

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 255.850 van 17 februari 2023
in de zaak A. 231.399/X-17.761**

In zake : 1. de BV 'T HOEFIJZER
 2. de BV SHEZA STABLES
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Gregory Verhelst
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Bouwmeestersstraat 11
 bij wie woonplaats wordt

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Anne-Sophie Claus
kantoor houdend te 9000 Gent
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 juli 2020, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 18 mei 2020 houdende de inwilliging van het beroep van de leidend ambtenaar van het departement Omgeving tegen het planologisch attest afgeleverd aan manege 't Hoefijzer/paardenhouderij Sheza door de gemeenteraad van de gemeente Buggenhout.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 januari 2023.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gregory Verhelst, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Anne-Sophie Klaus, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele 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. De eerste en de tweede verzoekende partij zijn uitbater van een manege, respectievelijk uitbater van een paardenhouderij, en zijn beiden gevestigd Dreef 14 te Opstal-Buggenhout (hierna: de site). De site bevindt zich volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgesteld gewestplan Dendermonde in agrarisch gebied.

3.2. Voor een deel van de site geldt het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) ‘zonevreemde recreatie-’t Hoefijzer’, dat de gemeenteraad van de gemeente Buggenhout op 22 juni 2006 definitief heeft vastgesteld, en de deputatie van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen (hierna: de

deputatie) op 14 september 2006 heeft goedgekeurd (hierna: het gemeentelijk RUP van 2006). Het gemeentelijk RUP van 2006 voorziet voor het bedrijf van de eerste verzoekende partij in een 'zone voor manege', die deze partij in staat stelt om een aantal regularisatievergunningen voor niet vergunde constructies en handelingen te verkrijgen.

Op het aanpalende perceel in zuidoostelijke richting, buiten de perimeter van het gemeentelijk RUP van 2006 maar binnen het agrarisch gebied van het gewestplan, baat de tweede verzoekende partij een paardenfokkerij uit. Desbetreffend verkrijgt zij op 15 september 2011 van de deputatie een stedenbouwkundige vergunning.

3.3. Op 29 maart 2017 stellen de inspectiediensten van de Vlaamse overheid een proces-verbaal op met betrekking tot een aantal stedenbouwkundige overtredingen op de site.

3.4. In juni 2018 dienen de verzoekende partijen bij het gemeentebestuur van de gemeente Buggenhout samen een aanvraag in tot het verkrijgen van een planologisch attest. Zij wensen onder meer tot één bedrijfsvoering te komen en op de site van de manege een aantal regularisaties en uitbreidingen mogelijk te maken.

3.5. Gedurende het openbaar onderzoek, dat van 4 september 2018 tot en met 3 november 2018 over de aanvraag plaatsvindt, worden geen bezwaren ingediend en worden de vereiste adviezen ingewonnen. Het betreft onder meer ongunstige adviezen van het departement Omgeving en van het departement Landbouw en Visserij van de Vlaamse overheid.

3.6. De gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (Gecoro) van de gemeente Buggenhout verleent op 4 december 2018 een voorwaardelijk gunstig advies.

3.7. De gemeenteraad van de gemeente Buggenhout verleent op 20 december 2018 een positief planologisch attest, onder de voorwaarden dat de

bestaande niet vergunde buitenpiste achter de stapmolen wordt geherlokaliseerd teneinde een zo compact mogelijk geheel van gebouwen en constructies te verkrijgen, dat het achterliggend deel één aaneengesloten open zone vormt, dat het aantal stalplaatsen voor paarden beperkt blijft in functie van het behoud van de huidige dynamiek, en dat voldoende oppervlakte kan worden herbestemd in functie van het herstel van het planologisch evenwicht in het herbevestigd agrarisch gebied.

3.8. Op 18 maart 2019 stelt de leidend ambtenaar van het departement Omgeving beroep in tegen deze beslissing tot het verlenen van een planologisch attest.

3.9. Op 11 juni 2019 vindt een hoorzitting plaats, ter gelegenheid waarvan de verzoekende partijen een motiveringsnota indienen.

3.10. Met het bestreden besluit van 18 mei 2020 willicht de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme het beroep van de leidend ambtenaar in, en vernietigt zij de beslissing van de gemeenteraad van de gemeente Buggenhout tot afgifte van het positief planologisch attest.

3.11. Met het planologisch attest worden blijkens het bestreden besluit de volgende ontwikkelingsdoelstellingen nagestreefd:

- “Het planologisch attest is gericht op volgende ontwikkelingsdoelen:
- Samenvoeging van de manege 't Hoefijzer en de voormalige paardenhouderij Sheza tot één recreatieve activiteit onder de naam van 'manege 't Hoefijzer';
 - Behoud en mogelijkheid tot verbouwingen van de bestaande vergunde gebouwen, bouwdelen en verhardingen binnen het integrale plangebied;
 - Regularisatie van de niet-vergunde bouwdelen en constructies op het terrein, onder meer:
 - berguimte (3,9x5,6m) vooraan;
 - afdak (4,1x5,9m) achteraan;
 - outdoor zandpaddock (15x23m);
 - stalvolumes naast zandpaddock;
 - mestvaalt (8,5x15) achteraan;
 - verhardingen achteraan bij mestvaalt;
 - buitenpiste (40x18,8) achteraan;”

De verzoekende partijen beogen blijkens het bestreden besluit de volgende regularisaties en ontwikkelingen op korte en lange termijn:

“Op korte termijn wenst het bedrijf volgende uitbreidingen realiseren :

- Vergroten en gedeeltelijk verplaatsen van de buitenpiste (45 x 60 m) ten noordwesten van gebouwencluster;
- Een tribune voor publiek tussen de bestaande gebouwencluster met de grote binnenpiste en de te verruimen en verbeteren buitenpiste met een breedte van 6m over de ganse lengte van de buitenpiste (60m);
- Een ‘zwevend terras’ achter de nieuwe buitenpiste en verbonden met de refter die achter de bestaande binnenpiste is gelegen, op het niveau van de 1^{ste} verdieping;
- Inrichting van de beide percelen aan noordwestelijk zijde van het plangebied (oppervlakte 2.600m²) als een landschappelijke buffer t.o.v. de open agrarische omgeving;
- Versterking en uitbreiding van de groenbuffer op de zuidoostelijke grens van het plangebied, onder de vorm van een bomerij en haagstructuur over de volledige lengte van de site (ca. 3m breed);
- Het gebruik van de niet-bebouwbare zone achteraan de site voor outdooractiviteiten bij de manege, inclusief beperkte niet-overdekte constructies, zoals onder meer een buitenpiste, paddock, stapmolen, langeercirkel en mestvaalt ;
- Verbetering van de mestvaalt, overeenkomstig de wettelijke voorwaarden.

Op lange termijn wenst het bedrijf volgende ontwikkelingen door te voeren :

- Mogelijkheid tot integrale verbouwing of herbouw van de oudste bouwdelen binnen de gebouwcluster van ’t Hoefijzer (centrale gedeelte), waarbij de oppervlakte van de nieuwbouw kan worden uitgebreid tot een oppervlakte van maximaal 3.500m² binnen de op het plan aangeduide zone;
- Een in pandige woning op de 1^{ste} verdieping voor de bedrijfsleider, met maximaal volume van 1.000m³ en afbraak van de vrijstaande woning vooraan op het terrein;
- Een parkeerveld in de zone aan Dreef, noordwestelijk van het bestaande stalvolume vooraan (ca. 35x20m = 700m²);
- De herbestemming van een gedeelte van perceel 205b, gelegen aan de overzijde van Dreef, van KMO-zone volgens het gewestplan naar agrarisch gebied (opp. 662m²).”

Het bestreden besluit is als volgt gemotiveerd:

“[...]Het departement Omgeving ontving op 19 februari 2019 het planologisch attest voor het bedrijf Manege ’t Hoefijzer/paardenhouderij Sheza.

Artikel 4.4.25 §6 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening voorziet dat de leidend ambtenaar van het departement beroep kan aantekenen bij de

Vlaamse Regering tegen de afgifte van een gunstig planologisch attest door de provincieraad of de gemeenteraad wanneer het onverenigbaar is met een ruimtelijk structuurplan.

Op 18 maart 2019 tekende de leidend ambtenaar van het departement Omgeving beroep aan tegen het attest op basis van strijdigheid met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, het provinciaal ruimtelijk structuurplan Oost-Vlaanderen en het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Buggenhout. Het beroep was gericht tegen zowel de bestendiging als tegen de uitbreidingen op korte en lange termijn.

Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen stelt dat de ontwikkelingsmogelijkheden van de toeristisch-recreatieve infrastructuur voor het buitengebied worden bepaald door de positie ervan en de impact op de natuurlijke en agrarische structuur. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen laagdynamische en hoogdynamische toeristisch-recreatieve infrastructuur.

De manege is gelegen in het buitengebied en ligt niet in een zone die in het provinciaal ruimtelijk structuurplan Oost-Vlaanderen is geselecteerd als bovenlokale toeristisch-recreatieve infrastructuur. Ter hoogte van het plangebied kan enkel laagdynamische toeristisch-recreatieve infrastructuur worden ontwikkeld.

In uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen stelde de Vlaamse overheid in 2008 een ruimtelijke visie op landbouw, natuur en bos op voor de regio Schelde-Dender. Op 28 november 2008 nam de Vlaamse Regering kennis van deze visie en keurde ze de beleidsmatige herbevestiging van de bestaande gewestplannen voor ca. 21.900 ha agrarisch gebied én een operationeel uitvoeringsprogramma goed. Het plangebied is gelegen in beleidsmatig herbevestigd agrarisch gebied waarvoor de bepalingen van de omzendbrief RO 2010/01 gelden. Het voorstel tot planologische compensatie voor de inname van herbevestigd agrarisch gebied, waarbij ca. 662m² aan de overzijde van de Dreef zou worden herbestemd van KMO-zone naar agrarisch gebied wordt beschouwd als een louter boekhoudkundige compensatie en draagt geenszins bij tot een betere landbouwstructuur.

Het richtinggevende gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS) Buggenhout laat toe dat een bestemmingswijziging wordt doorgevoerd in functie van zonevreemde sport en recreatie, waarbij maximaal één lokaal recreatiegebied per deeltoren voorzien wordt. Voor de kern Opstal kan de bestaande recreatiepool ter hoogte van de Dreef versterkt worden. Hierbij zou ook ondersteunende verblijfsrecreatie mogelijk kunnen zijn bij de manege 't Hoefijzer. In uitvoering van het richtinggevende gedeelte van het GRS Buggenhout zou op korte termijn worden overgegaan tot de opmaak van een sectoraal BPA voor de bestendiging van zonevreemde terreinen en gebouwen voor sport-, recreatie- en jeugdactiviteiten.

Uit bovenstaande uitspraken blijkt duidelijk dat de visie van het GRS gericht was op de bestendiging van de bestaande activiteiten van de manege 't Hoefijzer. Met de opmaak van het RUP 'Zonevreemde recreatie – 't Hoefijzer' van 14 september 2006 werd uitvoering gegeven aan deze bepalingen uit het GRS. De Vlaamse overheid kon met dat planinitiatief akkoord gaan voor zover het ging om de bestendiging van de beperkte en

laagdynamische manege-activiteiten. De bijkomende recreatieve activiteiten, zijnde verblijfsrecreatie en een zwembad werden toen al ongunstig geadviseerd. De ontwikkelingsmogelijkheden van de manege waren toen terdege onderzocht en afgestemd op de ruimtelijke draagkracht van het gebied. Het aanpassen van deze visie vereist een bijzondere verantwoording welke momenteel niet voorhanden is.

De vergunning uit 2011 had louter betrekking op een paardenhouderij welke als para-agrarische activiteit moet worden beschouwd. De vergunning werd verleend onder een aantal randvoorwaarden, onder meer moest de haag op het buurperceel welke een fysieke afsluiting vormt met het RUP 'Zonevreemde recreatie' behouden blijven. Het niet-naleven van de vergunningsvoorwaarden kan worden beschouwd als een onwettigheid waardoor het hoofdzakelijk vergund karakter van paardenhouderij Sheza in vraag kan worden gesteld.

Het planologisch attest is gericht op de inname van bijkomende ruimte voor recreatie in het landbouwgebied door de samenvoeging van de paardenhouderij en de manege. Voor de beoordeling moet worden vertrokken van de vergunde situatie. De ontwikkelingsperspectieven voor zonevreemde bedrijven uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen zijn immers enkel gericht op behoorlijk vergunde bedrijven. De Raad van State heeft in het verleden geoordeeld dat een planproces niet de loutere regularisatie van een illegale situatie tot doel mag hebben. Regularisatie kan enkel het gevolg zijn van een voldragen planproces en planologische visie op een bepaald gebied. Een dergelijke planologische visie ontbreekt evenwel.

Er wordt vast[ge]steld dat de totale ruimte-inname en verharding substantieel toeneemt en dat de mogelijkheden voor recreatieve ontwikkeling op het terrein sterk worden verruimd. Ook de mogelijke intensiteit van het gebruik wordt sterk verhoogd. Dergelijke uitbreidingen staan niet meer in verhouding tot de draagkracht van de omgeving en doen de site uitgroeien tot een hoogdynamische toeristisch-recreatieve infrastructuur.

Uit bovenstaande elementen blijkt dat de beslissing van de gemeenteraad van Buggenhout strijdt met de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, het provinciaal ruimtelijk structuurplan Oost-Vlaanderen en het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Buggenhout. De gemeente moet volgens haar eigen ruimtelijk structuurplan uitgaan van een bestendiging van deze manege zoals ze bestond voor de vergunning van de paardenhouderij Sheza. Er mag daarbij worden verwacht dat de gemeente de nodige maatregelen neemt om de vergunning van 15 september 2011 voor de paardenhouderij Sheza te doen naleven.”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. De verzoekende partijen voeren in een tweede middel de schending aan van “de artikelen 4.4.24 en 4.4.25 [van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO)], van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen [RSV], van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan [GRS] van de gemeente Buggenhout en van het provinciaal ruimtelijk structuurplan [PRS] van de provincie Oost-Vlaanderen, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen [motiveringswet], van de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het motiverings-, rechtszekerheids-, en het zorgvuldigheidsbeginsel, [en de] ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag”.

4.2.1. In een *eerste middelonderdeel* verzetten de verzoekende partijen zich tegen de kwalificatie die de Vlaamse minister aan hun activiteiten geeft als “hoogdynamische” toeristisch-recreatieve infrastructuur. Zij verwijzen naar de definitie daarvan in het RSV en menen dat de verwerende partij ten onrechte de beperkende voorwaarden die de gemeente in het planologisch attest opneemt, negeert. Het bestreden besluit bevat dienaangaande geen enkele motivering en beslist zomaar tot het hoogdynamisch karakter van de ontwikkelde activiteiten. De verzoekende partijen achten deze kwalificatie volkomen foutief. In de feiten gaat het immers om een kleine, lokale manege met een maximale stallingscapaciteit van 74 paarden, waar jeugdkampen voor maximaal 50 personen georganiseerd kunnen worden, en waarvan bij de opmaak van het gemeentelijk RUP van 2006 nog werd aangenomen dat de impact “laagdynamisch” is. Met de aanvraag tot het verkrijgen van een planologisch attest wordt geenszins een capaciteitstoename van het bedrijf of een verruiming van de activiteiten beoogd. De gemeente heeft dit in het door haar verleende attest ten overvloede uitgesloten. De vooropgestelde ontwikkelingen op korte en op lange termijn wijzen niet in de richting van een evolutie naar een hoogdynamische recreatieve bedrijvigheid. Het planologisch

attest verzekert enkel het behoud van de bestaande dynamiek, met een herschikking en optimalisering van de bedrijfsactiviteiten. Het bestreden besluit houdt onvoldoende rekening met de voorwaarden van het verleende attest en met het advies van de Gecoro.

4.2.2. In het *tweede middelonderdeel* betwisten de verzoekende partijen dat het door de gemeente verleende planologisch attest strijdig zou zijn met de structuurplanning. Hun bedrijven betreffen bestaande toeristisch-recreatieve infrastructuur die volgens het RSV ook in het buitengebied ontwikkelingsperspectieven moet hebben in de vorm van een meer optimale benutting van de bestaande installaties. Bovendien wordt in het planologisch attest een bestemmingswijzigingscompensatie voorzien, waarvan de Vlaamse minister zonder toelichting stelt dat deze onvoldoende zou zijn. Ook het PRS laat op lokaal niveau een kwaliteitsvol recreatief medegebruik van de open ruimte toe, waarbij voor de betreffende deelruimte een verweving van openruimteactiviteiten is voorzien. De gemeenteraad van de gemeente Buggenhout heeft gesteld dat de door de verzoekende partijen gewenste ontwikkelingen daaraan voldoen, en het is niet aan de verwerende partij om deze afweging in de plaats van de gemeenteraad te maken. In het GRS wordt de manege van de verzoekende partijen uitdrukkelijk vermeld als een te ondersteunen recreatieve component die kan bestendig worden, wat door de verwerende partij ten onrechte wordt gelezen als een *status quo*-bepaling. “Bestendigen” moet volgens de gemeenteraad en de Gecoro van de gemeente Buggenhout spraakgebruikelijk worden geïnterpreteerd als “duurzaam maken, laten voortduren”, wat zekere ontwikkelingsmogelijkheden toelaat. Het is aan de gemeente om te bepalen wat die ontwikkelingsmogelijkheden zijn, hetgeen zij ook omstandig heeft onderbouwd. De Vlaamse minister daarentegen laat na “enige motivering te geven waarom zij van mening is dat het GRS enkel en alleen de strikte ‘bestendiging’ van de manege voor ogen had”.

4.3.1. De verzoekende partijen stellen in hun memorie van wederantwoord, wat het *eerste middelonderdeel* betreft, dat de kwalificatie van bepaalde activiteiten als hoogdynamisch niet mag berusten op “hypothetische mogelijkheden” of op “ongefundeerde veronderstellingen”, dat rekening moet worden gehouden met de door de gemeente in het planologisch attest opgelegde

voorwaarden, en dat het in de memorie van antwoord gehanteerde argument dat paardensport in open lucht “luidruchtig” zou zijn, niet voorkomt in het bestreden besluit. Voorts menen zij dat het agrarisch karakter van de omgeving geen rol speelt, dat het beweerde hoogdynamische karakter van de activiteiten evenmin kan worden afgeleid uit “de zogezegde stedenbouwkundige inbreuken” op de site, en dat niet elke wijziging van een laagdynamische activiteit impliceert dat die activiteit hoogdynamisch wordt. De omgeving kan niet getypeerd worden als een agrarisch buitengebied en er kan geen rekening worden gehouden met het gemeentelijk RUP van 2006, dat voor de gronden van de eerste verzoekende partij een recreatieve manegebestemming voorziet. Een laagdynamische activiteit kan voorts perfect gepaard gaan met de inname van ruimte, verharding en intens gebruik. Hoogdynamische activiteiten zijn daadwerkelijk grootschalig en trekken “mensen van over heel Vlaanderen naar zich toe”. Het is niet in te zien hoe “de kleinschalige manege en paardenhouderij van verzoeksters met 140 paarden een hoogdynamische toeristische-recreatieve infrastructuur zou zijn die omwille van haar intrinsieke aard een sterke verandering en dynamiek in haar omgeving teweegbrengt wat betreft het functioneren van de bestaande en ruimtelijke sociaaleconomische structuur”.

4.3.2. Inzake het *tweede middelonderdeel* betogen de verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord dat het bestreden besluit onvoldoende overtuigende motieven bevat om te kunnen besluiten tot het hoogdynamisch karakter van de ontplooiden activiteiten. Zowel de Gecoro als de gemeenteraad van de gemeente Buggenhout motiveren dat “een beperkte praktische uitbreiding van de activiteiten ter plaatse wel degelijk verenigbaar [is] met het GRS”. De houding van de verwerende partij is tegenstrijdig en merkwaardig, waar zij plots stelt dat het opzet tot regularisatie een bijkomend weigeringsmotief is, daar waar zij anderzijds stellig is in haar argumentatie dat het planologisch attest enkel werd vernietigd om reden van de strijdigheid met de structuurplanning. Een regularisatie is geenszins het hoofddoel van het aangevraagde planologisch attest en de verwerende partij toont dat overigens niet aan.

4.4.1. De verzoekende partijen stellen in hun laatste memorie, wat het *eerste middelonderdeel* betreft, dat de bestreden beslissing een aantal losse

overwegingen omtrent de inhoud van de structuurplannen bevat. Een motivering die aantoont dat er een evolutie plaatsvindt van een laag- naar een hoogdynamisch karakter is niet aanwezig. De centrale doelstelling van het planologisch attest is de kunstmatige opdeling tussen de fokactiviteit en de manege ongedaan maken. In de aanvraag tot het verkrijgen van een planologisch attest wordt tegengesproken dat de intensiteit zou opgedreven worden. Het door de gemeente verleende attest bevat ook voorwaarden die daarbij aansluiten.

4.4.2. Inzake het *tweede middelonderdeel* betogen de verzoekende partijen dat zij wel degelijk het gebrek aan concrete toetsing aan de ruimtelijke structuurplannen bekritisieren. De verwerende partij gaat slechts heel fragmentair in op de inhoud van deze plannen. Ook hier wordt een tunnelvisie gehanteerd, ditmaal ten koste van een meer evenwichtige lezing van de ruimtelijke structuurplannen.

Beoordeling

5.1. Het te dezen relevante artikel 4.4.25, § 6, VCRO voorziet erin dat de leidend ambtenaar van het departement Omgeving bij de Vlaamse regering een administratief beroep kan instellen tegen een door de gemeenteraad afgegeven planologisch attest, in zoverre dit attest “onverenigbaar is met een ruimtelijk structuurplan of een ruimtelijk beleidsplan”.

5.2. De bevoegde Vlaamse minister stelt in het bestreden besluit dat uit de toepasselijke ruimtelijke structuurplannen (RSV, PRS en GRS) blijkt dat op de site hoogstens de ontwikkeling van laagdynamische toeristisch-recreatieve infrastructuur is toegestaan. Zij is van oordeel dat verzoeksters’ activiteiten met de inwilliging van het gevraagde hoogdynamisch zullen worden.

5.3. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen voorhouden, oordeelt de Vlaamse minister niet “zomaar” dat de door het planologisch attest op de site mogelijk gemaakte ontwikkelingen een hoogdynamische recreatieve inrichting doen ontstaan.

In het bestreden besluit wordt dit standpunt onderbouwd door een verwijzing naar het in uitvoering van het GRS vastgestelde gemeentelijk RUP van 2006, waarmee de Vlaamse overheid akkoord kon gaan “voor zover het ging om de bestending van de beperkte en laagdynamische manege-activiteiten”. Gesteld wordt dat “de ontwikkelingsmogelijkheden van de manege [...] toen terdege [zijn] onderzocht en afgestemd op de ruimtelijke draagkracht van het gebied”. Afwijken van de vastgelegde planologische visie kan volgens de Vlaamse minister slechts met “een bijzondere verantwoording welke momenteel niet voorhanden is”.

Vastgesteld wordt dat ten opzichte van de planologische situatie van 2006 op de site een en ander werd gewijzigd. Zo heeft de tweede verzoekende partij zich naast de manege van de eerste verzoekende partij gevestigd, op grond van een in 2011 door de deputatie verkregen vergunning voor het oprichten van een paardenhouderij als para-agrarische activiteit in de daarvoor aangewezen gewestplanbestemming agrarisch gebied. In het bestreden besluit stelt de Vlaamse minister vast dat de voorwaarden van de vergunning voor de paardenhouderij op het terrein niet worden nageleefd, waarbij onder meer de verplichte groene bufferscheiding met de aanpalende manege nooit werd gerealiseerd. Bovenal blijkt de paardenhouderij van de tweede verzoekende partij te worden aangewend voor recreatieve doeleinden. In het bestreden besluit wordt in dit verband gesteld dat de aanvraag tot planologisch attest onder meer strekt tot “de samenvoeging van de paardenhouderij en de manege”, met “de inname van bijkomende ruimte voor recreatie in het landbouwgebied tot gevolg”.

Het bestreden besluit vervolgt dat “de totale ruimte-inname en verharding substantieel toeneemt en dat de mogelijkheden voor recreatieve ontwikkeling op het terrein sterk worden verruimd”, alsook dat “de mogelijke intensiteit van het gebruik [...] sterk [wordt] verhoogd”. Dergelijke ontwikkelingen staan volgens de Vlaamse minister “niet meer in verhouding tot de draagkracht van de omgeving en doen de site uitgroeien tot een hoogdynamische toeristisch-recreatieve infrastructuur”.

5.4. Verder kan worden vastgesteld dat op korte termijn onder meer de buitenpiste ten noordwesten van de gebouwencluster gedeeltelijk zou worden verplaatst én vergroot, dat er tussen de bestaande gebouwencluster met de grote binnenpiste en de te verruimen en verbeteren buitenpiste een publiekstribune van zes meter breed zou bijkomen over de ganse lengte van de buiten-piste van zestig meter, dat achter de nieuwe buitenpiste, en in verbinding met de refter achter de bestaande binnenpiste, op het niveau van de eerste verdieping een zwevend terras zal komen, en dat de niet bebouwbare zone achteraan de site zou worden ingericht voor outdoor-activiteiten bij de manege met een aantal constructies zoals een buitenpiste, paddock, stapmolen, longceercirkel en mestvaalt, en op de langere termijn ook nog het gebouwencomplex zou worden vernieuwd en uitgebreid tot een oppervlakte van maximaal 3.500m², en er aan de Dreef ten noordwesten van het bestaande stalvolume vooraan een parkeerveld zal komen van 700m² groot.

5.5. Gelet op wat voorafgaat, acht de Vlaamse minister de toekomstige verdere uitbreiding van de activiteiten, zoals voorzien in het door de gemeente verleende planologisch attest, op goede gronden niet verenigbaar met het in de ruimtelijke structuurplannen vooropgestelde criterium dat op de site hoogstens recreatieve activiteiten met een laagdynamisch karakter toelaatbaar zijn.

5.6. De door de gemeenteraad in het planologisch attest opgelegde voorwaarden dat de bestaande, niet vergunde buitenpiste achter de stapmolen wordt geherlokaliseerd teneinde een zo compact mogelijk geheel van gebouwen en constructies te verkrijgen, dat het achterliggend deel één aaneengesloten open zone moet vormen, dat het aantal stalplaatsen voor paarden beperkt blijft in functie van het behoud van de huidige dynamiek, en dat voldoende oppervlakte kan worden herbestemd in functie van het herstel van het planologisch evenwicht in een herbevestigd agrarisch gebied, worden door de Vlaamse minister niet “genegeerd”. Ze vermogen evenwel aan de door haar gedane vaststellingen met betrekking tot de evolutie naar een hoogdynamische recreatieve activiteit in redelijkheid geen afbreuk te doen.

5.7. Wat de toetsing aan de principes van het RSV betreft, mag het nog zo zijn dat de inrichting van de verzoekende partijen kan kwalificeren als

“bestaande” toeristisch-recreatieve infrastructuur die volgens het RSV ook in het buitengebied “ontwikkelingsperspectieven” kan hebben, dit belet niet dat de Vlaamse minister met het bestreden besluit op goede gronden kon oordelen dat “de impact op de natuurlijke en agrarische structuur” van wat de verzoekende partijen middels het planologisch attest wensen te realiseren dusdanig is dat het niet meer gaat om een toelaatbaar laagdynamisch gebeuren.

5.8. Dat in het PRS sprake is van de optie om een kwaliteitsvol recreatief medegebruik van de open ruimte mogelijk te maken met specifiek voor de deelruimte waarin Buggenhout is ingedeeld een verweving van openruimteactiviteiten, betekent nog niet dat de verzoekende partijen vrij baan kan worden verleend om hun reeds bestaande recreatiepool zoals gewenst te ontwikkelen. Terecht stelt de Vlaamse minister in het bestreden besluit vast dat het PRS op de locatie enkel laagdynamische toeristisch-recreatieve ontwikkelingen toestaat, en dat het door de gemeente verleende planologisch attest daarmee niet te verenigen is.

5.9. Wat de toetsing aan het GRS betreft, toont het gegeven dat zowel de Gecoro als de gemeenteraad van oordeel zijn dat het gevraagde planologisch kon worden ingepast mits aan een aantal voorwaarden is voldaan, nog niet aan dat het bestreden besluit de grenzen van de redelijkheid zou te buiten gaan of anderszins onwettig zou zijn, en dat de Vlaamse minister ten onrechte een schending van de structuurplanning zou hebben aangenomen.

5.10. Onterecht stellen de verzoekende partijen dat het niet kan dat de Vlaamse minister “regelrecht ingaat tegen het oordeel van de gemeenteraad en de Gecoro”. Ook het feit dat het GRS vermeldt dat de manege kan worden “bestendigd”, toont niet de onwettigheid van het door de Vlaamse minister ingenomen standpunt inzake het niet toegelaten hoogdynamische karakter van verzoeksters’ bedrijf aan. Ten slotte is het incorrect te stellen dat de Vlaamse minister nalaat “enige motivering te geven waarom zij van mening is dat het GRS enkel en alleen de strikte ‘bestendiging’ van de manege voor ogen had”.

5.11. Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

B. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6. De verzoekende partijen voeren in een eerste middel de schending aan van de “artikelen 4.4.24, 4.4.25, §6, en 4.1.1, 7° [VCRO], van artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 maart 2013 tot bepaling van de nadere regels inzake het planologisch attest [...], van de artikelen 2 en 3 van de [motiveringswet], en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het motiverings-, rechtszekerheids-, zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel, [en de] ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag”.

Zij betogen dat het niet aan de verwerende partij toekwam om in het kader van het administratief toezicht te beoordelen of hun bedrijf al dan niet hoofdzakelijk vergund is, nu haar beoordelingsbevoegdheid decretaal “beperkt is tot de verenigbaarheid van het planologisch attest met een ruimtelijk structuurplan of een ruimtelijk beleidsplan”. De lokale overheid is het best geplaatst om over de vergunningstoestand van een bedrijf een oordeel te vellen. In de mate dat de overwegingen in het bestreden besluit over de vergunningstoestand van het bedrijf te beschouwen zijn als een motief ter vernietiging van het door de gemeente verleende positief planologisch attest, begaat de minister dan ook een onwettigheid.

Voorts betogen de verzoekende partijen dat hun bedrijf wel degelijk moet worden beschouwd als hoofdzakelijk vergund. Dit begrip impliceert immers dat “de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn”, en in het bestreden besluit zijn “geen redenen terug te vinden [...] die tot het besluit zouden kunnen leiden dat deze activiteiten en bedrijfsgebouwen niet hoofdzakelijk vergund zouden zijn”. De Vlaamse minister bedient zich van weinig meer dan “enkele losse vaststellingen en vooral veronderstellingen” om te besluiten tot het niet hoofdzakelijk vergund zijn van het bedrijf. Wat in het bijzonder de activiteiten van de tweede verzoekende partij

betreft, is het bedrijf hoofdzakelijk vergund nu voor de paardenfokkerij een vergunning voorhanden is en zeker de voor die bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund zijn. De haag tussen de bedrijfssites van de beide verzoekende partijen is in alle redelijkheid te beschouwen als slechts een bijkomstig element van de ter plaatse uitgeoefende activiteiten. De omstandigheid dat de loopstallen voor veulens en merries en voor de tweejarigen in de paardenstoeterij niet werden uitgevoerd doet geen afbreuk aan de werking van het bedrijf als paardenfokkerij. Ten slotte wordt in het bestreden besluit onvoldoende ingegaan op de vaststellingen van de Gecoro en de gemeenteraad van de gemeente Buggenhout over het hoofdzakelijk vergund zijn van het bedrijf.

Beoordeling

7.1. De overwegingen van het bestreden besluit, in het kader van de beschrijving van de feitelijke en vergunningensituatie van de aanwezige bedrijvigheid, “dat de situatie op vandaag geenszins als behoorlijk vergund kan worden beschouwd” en dat de aan de tweede verzoekende partij in 2011 door de deputatie verleende vergunning voor een para-agrarische uitbating niet werd nageleefd, “waardoor het hoofdzakelijk vergund karakter van paardenhouderij Sheza in vraag kan worden gesteld”, betreffen geen dragende motieven van het bestreden besluit. Het dragend motief betreft de strijdigheid van het gevraagde met de geldende structuurplanning ingevolge het niet toegelaten hoogdynamisch karakter van verzoeksters’ bedrijf. In dit verband zij verwezen naar de beoordeling van het tweede middel hiervoor (randnummer 5.1 en volgende).

7.2. Verzoeksters’ uitgangspunt dat de bestreden beslissing steunt op het niet hoofdzakelijk vergunde karakter van de gebouwen en constructies op hun site, waardoor het bestreden besluit niet zou kunnen ingepast worden in de onder randnummer 5.1 vermelde decreetbepaling, kan dan ook geen bijval vinden.

7.3. Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

8.1. De verzoekende partijen voeren in een derde middel de schending aan van de “artikelen 2 en 3 van de [motiveringswet] en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald de hoorplicht, het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel alsook de schending van de redelijke termijn, [en de] ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag”.

8.2.1. In een *eerste middelonderdeel* voeren de verzoekende partijen aan dat zij in het kader van de door de leidend ambtenaar bij de Vlaamse minister ingestelde beroepsprocedure een verweernota hebben ingediend waarvan niet blijkt dat ermee rekening is gehouden. De Vlaamse minister heeft integendeel “klakkeloos” de visie van de leidend ambtenaar overgenomen.

8.2.2. In het *tweede middelonderdeel* wijzen de verzoekende partijen erop dat het beroep van de leidend ambtenaar bij de Vlaamse minister dateert van 18 maart 2019, waarna een hoorzitting werd georganiseerd op 11 juni 2019 en er vervolgens een “radiostilte” volgde tot 18 mei 2020. Gedurende die periode bevonden de verzoekende partijen zich in “een rechtsonzekere situatie [...] waarbij zij geen mogelijkheid hadden om de toekomstige vergunningsmogelijkheden van hun activiteiten in te schatten”. Er is geen enkele reden voorhanden waarom de verwerende partij er zolang heeft over gedaan om tot een beslissing te komen.

8.3. Wat het *tweede middelonderdeel* betreft, betogen de verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord dat een beslissing van slechts zes pagina’s erop wijst dat de zaak niet in die mate complex is dat het allemaal zo lang moest duren. De situatie van de verzoekende partijen gedurende die tijd was wel degelijk precair, nu zij geen enkel vooruitzicht hadden op toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden. De rechtsonzekerheid is aan henzelf niet verwijtbaar, nu het “inherent [is] aan een planologisch attest dat het voorwerp van dit attest en de vooropgestelde doelstellingen niet volledig in

overeenstemming zouden zijn met de geldende stedenbouwkundige voorschriften of RUP's".

Beoordeling

9.1.1. In hun "schriftelijke opmerkingen" die de verzoekende partijen naar aanleiding van de op 11 juni 2019 gehouden hoorzitting aan de verwerende partij hebben bezorgd, wordt voornamelijk ingegaan op de verenigbaarheid van het door de gemeenteraad verleende positief planologisch attest met het GRS.

Bezwaarlijk kan worden voorgehouden dat het bestreden besluit die kritiek niet ontmoet. Integendeel licht de Vlaamse minister erin toe waarom het planologisch attest niet te verenigen is met de in het GRS vervatte principes, die wat betreft de site werden doorvertaald in het gemeentelijk RUP van 2006, en waarvan volgens de Vlaamse minister niet kan worden afgeweken zonder "bijzondere verantwoording". In het bestreden besluit lezen de verzoekende partijen waarom de aanspraken die zij in hun "schriftelijke opmerkingen" lieten gelden niet worden gevolgd, en waarom de Vlaamse minister er op dat punt een andere mening op nahoudt dan de gemeenteraad van de gemeente Buggenhout en de Gecoro.

Er valt niet in te zien waarom het hoorrecht van de verzoekende partijen zou geschonden zijn, nu zij werden gehoord en zij hun argumenten ook schriftelijk hebben kunnen overmaken.

9.1.2. Het eerste middelonderdeel wordt verworpen.

9.2.1. Wat de aangevoerde schending van de redelijketermijneis betreft, staat het aan de verzoekende partijen om, rekening houdend met de concrete omstandigheden van de zaak, aan te tonen dat de verwerende partij deze vereiste geschonden heeft door na 14 maanden over het beroep uitspraak te doen.

9.2.2. De verzoekende partijen voldoen niet aan die bewijslast. Zij komen niet verder dan te poneren dat zij al die tijd in "een rechtsonzekere situatie"

verkeerden, “waarbij zij geen mogelijkheid hadden om de toekomstige vergunningsmogelijkheden van hun activiteiten in te schatten”, en dat hun situatie “precair” was omdat zij “geen enkel vooruitzicht hadden op toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden”. Dat de verzoekende partijen moeten wachten op het resultaat van de beroepsprocedure is het lot dat iedere rechtsonderhorige bij een dergelijke procedure dient te ondergaan, het toont nog geen schending van de redelijketermijneis aan. Ten andere hebben de verzoekende partijen, ondanks de “radiostilte” waarvan zij stellen het slachtoffer te zijn geweest, het niet nodig gevonden om bij het bestuur navraag te doen over de evolutie van hun dossier.

9.2.3. Het tweede middelonderdeel is ongegrond.

9.3. Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

10. De middelen zijn ongegrond gebleken. Het beroep moet hoe dan ook verworpen worden.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventien februari tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust