

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 215.052 van 12 september 2011
in de zaak A. 197.409/X-14.604.**

In zake : 1. Dries DECADT
 2. de b.v.b.a. DECADT-VERHELST
 3. Freddy LEFEVERE
 4. Willy BOONE
 5. Boudewijn DESMEDT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Jan Beleyne en Steve Ronse
 kantoor houdend te 8500 KORTRIJK
 President Kennedypark 6/24
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de deputatie van de provincieraad van WEST-VLAANDEREN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bart Staelens
 kantoor houdend te 8000 BRUGGE
 Gerard Davidstraat 46, bus 1
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de gemeente STADEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 augustus 2010, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 27 mei 2010 van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen houdende de gedeeltelijke goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Open agrarisch gebied Staden Noord-Oosten” voor de gemeente Staden bestaande uit een plan bestaande toestand, een bestemmingsplan, stedenbouwkundige voorschriften en een toelichtingsnota, mits uitsluiting van de met blauw omrande delen, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 18 juni 2010.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De eerste verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ten aanzien van de eerste verwerende partij en een toelichtende memorie ten aanzien van de tweede verwerende partij ingediend.

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 juni 2011.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dirk Van Heuven, die loco advocaten Jan Beelyn en Steve Ronse verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Saartje Callens, die loco advocaat Bart Staelens verschijnt voor de eerste verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur An Van den broeck 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. Bij ministerieel besluit van 29 januari 1999 wordt het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (hierna: GRS) van de gemeente Staden goedgekeurd.

Bij besluit van 20 juli 2005 van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen wordt de partiële herziening van het voormelde GRS van de gemeente Staden goedgekeurd.

4. In uitvoering van de bindende bepalingen van het voormelde GRS met betrekking tot de open ruimte wordt een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) “Open agrarisch gebied Staden Noord-Oosten” opgemaakt.

Dit GRUP heeft als doel “in de eerste plaats het grondgebonden agrarisch karakter van het gebied ten noorden van de N36 te bestendigen (vanuit (l)andschappelijk oogpunt), zonder de lokale agrarische sector fel te beknotten”.

5. Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 17 december 1979 vastgestelde gewestplan Roeselare-Tielt is het plangebied bijna volledig gelegen in agrarisch gebied.

6. De verzoekende partijen zijn landbouwers met eigendommen gelegen binnen het plangebied.

7. Bij de opmaak van het voormelde GRUP ontstaat er een discussie over het al dan niet toelaten van de omschakeling naar glastuinbouw van de bestaande bedrijven.

In zijn advies van 13 februari 2006 stelt de gewestelijke planologische ambtenaar het volgende aangaande deze problematiek:

“3.1. toetsing aan GRS

(...)

Volgende planopties zijn echter niet volledig conform het GRS en dienen aangepast of bijgeschaafd:

(...)

- Deze zone wordt in het GRS als enige zone beschouwd waar een beperking geldt van de landbouwfuncties ter vrijwaring van het landschap. Hiertoe wordt gesteld in het GRS dat enkel nieuwe grondgebonden agrarische bedrijven toegelaten zijn. Hiermee wordt bedoeld akkerbouw, groententeelt in openlucht, weiden,... (p.33 RD) Het verbod op nieuwe bedrijven in functie van glascultuur dient opgenomen als verordenend voorschrift en niet enkel in de richtinggevende toelichtingskolom.
- Enkel de bestaande bedrijven uit de agrarische deelsectoren kunnen er nog uitbreiden (p.33 RD). De mogelijkheden die het RUP bevat inzake omschakeling van bestaande agrarische bedrijven naar glascultuur (en de eventuele uitbreiding ervan) zijn in strijd met het principe van vrijwaring van het gebied van storende bebouwing. Ze dienen dus minstens teruggeschroefd en genuanceerd”.

8. Op 28 mei 2009 stelt de gemeenteraad van de gemeente Staden “het ontwerp van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Open agrarisch gebied Staden Noord-Oosten’, omvattende een bundel met de motiveringsnota, de stedenbouwkundige voorschriften, en kaarten met weergave bestaande toestand en bestemmingsplan” voorlopig vast.

9. Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 22 juni 2009 tot 21 augustus 2009, worden 11 bezwaarschriften ingediend, onder meer door de verzoekende partijen.

10. Op 13 augustus 2009 brengt de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen een ongunstig advies uit, onder meer om de reden dat “het RUP (...) uitvoering (dient) te geven aan de visie voor het open agrarisch gebied Staden Noord-oosten, dit betekent dat de mogelijkheden voor de landbouwbedrijven dien(en) te worden beperkt in functie van het vrijwaren van de openheid en het vrijwaren van storende bebouwing in het gebied”. Dit wordt verder als volgt toegelicht:

“Agrarisch gebied met landschappelijke waarde

In het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan (GRS) Staden staat de visie uitgewerkt voor de open ruimte. In het GRS (RD p.32) staat aangegeven dat het open agrarisch landschap ten noordoosten van de stadskern, dat onderdeel uitmaakt van een groot open landschap tussen Hooglede, Kortemark-Zarren en Staden, moet gevrijwaard worden van mogelijke storende bebouwing. Ook staat in het GRS (RD p.33) vermeld dat om het open karakter van het gebied ten noordoosten van Stadenkern

ook in de toekomst te behouden er enkel nog nieuwe grondgebonden agrarische bedrijven worden toegelaten (akkerbouw, groententeelt in open lucht, weiden,...) De bestaande bedrijven uit de agrarische deelsectoren kunnen echter wel uitbreiden.

Deze visie op de open ruimte uit het GRS wordt onvoldoende vertaald in de voorschriften. Dit werd ook op de plenaire vergadering aangegeven.

- Alle bestaande landbouwbedrijven kunnen volgens de voorschriften uitbreiden en omschakelen naar glastuinbouw in het gebied, ook leegstaande landbouwbedrijfsgebouwen kunnen opgevormd worden tot glastuinbouw. Serres kunnen wel niet in de serrevrije gebieden, maar de meeste landbouwbedrijven zijn buiten de serrevrije gebieden gelegen. Dit is strijdig met de visie om het gebied te vrijwaren van storende bebouwing. De provincie kan hiermee bijgevolg niet akkoord gaan.
- Ook kunnen er nieuwe landbouwbedrijfsgebouwen (behalve serreconstructies) in het hele gebied gerealiseerd worden en kunnen bestaande landbouwbedrijven (behalve serrebedrijven) onbeperkt uitbreiden. Dit stemt niet overeen met het vrijwaren van de openheid van het gebied. Er dient op zijn minst rekening gehouden te worden met een kwalitatieve inpassing in de omgeving en een compacte uitbreiding van het bedrijf. Onbeperkt uitbreiden is ruimtelijk niet aangewezen”.

11. Op 22 oktober 2009 en 9 november 2009 brengt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: Gecoro) advies uit. Hierin wordt onder meer het volgende gesteld:

“Tijdens de bespreking op de gecoro van 22 september 2009 is er een algemeen standpunt ingenomen over de opmerkingen inzake bouwmogelijkheden voor bestaande en nieuwe landbouwbedrijven in het agrarisch gebied.

Dit algemeen wordt hernomen in het advies.

Op basis van dit algemeen standpunt wordt het advies van de provincie en de individuele bezwaren elk afzonderlijk besproken.

(...)

Deel 1 : Advies over het algemeen standpunt inzake de bouwmogelijkheden voor bestaande en nieuwe landbouwbedrijven ten aanzien van het open agrarisch landschap

De provincie kan niet akkoord gaan met de mogelijkheid om bestaande landbouwbedrijven te laten omschakelen naar glastuinbouw, kan niet akkoord gaan met de onbeperkte uitbreidingsmogelijkheden voor de bestaande landbouwbedrijven en kan niet akkoord gaan met de mogelijkheid om nieuwe landbouwbedrijven op te starten.

Daartegenover vragen de meeste bezwaarindieners (landbouwers) en de Landelijke Raad Staden om meer flexibiliteit voor de landbouwers door bv. wel nieuwe serrebedrijven toe te laten.

Beiden vinden hun motivatie in de diverse structuurplannen en in de herbevestiging van het agrarisch gebied.

Enerzijds dient er gestreefd te worden naar het vrijwaren van het open agrarisch landschap ten noord-oosten van de kern van Staden.

Anderzijds voorziet het GRS geen afbakening van bouwvrije zones of serre-vrije zones. Het GRS geeft duidelijk aan dat nieuwe grondgebonden landbouwbedrijven kunnen opgericht worden in deze zone en dat de bestaande bedrijven kunnen uitbreiden.

In het GRS wordt geen uitsluitend gegeven over het wel of niet grondgebonden karakter van serres.

De spanning tussen flexibiliteit voor de landbouw en het vrijwaren van het open landschap is reeds meerdere malen onderwerp geweest van discussie tijdens de procedure van dit grup.

Na diverse overwegingen is er serre-vrij gebied afgebakend waardoor duidelijk aangegeven binnen welke zones absoluut geen serres mogen komen ter vrijwaring van het landschap. Hierbij werd rekening gehouden met de bestaande actieve landbouwzets.

De uitbreiding van de landbouwbedrijven is in principe onbeperkt, maar is gebonden aan duidelijke criteria zoals compact ruimtegebruik en harmonieus aansluiten bij de bestaande bebouwing (voorschrift 1.4.3.5).

Gelet op de genomen maatregelen ter vrijwaring van het landschap (serre-vrije gebieden, criteria voor uitbreiding, bouwvrije zones langs de beken,...) en overwegende dat er nog voldoende flexibiliteit aanwezig is voor de landbouwers, is het voorliggende ontwerp in overeenstemming met het GRS en hogere plannen.

Door de genomen maatregelen in dit grup wordt het landschap wel degelijk beschermd, wat op heden niet het geval is. Zonder dit uitvoeringsplan is het mogelijk om dit open agrarisch landschap in te nemen voor grootschalige landbouwprojecten waardoor de landschappelijke kwaliteiten dreigen verloren te gaan.

Besluit

Algemeen wordt aangenomen dat een aanpassing van de mogelijkheden inzake landbouw in de ene of andere richting niet mogelijk en niet wenselijk is en in tegenspraak zou zijn met de ruimtelijke visie van het GRS”.

Verder wordt in dit verband het volgende gesteld met betrekking tot het voormelde advies van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen:

“In deel één van het advies van de gecoro (zie hoger) wordt reeds ingegaan op de dualiteit tussen het vrijwaren van het open agrarisch landschap en het behouden van voldoende flexibiliteit voor de landbouw. In het grup is er gezocht naar een aanvaardbaar evenwicht tussen beide doelstellingen.

Landbouwbedrijven kunnen uitbreiden en omschakelen naar serreteelt mits rekening te houden met duidelijke randvoorwaarden ter bescherming van het open agrarisch landschap zoals:

- Compact ruimtegebruik
- Integratie in het landschap door kleur, materiaalkeuze, groenaanleg

- Bouwvrije zones langs de beken
- Serrevrije zones

Volgens het GRS moet het open agrarisch landschap ten noord-oosten van de kern van Staden gevrijwaard worden van ‘storende’ bebouwing. Dit houdt in dat bestaande en nieuwe bebouwing zich zo goed mogelijk moeten integreren in het landschap. Nieuwe gebouwen worden hiermee niet uitgesloten.

Dit landsbouwgebied wordt dan ook niet geselecteerd als een openruimtegebied waar bouwvrije zones afgebakend worden (GRS, bindend deel, p. 11).

In het GRS wordt nog eens benadrukt dat het landbouwgebied principieel voorbehouden blijft voor de landbouw en dat er aandacht moet zijn voor de flexibiliteit van de landbouwbedrijven. (GRS, richtinggevend deel, p.16). De landbouwbedrijven moeten niet alleen voldoende ruimte krijgen om uit te breiden, maar hebben tegelijk voldoende flexibiliteit nodig om de snelle marktevoluties en om bedrijfseconomische noden te kunnen opvangen.

Een omschakeling naar andere deelsectoren van de agrarische sector, waaronder serreteelt, moet dan ook behouden blijven.

Besluit: het advies wordt niet gevolgd. Het nog meer beperken van de mogelijkheden van de landbouwbedrijven zou niet in overeenstemming zijn met de visie en de doelstellingen van het gemeentelijk structuurplan”.

12. In zitting van 28 januari 2010 stelt de gemeenteraad van de gemeente Staden het ontwerp van GRUP “Open agrarisch gebied Staden Noord-Oosten” definitief vast.

In de toelichtingsnota bij het voormelde GRUP wordt het volgende gesteld:

“Een eerste plenaire vergadering werd gehouden op 14 augustus 2006. Hierna ontspon zich op gemeentelijk vlak een discussie over het al dan niet toelaten van omschakeling naar glastuinbouw van bestaande landbouwbedrijven, die pas eind 2007 zijn beslag kreeg. In deze versie wordt dit toegelaten, evenwel worden er serrevrije gebieden afgebakend. Ook worden de woonlinten langsheen de N36 meegenomen in het RUP. Hierover werd op 29 mei 2008 een nieuwe plenaire vergadering gehouden.

De gemeente behoudt zijn visie over de omschakeling van bestaande agrarische bedrijfszetels naar glastuinbouw”.

Het definitief vastgestelde GRUP bevat de volgende stedenbouwkundige voorschriften aangaande “Bestaande agrarische bedrijven behorende tot de agrarische deelsector categorie A”:

VERORDENENDE VOORSCHRIFTEN	STEDENBOUWKUNDIGE	TOELICHTING BIJ DE VERORDENENDE STEDENBOUWKUNDIGE VOORSCHRIFTEN
1.4.3. BESTAANDE AGRARISCHE BEDRIJVEN BEHORENDE TOT DE AGRARISCHE DEELSECTOR CATEGORIE A		
1.4.3.1. Uitbreiding met categorie A-activiteit		
Bestaande bedrijven die behoren tot de agrarische deelsectoren categorie A (de landbouwbedrijven in enge zin) kunnen behouden blijven en uitbreiden met bebouwing ten behoeve van een categorie A-activiteit. Zij kunnen eveneens omschakelen naar glastuinbouw. De betreffende serres moeten evenwel buiten de serrevrije gebieden (in overdruk aangeduid op het grafisch plan) worden opgericht.		1.4.3.1. Uitbreiding met categorie A-activiteit Een omschakeling naar glascultuur is dus mogelijk op bestaande bedrijfszetels, maar deze glascultuur dient steeds buiten de afbakening van de serrevrije gebieden te vallen. Er is rondom de bestaande bedrijfszetels een voldoende perimeter open gehouden om dit mogelijk te maken.
(...)		(...)
1.4.4. MOGELIJKHEDEN VOOR LEEGSTAANDE OF LEEGKOMENDE LANDBOUWBEDRIJVEN		
1.4.4.1. Categorie A-activiteit		
Een leegstaand of leegkomend landbouwbedrijf kan ten allen tijde ingenomen worden door een agrarisch bedrijf behorende tot de agrarische deelsectoren categorie A. Bij uitbreiding gelden de voorschriften zoals omschreven in 1.4.3.1.		1.4.4.1. CATEGORIE A-ACTIVITEIT Een leegstaand of leegkomend landbouwbedrijf kan dus ook omschakelen naar glastuinbouw, tenzij het ondertussen al een particuliere woning is geworden.

13. Bij het bestreden besluit van 27 mei 2010 van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen wordt het GRUP “Open agrarisch gebied Staden Noord-Oosten” van de gemeente Staden gedeeltelijk goedgekeurd, “mits uitsluiting van de met blauw omrande delen”.

Deze uitsluiting wordt als volgt gemotiveerd:

“- volgens artikel 2.2.13.§2 VCRO worden gemeentelijke RUP’s opgemaakt ter uitvoering van het GRS. Het GRS Staden stelt (RD p.31-32) dat de (landschappelijke) structuur van de open-ruimte moet gehervardeerd en waar mogelijk versterkt worden. Daarom is volgens het GRS een gedifferentieerd ruimtelijk beleid in de open ruimte nodig, ook ten opzichte van de agrarische deelsectoren. Belangrijke ruimtelijke uitgangspunten zijn volgens het GRS het vrijwaren van gebieden waar nog een betekenisvolle openheid heerst en het beschermen van gebieden waar het laatste restje openheid best bewaard zou worden. Dit betekent volgens het GRS dat het open agrarisch landschap ten noordoosten van de Stadenkern, dat onderdeel uitmaakt van een groot open landschap tussen Hooglede, Kortemark-Zarren en Staden, moet gevrijwaard worden van mogelijke storende bebouwing. Ook staat in het GRS (RG p.33) vermeld dat om het open karakter van het gebied te noordoosten van Stadenkern in de toekomst te behouden, er enkel nog nieuw grondgebonden agrarische bedrijven worden toegelaten (akkerbouw, groententeelt in open lucht, weiden,...). De bestaande bedrijven uit de agrarische deelsectoren kunnen echter wel uitbreiden. Het toelaten van nieuwe serreconstructies in dit open landschap is omwille van het storend karakter en omwille van het verstoren van het open karakter van het gebied strijdig met de opties vanuit het GRS.

De passage van het voorschrift 1.4.3.1 waarin bepaald wordt dat de agrarische activiteiten behorende tot de deelsectoren categorie A-sectoren kunnen omschakelen naar glastuinbouw en het voorschrift 1.4.4.1 waarin bepaald wordt dat leegstaande bedrijfsgebouwen te allen tijde kunnen ingenomen worden door glastuinbouw worden daarom van goedkeuring onthouden. Indien er zich een nieuw landbouwbedrijf wenst te vestigen in een leegstaand of leegkomend landbouwbedrijf wordt dit beschouwd als een nieuw landbouwbedrijf waarbij het voorschrift 1.3.1 nieuwe agrarische bedrijven van toepassing is. Hierin wordt bepaald dat enkel nieuwe agrarische bedrijven met een grondgebonden A-activiteit kunnen opgericht worden en dat een nieuw bedrijf in functie van glascultuur niet kan, wat in overeenstemming is met de voorgestelde principes van het GRS”.

De stedenbouwkundige voorschriften aangaande “Bestaande agrarische bedrijven behorende tot de agrarische deelsector categorie A” luiden bijgevolg als volgt:

VERORDENENDE VOORSCHRIFTEN	STEDENBOUWKUNDIGE	TOELICHTING BIJ DE VERORDENENDE STEDENBOUWKUNDIGE VOORSCHRIFTEN
1.4.3. BESTAANDE AGRARISCHE BEDRIJVEN BEHORENDE TOT DE AGRARISCHE DEELSECTOR CATEGORIE A 1.4.3.1. Uitbreiding met categorie A-activiteit Bestaande bedrijven die behoren tot de agrarische deelsectoren categorie A (de landbouwbedrijven in enge zin) kunnen behouden blijven en uitbreiden met bebouwing ten behoeve van een categorie A- activiteit.		1.4.3.1. Uitbreiding met categorie A-activiteit
(...)		(...)

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

14. Ter adstructie van hun belang bij de vordering voeren de verzoekende partijen in hun verzoekschrift aan dat zij “allen landbouwers en eigenaars (zijn) van gronden (en landbouwbedrijven) gelegen binnen het werkingsgebied van het GRUP” en dat de bestreden beslissing “de ontwikkelingsmogelijkheden, specifiek voor glascultuur (glastuinbouw), van die gronden en landbouwbedrijven (...) beknot”.

15. De eerste verwerende partij werpt op dat het niet volstaat om louter te stellen dat men landbouwer of eigenaar is van gronden die zouden gelegen zijn binnen het GRUP, maar dat het aan de verzoekende partijen is om hun belang “ook daadwerkelijk aan te tonen”.

16. Bij hun memorie van wederantwoord voegen de verzoekende partijen de nodige stukken waaruit blijkt dat zij eigenaar zijn van onroerende goederen binnen het plangebied. Het bestreden GRUP wijzigt de rechtstoestand van de eigendom van de verzoekende partijen, die hierdoor alleen reeds doen blijken van het rechtens vereiste belang.

V. Onderzoek van de middelen

A. Enig middel

Uiteenzetting van het middel

17. De verzoekende partijen putten een enig middel uit de “miskenning van de artikelen 2.2.15, 2.2.13, §2 en – ook daarmee samenhangend – van artikel 1.1.4 van de Vlaamse codex ruimtelijke ordening (VCRO); miskenning van het motiveringsbeginsel en miskenning van het redelijkheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur”.

Na een algemene toelichting te hebben gegeven bij de geschonden geachte rechtsnormen, stellen de verzoekende partijen dat de eerste verwerende partij “om tot de (soms partiële) schrappingen (...) te komen” is uitgegaan van “een partiële en derhalve verkeerde lezing” van het GRS waarbij ze “in wezen enkel gefocust (heeft) op één beleidsdoelstelling”, met name het behoud van de landschappelijke waarde van de open ruimte, terwijl in het GRS verschillende doelstellingen, “zonder onderlinge hiërarchie”, worden vooropgesteld en waarbij, naast het zonder meer willen bewaren van de landschappelijke open waarde van het gebied Noord-Oosten, ook gewezen wordt op het primaire agrarische gebruik, de noodzaak om bestaande gebouwen effectief te gebruiken en het behoud van bestaande landbouwbedrijven. De verzoekende partijen betogen dat “het (...) net de combinatie van deze (...) doelstellingen (is) die in deze noopt tot een genuanceerde, gedifferentieerde aanpak” en dat de “genuanceerde uitwerking” van deze doelstellingen in het door de gemeenteraad van de gemeente Staden definitief vastgestelde GRUP, helemaal niet in strijd met de “volledige” lectuur van het GRS was, terwijl de visie van de

eerste verwerende partij dit wel is. Hiertoe voeren ze vooreerst aan dat “ook na schrapping (...) behouden (blijft) dat bestaande bedrijven van categorie A, waaronder dus ook glascultuur of glastuinbouw valt, kunnen behouden blijven”, zodat “ondanks de zinsnede uit de motivering van de bestreden beslissing ‘het toelaten van nieuwe serreconstructies in dit open landschap is omwille van het storend karakter en omwille van het verstoren van het open karakter van het gebied strijdig met de opties uit het GRS’, (...) het dus duidelijk (lijkt) dat een stedenbouwkundige aanvraag voor vervangingsbouw (behoud zonder uitbreiding) of voor herschikking (d.i. zonder uitbreiding in volume) van bestaande serres gunstig zal kunnen beoordeeld worden”. Vervolgens stellen de verzoekende partijen dat “ook na schrapping (...) behouden (blijft) dat bestaande bedrijven van categorie A, waaronder dus ook glascultuur en glastuinbouw valt, kunnen uitbreiden met een categorie A - activiteit”, wat “ook ruimte (schept) aan landbouwers die actueel helemaal niet aan glascultuur of glastuinbouw doen om uit te breiden met glascultuur of glastuinbouw” en dat ondanks de eerder geciteerde zinsnede uit de motivering van het bestreden besluit “het dus duidelijk (lijkt) dat de stedenbouwkundige aanvraag voor uitbreiding van bestaande serrebedrijven of – ruimer – voor bedrijven die wensen uit te breiden met serrebouw gunstig zal kunnen beoordeeld worden”. Hieraan voegen de verzoekende partijen toe dat de geciteerde zinsnede uit de motivering van de bestreden beslissing “prima facie ook al onverenigbaar (is) met de zinsnede daarvoor in de bestreden beslissing (‘de bestaande bedrijven uit de agrarische deelsectoren kunnen echter wel uitbreiden’) nu bv. de uitbreiding van glascultuur, ook een agrarische deelsector, (...) nieuwe serreconstructies omvat”. Volgens de verzoekende partijen maakt dergelijke “interne strijdigheid” de bestreden beslissing sowieso onwettig. De verzoekende partijen stellen verder dat “ondanks het feit dat één en ander duidelijk in het verlengde ligt van voormelde uitbreidingsmogelijkheid, (...) na schrapping de omschakeling van een bestaand bedrijf dat behoort tot de categorie A naar glascultuur of glastuinbouw niet langer toegelaten (is)”. In deze zin wijzen de verzoekende partijen er op dat in het GRS niets wordt vermeld over “omschakeling” en “dus ook al nergens met zoveel woorden (wordt gesteld) dat de bedoelde ‘omschakelingen’ moeten geweerd worden”. Ze doen gelden dat geheel niet valt in te zien waarom het toelaten van

de omschakeling van de bestaande bedrijven naar glastuinbouw of glascultuur in strijd zou zijn met hetgeen bepaald wordt in het GRS, nu het behouden van de openheid van het landschap maar één van de beleidsdoelstellingen is, naast onder meer het voorbehouden van het agrarisch gebied voor agrarische bedrijvigheid en het garanderen dat bestaande landbouwbedrijven effectief in gebruik blijven. Volgens de verzoekende partij wordt de “openheid” reeds gevrijwaard en gerealiseerd door het voorzien in zones non-aedificandi en zones waar geen serrebouw mogelijk is, het vermijden van geheel nieuwe niet-grondgebonden landbouwinrichtingen, “maar ook door het geven van voorzieningen en mogelijkheden aan bestaande inrichtingen (waardoor andere aansnijdingen kunnen vermeden worden)”. De verzoekende partijen betogen verder dat “al helemaal niet (valt) in te zien waarom een landbouwer (niet-glascultuur of glastuinbouw) in termen van het GRUP (...) met glascultuur of glastuinbouw (immers, een categorie A- activiteit) zou mogen uitbreiden, maar niet volledig mag omschakelen tot glascultuur of glastuinbouw”. Ten slotte voeren de verzoekende partijen nog aan dat na schrapping de mogelijkheid verdwijnt waardoor leegstaande of leeglopende agrarische bedrijven steeds kunnen ingenomen worden door een andere categorie A - activiteit, waaronder glascultuur of glastuinbouw, hoewel “het tegendeel zelfs woordelijk in het GRS (staat)”. De verzoekende partijen menen dat ook hier tot de “bevreemdende vaststelling” moet worden gekomen “dat een andere landbouwer dan wel een leegstaande hoeve kan innemen (en desnoods kan uitbreiden met serrebouw (...)) maar dat een inname van de bestaande gebouwen door een bedrijf dat glascultuur of glastuinbouw doet niet meer zou kunnen”.

In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen nog dat “in deze niet gewaagd (kan) worden van een duidelijk omschreven beleidsdoelstelling of eenduidige opzet achter het GRS, op grond waar(op) verwerende partij zich zou kunnen steunen om haar goedkeuring te ontfangen aan de desbetreffende bepalingen”, dat “de regeling waarvoor de gemeente uiteindelijk gegaan is (...) niet enkel aan(leunt) bij een vollediger lectuur van het GRS (...), maar (...) ook de enige redelijke regeling (is)” en dat het GRS “zich alvast niet in duidelijke en eensluidende bewoordingen (verzet) tegen de oplossing waarvoor Staden gekozen heeft en verwerende partij (...) dan

ook haar goedkeuring niet zomaar (mocht) onthouden aan de geviseerde bepalingen van het GRUP”.

Beoordeling

18. Het GRUP “Open agrarisch gebied Staden Noord-Oosten” geeft uitvoering aan de volgende bindende bepaling met betrekking tot de open ruimte van het GRS van de gemeente Staden:

“1.2. OPEN AGRARISCH LANDSCHAP

Er zal een specifieke zone afgebakend worden als ‘open agrarisch landschap’

- ten noordoosten van de kern van Staden

In deze zone worden enkel nieuwe zetels van grondgebonden agrarische bedrijven cat. A toegelaten”.

19. Overeenkomstig artikel 2.2.15 VCRO kan de deputatie een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan dat definitief is vastgesteld door de gemeenteraad goedkeuren, in voorkomend geval gedeeltelijk, of de goedkeuring onthouden. In het laatste geval moet het besluit met redenen worden omkleed.

20. Wat de van goedkeuring onthouden stedenbouwkundige voorschriften betreft, is het bestreden besluit als volgt gemotiveerd:

“- volgens artikel 2.2.13.§2 VCRO worden gemeentelijke RUP's opgemaakt ter uitvoering van het GRS. Het GRS Staden stelt (RD p.31-32) dat de (landschappelijke) structuur van de open-ruimte moet gehervat en waar mogelijk versterkt worden. Daarom is volgens het GRS een gedifferentieerd ruimtelijk beleid in de open ruimte nodig, ook ten opzichte van de agrarische deelsectoren. Belangrijke ruimtelijke uitgangspunten zijn volgens het GRS het vrijwaren van gebieden waar nog een betekenisvolle openheid heerst en het beschermen van gebieden waar het laatste restje openheid best bewaard zou worden. Dit betekent volgens het GRS dat het open agrarisch landschap ten noordoosten van de Stadenkern, dat onderdeel uitmaakt van een groot open landschap tussen Hooglede, Kortemark-Zarren en Staden, moet gevrijwaard worden van mogelijke storende bebouwing. Ook staat in het GRS (RG p.33) vermeld dat om het open karakter van het gebied te noordoosten van Stadenkern in de toekomst te behouden, er enkel nog nieuw grondgebonden agrarische bedrijven worden toegelaten (akkerbouw, groententeelt in open lucht, weiden,...). De bestaande bedrijven uit de agrarische deelsectoren kunnen

echter wel uitbreiden. Het toelaten van nieuwe serreconstructies in dit open landschap is omwille van het storend karakter en omwille van het verstoren van het open karakter van het gebied strijdig met de opties vanuit het GRS. De passage van het voorschrift 1.4.3.1 waarin bepaald wordt dat de agrarische activiteiten behorende tot de deelsectoren categorie A-sectoren kunnen omschakelen naar glastuinbouw en het voorschrift 1.4.4.1 waarin bepaald wordt dat leegstaande bedrijfsgebouwen te allen tijde kunnen ingenomen worden door glastuinbouw worden daarom van goedkeuring onthouden. Indien er zich een nieuw landbouwbedrijf wenst te vestigen in een leegstaand of leegkomend landbouwbedrijf wordt dit beschouwd als een nieuw landbouwbedrijf waarbij het voorschrift 1.3.1 nieuwe agrarische bedrijven van toepassing is. Hierin wordt bepaald dat enkel nieuwe agrarische bedrijven met een grondgebonden A-activiteit kunnen opgericht worden en dat een nieuw bedrijf in functie van glascultuur niet kan, wat in overeenstemming is met de voorgestelde principes van het GRS”.

21. Volgende bepalingen uit het richtinggevende gedeelte van het GRS van de gemeente Staden zijn ter zake relevant:

“2.1. DE GEWENSTE RUIMTELIJKE STRUCTUUR VAN DE OPEN-RUIMTE :

(...)

- De open-ruimte moet maximaal behouden blijven qua oppervlakte en zo veel mogelijk voorbehouden blijven voor de agrarische deelsectoren. Er moet echter wel gestreefd worden naar een betere inkleding van de gebouwen in het landschap.

(...)

- De (landschappelijke) structuur van de open-ruimte moet geherwaardeerd en waar mogelijk verstrekt worden. Daarom is een gedifferentieerd beleid in de open-ruimte nodig, ook ten opzichte van de agrarische deelsectoren. Belangrijke ruimtelijke uitgangspunten zijn het vrijwaren van gebieden waar nog een betekenisvolle openheid heerst en het beschermen van gebieden waar het laatste restje openheid best bewaard zou worden. Dit betekent:

(...)

- het open agrarisch landschap ten noordoosten van Stadenkern, dat onderdeel uitmaakt van een groot open landschap tussen Hoogdele, Kortemark-Zarren en Staden, vrijwaren van mogelijk storende bebouwing.

(...)

Samengevat ziet de gewenste ruimtelijke structuur van de open-ruimte er als volgt uit:

(...)

Voor sommige delen van de open-ruimte is het van belang dat de bestaande openheid blijft bewaard. Men name geldt dit voor (...) het open landschap ten noordoosten van Stadenkern (...). Het vrijwaren van deze openheid kan op verschillende manieren, bv. door het afbakenen van bouwvrije zones (zones non-aedificandi) of door het beperken van

mogelijke nieuwe functies. De bescherming van deze gebieden betreft de mogelijke toekomstige ontwikkelingen: bestaande gebouwen kunnen wat hun huidige omvang en functie betreft op zijn minst blijven bestaan.

(...)

2.2 BELEIDSMATIGE VERTALING VAN DE GEWENSTE OPEN-OPENRUIMTESTRUCTUUR

Om de omvang van de globale open-ruimte maximaal te behouden en te vrijwaren in haar essentiële landbouwfunctie in ruime zin, en anderzijds het landschap te structureren en waar nodig te beschermen, zal volgend beleid gevoerd worden:

(...)

2.2.2. Behoud van het open-agrarisch landschap door beperking van nieuwe functies

Om het open karakter van het gebied ten noordoosten van Stadenkern, dat aansluit op het open landschap in Hooglede en Kortemark, ook in de toekomst te behouden, worden hier enkel nog nieuwe grondgebonden agrarische bedrijven toegelaten (akkerbouw, groenteteelt in open-lucht, weiden,...). De bestaande bedrijven uit de agrarische deelsectoren kunnen echter nog wel uitbreiden.

(...)

2.2.4. De flexibiliteit en onderlinge verwevenheid van de agrarische deelsectoren maximaal behouden

(...)

- Voor de hele open-ruimte geldt dat bestaande bedrijven die behoren tot de agrarische deelsectoren cat. A (de landbouwbedrijven in enge zin), kunnen blijven en uitbreiden. Deze uitbreiding is onbeperkt indien de uitbreiding een cat. A-activiteit betreft en indien geen gebouwen worden opgericht in een afgebakende zone non-aedificandi. (...)

- (...)

- In het open agrarisch landschap ten noordoosten van Stadenkern, kunnen de bestaande cat. A activiteiten uitbreiden zoals voorzien voor de hele open-ruimte. Er kunnen echter alleen nieuwe grondgebonden landbouwzetels opgericht worden, die later ook alleen met grondgebonden cat. A activiteiten kunnen uitbreiden, of eventueel met een beperkte B- of C-activiteit indien het gaat om de verwerking van louter eigen geteelde producten en indien deze B- of C-activiteit ondergeschikt is aan de A-activiteit”.

In de bijlage bij het richtinggevend gedeelte van het voormelde GRS worden de activiteiten opgesplitst in drie categorieën:

“A. De basisactiviteiten of de landbouwactiviteiten in de enge zin: deze primaire activiteiten zijn gericht op het telen en het kweken zelf.

B. De landbouwactiviteiten gericht op de input: het verschaffen van hulpmiddelen.

C. De landbouwactiviteiten gericht op de output: het nastreven van de rendabiliteit van de voortgebrachte produkten van de basisactiviteiten”.

Vervolgens worden deze drie categorieën verder opgesplitst in deelsectoren. Wat categorie A betreft, wordt het volgende gesteld:

“A. De basisactiviteiten of de landbouwactiviteiten in de enge zin

Het zijn de primaire activiteiten, die gericht zijn op het telen en het kweken zelf.

Dit telen of kweken wordt verstaan in de brede zin. De economische activiteiten, gericht op het houden en het verzorgen van dieren zijn hierin begrepen.

Te onderscheiden zijn:

1. Grondgebonden land- en tuinbouwactiviteiten, waarbij de bodem en de aard ervan bepalend zijn voor het telen van vruchten of het kweken en verzorgen van dieren, naast natuurelementen als water, warmte, licht,...
2. Niet-grondgebonden land- en tuinbouwactiviteiten, waarbij noch de bodem noch de aard ervan een rol spelen bij het telen van vruchten of het kweken en verzorgen van dieren, maar waar andere natuurelementen als water, warmte en lichtbepalend zijn.

Onder rubriek A zijn o.a. de volgende deelsectoren onder te brengen:

- landbouw
- dierenteelt
- tuinbouw
- glascultuur
- boom- en plantenkweek”.

Uit de hierboven geciteerde bepalingen van het GRS blijkt dat de bestaande open ruimte moet worden bewaard en beschermd, waarbij de onderlinge verwevenheid van de agrarische deelsectoren eveneens maximaal dient te blijven behouden en het blijvend gebruik van de bestaande gebouwen zoveel mogelijk dient te worden gegarandeerd. De verschillende doelstellingen dienen als één coherent geheel te worden beschouwd, waarbij enerzijds wordt gestreefd naar het maximaal behoud van de open ruimte en waarbij anderzijds de aanwezige landbouw de nodige kansen dient te krijgen om te blijven en uit te breiden met maximaal behoud van de onderlinge verwevenheid van de agrarische deelsectoren.

22. Vooreerst dient te worden vastgesteld dat categorie A is ingedeeld in deelsectoren. Kaart 3 van het betrokken GRUP geeft de functie van de bestaande bebouwing weer, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende deelsectoren binnen categorie A, en meer bepaald tussen de “land- en tuinbouw” en “glastuinbouw”.

De verzoekende partijen betogen dat het GRS van de gemeente Staden uitdrukkelijk voorziet dat bestaande bedrijven uit de agrarische deelsectoren kunnen blijven en uitbreiden. Zij leiden hieruit af dat bestaande bedrijven van categorie A kunnen omschakelen naar glascultuur. Ze erkennen wel dat nieuwe bedrijven in functie van glastuinbouw niet kunnen, hetgeen overigens uitdrukkelijk voorzien is in artikel 1.3.1 van de stedenbouwkundige voorschriften bij het betrokken GRUP. Een leegstaand of leegkomend bedrijf kan volgens de verzoekende partijen wel worden ingenomen door een agrarisch bedrijf van categorie A.

De interpretatie van de verzoekende partijen dat een bestaand landbouwbedrijf binnen categorie A zou kunnen omschakelen naar glastuinbouw strookt niet met het algemeen opzet van het GRS, zijnde het behoud van de open ruimte, waarbij meer specifiek met betrekking tot het open agrarisch landschap ten noordoosten van Stadenkern wordt gesteld dat dit dient te worden gevrijwaard van mogelijk storende bebouwing.

Ook in de adviesprocedure voorafgaand aan het betrokken GRUP werd herhaaldelijk gewezen op deze problematiek. Zo formuleerde de Gecoro in haar advies van 8 februari 2006 de volgende opmerking:

“De gecoro stelt vast dat het voorontwerp toelaat dat bestaande landbouwbedrijven kunnen omschakelen naar serrebedrijf. De gecoro blijft echter bij haar advies van 4 december 2004 waarbij geen nieuwe serrebedrijven kunnen opgestart worden. Het toelaten van nieuwe serrebedrijven is niet verenigbaar met het behoud van het open landschap van het plangebied. Enkel de bestaande serrebedrijven kunnen uitbreiden voor zover ze aan dezelfde kant van de straat blijven”.

Hierbij werd het volgende minderheidsstandpunt weergegeven:

“Betreffende punt 15 van het advies wordt volgend minderheidsstandpunt van dhr. Jozef Vanpethegem en dhr. Daniël Nollet opgenomen in het verslag:

In functie van de leefbaarheid van de bestaande landbouwbedrijven is het noodzakelijk dat zij de mogelijkheid behouden om om te schakelen naar serreteelt. Hierdoor blijven er ook meer mogelijkheden open voor het hergebruik van leegkomende landbouwbedrijven”.

In zijn advies van 13 februari 2006 stelde de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar het volgende aangaande deze problematiek:

“3.1. toetsing aan GRS

(...)

Volgende planopties zijn echter niet volledig conform het GRS en dienen aangepast of bijgeschaafd:

- Deze zone wordt in het GRS als enige zone beschouwd waar een beperking geldt van de landbouwfunctie ter vrijwaring van het landschap. Hiertoe wordt gesteld in het GRS dat enkel nieuwe grondgebonden agrarische bedrijven toegelaten zijn. Hiermee wordt bedoeld akkerbouw, groententeelt in openlucht, weiden,... (p.33 RD) Het verbod op nieuwe bedrijven in functie van glascultuur dient opgenomen als verordenend voorschrift en niet enkel in de richtinggevende toelichtingskolom.

- Enkel de bestaande bedrijven uit de agrarische deelsectoren kunnen er nog uitbreiden (p.33 RD). De mogelijkheden die het RUP bevat inzake omschakeling van bestaande agrarische bedrijven naar glascultuur (en de eventuele uitbreiding ervan) zijn in strijd met het principe van vrijwaring van het gebied van storende bebouwing. Ze dienen dus minstens teruggeschroefd en genuanceerd”.

Gelet op de doelstellingen van het GRS van de gemeente Staden, met name het behoud van het open agrarisch landschap en van de verwevenheid van de agrarische deelsectoren, kon de deputatie bij de goedkeuring van het GRUP “Open agrarisch gebied Staden Noord-Oosten” van de gemeente Staden oordelen dat de van goedkeuring onthouden voorschriften niet in overeenstemming waren met de algemene beginselen van het GRS en deze voorschriften derhalve van goedkeuring onthouden.

23. Anders dan de verzoekende partijen voorhouden, is er geen sprake van een tegenstrijdige motivering in het bestreden besluit, aangezien de stelling dat “het toelaten van nieuwe serreconstructies in dit open landschap (...) omwille van het storend karakter en omwille van het verstoren van het open karakter van het gebied strijdig (is) met de opties vanuit het GRS” in relatie met de volgende zin gelezen moet worden, waar het uitdrukkelijk gaat over de omschakeling naar glastuinbouw en het starten met glastuinbouw in leegkomende of leegstaande landbouwbedrijven. Verder is het standpunt dat een nieuw landbouwbedrijf dat zich wenst te vestigen in een leegstaand of leegkomend landbouwbedrijf te beschouwen is als een nieuw landbouwbedrijf perfect in overeenstemming met het stedenbouwkundig voorschrift 1.3.1 van het GRUP dat

het oprichten van een nieuw bedrijf in functie van glascultuur uitdrukkelijk uitsluit. In de daarbij horende toelichting is bovendien uitdrukkelijk voorzien dat een nieuw landbouwbedrijf kan worden opgericht in gebouwen van een bestaand (leegstaand) landbouwbedrijf.

24. Het enig middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 875 euro, elk voor een vijfde.

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

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens