieuw ongunstig advies heeft uitgebracht, onder volgende bewoordingen: ‘De aanvrager baat een varkensbedrijf uit en is daarnaast ook handelaar in ijzer. Een deel van de bedrijfsgebouwen is momenteel in gebruik voor de handelsactiviteit. De resterende stalruimte is onvoldoende groot om een volwaardige varkenshouderij te huisvesten. De aanvrager is ook niet voltijds op het landbouwbedrijf werkzaam. Enkel indien de bedrijfsgebouwen volledig in gebruik genomen worden voor de landbouwactiviteit, kan ter plaatse een volwaardig gesloten varkensbedrijf worden uitgebouwd. Indien de aanvrager het bedrijf op dat ogenblik

bovendien voltijds uitbaat, kan de aanvraag opnieuw in overweging genomen worden.’;

Overwegende dat in weerwil van de vergunningen die tot hiertoe voor het terrein zijn gegeven, een deels ambachtelijke-commerciële vestiging is ontstaan; dat hierbij de gebruikswijziging van de vergunde vleesvarkensstal naar loods voor opslag van ijzerwaren, duidelijk een niet agrarische activiteit als hoofdfunctie, aan vergunningsplicht onderworpen blijft overeenkomstig artikel 78 van de stedenbouwwet zoals ingevoegd bij decreet van 28 juni 1984;

Overwegende dat de huidige noodwoning als dusdanig nooit werd vergund, daar zij niet expliciet en als voorwerp van een afzonderlijke, volledige aanvraag aan het nodige stedenbouwkundig onderzoek werd onderworpen; dat het laten bestaan van deze tijdelijke huisvesting enkel maar kan gezien worden in het licht van de normale uitbating en van het nodige toezicht op de toegelaten landbouwactiviteit; dat evenwel nu de landbouwvestiging haar eigenlijk gebruik voor een groot deel heeft verloren, en er een ijzerhandel is gevestigd binnen een relatief grote loods van 13,95 bij 44 meter, het geheel der configuratie op het terrein niet meer kan beschouwd worden als een werkelijk agrarisch bedrijf; dat duidelijk een nadelige ruimtelijke weerslag op de wettige, en juist op die plaats uitdrukkelijk vergunde landbouwbestemming ontstaat; dat verdere uitbouw bij middel van een uitbreidende woning dan ook niet meer binnen toepassing van vermeld artikel 11 kan toegelaten worden; dat het beroep dient verworpen;

(...)”.

3.3. Op 30 september 1997 wordt een proces-verbaal opgesteld voor het wederrechtelijk wijzigen van de bestemming van het vergunde gebouw. Het herstel van de plaats in de vorige toestand wordt gevorderd. De volgende vaststellingen worden daarin opgesomd: 1) de omvorming en verbouwing van een goedgekeurde vleesvarkensstal tot bedrijfsloods voor ijzer; 2) de oprichting van een bureel; 3) de oprichting van een loods (overkapping) tussen twee varkensstallen met een bestemming als loods voor ijzerwaren; 4) het bijbouwen van een noodwoning aan een vergunde varkensstal en het uitbreiden ervan met een uitbouw (veranda). De vordering tot herstel beoogt “(d)e afbraak van de loods (overkapping)” en “(h)et stopzetten van de exploitatie als ijzerhandel in de loodsen en het terug brengen tot zijn vergunde bestemming, zijnde landbouw”.

Op 2 september 2004 wordt vastgesteld dat de overkapping tussen de twee varkensstallen werd verwijderd en op 18 januari 2006 wordt vastgesteld dat de exploitatie als ijzerhandel werd stopgezet en overgebracht naar een industrieterrein. Op 6 februari 2006 besluit de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur dat de herstelmaatregelen werden uitgevoerd.

3.4. Op 20 augustus 2007 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoeker bij de gemeente Neerpelt een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning in voor de regularisatie van een exploitatiewoning bij een landbouwbedrijf en het herbestemmen van een landbouwgebouw tot accommodatie voor hoevetoerisme (8 kamers en 14 paardenboxen).

Uit het dossier blijkt dat de aanvraag de regularisatie beoogt van de woning (en haar uitbreiding met een veranda), alsook beoogt in de losstaande loods -oorspronkelijk vergund als vleesvarkensstal en tot begin 2006 gebruikt als loods voor opslag van ijzerwaren- acht kamers en veertien paardenboxen in te richten bestemd voor hoevetoerisme.

3.5. Op 31 augustus 2007 verleent Toerisme Vlaanderen een voorwaardelijk gunstig advies over de “acht gastenkamers in het kader van hoeve/plattelandstoerisme”.

3.6. Het departement Landbouw en Visserij - Duurzame Landbouwontwikkeling Limburg verleent op 5 september 2007 een ongunstig advies :

“Dit is verre van een volwaardig landbouwbedrijf (40%). De varkenshouderij is zeer bescheiden en sinds we in 1995 voor het eerst over deze inplanting gevat werden is ze ook niet meer verder ontwikkeld. De stallen zijn ondertussen onderkomen. Het erf geeft niet de indruk van een erg actieve uitbating het heeft zelfs een eerder verwaarloosde aanblik. De door aanvrager eveneens opgegeven akkerbouw stelt met 4,50ha waarvan 3,80ha grasland al helemaal niets voor. Omwille van de voorgestelde paardenhouderij zal de varkenshouderij in verhouding moeten afgebouwd worden. Meer dan een zeer bescheiden noodwoning kan hier niet aanvaard worden.

Eerder was er in een bedrijfsgebouw een ijzerhandel ondergebracht. Deze is ondertussen verhuisd maar dat gedeelte van het erf is nog niet aanvaardbaar opgeruimd. Het in het dossier voorgelegde inplantingsplan stemt niet overeen met de werkelijke toestand van het erf.

Bijkomend wil ik er nog op wijzen dat verblijf en passage van buitenstaanders (hoevetoerisme) om sanitaire redenen niet wordt aanvaard op intensieve grondloze veehouderijen.

Het is een bijzonder schadelijke inplanting die omwille van zwakke landbouwactiviteit nooit gunstig advies zou gekregen hebben en er ook niet had mogen komen. Duurzaam gebruik in het kader van een beroepsmatige landbouwuutbating is zeer onzeker (...). Hier lijkt mij uitdoving en

opruiming een aangewezen scenario. Elke ontwikkeling buiten de landbouw wordt afgewezen.

De uiteindelijke juridisch administratieve afweging is de bevoegdheid van de gemachtigde ambtenaar”.

3.7. Op 24 september 2007 verleent het agentschap voor Natuur en Bos “(v)anuit ecologisch oogpunt” een gunstig advies “voor het regulariseren van een bestaande exploitatiewoning bij een landbouwbedrijf en het herbestemmen van een landbouwgebouw tot accommodatie voor hoevetoerisme (8 kamers en 14 paardenboxen)”.

3.8. Na het openbaar onderzoek, dat geen bezwaren oplevert, verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Neerpelt op 1 oktober 2007 een voorwaardelijk gunstig advies. Het stelt het ongunstig advies van het departement Landbouw en Visserij niet te kunnen volgen om de volgende redenen :

- “• In het advies van het departement Landbouw en Visserij wordt aangehaald dat het bedrijf niet als een volwaardig landbouwbedrijf kan gezien worden. Uit het advies van Toerisme Vlaanderen kan worden opgemaakt (dat) het echter een ‘actief landbouwbedrijf betreft’. Uit de leefbaarheidsstudie, opgemaakt door SBB Bedrijfsdiensten d.d. 3 september 2006 en gevoegd bij deze aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning blijkt eveneens dat het bestaande landbouwbedrijf als voldoende leefbaar dient gezien te worden. In het uitvoeringsbesluit van 28 november 2003 betreffende de toelaatbare functiewijzigingen, wordt nergens gesteld dat een logiesverstrekkende bedrijf in een agrarisch gebied enkel kan bij een voldoende leefbaar landbouwbedrijf. Er wordt zelfs gesteld dat het gevraagde kan in een ‘complementaire functie’. In het decreet van 20 maart 1984, en latere wijzigingen, houdende het statuut van de logiesverstrekkende bedrijven, art. 3§3 wordt gesteld dat ‘De nevenactiviteit land- of tuinbouw moet aanwezig zijn en bewezen worden’. Hieruit kan worden afgeleid dat het niet noodzakelijk is om over een volwaardig landbouwbedrijf te beschikken, een nevenactiviteit in land- of tuinbouw is voldoende.
- In het advies van het departement Landbouw en Visserij wordt gesteld dat de ijzerhandel die in het verleden op het perceel illegaal gevestigd was, maar intussen werd verhuisd, ‘niet aanvaardbaar werd opgeruimd’. Uit de vaststellingen van 18 januari 2006 van de diensten van de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur blijkt echter dat de exploitatie als ijzerhandel werd stopgezet en overgebracht naar een industrieterrein. Op 2 september 2004 was reeds vastgesteld dat de overkapping tussen de twee varkensstallen was verwijderd. Hieruit

besluit op 6 februari 2006 de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur dan ook dat de herstelmaatregelen zoals gevoerd op 19 december 2003 werden uitgevoerd.

- In het advies van het departement Landbouw en Visserij wordt gesteld dat door de voorgestelde paardenhouderij de varkenshouderij in verhouding zal moeten afgebouwd worden. Uit de aanvraag blijkt echter nergens dat de aanvraag de intentie heeft een paardenhouderij op te starten. De ingetekende paardenstallen in een gedeelte van een voormalig vergunde varkensstal zullen worden aangewend voor het stallen van paarden van gasten die verblijven in het logiesverstrekkend bedrijf, en dit in het kader van ruitertoerisme.
- Het departement Landbouw en Visserij stelt in haar advies dat verblijf en passage van buitenstaanders (hoevetoerisme) om sanitaire redenen niet wordt aanvaard op intensieve grondloze veehouderijen. Uit het inplantingsplan kan echter worden opgemaakt dat beide activiteiten (hoevetoerisme en varkenshouderij) perfect gescheiden kan gebeuren, zonder dat dit enige interferentie met zich mee hoeft te brengen. Bovendien kan gesteld worden dat hoevetoerisme een groeiend fenomeen is, waarvoor de laatste jaren zelfs de nodige wettelijke initiatieven werden genomen om dit mogelijk te maken en te ondersteunen. Dit alles laat dus uitschijnen dat het ene perfect kan worden gecombineerd met het andere, zonder dat hieraan sanitaire risico's voor het veebedrijf dienen verbonden te worden.
- In het advies van het departement Landbouw en Visserij wordt gesteld dat 'een zeer bescheiden noodwoning kan aanvaard worden'. De woning die in deze aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning te regulariseren is, voldoet aan het bescheiden karakter waarvan sprake in het advies".

3.9. Op 31 oktober 2007 verleent de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een ongunstig advies.

Daarin wordt onder meer het volgende gesteld :

“Beschrijving van de bouwplaats, de omgeving en de aanvraag

Overwegende dat de aanvraag betrekking heeft op het regulariseren van het wederrechtelijke voorzien van een woning en het voorzien van een functiewijziging van stallen naar een accommodatie voor plattelandstoerisme (in kader van het ruiter- en menrouthenetwerk), namelijk acht kamers en veertien paardenboxen; dat de aanvraag gelegen is in een gaaf agrarisch gebied;

(...)

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Overwegende dat Duurzame Landbouwwontwikkeling Limburg een ongunstig advies heeft uitgebracht; dat het standpunt grotendeels kan worden bijgetreden; dat gesteld is dat het landbouwbedrijf verre van volwaardig is; dat een bedrijfswoning niet te verantwoorden is;

Overwegende dat de bestaande, wederrechtelijk opgerichte woning als zonevreemd moet beschouwd worden; dat de regularisatie van de woning

niet mogelijk is; dat de aanvraag niet voldoet aan de bepalingen van artikel 145bis van het decreet op de ruimtelijke ordening van 18 mei 1999 en latere wijzigingen; dat de woning hoofdzakelijk moet vergund zijn of geacht vergund te zijn, ook wat de functie betreft; dat dit niet het geval is aangezien volgens het ministerieel besluit van 4 april 1997 de noodwoning nooit werd vergund;

Overwegende dat derhalve ook niet akkoord kan gegaan worden met de voorgestelde functiewijziging van stallen naar een accommodatie voor hoefvetoerisme; dat de aanvraag niet voldoet aan de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 en latere wijzigingen tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is; dat de wijziging gebeurt in de stallen; dat het uitvoeringsbesluit stelt dat dit enkel kan voorzien worden in een gedeelte van de woning, met inbegrip van de woningbijgebouwen; dat hier aldus niet aan voldaan is;

Overwegende dat de aanvraag eveneens niet in overeenstemming is met het bovenvernoemde uitvoeringsbesluit wat betreft het uitbreiden van het bestaand gebouw; dat aan het gebouw of gebouwencomplex uit financieel of bouwtechnisch oogpunt geen ingrijpende werken uitgevoerd mogen worden voor de nieuwe functie; dat het gebouw wordt uitgebreid en niet meer wordt voorzien binnen de bestaande structuur;

Algemene conclusie

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag niet beantwoordt aan de uitzonderingsbepalingen van het decreet van 13 juli 2001 en latere wijzigingen”.

3.10. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Neerpelt weigert op 5 november 2007 de gevraagde stedenbouwkundige vergunning.

3.11. Tegen die beslissing stelt architect Willem Van Hoof, namens de verzoeker, beroep in bij de deputatie van de provincieraad van Limburg.

Daarin wordt onder andere tegen het voormelde advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar het volgende aangevoerd :

“(…)

2/‘Overwegende dat Duurzame Landbouwontwikkeling.....; dat een bedrijfswoning niet te verantwoorden is.....’

Niettemin lezen wij in het advies van 05/09/2007 van de dienst duurzame landbouwontwikkeling

.....meer dan een zeer bescheiden noodwoning kan hier niet aanvaard worden....

Wij wensen hier volgende kanttekeningen bij te plaatsen;

-Het afleveren in 1982 van de initiële vergunning voor een nieuwe bedrijfsvestiging impliceert immers dat het om een leefbaar bedrijf moet gaan en hierbij is de oprichting van een bedrijfswoning een logische stap gezien op een zeugenbedrijf permanent toezicht noodzakelijk is.

-Na deze vergunning worden nog twee vergunningen afgeleverd waarbij het bedrijf verder kan uitgebreid worden.

Op deze plannen staat een woning ingetekend en nooit wordt hierover enig probleem gemaakt. De opdrachtgever kon er redelijkerwijze van uitgaan dat ofschoon deze woning nooit effectief werd aangevraagd ze vanaf de tweede bouwvergunning dan toch enige legitimiteit verkregen had.

Ook bij de opstelling van de PV's mbt de uitoefening van de activiteit ijzerhandel in het landbouwgebied werd nooit enig PV opgesteld aangaande de aanwezigheid van de woning.

De woning is steeds duidelijk en zichtbaar geweest op plannen en locatie. De overheid heeft hieraangaande op zijn minst meegewerkt om een twijfelachtige toestand instand te houden. Het weze dan ook niet meer dan billijk dat diezelfde overheid wat betreft de leefbaarheid mijn klant het voordeel van de twijfel geeft.

Immers de bijgevoegde leefbaarheidsstudie toont de leefbaarheid van het bedrijf aan (...).

In bijkomende orde (...) dient er ook rekening mee gehouden dat een wezenlijk deel van het inkomen geput zal worden uit de bijkomende activiteit van het hoevetoerisme welke dan ook als een agrarische activiteit dient beschouwd te worden.

Immers na overleg met de diensten bevoegd voor het plattelandstoerisme blijkt dat bij de beoordeling van de ingediende dossiers het een ongeschreven regel is dat indien het een landbouwbedrijf met hoevetoerisme betreft moet het inkomen gegenereerd uit landbouw ten minste tussen de 32 en 37 % gelegen dient te zijn. Zolang aan dit criterium voldaan blijft spreekt men van hoevetoerisme en dient men dit als een zone-eigen agrarische activiteit beschouwd, dus ook het inkomen.

Wij menen dat de dienst Duurzame landbouwontwikkeling hier een opening laat gezien ze in haar advies een bescheiden noodwoning op de vestiging zou kunnen toelaten.

(...)

...overwegende dat niet akkoord gegaan kan worden met de voorgestelde functiewijziging van stallen naar accommodatie voor hoeve toerisme..... dat het uitvoeringbesluit stelt dat dit enkel kan in een gedeelte van een woning.....'

De gemachtigde ambtenaar heeft het hier in zijn advies duidelijk over artikel 4 (wijz. bvr 29/06/2007) over toelaatbare functiewijzigingen.

Artikel 4 betreft de functiewijziging van een woning.

Wij wensen ons ook te beroepen op art 145bis 62DR0 waar gesteld wordt dat de agrarische functie van een bestaand vergund, eventueel leegstaand, landbouwbedrijf gewijzigd kan worden in een woonfunctie (met inbegrip van (tijdelijke) verblijfsgelegenheden maar met uitsluiting van meergezinswoningen) als de landbouw als nevenbestemming aanwezig blijft.

-de bedrijfswoning en bijgebouwen vormen er één fysisch geheel mee

-de bedrijfsgebouwen mogen niet afgesplitst kunnen worden van de bedrijfswoning.

Wij menen met dit dossier duidelijk te voldoen aan deze bepalingen.

(...)

Samengevat kan gesteld dat

In beschouwing nemende het positieve uit het negatieve advies van Duurzame Landbouwontwikkeling Limburg :

1/ het vergunnen van de bescheiden woning mogelijk is en het advies van Duurzame Landbouwontwikkeling Limburg hiervoor voldoende legitimiteit laat

2/ het toestaan van de functiewijziging de in vraag gestelde leefbaarheid alleen maar ten goede kan komen en dat alleszins reeds voor 40 % het inkomen uit de huidige landbouwfunctie in het advies van Duurzame Landbouwontwikkeling Limburg wordt aanvaard.

Mijn opdrachtgever oefent sedert 1978 landbouw als zelfstandige beroepsactiviteit uit..

Er werd een leefbaarheidstudie bijgevoegd bij de aanvraag welke de leefbaarheid aantoonde.

(...)”.

3.12. Op 31 januari 2008 willigt de deputatie van de provincieraad van Limburg het beroep in en verleent zij voorwaardelijk de stedenbouwkundige vergunning.

In dit besluit wordt onder meer het volgende overwogen :

“Overwegende dat het betreffende perceel gelegen is in een zeer groot landschappelijk waardevol agrarische gebied; dat zich op het perceel een varkenshouderij bevindt, bestaande uit een losstaande vleesvarkensstal en een u-vormige constructie met een loods en twee zeugenstallen; dat tot voor kort een gedeelte van de bedrijfsgebouwen gebruikt werd in functie van de metaalhandel van de beroeper; dat deze metaalhandel ondertussen echter is geherlocaliseerd naar het industrieterrein en overgenomen werd door de kinderen van de beroeper;

Overwegende dat de te regulariseren exploitantenwoning reeds van bij de opstart van het bedrijf aanwezig is in de kop van de stal doch tot op heden nooit werd vergund; dat de woning wel werd weergegeven op de inplantingsplannen van de in 1989 en 1990 afgeleverde bouwvergunningen; dat beroeper voorts de functie van de losstaande vleesvarkensstal wenst te wijzigen naar kamers voor hoevetoerisme voor ruiters en een bijhorende paardenstalling en bergruimte;

Overwegende dat de woning een vrij bescheiden oppervlakte heeft (140m²), dat zij fysisch deel uitmaakt van het landbouwbedrijf en ruimschoots onder de door het decreet opgelegde maximale volume van 1000m³ blijft; dat de beroeper zelfstandig landbouwer is in hoofdberoep;

Overwegende dat de beroeper tevens wenst om de losstaande stal om te vormen tot kamers voor hoevetoerisme en paardenstallen;

Overwegende dat de deputatie het gemeentebestuur van Neerpelt bijtreedt in het positief standpunt ten opzichte van een dergelijke vorm van hoevetoerisme en in het standpunt dat het gevraagde esthetisch en architecturaal verantwoord is”.

3.13. Tegen deze beslissing dient de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar op 3 maart 2008 beroep in bij de verwerende partij op grond van de volgende redenen :

“De deputatie heeft in haar besluit geen argumenten aangehaald die de weigeringsmotieven weerleggen.

De deputatie stelt enkel dat beroeper zelfstandig landbouwer is in hoofdberoep.

Duurzame Landbouwontwikkeling Limburg heeft op 5 september 2007 een ongunstig advies heeft uitgebracht. In dit advies wordt gesteld dat het landbouwbedrijf verre van volwaardig is. Een bedrijfswoning is eveneens niet te verantwoorden.

De regularisatie van de woning is niet mogelijk. De bestaande, wederrechtelijk opgerichte woning moet als zonevreemd beschouwd worden. De aanvraag voldoet niet aan de bepalingen van artikel 145bis van het decreet op de ruimtelijke ordening van 18 mei 1999 en latere wijzigingen. De woning moet immers hoofdzakelijk vergund zijn of geacht vergund te zijn, ook wat de functie betreft. Dit is niet het geval aangezien volgens het ministerieel besluit van 4 april 1997 de noodwoning nooit werd vergund.

Derhalve kan ook niet akkoord gegaan worden met de voorgestelde functiewijziging van stallen naar een accommodatie voor hoevetoerisme. De aanvraag voldoet immers niet aan de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 en latere wijzigingen tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone. Er is geen vergunde woning en de wijziging gebeurt in de stallen. Het uitvoeringsbesluit stelt dat dit enkel kan voorzien worden in een gedeelte van de woning, met inbegrip van de woningbijgebouwen.

De aanvraag is eveneens niet in overeenstemming met het bovenvernoemde uitvoeringsbesluit vermits het bestaande gebouw uitgebreid wordt. Aan het gebouw of gebouwencomplex mogen uit financieel of bouwtechnisch oogpunt geen ingrijpende werken uitgevoerd worden voor de nieuwe functie. Het gebouw wordt echter uitgebreid en de nieuwe functie wordt also niet meer voorzien binnen de bestaande structuur. Er wordt een nieuwe uitbreiding voorzien die dienst doet als ontvangstruimte. Volgens de plannen heeft de vergunde stal een kroonlijsthoogte van 2m40. De stal wordt aldus verhoogd tot een kroonlijst van de 4m50”.

3.14. Op 13 mei 2008 vindt de hoorzitting plaats in aanwezigheid van de verzoeker. Tijdens de hoorzitting legt de verzoeker zijn aanslagbiljet personenbelasting voor.

3.15. In een schrijven van dezelfde datum stelt de gemeente Neerpelt dat zij “de voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning zoals deze afgeleverd werd door de Bestendige Deputatie bij besluit van 31 januari 2008” ondersteunt omwille van de volgende redenen :

- “- aanvrager is landbouwer;
- de bescheiden woning is reeds vermeld op plannen van 1989 en 1990;
- het dossier geeft goed weer dat het gebouwencomplex goed ingekleed wordt in het Coulissenlandschap van (...) Herent;
- een invulling van landbouw gemengd met hoevetoerisme is op deze locatie wenselijk en past binnen het gemeentelijk open ruimte beleid”.

3.16. Op 22 mei 2008 verleent het departement Landbouw en Visserij - Duurzame Landbouwontwikkeling andermaal een ongunstig advies :

“De afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling volgt het ongunstig advies van de gemachtigde ambtenaar d.d. 6/02/2008.

- De huidige agrarische activiteit wordt vanuit landbouwkundig standpunt aanzien als nog geen half-volwaardig landbouwbedrijf. De afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling kan voor dit bedrijf in principe geen woning toelaten. De bestaande woning betreft bijgevolg een stedenbouwkundig onvergunde zonevreemde woning. Een regularisatie ervan is niet mogelijk.
- Aangezien hoevetoerisme enkel mogelijk is bij volwaardige en meer dan halfvolwaardige landbouwbedrijven (landbouwbedrijven in nevenberoep) kunnen de voorgestelde functiewijzigingen van stallen naar hoevetoerisme ook vanuit landbouwkundig standpunt niet aanvaard worden.
- Het bedrijf werd in 1995 opgericht en is sindsdien niet meer verder ontwikkeld. Volgens het advies van het Agentschap Bos en Groen d.d. 24/09/2007 bleek de intentie van de aanvrager: het stopzetten van de productie van de vleesvarkens. Ook de afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling gaf in haar advies van 5/9/2007 aan dat de varkenshouderij zal afgebouwd worden in functie van de paardenhouderij.

Enkel wanneer de agrarische activiteiten op het bedrijf worden uitgebreid tot er een volwaardig landbouwbedrijf ontstaat, dan pas kan de afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling een gunstig advies geven voor de regularisatie van de woning en voor een eventuele functiewijziging van bestaande gebouwen naar hoevetoerisme”.

3.17. Op 6 oktober 2008 beslist de verwerende partij de voormelde beslissing van 31 januari 2008 van de deputatie van de provincieraad van Limburg te vernietigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Dit is het bestreden besluit.

Het is als volgt gemotiveerd :

“Overwegende dat zich op het perceel een varkenshouderij bevindt, bestaande uit een losstaande stal (vergund als varkensstal maar nooit als dusdanig gebruikt) en een U-vormige constructie met een loods en twee zeugenstallen; dat tot voor kort de losstaande stal gebruikt werd in functie van de metaalhandel van de aanvrager; dat deze metaalhandel geherlocaliseerd is en overgenomen door de kinderen van de aanvrager; dat deze gebouwen nu leeg staan; dat er aan de kop van een van de zeugenstallen reeds van bij de opstart van het bedrijf een woning aanwezig is;

Overwegende dat de woning nooit vergund werd; dat deze wel werd weergegeven op inplantingsplannen van in 1989 en 1990 afgeleverde bouwvergunningen, maar niet expliciet en als voorwerp van een afzonderlijke, volledige aanvraag aan het nodige stedenbouwkundig onderzoek werd onderworpen; dat een eerdere aanvraag voor de uitbreiding en renovatie van de woning zowel door het college (8 januari 1996) als de deputatie (8 augustus 1996) als de minister (4 april 1997) werd geweigerd; dat de aanvrager de woning desondanks verder uitbreidde met een veranda; dat men nu wenst de woning alsnog te regulariseren;

Overwegende dat men bovendien wenst om de functie van de losstaande stal, tot voor kort gebruikt voor de metaalhandel, te wijzigen naar kamers voor hoevetoerisme voor ruiters, en bijhorende paardenstallen en bergruimte;

Overwegende dat het perceel is gelegen in het landschappelijk waardevol agrarisch gebied van het gewestplan Neerpelt-Bree; dat zulk gebied, overeenkomstig artikel 11 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, bestemd is voor de landbouw in de ruime zin en behoudens bijzondere bepalingen enkel de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen alsmede de woning van de exploitanten mag bevatten, benevens verblijfsgemeenschap voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en ook de para-agrarische bedrijven;

Overwegende dat in een landschappelijk waardevol gebied, overeenkomstig artikel 15 van hetzelfde koninklijk besluit van 28 december 1972 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 volgens deze bindende planologische voorschriften enkel de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen kunnen overwogen worden, en dat de exploitantenwoning enkel als integrerend onderdeel bij een leefbaar bedrijf mogelijk is; dat de Raad van State dit begrip uitgelegd

heeft als een ‘werkelijk’ bedrijf en niet als economisch leefbaar; dat deze vraag, de al dan niet leefbaarheid van de vestiging, hier de essentie van de beoordeling vormt;

Overwegende dat in dit aspect van de zaak het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling, met kennisname van de argumenten in hoger beroep, opnieuw ongunstig advies uitgebracht heeft (op 22 mei 2008):

- ‘- De huidige agrarische activiteit wordt vanuit landbouwkundig standpunt aanzien als nog geen halfvolwaardig landbouwbedrijf. De afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling kan voor dit bedrijf in principe geen woning toelaten. De bestaande woning betreft bijgevolg een stedenbouwkundig onvergunde zonevreemde woning. Een regularisatie ervan is niet mogelijk.
- Aangezien hoevetoerisme enkel mogelijk is bij volwaardige en meer dan halfvolwaardige landbouwbedrijven (landbouwbedrijven in nevenberoep) kunnen de voorgestelde functiewijzigingen van stallen naar hoevetoerisme ook vanuit landbouwkundig standpunt niet aanvaard worden.
- Het bedrijf werd in 1995 opgericht en is sindsdien niet meer verder ontwikkeld. Volgens het advies van het Agentschap Bos en Groen d.d. 24/09/2007 bleek de intentie van de aanvrager: het stopzetten van de productie van de vleesvarkens. Ook de afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling gaf in haar advies van 5/9/2007 aan dat de varkenshouderij zal afgebouwd worden in functie van de paardenhouderij.

Enkel wanneer de agrarische activiteiten op het bedrijf worden uitgebreid tot er een volwaardig landbouwbedrijf ontstaat, dan pas kan de afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling een gunstig advies geven voor de regularisatie van de woning en voor een eventuele functiewijziging van bestaande gebouwen naar hoevetoerisme.’;

Overwegende dat het regulariseren van de woning reeds op 4 april 1997 in hoger beroep geweigerd werd door de minister; dat dit was omdat de landbouwvestiging haar eigenlijk gebruik voor een groot deel had verloren gezien er een ijzerhandel gevestigd was in een groot deel van de stallen; dat hierdoor het geheel der configuratie op het terrein niet meer als een werkelijk agrarisch bedrijf kon beschouwd worden; dat dit duidelijk een nadelige ruimtelijke weerslag op de wettige, en juist op die plaats uitdrukkelijk vergunde landbouwbestemming betekende; dat verdere uitbouw bij middel van een uitbreidende woning dan ook niet meer met toepassing van bovenvermeld artikel 11 van het KB van 28 december 1972 kon toegelaten worden;

Overwegende dat blijkt dat de werkelijke landbouwactiviteit zich niet uitgebreid heeft ten opzichte van 1997; dat dus de in het ministerieel besluit van 4 april 1997 aangehaalde argumentatie blijft gelden; dat uit het advies van de afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling blijkt dat de huidige agrarische activiteit vanuit landbouwkundig standpunt aanzien wordt als nog geen halfvolwaardig landbouwbedrijf; dat het dus nog steeds geen leefbaar bedrijf is zoals bedoeld in artikel 11 van het KB van 28 december 1972 en dat permanente bewoning dus niet verenigbaar is met de bindende

planologische voorschriften; dat bijgevolg de regularisatie van de (uitgebreide) woning niet mogelijk is;

Overwegende dat gezien het geen leefbaar landbouwbedrijf betreft de aanvraag voor het omvormen van de losstaande stal naar kamers voor hoevetoerisme voor ruiters, en bijhorende paardenstallen en bergruimte dient getoetst te worden aan de uitzonderingsbepalingen inzake zonevrije functiewijzigingen zoals opgenomen in artikel 145bis §2 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening; dat hiervoor gezamenlijk aan een aantal voorwaarden voldaan moet zijn; dat hierin wordt gesteld dat enkel de bedrijfswoning en de bedrijfsgebouwen die er fysisch één geheel mee vormen kunnen omgevormd worden tot tijdelijke verblijfsgelegenheden; dat het echter gaat om een losstaande stal die men wenst om te vormen tot tijdelijke verblijfsgelegenheden; dat om deze redenen het uitzonderingstelsel van artikel 145 bis §2 niet kan toegepast worden;

Overwegende dat om bovenvermelde redenen de aanvraag voor het regulariseren van een exploitatiewoning bij een landbouwbedrijf en het herbestemmen van een landbouwgebouw tot accommodatie voor hoevetoerisme strijdig is met de bindende planologische en reglementaire en wettelijke voorschriften; dat bijgevolg geen stedenbouwkundige vergunning kan gegeven worden; dat het beroep van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar dus dient bijgetreden te worden”.

IV. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoeker voert in het enige middel het volgende aan :

“Het middel is gebaseerd op de schending van art. 145bis van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna genoemd ‘DRO’), van art. 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en op de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en meer in het bijzonder het materieel motiveringsbeginsel;

Doordat in de bestreden beslissing wordt gesteld dat gezien het geen leefbaar landbouwbedrijf betreft de aanvraag voor het omvormen van de losstaande stal naar kamers voor hoevetoerisme voor ruiters en bijhorende paardenstallen en bergruimte dient getoetst te worden aan de uitzonderingsbepalingen inzake zonevrije functiewijzigingen, zoals opgenomen in art. 145bis § 2 van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en doordat gesteld wordt dat hiervoor gezamenlijk aan een aantal voorwaarden voldaan moet zijn en dat hierin wordt gesteld dat enkel de bedrijfswoning en de bedrijfsgebouwen die er fysisch één geheel mee vormen kunnen worden omgevormd tot tijdelijke verblijfsgelegenheden en dat het echter gaat om een losstaande stal die men wenst o(m) te vormen tot tijdelijke verblijfsgelegenheden,

zodat om deze redenen het uitzonderingsstelsel van art. 145bis § 2 niet kan toegepast worden.

Toelichting bij het middel

Verzoeker kan geenszins akkoord gaan met deze stelling en met het feit dat deze stelling helemaal niet onderbouwd wordt.

In de bestreden beslissing wordt gesteld dat het regulariseren van de woning reeds op 4 april 1997 in hoger beroep geweigerd werd door de minister en dat dit was omdat de landbouwvestiging haar eigenlijk gebruik voor een groot deel had verloren, gezien er een ijzerhandel gevestigd was in een groot deel van de stallen en dat hierdoor het geheel der configuratie op het terrein niet meer als een werkelijk agrarisch bedrijf kon beschouwd worden.

Er wordt verder gesteld dat dit duidelijk een nadelige ruimtelijke weerslag heeft op de wettige, en juist op die plaats uitdrukkelijk vergunde landbouwbestemming betekende en dat verdere uitbouw bij middel van een uitbreidende woning dan ook niet meer met toepassing van bovenvermeld artikel 11 van het KB van 28 december 1972 kon toegelaten worden.

Dat in de bestreden beslissing de minister stelt dat blijkt dat de werkelijke landbouwactiviteit zich niet uitgebreid heeft ten opzichte van 1997 en dat dus de in het Ministerieel Besluit van 4 april 1997 aangehaalde argumentatie blijft gelden en dat uit het advies van de afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling blijkt dat de huidige agrarische activiteit vanuit landbouwkundig standpunt aanzien wordt als nog geen half volwaardig landbouwbedrijf.

Dat het dus nog steeds geen leefbaar bedrijf is zoals bedoeld in artikel 11 van het KB van 28 december 1972 en dat permanente bewoning dus niet verenigbaar is met de bindende planologische voorschriften en dat bijgevolg de regularisatie van de (uitgebreide) woning niet mogelijk is, aldus de bestreden beslissing.

Dat gezien het geen leefbaar landbouwbedrijf betreft, aldus de bestreden beslissing, de aanvraag voor het regulariseren van een exploitatiewoning bij een landbouwbedrijf en het herbestemmen van een landbouwgebouw tot accommodatie voor hoevertoerisme strijdig is met de bindende planologische en reglementaire en wettelijke voorschriften en dat bijgevolg geen stedenbouwkundige vergunning kan gegeven worden en dat het beroep van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar derhalve dient bijgetreden te worden.

Dat verder werd gemeld in de bestreden beslissing dat de raadsman van verzoeker de wens heeft uitgedrukt om gehoord te worden en dat alle partijen werden opgeroepen en dat op het onderhoud van 13 mei 2008 verzoeker en zijn raadsman zijn verschenen.

Dat in de bestreden beslissing met geen woord gerept wordt over de duidelijke argumenten die door verzoeker werden bijgebracht en die ook zijn samengevat in het aangetekend schrijven van 12 juni 2008 (...), waarin duidelijk werd verwezen naar het aanslagbiljet van de belastingadministratie, waaruit blijkt dat er een netto inkomen via de landbouwactiviteit was in 2006 van € 27.689,86.

Dat helemaal niet werd ingegaan op de argumentatie en dat de bestreden beslissing zich gewoon aansluit bij de administratie Landbouw en Visserij, waarbij zomaar de conclusie wordt getrokken dat omwille van het feit dat

het zou gaan om nog geen half volwaardig landbouwbedrijf de bestaande woning derhalve een onvergunde zonevreemde woning zou blijven en dat de regularisatie ervan niet mogelijk zou zijn.

Dat ook met betrekking tot het hoevetoerisme volkomen ten onrechte geconcludeerd wordt dat dit niet mogelijk zou zijn omwille van het feit dat het om een half volwaardig landbouwbedrijf zou gaan, m.n. een landbouwbedrijf in nevenberoep.

Dat er duidelijk werd aangegeven dat verzoeker wel degelijk landbouwer in hoofdberoep is, doch dat de argumentatie die daarvoor werd weergegeven helemaal niet werd becommentarieerd, noch dat er enige argumentatie werd gevoerd in de bestreden beslissing.

Dat ook geenszins werd ingegaan op de opmerkingen en bedenkingen van de architect van verzoeker, m.n. de heer Willem VAN HOOFF, wiens opmerkingen en bedenkingen uitdrukkelijk werden weergegeven in de aangetekende brief van 12 juni 2008 en die ook werden toegelicht tijdens de hoorzitting.

Dat het onbegrijpelijk is dat niet wordt ingegaan op de duidelijke en belangrijke elementen van verzoeker en dat niet eens de moeite wordt gedaan om daarop enig antwoord te formuleren.

De materiële motiveringsplicht is een beginsel van behoorlijk bestuur en betekent dat beslissingen gedragen worden door motieven die rechtens en feitelijk aanvaardbaar zijn. De materiële motiveringsplicht impliceert dat de motieven kenbaar, feitelijk juist en draagkrachtig zijn, d.i. de beslissing effectief kunnen dragen en verantwoorden. Wat de kenbaarheid betreft volstaat het in het kader van de materiële motiveringsplicht dat deze motieven terug te vinden zijn in het administratief dossier.

Verzoeker beroep(t) zich verder op volgende rechtspraak en rechtsleer:

De motiveringsplicht houdt ook in dat de juridische en feitelijke overwegingen die aan de beslissing ten grondslag liggen in de beslissing zelf moeten terug te vinden zijn.

Een administratieve beslissing dient ook te voldoen aan de formele of uitdrukkelijke motiveringsplicht zoals bepaald in de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen. Met deze wet wordt de van oudsher bestaande materiële motiveringsplicht van het bestuur aangevuld met een formele motiveringsplicht.

Artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 bepaalt dat de betrokken bestuurshandelingen uitdrukkelijk moeten worden gemotiveerd. Dit impliceert dat de beslissing die ter kennis wordt medegedeeld aan de betrokkene niet enkel het dictum moet omvatten maar tevens de redenen moet weergeven op grond waarvan de beslissing genomen werd.

Artikel 3 van de wet schrijft voor dat de opgelegde motivering in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moet vermeld(n) die aan de beslissing ten grondslag liggen. Tevens moet, naar luid van hetzelfde artikel, de motivering ‘afdoende’ zijn. De term afdoende vereist dat de motivering meer is dan een loutere stijlformule. De motivering moet pertinent zijn. Zij moet daarenboven draagkrachtig zijn, d.w.z. dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te schragen.

Uw Raad heeft aanvaard dat ook een indirecte vorm van motivering kan worden toegepast doordat men in de motivering naar andere stukken

verwijst. Dit kan echter enkel wanneer cumulatief aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- de inhoud van het stuk waarnaar wordt verwezen moet aan de bestuurde ter kennis zijn gebracht hetzij voor de beslissing is genomen, hetzij samen met de eindbeslissing;
- het stuk waarnaar verwezen wordt moet zelf afdoende gemotiveerd zijn
- de voorstellen of adviezen moeten worden bijgetreden in de uiteindelijke beslissing
- er mogen geen tegenstrijdige adviezen zijn (...)

Wordt het advies niet gevolgd of bestaan er tegenstrijdige adviezen, dan maakt een loutere verwijzing naar een advies geen uitdrukkelijke motivering uit. Uit de bestuurshandeling moet dan duidelijk de redenen blijken waarom het advies niet werd gevolgd (...)

Het is duidelijk dat de motivering ‘afdoende’ moet zijn. De term afdoende vereist dat de motivering meer is dan een loutere stijlformule. De motivering moet pertinent zijn. Zij moet daarenboven draagkrachtig zijn, d.w.z. dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te schragen. Dit impliceert dat de motieven, die kenbaar moeten worden gemaakt, moeten beantwoorden aan de realiteit, en draagkrachtig zijn, m.a.w. de beslissing effectief verantwoorden (...).

Uw Raad heeft in dit verband geoordeeld dat iedere beslissing van het bestuur op motieven dient te berusten die niet enkel in feite en in rechte moeten aanwezig zijn, doch die daarenboven pertinent moeten zijn, en de beslissing verantwoorden (...). Uw Raad heeft trouwens steeds voorgehouden dat een beslissing moet steunen op feiten (...), die bovendien juist moeten zijn (...).

Het fundamentele beginsel van de motiveringsplicht eist daarenboven dat het besluit een antwoord bevat van de in beroep naar voren gebrachte argumenten. Hoewel dit volgens vaste rechtspraak van de Raad van State niet impliceert dat op elk individueel bezwaar wordt geantwoord, toch moet de beslissing de redenen doen kennen die haar verantwoorden, en waaruit kan worden afgeleid o.m. waarom de in beroep verdedigde stellingen niet werden aangenomen.

Uw Raad heeft reeds in meerdere arresten gesteld dat de belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht erin gelegen is dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, ondermeer opdat hij met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden. Het is noodzakelijk doch voldoende dat de beslissing duidelijk de redenen doet kennen die haar verantwoorden (...)

Dat zulks betekent dat de motieven van de beslissing zelf tot uitdrukking dienen te worden gebracht aangezien uit de rechtspraak van de Raad van State valt af te leiden dat een formele motivering van een bestuurshandeling vereist is ondermeer als het een bestuurshandeling betreft met een quasi-jurisdictioneel karakter (...).

Al te gemakkelijke of oppervlakkige motiveringen (...), algemene beschouwingen (...) of een nietszeggende cliché-matige weerlegging van omstandige gedetailleerde juridische kritiek (...) voldoen niet aan de motiveringsverplichting.

Vage, duistere of niet terzake dienende uitleg, onduidelijke, onnauwkeurige, ongeldige of niet-plausibele motivering vallen niet samen met een ‘afdoende’ motivering (...).

De motivering moet in rechte en in feite evenredig zijn met het belang van de genomen beslissing, ze moet evenredig zijn met de omvang van de discretionaire bevoegdheid waarover het bestuur beschikt en ze moet de beslissing verantwoorden.

Wanneer de overheid over een discretionaire bevoegdheid beschikt, met name wanneer het bestuur de vrijheid heeft om al dan niet een beslissing te nemen, of de keuze heeft tussen verschillende mogelijke beslissingen dan moet het bestuur zijn keuze verplicht verantwoorden en moeten precieze, juiste, pertinente volledige, duidelijke en niet tegenstrijdige motieven uitdrukkelijk en nauwkeurig worden vermeld (...).

De motieven van de overheidsbeslissing moeten duidelijk, logisch en consistent zijn, aanvaardbaar zijn met het oog op recht, de feiten en het beleid. Een motivering van een besluit waarbij aan het bestuur beleidsvrijheid gelaten wordt kan enkel als draagkrachtig worden aanvaard zo daarbij aangeknoopt wordt bij een beleid. De motivering wordt derhalve aan het beleid getoetst dat vaak is neergelegd in richtlijnen en beleidsregels (...).

Een stedenbouwkundige vergunning moet het beschikkend gedeelte van het advies van de gemachtigde ambtenaar overnemen conform artikel 43 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996.

Deze verplichting ontslaat het college van burgemeester en schepenen er echter niet van zelf de zaak te onderzoeken en in de beslissing de eigen motieven tot het verlenen of het weigeren van een vergunning te vermelden, te meer daar het college de plaatselijke situatie zoveel beter kent dan de gemachtigde ambtenaar. Wanneer de beslissing zich enkel beperkt tot het overnemen van het beschikkend gedeelte van het advies van de gemachtigde ambtenaar en geen eigen motieven bevat, is de formele motiveringsplicht duidelijk geschonden (...).

Bovendien heeft de Raad van State inzake bouw- en verkavelingsvergunningen meermaals de algemene regels herhaald dat de beslissing de juridische en feitelijke gegevens dient te vermelden waarop zij steunt en dat enkel met deze feitelijke gegevens rekening kan worden gehouden (...).

De motivering waarom iets stedenbouwkundig verenigbaar is met een bepaalde omgeving of de goede plaatselijke aanleg niet verstoort, is immers per definitie een beoordeling in feite en de Raad van State moet al de feitelijke gegevens die de beslissing kunnen verantwoorden hierin aantreffen. Stijlformules zijn dan ook uit den boze (...).

In ieder geval kan in voorliggend geval zonder enige twijfel gesteld worden dat de precieze, juiste, pertinente volledige, duidelijke en niet tegenstrijdige motieven noch uitdrukkelijk noch nauwkeurig worden vermeld maar duidelijk afwezig zijn.

Het bestreden besluit schendt dan ook de motiveringsplicht”.

Beoordeling

5. Gelet op het suppletoir karakter van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, wordt het middel afgeleid uit de schending ervan geacht te zijn afgeleid uit de schending van het toentertijd geldende artikel 53, § 3, eerste lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet), dat aan de deputatie en de minister, wanneer zij uitspraak doen over een bouwaanvraag, een motiveringsverplichting oplegt die niet minder streng is dan deze die is opgelegd in de eerstgenoemde wet.

De door de voormelde decreetsbepaling voorgeschreven motiveringsplicht houdt niet in dat de Vlaamse regering, als orgaan van het actief bestuur, alle ter staving van het administratief beroep aangevoerde middelen of argumenten rechtstreeks en punt na punt zou moeten beantwoorden. In de regel is aan de motiveringsverplichting voldaan wanneer de uitspraak over het bouwberoep duidelijk de met de plaatselijke aanleg of ruimtelijke ordening verband houdende redenen opgeeft waarop de overheid haar beslissing steunt, derwijze dat het de aanvrager mogelijk is met kennis van zaken tegen de beslissing op te komen en dat de Raad van State de hem opgedragen wettigheidscontrole kan uitoefenen, dat hij met andere woorden kan nagaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot het bestreden besluit is kunnen komen.

6. Het perceel waarop het bestreden besluit betrekking heeft, is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 22 maart 1978 vastgestelde gewestplan Neerpelt-Bree gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

7. 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) luidt als volgt :

“De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven. Gebouwen bestemd voor niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt, mogen slechts opgericht worden op ten minste 300 m van een woongebied of op ten minste 100 m van een woonuitbreidingsgebied, tenzij het een woongebied met landelijk karakter betreft. De afstand van 300 en 100 m geldt evenwel niet in geval van uitbreiding van bestaande bedrijven. De overschakeling naar bosgebied is toegestaan overeenkomstig de bepalingen van artikel 35 van het Veldwetboek, betreffende de afbakening van de landbouw- en bosgebieden”.

Artikel 15, 4.6.1 van het inrichtingsbesluit luidt als volgt :

“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”.

8. Uit de combinatie van de voormelde artikelen van het inrichtingsbesluit volgt dat de toelaatbaarheid van bouwwerken in landschappelijk waardevolle agrarische gebieden op grond van een tweevoudig criterium moet worden getoetst : 1) een planologisch, hetwelk veronderstelt dat de overheid nagaat of de te vergunnen werken in overeenstemming zijn met de bestemming agrarisch gebied, en 2) een esthetisch, hetwelk inhoudt dat bedoelde werken moeten kunnen worden overeengebracht met de eisen ter vrijwaring van het landschap.

Een bouwvergunning kan slechts worden verleend als de aanvraag zowel overeenstemt met de bestemming agrarisch gebied als voldoet aan de eisen ter vrijwaring van de schoonheidswaarde van het landschap. Wanneer aan één van beide toetsingscriteria niet is voldaan, moet de bouwvergunning worden geweigerd.

9. Overeenkomstig artikel 11, 4.1 van het inrichtingsbesluit mogen agrarische gebieden onder meer “de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen” bevatten. Voor de toepassing van artikel 11, 4.1 van het inrichtingsbesluit moet

de overheid die over een bouwaanvraag op grond van deze bepaling beschikt, enkel nagaan of het uit stedenbouwkundig oogpunt om een werkelijk landbouwbedrijf gaat, met andere woorden of in redelijkheid kan worden aangenomen dat de betrokken bouwwerken wel degelijk een landbouwbestemming hebben.

Concreet betekent dit dat de vergunningverlenende overheid dient te onderzoeken, aan de hand van de voorgelegde stukken, of het voorliggende ontwerp, in casu de regularisatie van een bedrijfswoning, wordt genoodzaakt door de aanwezigheid van een uit stedenbouwkundig oogpunt werkelijk landbouwbedrijf en geen voorwendsel is om een gebouw op te trekken, of, zoals in casu, te regulariseren, dat niet in agrarisch gebied thuishoort.

10. Het toentertijd geldende artikel 145bis, § 2 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna : DRO) luidt als volgt :

“De vergunningverlenende overheid mag, 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, én op voorwaarde dat de volgende voorschriften nageleefd worden :
 - 1° de bedrijfswoning en de bijgebouwen die er fysisch één geheel mee vormen, krijgen als nieuw gebruik wonen met uitsluiting van meergezinswoningen, maar met inbegrip van tijdelijke verblijfsgelegenheden op voorwaarde dat landbouw als nevenbestemming nog aanwezig blijft;
 - 2° de bedrijfsgebouwen van dit landbouwbedrijf mogen niet afgesplitst worden van de bedrijfswoning en kunnen enkel een nieuw gebruik krijgen als woningbijgebouwen, of als accommodatie voor tijdelijke verblijfsgelegenheden op voorwaarde dat landbouw als nevenbestemming nog aanwezig blijft;
- 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.

De Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen voor deze wijzigingen van gebruik.
(...)”.

11. Wat de aanvraag tot regularisatie van de woning betreft, is het bestreden besluit als volgt gemotiveerd :

“Overwegende dat het perceel is gelegen in het landschappelijk waardevol agrarisch gebied van het gewestplan Neerpelt-Bree; dat zulk gebied, overeenkomstig artikel 11 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, bestemd is voor de landbouw in de ruime zin en behoudens bijzondere bepalingen enkel de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen alsmede de woning van de exploitanten mag bevatten, benevens verblijfsgelageenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en ook de para-agrarische bedrijven;

Overwegende dat in een landschappelijk waardevol gebied, overeenkomstig artikel 15 van hetzelfde koninklijk besluit van 28 december 1972 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 volgens deze bindende planologische voorschriften enkel de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen kunnen overwogen worden, en dat de exploitantenwoning enkel als integrerend onderdeel bij een leefbaar bedrijf mogelijk is; dat de Raad van State dit begrip uitgelegd heeft als een ‘werkelijk’ bedrijf en niet als economisch leefbaar; dat deze vraag, de al dan niet leefbaarheid van de vestiging, hier de essentie van de beoordeling vormt;

Overwegende dat in dit aspect van de zaak het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkelling, met kennisname van de argumenten in hoger beroep, opnieuw ongunstig advies uitgebracht heeft (op 22 mei 2008):

- ‘- De huidige agrarische activiteit wordt vanuit landbouwkundig standpunt aanzien als nog geen halfvolwaardig landbouwbedrijf. De afdeling Duurzame Landbouwonwikkelling kan voor dit bedrijf in principe geen woning toelaten. De bestaande woning betreft bijgevolg een stedenbouwkundig onvergunde zonevreemde woning. Een regularisatie ervan is niet mogelijk.
- Aangezien hoevetoerisme enkel mogelijk is bij volwaardige en meer dan halfvolwaardige landbouwbedrijven (landbouwbedrijven in nevenberoep) kunnen de voorgestelde functiewijzigingen van stallen naar hoevetoerisme ook vanuit landbouwkundig standpunt niet aanvaard worden.
- Het bedrijf werd in 1995 opgericht en is sindsdien niet meer verder ontwikkeld. Volgens het advies van het Agentschap Bos en Groen d.d. 24/09/2007 bleek de intentie van de aanvrager: het stopzetten

van de productie van de vleesvarkens. Ook de afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling gaf in haar advies van 5/9/2007 aan dat de varkenshouderij zal afgebouwd worden in functie van de paardenhouderij.

Enkel wanneer de agrarische activiteiten op het bedrijf worden uitgebreid tot er een volwaardig landbouwbedrijf ontstaat, dan pas kan de afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling een gunstig advies geven voor de regularisatie van de woning en voor een eventuele functiewijziging van bestaande gebouwen naar hoevetoerisme.’;

Overwegende dat het regulariseren van de woning reeds op 4 april 1997 in hoger beroep geweigerd werd door de minister; dat dit was omdat de landbouwvestiging haar eigenlijk gebruik voor een groot deel had verloren gezien er een ijzerhandel gevestigd was in een groot deel van de stallen; dat hierdoor het geheel der configuratie op het terrein niet meer als een werkelijk agrarisch bedrijf kon beschouwd worden; dat dit duidelijk een nadelige ruimtelijke weerslag op de wettige, en juist op die plaats uitdrukkelijk vergunde landbouwbestemming betekende; dat verdere uitbouw bij middel van een uitbreidende woning dan ook niet meer met toepassing van bovenvermeld artikel 11 van het KB van 28 december 1972 kon toegelaten worden;

Overwegende dat blijkt dat de werkelijke landbouwactiviteit zich niet uitgebreid heeft ten opzichte van 1997; dat dus de in het ministerieel besluit van 4 april 1997 aangehaalde argumentatie blijft gelden; dat uit het advies van de afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling blijkt dat de huidige agrarische activiteit vanuit landbouwkundig standpunt aanzien wordt als nog geen halfvolwaardig landbouwbedrijf; dat het dus nog steeds geen leefbaar bedrijf is zoals bedoeld in artikel 11 van het KB van 28 december 1972 en dat permanente bewoning dus niet verenigbaar is met de bindende planologische voorschriften; dat bijgevolg de regularisatie van de (uitgebreide) woning niet mogelijk is”.

12. Gelet op de voormelde motivering, kan niet worden gesteld dat “de bestreden beslissing zich gewoon aansluit bij de administratie Landbouw en Visserij” om uit te maken of het in casu een leefbaar bedrijf betrof.

Uit de hiervoor weergegeven motivering van het bestreden besluit blijkt dat de verwerende partij de leefbaarheid van het bedrijf vanuit een stedenbouwkundig oogpunt heeft bekeken. De vaststellingen, weergegeven in het bestreden besluit, blijken trouwens overeen te stemmen met de stukken van het administratief dossier. De verzoeker betwist immers niet dat de loods welke oorspronkelijk is vergund als vleesvarkensstal en tot begin 2006 werd gebruikt als loods voor de opslag van ijzerwaren, naderhand niet opnieuw een agrarische functie heeft gekregen. Meer zelfs, de verzoeker wenst in deze loods naar de toekomst toe de accommodatie voor hoevetoerisme onder te brengen.

Het door de verzoeker aangevoerde argument dat hij “landbouwer in hoofdberoep” is, noch de voorlegging van het “aanslagbiljet van de belastingadministratie”, zijn van aard aan te tonen dat het bestreden besluit onredelijk zou zijn, noch dat zou zijn uitgegaan van foutieve feitelijke gegevens.

13. Wat de beoordeling van de herbestemming van de loods tot accommodatie voor hoevetoerisme betreft, gaat ook hier de verzoeker voorbij aan de in dit verband gemaakte overwegingen in het bestreden besluit.

In tegenstelling tot wat de verzoeker voorhoudt, wordt in het bestreden besluit niet gesteld dat herbestemming onmogelijk zou zijn “omwille van het feit dat het om een half volwaardig landbouwbedrijf zou gaan”.

Het bestreden besluit is ter zake als volgt gemotiveerd :

“Overwegende dat gezien het geen leefbaar landbouwbedrijf betreft de aanvraag voor het omvormen van de losstaande stal naar kamers voor hoevetoerisme voor ruiters, en bijhorende paardenstallen en bergruimte dient getoetst te worden aan de uitzonderingsbepalingen inzake zonevreemde functiewijzigingen zoals opgenomen in artikel 145bis §2 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening; dat hiervoor gezamenlijk aan een aantal voorwaarden voldaan moet zijn; dat hierin wordt gesteld dat enkel de bedrijfswoning en de bedrijfsgebouwen die er fysisch één geheel mee vormen kunnen omgevormd worden tot tijdelijke verblijfgelegenheden; dat het echter gaat om een losstaande stal die men wenst om te vormen tot tijdelijke verblijfgelegenheden; dat om deze redenen het uitzonderingstelsel van artikel 145 bis §2 niet kan toegepast worden”.

De verzoeker gaat aldus uit van een verkeerde lezing van het bestreden besluit.

14. Waar de verzoeker aanvoert dat niet wordt geantwoord op de door hem en zijn architect aangebrachte argumenten tijdens de hoorzitting, als op de argumenten aangevoerd in zijn brief van 12 juni 2008, dient te worden vastgesteld dat de Vlaamse regering, wanneer zij op grond van artikel 53, §3 van het gecoördineerde decreet in beroep uitspraak doet over een stedenbouwkundige vergunning, zij niet optreedt als administratief rechtscollege, maar als orgaan van het actief bestuur. Hieruit volgt dat zij, om te voldoen aan de haar opgelegde motiveringsverplichting, er niet toe gehouden is alle in het beroep aangevoerde

argumenten te beantwoorden. Het volstaat dat zij in het besluit duidelijk aangeeft door welke stedenbouwkundige redenen haar besluit is verantwoord.

Uit het voormelde onderzoek van het middel, dat overigens grotendeels bestaat uit algemene theoretische uiteenzettingen omtrent de motiveringsplicht, blijkt dat de verzoeker niet aantoont dat dit niet het geval zou zijn.

Het middel is ongegrond.

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 zeven februari 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Roger Stevens