

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 20 april 2023 met nummer RvVb-A-2223-0775

in de zaken met rolnummers 2122-RvVb-0647-A (zaak I) en 2122-RvVb-0650-A (zaak II)

Verzoekende partij (zaak I) **de leidend ambtenaar van het departement LANDBOUW EN VISSERIJ**

vertegenwoordigd door advocaten Steve RONSE en Deborah SMETS

met woonplaatskeuze te 8500 Kortrijk, Beneluxpark 27B

Verzoekende partij (zaak II) **de leidend ambtenaar van het departement OMGEVING**

vertegenwoordigd door advocaat Konstantijn ROELANDT

met woonplaatskeuze te 2221 Heist-op-den-Berg, Dorpsstraat 91

Verwerende partij (zaken I en II) **de provincie LIMBURG**  
**vertegenwoordigd door de deputatie van de provincieraad**

met zetel te 3500 Hasselt, Universiteitslaan 1

Tussenkomende partijen (zaken I en II) **1. Xavier LECLAIR**

vertegenwoordigd door advocaten Yves LOIX en Nele ANSOMS met woonplaatskeuze te 2600 Antwerpen-Berchem, Borsbeeksebrug 36 bus 9

**2. het college van burgemeester en schepenen van de stad SINT-TRUIDEN**

vertegenwoordigd door advocaat Bert BEELEN

met woonplaatskeuze te 3000 Leuven, Justus Lipsiusstraat 24

## **I. Voorwerp van het beroep**

De verzoekende partijen (I en II) vorderen door neerlegging in het digitaal loket op 29 april 2022 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 16 maart 2022, waarmee aan de eerste tussenkomende partij een omgevingsvergunning wordt verleend voor het plaatsen van vier zelfvoorzienende houten eco design cabins ('Slow Cabins') voor een laagdynamische, recreatieve, inclusief landbouwverbredende activiteit (omgevingsnummer: 2021061771).

De verwerende partij heeft het bestuurlijk beroep van de verzoekende partijen (I en II) tegen de beslissing van de tweede tussenkomende partij van 17 september 2021 niet ingewilligd.

Het project ligt in 3803 Sint-Truiden aan Park 1 en heeft als kadastrale omschrijving afdeling 6, sectie A, nummers 89, 104, 103, 106K.

## **II. Rechtspleging**

De verwerende partij bezorgt het administratief dossier en dient een antwoordnota in. De tussenkomende partijen dienen een schriftelijke uiteenzetting en de verzoekende partijen dienen een wederantwoordnota in.

De procespartijen werden opgeroepen voor de zitting van 23 februari 2023.

In de zaak gekend onder het rolnummer 2122-RvVb-0647-A (zaak I) hebben de procespartijen ingestemd met het schriftelijk behandelen en in beraad nemen van de zaak met toepassing van artikel 85, §3 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (hierna: Procedurebesluit).

In de zaak gekend onder het rolnummer 2122-RvVb-0650 (zaak II) verschijnen de verzoekende partij, de eerste en tweede tussenkomende partij op de zitting. Advocaat Anton ROMBAUT, die *loco* advocaat Konstantijn ROELANDT aanwezig is voor de verzoekende partij, advocaat Ellen VOORTMANS, die *loco* advocaten Yves LOIX en Nele ANSOMS verschijnt voor de eerste tussenkomende partij en advocaat Hans-Kristof CARÊME, die *loco* advocaat Bert BEELEN verschijnt voor de tweede tussenkomende partij, zijn gehoord. De verwerende partij verschijnt schriftelijk.

### III. Feiten

Op 30 april 2021 vraagt de eerste tussenkomende partij een omgevingsvergunning aan voor 'het plaatsen van vier zelfvoorzienende houten eco design cabins (*"Slow Cabins"*) voor een laagdynamische, recreatieve, inclusief landbouwverbredende activiteit' gelegen in 3803 Sint-Truiden aan Park 1.

Het project voorziet de plaatsing van vier houten cabines voor verblijfstoerisme van elk 30 m<sup>2</sup> (3 m op 10 m, hoogte 2,8 m). De cabines worden geplaatst op 50 cm boven het maaiveld op twaalf funderingspalen per cabine (totale hoogte boven het maaiveld: ongeveer 3,9 m). Het gevelmateriaal is donker hout en de cabines worden uitgerust met zonnepanelen op het dak en een individuele waterzuiveringsinstallatie met lava en substraatlagen (iba) (4 m op 1 m, hoogte 1 m). De cabines worden vrijstaand ingeplant op een landbouwperceel. Het hemelwater infiltreert ter plaatse en het bestaand terreinprofiel wordt niet gewijzigd. Het vuil water (douche, keuken, lavabo) wordt via de individuele afvalwaterzuiveringsinstallatie ter plaatse geloosd. Er wordt geen water van toiletten geloosd, maar er wordt gewerkt met droogtoiletten waarvan het toiletafval wordt afgevoerd door het onderhoudsteam. De gasten kunnen de cabines te voet bereiken via een onverhard padje. Er is geen parkeergelegenheid bij de cabines.

De percelen liggen deels in natuurgebied en deels in landschappelijk waardevol agrarisch gebied (gewestplan 'St. Truiden-Tongeren'). De geplande stedenbouwkundige handelingen situeren zich volledig in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek dat loopt van 17 juni 2021 tot en met 16 juli 2021 worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het Departement Landbouw en Visserij adviseert op 16 juli 2021 ongunstig.

De tweede tussenkomende partij verleent op 17 september 2017 een omgevingsvergunning aan de eerste tussenkomende partij, op andersluidend advies van de gemeentelijke omgevingsambtenaar.

Tegen die beslissing tekenen de verzoekende partijen op 26 oktober 2021 (zaak II) en op 28 oktober 2021 (zaak I) bestuurlijk beroep aan bij de verwerende partij.

Het Departement Landbouw en Visserij adviseert op 26 november 2021 opnieuw ongunstig.

De tweede tussenkomende partij adviseert op 7 december 2021 gunstig.

Op 5 januari 2022 dient de eerste tussenkomende partij een nota in met repliek op het bestuurlijk beroep van de verzoekende partijen.

De provinciale omgevingsambtenaar adviseert in zijn verslag van 14 januari 2022 om het beroepen in te willigen en de omgevingsvergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 18 januari 2022 legt de eerste tussenkomende partij via het omgevingsloket nog een schriftelijke toelichting neer.

De verwerende partij verklaart de beroepen op 16 maart 2022 ongegrond en verleent aan de eerste tussenkomende partij de gevraagde omgevingsvergunning.

Dat is de bestreden beslissing.

#### **IV. Samenvoeging**

De procedures gekend onder de rolnummers 2122-RvVb-0647 en 2122-RvVb-0650 hebben betrekking op dezelfde bestreden beslissing en in de zaken worden een aantal soortgelijke middelen aangevoerd. De verschillende beroepen tot vernietiging noodzaken dus een beoordeling van middelen met eenzelfde opzet over dezelfde bestreden beslissing zodat er redenen zijn tot samenvoeging (artikel 15 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges - hierna: DBRC-decreet en artikel 11, tweede lid Procedurebesluit).

Met het oog op een goede rechtsbedeling worden de twee zaken samengevoegd.

#### **V. Onderzoek van de middelen**

##### **A. Eerste middel (zaken I en II)**

*Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partijen roepen de schending in van:

- artikel 4.4.4, §1 en §3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO),
- artikel 63/1, tweede lid van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna: Omgevingsvergunningsdecreet),
- de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet) en
- de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Ze voeren aan dat het aangevraagde niet voldoet aan de decretale voorwaarden om van de agrarische gewestplanbestemming af te wijken in het kader van recreatief medegebruik en dat de verwerende partij bij haar oordeel tot het tegendeel niet tegemoet is gekomen aan haar verstrengde motiveringsplicht.

Ze wijzen er op dat artikel 4.4.4, §1 VCRO een uitzonderingsbepaling is, die restrictief moet te worden geïnterpreteerd en waarvan slechts toepassing kan worden gemaakt als de aangevraagde handelingen gericht zijn op het recreatief medegebruik en slechts een beperkte impact hebben waardoor de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang wordt gebracht.

Volgens de verzoekende partij in zaak I is er geen sprake van medegebruik omdat de aangevraagde recreatieve activiteiten niet ondergeschikt zijn aan de agrarische activiteit. Door het in de vergunde aanvraag beoogde gebruik van de percelen zullen de percelen niet meer volwaardig voor het landbouwdoel gebruikt kunnen worden. Het gaat over meer dan enkel de 30 m<sup>2</sup> die ingenomen wordt voor de plaatsing van de cabines.

Volgens de beide verzoekende partijen hebben de handelingen vervolgens evenmin een beperkte impact. Ze verwijzen daarvoor naar het negatief advies van het Departement Landbouw en Visserij en van de provinciale omgevingsambtenaar. Ze wijzen daarvoor op het vast karakter van de constructies, de permanente inname van de landbouwgrond, gedurende een periode van vier jaar, en naar de verrommeling van het landschap. Dit alles brengt de agrarische bestemming in het gedrang.

Ze zijn van oordeel dat de verwerende partij de inhoud van voormelde adviezen niet beantwoordt, betwist of weerlegt. Het louter verwijzen naar een algemeen antwoord op een parlementaire vraag door de bevoegde minister, welke de inhoud van de verleende adviezen niet ontkracht, is volgens de verzoekende partijen niet afdoende, minstens getuigt het oordeel van de verwerende partij niet van een zorgvuldige noch redelijke toets aan de

beoordelingscriteria van artikel 4.4.4, §1 VCRO. In dat verband lichten ze toe dat er sprake is van een interne tegenstrijdige motivering waar de verwerende partij overweegt dat er een beperkte permanente inname van landbouwgrond is voor een duur van vier jaar. Ook wordt enkel rekening gehouden met de oppervlakte van de cabines zelf, maar niet met de opstelling van een verwerkingssysteem voor water, een niet-in-oppervlakte-bepaalde zitzone en de aanleg van toegangswegen. Nog, geeft de verwerende partij aan 'geen zekerheid te hebben' dat er slechts een beperkte impact zou zijn. De verwerende partij onderzoekt niet of de grond waarop de diverse cabines geplaatst worden zich zal kunnen herstellen en terug inzetbaar zal zijn voor de agrarische functie.

2.

De verwerende partij citeert de bestreden beslissing. Ze stelt dat ze wel degelijk de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.4, §1 VCRO zorgvuldig heeft beoordeeld. Op grond van onder andere het beperkt ruimtebeslag en de inplanting van de cabines op de uithoeken van het landbouwperceel in bufferzone ten aanzien van het aanpalende natuurgebied stelt ze vastgesteld te hebben dat de cabines slechts een beperkte impact hebben en dus de verwezenlijking van de hoofdbestemming niet in het gedrang zullen brengen.

Daarnaast antwoordt ze dat de memorie van toelichting bij artikel 4.4.4, §1 VCRO zelf aangeeft dat de voorbeelden van recreatief medegebruik met een beperkte impact niet limitatief zijn en dat elke vorm van recreatief medegebruik ook geval per geval moet worden beoordeeld in de concrete omgeving. Ze licht toe dat de cabines slechts een beperkt volume hebben en slechts een beperkte oppervlakte innemen. Bovendien verhindert de inplanting van de cabines niet dat de percelen nog kunnen worden gebruikt voor landbouw, aangezien nog een groot aaneengesloten geheel van de percelen gebruikt kan worden om gewassen te telen of als grasland te worden voorzien.

Ze voert ook aan dat ze het laagdynamisch karakter van de verblijfsmogelijkheid in acht heeft genomen, zodat de beperkingen die gelden voor hoogdynamische activiteiten geen toepassing vinden. Niettemin stelt ze de vergunning toch in de tijd te hebben beperkt om de impact van de cabines nog verder te verminderen.

3.

3.1

Ook de eerste tussenkomenende partij citeert de bestreden beslissing. Daaruit blijkt volgens haar dat de verwerende partij de beperkte impact van het aangevraagde terecht kon afleiden uit het beperkte ruimtebeslag en uit de tijdelijkheid van de ingreep. Met de aanleg van

toegangswegen moet geen rekening gehouden worden, aangezien de aanvraag geenszins de aanleg van enige toegangsweg bevat. Ook het gegeven dat het plaatsen van permanente constructies door de parlementaire voorbereiding uitdrukkelijk zou zijn uitgesloten van het toepassingsgebied van de afwijkingsmogelijkheid van artikel 4.4.4, §1 VCRO is irrelevant, omdat dit enkel hoogdynamische activiteiten betreft.

Ook blijkt volgens de eerste tussenkomende partij uit de bestreden beslissing dat de verwerende partij oordeelt dat de exploitatie van het landbouwperceel niet in het gedrang komt. Daarvoor verwijst de verwerende partij naar de Vlaamse Beleidsnota 2019-2024 en naar een recente parlementaire interpellatie van de bevoegde minister. Daarnaast verwijst ze naar en citeert ze uitgebreid uit de nota die ze tijdens de bestuurlijke beroepsprocedure heeft neergelegd als antwoord op de bestuurlijke beroepschriften.

Ten slotte wijst de eerste tussenkomende partij erop dat, zelfs bij een verstrenge motiveringsplicht, niet alle argumenten uit het bestuurlijk beroepschrift en uit de beroepsadviezen puntsgewijs moeten worden behandeld. Uit de bestreden beslissing blijkt duidelijk dat het aangevraagde volgens de verwerende partij uitdrukkelijk in aanmerking komt om op grond van artikel 4.4.4, §1 VCRO vergund te kunnen worden: het gaat om een handeling met een beperkte impact (op grond van het zeer beperkte ruimtebeslag en de tijdelijkheid van de ingreep) die de realisatie van de landbouwbestemming niet in het gedrang brengt. Samen met het gehele administratieve dossier, met inbegrip van haar nota ter weerlegging van het beroep, blijkt duidelijk het standpunt van de verwerende partij op grond waarvan de toelaatbaarheid wordt ingeschat. Ook de elementen uit het verslag van de provinciale omgevingsambtenaar en uit het advies van het Departement Landbouw en Visserij worden duidelijk behandeld in de bestreden beslissing. Er is volgens haar voldaan aan de motiveringsplicht.

### 3.2

Volgens de tweede tussenkomende partij heeft de verwerende partij in alle redelijkheid beslist dat de algemene bestemming van het gebied niet in het gedrang wordt gebracht en heeft ze in dit verband uitdrukkelijke en afdoende gemotiveerd. Voor het laagdynamisch karakter van het aangevraagde, waarnaar ook in de bestreden beslissing wordt verwezen, wijst de tweede tussenkomende partij naar de toelichting van dat begrip in de memorie van toelichting bij de VCRO. Op grond hiervan vindt het aangevraagde zijn gelijke niet in de voorbeelden die in de memorie van toelichting worden aangehaald (zoals motorcross of een festival) en brengt het aangevraagde geen aanzienlijke hinder op het vlak van milieu, geluid, uitzicht met zich. Om

dezelfde redenen is er geen sprake van een te grote interferentie met de omgeving. De duur van de vergunning is bovendien beperkt tot 4 jaar.

4.

In hun wederantwoordnota herhalen de verzoekende partijen grotendeels de argumenten uit hun verzoekschriften. In zaak II verwijst de verzoekende partij bijkomend nog naar rechtspraak van de Raad, waaruit moet blijken dat de Raad de afwijkingsmogelijkheid van artikel 4.4.4, §1 VCRO zeer beperkend interpreteert en dat een bondige motivering van een vergunningsbeslissing absoluut niet evident is wanneer er wordt afgeweken van niet-bindende adviezen.

### *Beoordeling door de Raad*

#### 1. Ontwikkelde wettigheidskritiek

De verzoekende partijen voeren in essentie aan dat de aangevraagde cabines niet voldoen aan de voorwaarden uit artikel 4.4.4, §1 VCRO om van de agrarische gewestplanbestemming af te wijken in het kader van recreatief medegebruik. Minstens heeft de verwerende partij bij haar oordeel tot het tegendeel de ongunstige beroepsadviezen niet op afdoende wijze weerlegd.

#### 2. Relevante regelgeving

##### 2.1

Een vergunning moet worden geweigerd als het aangevraagde onverenigbaar is met stedenbouwkundige voorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken (artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, a) VCRO).

De gewestplannen bevatten stedenbouwkundige voorschriften, zoals bedoeld door artikel 1.1.2, 13° VCRO en artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, a) VCRO.

Het vergunningverlenend bestuursorgaan heeft als taak na te gaan welke de toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften zijn, en vervolgens of een aanvraag er al dan niet mee verenigbaar is. Als de aanvraag onverenigbaar is met de voorschriften van het toepasselijke gewestplan, moet de aanvraag geweigerd worden, tenzij op geldige wijze wordt afgeweken van de betrokken voorschriften.



## 2.2

De 'agrarische gebieden' zijn volgens artikel 11 van het Inrichtingsbesluit 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.”

Artikel 4.4.4, §1, eerste lid VCRO voorziet in een voor alle bestemmingsgebieden geldende afwijkingsregeling voor sociaal-cultureel of recreatief medegebruik en luidt:

“In alle bestemmingsgebieden kunnen, naast de handelingen die gericht zijn op de verwezenlijking van de bestemming, ook handelingen worden vergund die gericht zijn op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik, voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

Voor niet van vergunningsplicht vrijgestelde handelingen die verbonden zijn met occasionele of hoogdynamische sociaal-culturele of recreatieve activiteiten, kan slechts een tijdelijke omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen worden afgeleverd, of een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen onder de voorwaarde dat de betrokken handelingen slechts gedurende een specifieke periode of op bepaalde momenten aanwezig kunnen zijn.

Sociaal-culturele of recreatieve activiteiten waarvan de inrichtingen een omgevingsvergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit vereisen, kunnen slechts op occasionele basis worden toegestaan.”

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid (*Parl.St. VI.Parl.*, 2008-09, nr. 2011/1, 139.) wordt met betrekking tot de bepaling die thans is opgenomen in artikel 4.4.4, § 1, eerste lid VCRO, gesteld dat ze aansluit bij artikel 145sexies, §2, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, zoals ingevoerd bij decreet van 22 april 2005. De memorie van toelichting bij dit laatste decreet bevat volgend relevant onderdeel (*Parl.St. VI.Parl.* 2004-05, nr. 233/1, 8-12):

“In het nieuwe artikel 145sexies, §2, wordt een analoge oplossing uitgewerkt. Er wordt bepaald dat overal naast de werkzaamheden, handelingen en wijzigingen gericht op de realisatie van de bestemming ook activiteiten, werkzaamheden, handelingen en wijzigingen toegelaten zijn,

gericht op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik, voorzover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

De impact kan beperkt zijn door (niet limitatief):

- het beperkte ruimtebeslag (dat geldt bijvoorbeeld voor lijnvormige infrastructuren, zoals wandelwegen, ruiterspaden en fietspaden of infrastructuur met een kleine oppervlakte, zoals een picknicktafel, een zitbank, een informatiebord);
- de tijdelijkheid van de ingreep (zoals bij een occasionele motorcross in agrarisch gebied, die bijvoorbeeld maximaal 3 keer per jaar wordt gehouden);
- de afwezigheid van weerslag op het terrein (zoals bij het overvliegen van een agrarisch gebied met modelvliegtuigen, of het waterskiën op een zone voor waterweg).

Voor niet van stedenbouwkundige vergunningsplicht vrijgestelde werkzaamheden, handelingen of wijzigingen die verbonden zijn met occasionele of hoogdynamische sociaal-culturele of recreatieve activiteiten, kan slechts een tijdelijke stedenbouwkundige vergunning worden afgeleverd, of een stedenbouwkundige vergunning met als voorwaarde dat de betrokken werkzaamheden, handelingen of wijzigingen slechts gedurende een specifieke periode of op bepaalde momenten aanwezig kunnen zijn. Daarna moet het terrein uiteraard in de oorspronkelijke staat worden hersteld.

Sociaal-culturele of recreatieve activiteiten die onderworpen zijn aan de milieuvergunningsplicht (klasse I of II) kunnen hoe dan ook slechts op occasionele basis worden toegestaan. Dit betekent niet dat meldingsplichtige (klasse III) of niet door VLAREM ingedeelde inrichtingen op permanente basis kunnen worden toegestaan. Een evaluatie geval per geval is nodig.

Enkele voorbeelden van zaken die onder het toepassingsgebied vallen, zijn:

- het plaatsen van een zitbank in agrarisch gebied, bosgebied of natuurgebied;
- het plaatsen van een vogelkijkhut in natuurgebied;
- het aanleggen van een fietspad of wandelpad in agrarisch gebied, bosgebied of natuurgebied;
- het plaatsen van een fit-o-meter in bosgebied;
- het organiseren van een eenmalig jaarlijks popfestival in agrarisch gebied, waarbij de periode vanaf de voorbereiding tot aan het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand slechts enkele weken duurt;
- het organiseren van een festival in parkgebied (voor zover dit al niet als bestemmingsconform kan worden geacht gezien de sociale functie die het koninklijk besluit van 28 december 1972 inzake de gewestplannen toeschrijft aan de parken);
- het tijdelijk en occasioneel opzetten van een tentenkamp van een jeugdbeweging in agrarisch gebied;

- het organiseren van een eenmalige karting in open lucht op de parking van een fabriek in industriegebied;
- het organiseren van een mountainbikewedstrijd in agrarisch gebied of bosgebied;
- het organiseren van een occasionele motorcross in agrarisch gebied na de oogst van de landbouwgewassen, onder analoge beperkingen opgenomen in de betwiste omzendbrief RO 99/01 van 2 maart 1999 van minister Eddy Baldewijns.

Enkele voorbeelden van zaken die niet onder het toepassingsgebied vallen, zijn:

- het organiseren van een occasionele motorcross of een popfestival in natuurgebied (dergelijke evenementen hebben weliswaar een occasioneel karakter, maar de impact op het natuurgebied kan niet beperkt worden genoemd, zodat de realisatie van de algemene bestemming in het gedrang wordt gebracht);
- het aanleggen van een permanente omloop voor motorcross in agrarisch gebied (geen occasioneel karakter en geen beperkte impact);
- het organiseren van activiteiten waarvoor bepaalde gronden op permanente basis gehuurd worden en daardoor aan hun bestemming onttrokken worden, ook al zouden de activiteiten op zich slechts occasioneel plaats hebben;
- het plaatsen van permanente vaste constructies (zoals verhardingen en gebouwtjes) in agrarisch gebied ten behoeve van de modelvliegerij;
- het aanleggen van een voetbalveld in agrarisch gebied (de realisatie van de algemene bestemming wordt in het gedrang gebracht). “

### 2.3

Wanneer er doorheen de bestuurlijke procedure adviezen zijn geformuleerd over een relevant en te beoordelen aspect, moet de verwerende partij bijzondere aandacht hebben voor deze argumenten. Dit betekent evenwel niet dat ze ertoe gehouden is punt voor punt op elk beroepsargument of op elk argument van een niet-bindend advies te antwoorden.

De formele motiveringsplicht zoals vervat in de Motiveringswet gebiedt haar wel, als orgaan van actief bestuur, op een duidelijke manier de redenen te vermelden die geleid hebben tot het nemen van haar beslissing. De Raad kan in zijn beoordeling enkel met de formeel in de beslissing tot uiting gebrachte motieven rekening houden en kan geen rekening houden worden met aanvullende argumentatie in latere procedurestukken.

Het beginsel van de materiële motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, en zoals het ook in artikel 3 van de Motiveringswet wordt opgenomen vereist bovendien dat de genomen beslissing gedragen wordt door motieven die in feite juist en in rechte aanvaardbaar zijn. Dit betekent dat de genomen beslissing moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan met de vereiste zorgvuldigheid is vastgesteld en die in rechte als

verantwoording voor die beslissing in aanmerking kunnen worden genomen. Die motieven moeten met andere woorden relevant en pertinent zijn, met de vereiste zorgvuldigheid en redelijk zijn vastgesteld voor zover de verwerende partij in dat verband over enige appreciatiebevoegdheid beschikt.

### 3. Beoordeling van het middel ten gronde

#### 3.1

In het oorspronkelijk aanvraagdossier, zoals opgeladen op het omgevingsloket, geeft de eerste tussenkomende partij een uitgebreide beschrijving van haar activiteiten in het algemeen en van de aanvraag die tot de bestreden beslissing geleid heeft in het bijzonder. Zo overweegt ze onder meer wat volgt:

“Het bedrijf Slow Cabins® ondersteunt landbouwers bij het opzetten van nieuwe agrotouristische en landbouwverbredende activiteiten in Vlaanderen. Concreet helpt het bedrijf landbouwers om zelfvoorzienende ecodesign cabins als tijdelijke en mobiele constructie te plaatsen en verhuren in niet-kwetsbare natuurlijke omgeving op minder dan 2 uur rijden van Belgische grootsteden. In een ‘Slow Cabin’ verblijven gestresseerde stedelingen voor max. 2 nachten (kortverblijven) met als doel om (1) in rust, stilte en privacy even te kunnen onthaasten van alle dagelijkse drukte en stress en (2) met respect voor de omgeving het lokale landschapsleven te herontdekken en waarderen. Meer info en foto’s op [www.slowcabins.be](http://www.slowcabins.be).

(...)

Elk van de vier Slow Cabins wordt op een subtiele en gecamoufleerde manier ingeplant op grasland enerzijds en op de uithoek van akkerveld anderzijds, telkens aan de rand maar op voldoende veilige afstand van de bosrand. De houten constructie beschikt over een beperkt volume en gaat door haar doordacht, esthetisch houten gevelmateriaal en specifiek eco design, optimaal op in de natuur met een minimale impact op de omgeving als gevolg. Dankzij de plaatsing op schroefpalen is de impact op de ondergrond minimaal, ‘zweeft’ de cabin boven de grond en kan lucht rondom en onder de Slow Cabin circuleren en kan water onverstoord de bodem indringen.

De Slow Cabin betreft een laagdynamische recreatieve activiteit voor kortverblijven (max. 2 personen per verblijf) met minimale impact op de omgeving die de algemene basisbestemming van het gebied ten volle respecteert en nooit in het gedrang brengt.

(...)

Het goed bevindt zich in agrarisch landschappelijk waardevol gebied. De eco cabins worden geplaatst op uithoeken van on(der)gebruikte landbouwpercelen behorende tot het Kasteel van Duras, in de omgeving tussen de Duraslaan en Kasteellaan aan noordelijke en westelijke zijde, alsook aan de Uilenkotbeek en Logebeek als oostelijke zijde.

(...)

Het is de wens van de landbouwer en vergunningsaanvrager om de cabins -in overeenstemming met de lokale visie van de gemeente- gedurende een periode van +- 4 jaar ter plaatse te behouden.”

### 3.2

Op 26 november 2021 adviseert het Departement Landbouw en Visserij ongunstig op grond van onder meer de volgende overwegingen:

“De aanvraag heeft geen betrekking op agrarische of para-agrarische activiteiten. Het betreft namelijk het uitvoeren van louter recreatieve activiteiten, nl logies, niet gekoppeld aan een landbouwbedrijf. Het feit dat de cabins voorzien worden op een perceel landbouwgrond is niet voldoende om te spreken van hoevertoerisme of landbouwverbreding. Bovendien worden de cabins ook niet opgericht nabij een landbouwbedrijfszetel maar komen deze solitair voor in het landschap. Er is dus geen enkele link met het betrokken landbouwbedrijf, noch is er enige vorm van contact tussen landbouwer en de logees. Het concept van Slow Cabins is in feite niet meer of niet minder dan een tijdelijk recht van opstal voor louter recreatieve doeleinden waarbij de landbouwer een opstalvergoeding verkrijgt.

De beschrijvende nota waarbij aangehaald wordt dat deze cabins op de rand van de landbouwpercelen worden ingeplant en bijgevolg geen impact hebben op de landbouwbedrijfsvoering kan evenmin worden bijgetreden. De betrokken perceelsranden zijn wel degelijk als dusdanig aangegeven door de betrokken landbouwer, hetzij als landbouwperceel met gewassen, hetzij als akkerrand met al dan niet een beheerovereenkomst. Er is dus bijgevolg een permanente inname van uitgebate landbouwgrond door de slow cabin, de waterzuivering en een terrein errond waarvan op basis van de plannen niet duidelijk is hoe omvangrijk dit terrein is. Er kan bijgevolg géén gebruik gemaakt worden van de afwijkingmogelijkheden zoals voorzien in art. 4.4.4, §1 VCRO, waarbij wordt gesteld dat in alle bestemmingsgebieden – onder voorwaarden – handelingen kunnen worden vergund die gericht zijn op het sociaal-cultureel of recreatief medegebruik aangezien er hier geen link is met de landbouw en het terrein permanent uit professioneel landbouwgebruik is.

Er is bijgevolg geen enkel vergunningsgrond voor de aangevraagde constructies.

Het oprichten van nieuwe constructies zoals ‘slow cabins’ of ‘tiny houses’ her en der in het agrarisch gebied kan absoluut niet worden toegestaan en zou leiden tot een te vermijden precedent. Dergelijke recreatieve containers horen geenszins thuis in het agrarisch gebied en zeker niet wanneer deze niet aansluitend bij een bedrijfserf worden opgericht. Er is geen enkel zicht op de werkelijke impact van dit soort logies mbt afvalwater en restafval, hinder, ongeoorloofd gebruik van het naastgelegen landbouwperceel, schade aan veldgewassen. Het

departement benadrukt dat binnen agrarisch gebied enkel logiesgelegenheid kan worden toegelaten indien deze een integrerend deel uitmaakt van een landbouwbedrijf. Dit is het geval indien de logies fysisch geïntegreerd zijn in het bedrijf, of een integrerend deel uitmaken van het gebouwencomplex van het bedrijf. “

Ook de provinciale omgevingsambtenaar adviseert op 14 januari 2022 ongunstig, onder verwijzing naar voormeld advies van het Departement Landbouw en Visserij.

Hieruit blijkt dat de betrokken adviesverlenende instanties - samengevat - oordelen dat het aangevraagde onverenigbaar is met de agrarische bestemming en dat niet van deze bestemming kan worden afgeweken op grond van het recreatief medegebruik. Enerzijds stellen ze het medegebruik in vraag omdat er geen enkele link is met het betrokken landbouwbedrijf. Anderzijds stellen ze het beperkt karakter van de handelingen in vraag omdat de percelen permanent uit het professioneel landbouwgebruik zouden genomen worden en omdat er in het algemeen geen zicht is op de werkelijke impact van medegebruik door verblijfscabines.

### 3.3

In de bestreden beslissing volgt de verwerende partij de in het vorig randnummer vermelde adviezen niet. Na een beschrijving van de aanvraag, onder meer onder verwijzing naar het aanvraagdossier van de eerste tussenkomende partij, verleent ze toch een omgevingsvergunning op grond van onder meer de volgende overwegingen:

“Overwegende dat de deputatie van oordeel is dat het concept kadert in nieuwe verdienmodellen voor landbouwers die leiden tot een eerlijk inkomen, dat de aanvraag in die zin ingediend werd als een aanvraag voor “... *Het tijdelijk plaatsen van 4 zelfvoorzienende houten eco design cabins ('Slow Cabins), dienstdoend voor een laagdynamische, recreatieve activiteit, inclusief landbouwverbreedende activiteit...*”;

dat het project in feite een recht van opstal is waarbij de landbouwer een vergoeding krijgt en dat het de bedoeling van de aanvrager is om een concept te ontwikkelen dat zal bijdragen tot positieve en kwalitatieve verbindingen tussen stedeling/consument en landbouwer/producent; dat er beperkte permanente inname van landbouwgrond is voor een duur van 4 jaar;

dat de impact op de agrarische omgeving beperkt is door het beperkte ruimtebeslag, het betreft een aanvraag voor het plaatsen van 4 cabines met een beperkte oppervlakte (30m,) ingeplant op de uithoeken van het landbouwperceel in bufferzone ten aanzien van het aanpalende natuurgebied;

dat daarnaast de cabines zelfvoorzienend zijn en opgaan in de omgeving; dat de houten constructie beschikt over een beperkt volume en door gepast materiaalgebruik (hout) en

specifiek eco design, optimaal op in de natuur opgaat met een minimale impact op de omgeving als gevolg;

dat de constructies na de duur van de vergunning van 4 jaar eenvoudig verwijderbaar zijn zonder permanente schade aan het landbouwperceel;

dat er niet te verwachten valt dat door deze kleinschalige ingreep aan de rand van het landbouwperceel de exploitatie van het landbouwperceel op zich in het gedrang komt;

(...)

dat door het zeer beperkt ruimtebeslag en de inplanting van de cabins aan de rand van het agrarisch gebied de ruimtelijke impact en de impact op de landbouwexploitatie zeer beperkt is waardoor niet te verwachten valt dat de agrarische bestemming in het gedrang gebracht wordt;

dat de deputatie van oordeel is dat omwille van voorgaande overwegingen voorliggende aanvraag voldoet aan de voorwaarden van de afwijkingsbepalingen van artikel 4.4.4 VCRO en dat voor dergelijk laagdynamisch verblijfstoerisme in open landbouwgebied buiten de landbouwbedrijfsgebouwen in de vergunning een afwijking op de bestemmingsvoorschriften voor agrarisch gebied kan worden toegestaan;"

De verwerende partij oordeelt dus dat van de agrarische bestemming kan worden afgeweken voor recreatief medegebruik op grond van het tijdelijk karakter, het beperkt ruimtebeslag, de omvang en inplanting van de cabins en het laagdynamisch karakter van dergelijk verblijfstoerisme.

### 3.4

Tussen partijen bestaat geen betwisting over de ligging in en over de onverenigbaarheid van de aangevraagde cabins met de agrarische bestemming. Partijen betwisten wel de mogelijkheid om voor de aangevraagde cabins op grond van artikel 4.4.4, §1 VCRO af te wijken van de agrarische bestemming op grond van recreatief medegebruik.

#### 3.4.1

Uit artikel 4.4.4, §1 VCRO, zoals weergegeven onder randnummer 2.2, volgt dat om verblijfscabines in landschappelijk waardevol agrarisch gebied toelaatbaar te achten, aan de volgende voorwaarden moet voldaan zijn:

- Er moet sprake zijn van een vorm van recreatie.
- Er moet sprake zijn van medegebruik.
- De handelingen dienen een beperkte impact te hebben, zodat de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang komt.
- Voor hoogdynamische activiteiten is er slechts een tijdelijke vergunning mogelijk of een vergunning onder voorwaarde slechts voor een specifieke periode of op bepaalde momenten.

De verzoekende partijen betwisten het recreatief en het laagdynamisch karakter van de aangevraagde cabines niet uitdrukkelijk. In hun eerste middel richten ze zich enkel tegen het feit dat er sprake zou zijn van medegebruik (zaak I) en tegen het oordeel van de verwerende partij dat de cabines een beperkte impact hebben die de realisatie van de agrarische bestemming niet in het gedrang brengt (zaken I en II).

Artikel 4.4.4, §1 VCRO is een uitzonderingsbepaling die als dusdanig geval per geval en restrictief geïnterpreteerd en toegepast moet worden. De Raad is in dit verband niet bevoegd om zijn oordeel over de afwijkmogelijkheid in de plaats van de verwerende partij te stellen. De Raad heeft wel als taak om aan de hand van de concrete gegevens van de zaak na te gaan of de verwerende partij de feiten waarop haar beoordeling steunt, correct en zorgvuldig heeft vastgesteld en of ze op grond daarvan niet kennelijk onredelijk heeft geoordeeld en dus binnen de grenzen van haar appreciatiebevoegdheid is gebleven.

### 3.4.2

Zoals blijkt uit het onder randnummer 3.3 geciteerd tekstfragment uit de bestreden beslissing steunt de verwerende partij haar beoordeling over de vergunbaarheid van de cabines en dus over de afwijkmogelijkheid op grond van artikel 4.4.4, §1 VCRO enkel en alleen op de overwegingen dat de cabines door hun beperkte impact de agrarische bestemming niet in het gedrang zouden brengen.

Over de vraag of er al dan niet sprake is van medegebruik wordt in de bestreden beslissing echter met geen woord gerept. Het gebrek aan onderzoek en beoordeling over deze voorwaarde uit artikel 4.4.4, §1 VCRO leidt op zich al tot de onwettigheid van de bestreden beslissing.

Bovendien kan niet aan de vaststelling worden voorbij gegaan dat het Departement Landbouw en Visserij in haar beroepsadvies van 26 november 2021 uitdrukkelijk had vastgesteld dat er geen enkele band bestond met de op de percelen bestaande landbouwexploitatie waaraan het recreatief medegebruik volgens de aanvraag zou gekoppeld worden, wat er op wees dat het Departement in vraag stelde of er wel sprake was van medegebruik. Bij gebrek aan enige overweging daarover in de bestreden beslissing heeft de verwerende partij dus ook de op haar rustende verstrengde motiveringsplicht die volgt uit de toepassing van een afwijkmogelijkheid geschonden. De bijkomende uitleg die de tussenkomen partij in haar schriftelijke uiteenzetting over het 'medegebruik' verschaft is duidelijk een *a posteriori* motivering die in de bestreden beslissing niet is terug te vinden.



### 3.4.3

Zoals eveneens blijkt uit het onder randnummer 3.3 geciteerde onderdeel van de bestreden beslissing oordeelt de verwerende partij dat de cabines slechts een beperkte impact hebben die de agrarische bestemming niet in het gedrang brengen.

Samen met de verzoekende partijen meent de Raad echter dat de motieven die de verwerende partij daarvoor in de bestreden beslissing opneemt kennelijk foutief, onzorgvuldig en/of onredelijk zijn mede in het licht van het restrictief te interpreteren uitzonderingskarakter van artikel 4.4.1, §1 VCRO.

Ten eerste overweegt de verwerende partij ten onrechte dat de cabines slechts een beperkte inname van het landbouwgebied veroorzaken en dus een beperkt ruimtebeslag veroorzaken. Ze wijst er in dit verband enkel op dat het slechts gaat om vier cabines met een beperkte oppervlakte van slechts 30 m<sup>2</sup>, die bovendien worden ingeplant in de uithoeken van het landbouwperceel. Zoals de verzoekende partijen terecht opwerpen blijkt uit het aanvraagdossier echter dat niet enkel de inplanting van de cabines op zich beoogd wordt, maar ook nog van een verwerkingssysteem voor water en een niet in oppervlakte bepaalde ('vuurvrije') zitzone. Hiermee houdt de verwerende partij in de bestreden beslissing hoegenaamd geen rekening. Ook de eerste tussenkomende partij argumenteert in haar schriftelijke uiteenzetting weliswaar dat de cabines een beperkte oppervlakte zullen innemen in het licht van de totale landbouwoppervlakte, maar maakt ze hierbij abstractie van voormelde infrastructuur en zitzone. Louter op grond van wat hierover in het aanvraagdossier - zoals onder meer het inplantingsplan - valt af te leiden, oordeelt de Raad dat het ruimtebeslag dat van de aanvraag uitgaat kennelijk niet meer als beperkt kan worden beschouwd, minstens dat het niet als zodanig door de verwerende partij bij haar beoordeling werd betrokken.

Ten slotte wijst de verwerende partij ten onrechte op het tijdelijk karakter van de vergunning. Zelfs als de aanvraag van de eerste tussenkomende partij een 'laagdynamische' recreatieve handeling zou betreffen, blijft de in artikel 4.4.4, §1 VCRO gestelde vereiste gelden dat de impact beperkt moet zijn, wat betekent dat de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang mag worden gebracht. De memorie van toelichting, zoals geciteerd onder randnummer 3.3, verduidelijkt dat de verwijzing naar de beperkte impact op het gebied betrekking heeft op, onder meer, de tijdelijkheid van de ingreep, zoals bij een occasionele motorcross die slechts enkele malen per jaar wordt gehouden. Uit de memorie van toelichting blijkt niet dat de decreetgever de bedoeling heeft gehad om via artikel 4.4.4, §1 VCRO een rechtsgrond te verschaffen voor het vergunnen van een weliswaar gedeeltelijke maar wel permanente inname van landbouwpercelen voor een ononderbroken periode van maar liefst

vier jaar. De overweging dat de cabines na afloop van de vergunning eenvoudig verwijderbaar zijn doet daaraan geen afbreuk, te meer nu dergelijke argumentatie feitelijk geldt voor bijna alle constructies.

Bovendien verwijzen de verzoekende partijen ook in dit verband nog terecht naar het andersluidend advies van het Departement Landbouw en Visserij. Zo doet het Departement in dit advies een concrete uitspraak over de impact van de specifiek door de eerste tussenkomende partij aangevraagde cabines op hun ruimtebeslag, impact die ze te groot acht. Vervolgens doet het Departement ook uitspraak over de moeilijk in te schatten impact en de potentiële verrommeling van het landschap ten gevolge van dergelijke verblijfscabines. Voormelde argumentatie van de verwerende partij in de bestreden beslissing volstaat niet om dit negatief advies op voldoende wijze te weerleggen, zodat de verwerende partij ook op dit vlak de op haar rustende verstrengde motiveringsplicht schendt.

4.

Het voorgaande volstaat om de onwettigheid van de bestreden beslissing te verantwoorden. De motivering in de bestreden beslissing is kennelijk onjuist, minstens onzorgvuldig vastgesteld in het licht van de voorgestelde feitelijke gegevens en bovendien kennelijk onredelijk in het licht van het doel van de afwijkingsbepaling van artikel 4.4.4, §1 VCRO, meer bepaald het uitzonderlijk toelaten van meervoudig ruimtelijk medegebruik waarbij de beoogde recreatieve functie aan de hoofdfunctie van de percelen ondergeschikt moet blijven. Een en ander, en in het bijzonder het ondergeschikte medegebruik en het nog bestaande hoofdgebruik wordt door de verwerende partij niet onderzocht en dit niettegenstaande er andersluidende negatieve adviezen in dat verband voorlagen.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

## **B. Tweede middel (zaak I) en derde middel, eerste onderdeel (zaak II)**

*Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partijen roepen de schending in van:

- de artikelen 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, d) en §2 VCRO en 1.1.4 VCRO,
- artikel 63/1 van het Omgevingsvergunningsdecreet,
- de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet en

- de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Ze voeren aan dat het aangevraagde onverenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening en met de in de omgeving bestaande toestand.

Ten eerste is een recreatieve activiteit volgens hen functioneel niet inpasbaar in een tot op heden niet aangetast landschappelijk waardevol agrarisch gebied. De schoonheidswaarde van het gebied wordt ontegensprekelijk geschonden. Bovendien kunnen de cabines niet beschouwd worden als verblijfsgelegenheden die een integrerend deel uitmaken van een leefbaar landbouwbedrijf.

Ten tweede is het aangevraagde op het vlak van ruimtegebruik onverenigbaar met de goede ruimtelijke ordening. De cabines zijn namelijk niet gekoppeld aan een landbouwbedrijf, leiden tot een verrommeling van het landschap en tot een permanente inname van landbouwgrond. De verzoekende partijen verwijzen hiervoor ook naar de negatieve adviezen van het Departement Landbouw en Visserij en van de provinciale omgevingsambtenaar. Ten slotte zullen de cabines hinder veroorzaken door een gebrek aan parkeerplaatsen, door verminderde doordringbaarheid van de bodem, door schade aan veldgewassen en door geluidsoverlast. Ze achten de negatieve adviezen van het Departement Landbouw en Visserij over de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening door de verwerende partij onvoldoende weerlegd. Ze verwijzen in dat verband ook naar het negatieve verslag van de provinciale omgevingsambtenaar.

2.

De verwerende partij antwoordt dat ze wel degelijk op zorgvuldige wijze de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening heeft beoordeeld. Volgens haar gaat de stelling dat verblijfsrecreatie functioneel niet inpasbaar is met agrarische activiteiten in tegen de geest van de afwijkingsmogelijkheid voor recreatief medegebruik. Verder verwijst ze naar en herhaalt ze de motieven uit de bestreden beslissing, waaruit volgens haar blijkt dat de aanvraag wel degelijk in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening, op het vlak van het ruimtegebruik, de mobiliteit en de hinderaspecten. De verzoekende partijen tonen volgens haar het tegendeel niet aan.

3.

3.1

De eerste tussenkomende partij zet uiteen dat de functionele inpasbaarheid van de cabines met de agrarische bestemming en functie van de percelen op zichzelf voortvloeit uit de toepassing van de decretale afwijkmogelijkheid voor recreatief medegebruik. Met betrekking tot het ruimtegebruik verwijst ze naar de omschrijving van de cabines in de bestreden beslissing en naar de motivering waarom het beperkt ruimtegebruik de exploitatie van het landbouwperceel niet in het gedrang brengt. Met betrekking tot de hinderaspecten verwijst ze naar het gunstig advies van het Agentschap Natuur en Bos, waaruit volgens haar blijkt dat het aangevraagde geen impact zal hebben op de aanwezige natuurwaarden. De verzoekende partijen tonen niet aan noch maken ze aannemelijk dat deze beoordelingen kennelijk onredelijk, onzorgvuldig of onjuist zouden zijn.

3.2

De tweede tussenkomende partij zet uiteen dat de toepassingsvoorwaarden voor de decretale afwijkmogelijkheid voor recreatief medegebruik wel degelijk een gedeeltelijke invulling geven aan de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, aangezien deze voorwaarden onder meer betrekking hebben op het ruimtebeslag en de weerslag op het terrein. De verwerende partij heeft in dit verband in alle redelijkheid beslist dat de aanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening en heeft dit gemotiveerd in de bestreden beslissing. Ook de functionele inpasbaarheid van het aangevraagde vloeit op zichzelf voort uit de toepassing van de afwijkmogelijkheid voor recreatief medegebruik. Dit niet aanvaarden zou iedere zin aan deze afwijkmogelijkheid ontnemen.

4.

In haar wederantwoordnota voegen de verzoekende partijen niets wezenlijks toe aan haar argumentatie.

#### *Beoordeling door de Raad*

##### 1. Ontwikkelde wettigheidskritiek

De verzoekende partijen voeren in essentie aan dat de verwerende partij de aangevraagde cabines ten onrechte verenigbaar heeft bevonden met de goede ruimtelijke ordening in de bestaande omgeving op het vlak van de functionele inpasbaarheid, het ruimtegebruik en de hinderaspecten. Bovendien zou ze die verenigbaarheid niet voldoende gemotiveerd hebben in het licht van de ligging in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en zou ze de

andersluidende adviezen hierover van het Departement Landbouw en Visserij en van de provinciale omgevingsambtenaar niet voldoende weerlegd hebben.

## 2. Relevante regelgeving

### 2.1

Elke aanvraag tot het bekomen van een omgevingsvergunning moet beoordeeld worden op haar verenigbaarheid met een goede ruimtelijke ordening. Een vergunning moet worden geweigerd indien de aanvraag onverenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening (artikel 4.3.1, §1, eerste lid VCRO). Het gegeven dat een vergunningsbeslissing genomen kan worden op basis van een afwijkingsgrond, doet dus niets af van de vereiste van de inpasbaarheid in de goede ruimtelijke ordening.

De verwerende partij, die in dit verband over een ruime appreciatiebevoegdheid beschikt, moet de verenigbaarheid met een goede ruimtelijke ordening beoordelen aan de hand van de voor de aanvraag noodzakelijke of relevante aandachtspunten en criteria zoals opgelijst in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO, waarbij in de regel rekening moet gehouden worden met de in de omgeving bestaande toestand (artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 2° VCRO). Ze moet ook rekening houden met de ingediende bezwaren, grieven en adviezen.

### 2.3

Op de motivering over de goede ruimtelijke ordening oefent de Raad enkel een beperkte wettigheidscontrole uit. De Raad is niet bevoegd te oordelen over de feiten en de eisen van een goede ruimtelijke ordening in de plaats van de verwerende partij. De Raad heeft wel als taak om aan de hand van de concrete gegevens van de zaak na te gaan of de verwerende partij de feiten waarop haar beoordeling steunt, correct en zorgvuldig heeft vastgesteld en of ze op grond daarvan niet kennelijk onredelijk heeft geoordeeld en dus binnen de grenzen van haar appreciatiebevoegdheid is gebleven.

### 2.4

Het landschappelijk waardevol agrarisch gebied is een overdruk van het agrarisch gebied, waarbij overeenkomstig artikel 15.4.6.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: Inrichtingsbesluit) enkel die handelingen en werken mogen worden uitgevoerd die in overeenstemming zijn met de in grondkleur aangegeven bestemming.

De verdere zinsnede uit artikel 15.4.6.1 van het Inrichtingsbesluit “voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen” is geen bestemmingsvoorschrift, zodat de toets aan de schoonheidswaarde van het landschap, de ‘esthetische toets’, onverkort geldt ook bij toepassing van het recreatief medegebruik. Bij dergelijk medegebruik kan een niet-overeenstemmende basisbestemming immers geen weigeringsgrond zijn voor het verlenen van een omgevingsvergunning op voorwaarde dat de handelingen die gericht zijn op het recreatief medegebruik kunnen plaatsvinden voor zover de algemene bestemming van het gebied niet in het gedrang wordt gebracht (artikel 4.4.4 VCRO). De bestreden beslissing moet dan ook een formele motivering bevatten over de verenigbaarheid van de aanvraag met de schoonheidswaarde van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

### 3. Beoordeling ten gronde

#### 3.1

De ligging van de bij de aanvraag betrokken percelen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied wordt door de partijen niet betwist.

De kritiek van de verzoekende partijen op de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening en de verenigbaarheid met de schoonheidswaarde van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied is van ondergeschikte orde aangezien in het eerste middel is vastgesteld dat de motivering over de toepassing van de afwijkingsregeling op de gewestplanbestemming in functie van recreatief medegebruik niet volstaat.

#### 3.2

De verzoekende partijen kunnen in ieder geval bijgetreden worden waar hun betoog erop neerkomt dat bij een toepassing van artikel 4.4.4, §1 VCRO de ruimtelijke ordeningstoets en de esthetische toets vereist blijven.

Zoals reeds gesteld onder de ‘relevante regelgeving’ en voortvloeiend uit artikel 4.3.1, §1, eerste lid VCRO blijft de ruimtelijke ordeningstoets gelden, ook bij toepassing van een afwijkingsregeling op de bestemmingsvoorschriften.

Daarenboven wordt door artikel 4.4.4, §1 VCRO enkel de mogelijkheid voorzien om af te wijken van de onderliggende basisbestemming, zodat de esthetische toets of de toets aan de schoonheidswaarde van het landschap, onverkort blijft gelden aangezien deze vereiste in

artikel 15.4.6.1 van het Inrichtingsbesluit louter een stedenbouwkundig voorschrift is dat bovenop de basisbestemming blijft gelden. Artikel 4.4.4, §1 VCRO geeft enkel de mogelijkheid om van de basisbestemming af te wijken, niet van de stedenbouwkundige voorschriften die in overdruk gelden voor de basisbestemming.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij ten onrechte de mening is toegedaan dat door de toepassing van artikel 4.4.4, §1 VCRO ook kan afgeweken worden van stedenbouwkundige voorschriften die gelden in overdruk van het agrarisch bestemmingsgebied. Een esthetische toets ontbreekt volledig.

### 3.3

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

#### **C. Derde middel, tweede onderdeel (zaak II)**

##### *Standpunt van de partijen*

##### 1.

De verzoekende partij roept de schending in van:

- artikel 4.3.5 VCRO,
- de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet en
- de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Ze argumenteert dat twee van de vier cabines niet gelegen zijn aan een voldoende uitgeruste weg, zodat hiervoor geen vergunning kan verleend worden. In de mate dat de cabines bereikbaar zijn via een wandelpad, is deze weg volgens haar niet voldoende uitgerust want niet verhard met duurzame materialen of voorzien van een elektriciteitsnet. Dit wandelpad leidt naar een toeristisch gebouw, en valt dus ook niet onder de uitzondering over de vereiste wegenuitrusting voor private toegangswegen tot een woning of commercieel, ambachtelijk of industrieel gebouw. Evenmin kan toepassing gemaakt worden van andere uitzonderingen uit artikel 4.3.5 VCRO. Ter ondersteuning van haar standpunt verwijst ze naar het negatief advies van de provinciale omgevingsambtenaar, waarvan ze meent dat de verwerende partij dit onvoldoende weerlegt.

2.

Onder verwijzing naar de volgens haar relevante overwegingen uit haar beslissing voert de verwerende partij aan dat het concept van “*slow cabins*” een nieuw soort van verblijfsrecreatie betreft, zodat de vereiste van de ligging aan een voldoende uitgeruste weg uit artikel 4.3.5 evolutief moet geïnterpreteerd worden. Tegen deze achtergrond meent ze dat een onverhard wandelpad wel degelijk voldoet.

3.

3.1

Ook de eerste tussenkomenende partij wijst op het specifieke concept van de “*slow cabins*”, die bereikbaar zijn via specifieke wandelpaden. Bovendien is er wel degelijk een voldoende uitgeruste weg, namelijk Park, Duraslaan en Kasteellaan of naast de verharde weg op het privédoein. Ze meent dat deze zaken uitdrukkelijk uit de bestreden beslissing blijken.

3.2

De tweede tussenkomenende partij meent dat de verwerende partij in alle redelijkheid heeft beslist dat de aanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening en dat ze ter zake een uitdrukkelijke en afdoende motivering gegeven heeft.

4.

In haar wederantwoordnota merkt de verzoekende partij op dat de door de verwerende en de eerste tussenkomenende partij opgeworpen evolutieve interpretatie van artikel 4.3.5 VCRO in strijd is met de duidelijke tekst van dit artikel, de parlementaire voorbereiding en de rechtspraak van de Raad.

### *Beoordeling door de Raad*

#### 1. Ontwikkelde wettigheidskritiek

De verzoekende partij voert in essentie aan dat twee van de aangevraagde cabins niet aan een voldoende uitgeruste weg liggen, dat de verwerende partij het tegendeel niet voldoende heeft gemotiveerd en het andersluidend advies van de provinciale omgevingsambtenaar hierover niet voldoende heeft weerlegd.

#### 2. Relevante regelgeving



## 2.1

Artikel 4.3.5, §§1 en 2 VCRO bepaalt:

“§1. Een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een gebouw met als hoofdfunctie « wonen », « verblijfsrecreatie », « dagrecreatie », « handel », « horeca », «kantoorfunctie », « diensten », « industrie », « ambacht », « gemeenschapsvoorzieningen » of « openbare nutsvoorzieningen », kan slechts worden verleend op een stuk grond, gelegen aan een voldoende uitgeruste weg, die op het ogenblik van de aanvraag reeds bestaat.

§2. Een voldoende uitgeruste weg is ten minste met duurzame materialen verhard en voorzien van een elektriciteitsnet. De Vlaamse Regering kan bepalen in welke gevallen, en onder welke voorwaarden, gelet op de plaatselijke toestand, van deze minimale uitrusting kan worden afgeweken. Een voldoende uitgeruste weg voldoet voorts aan de uitrustingsvoorwaarden die worden gesteld in stedenbouwkundige voorschriften of vereist worden door de plaatselijke toestand, daaronder begrepen de voorzieningen die in de gemeente voorhanden zijn en het ruimtelijk beleid van de gemeente.”

In het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, wordt over deze bepaling onder meer gesteld (*Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 131*):

“416. Het huidige artikel 100, §1, eerste lid, DRO omvat een verplichting om een stedenbouwkundige vergunning te weigeren indien het aangevraagde gelegen is aan een onvoldoende uitgeruste weg. Er wordt daarbij aangegeven wat minimaal is vereist opdat er sprake zou zijn van een voldoende uitgeruste weg. Het moet met name gaan om een met duurzame materialen verharde weg, voorzien van een elektriciteitsnet. De weg dient voorts te voldoen aan de uitrustingsvoorwaarden die worden gesteld in stedenbouwkundige voorschriften of vereist worden door de plaatselijke toestand, daaronder begrepen de voorzieningen die in de gemeente voorhanden zijn en het ruimtelijk beleid van de gemeente (met dien verstande dat één en ander niet impliceert dat bvb. een vergunning voor een woning die niet aansluitbaar is op het rioleringsnetwerk moet worden geweigerd omdat bvb. drie vierden van de woningen in de gemeente aansluitbaar zijn).

417. Deze traditionele voorwaarde wordt thans overgenomen, waarbij een aantal verduidelijkingen en nuanceringen wordt aangebracht. Eén en ander wordt in de volgende randnummers toegelicht. Afgezien van deze verduidelijkingen en nuanceringen kunnen de bestaande rechtspraak en rechtsleer betreffende de voldoende uitgeruste weg behouden blijven. Zo blijft het ook in de toekomst zo dat “er geen stedenbouwkundige, noch juridische redenen [voorhanden zijn] die een onderscheid zouden kunnen verantwoorden [...] tussen een stuk grond dat in volle breedte aan de openbare weg paalt of een stuk grond dat met een

beperkte breedte via een private toegangsweg aan de openbare weg paalt". In dat laatste geval blijft de regel behouden dat de toegangsweg niet noodzakelijk eigendom moet zijn van de aanvrager en dat de private toegangsweg zélf niet voldoende moet zijn uitgerust."

Artikel 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 november 2006 inzake de minimale weguitrusting, zoals gewijzigd bij besluit van 5 juni 2009 (hierna: Besluit Minimale Weguitrusting) luidt als volgt:

"De eisen inzake minimale weguitrusting, vastgelegd in artikel 4.3.5, § 2, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, hebben geen betrekking op de private toegangsweg tot het commerciële, ambachtelijke of industriële gebouw of tot de woning voor zover deze private toegangsweg aansluit op een voldoende uitgeruste weg."

## 2.2

De Raad verwijst voor wat betreft de draagwijdte van de motiveringsplicht naar zijn beoordeling onder het eerste middel. Het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel zijn componenten van de materiële motiveringsplicht, die onder het eerste middel eveneens aan bod zijn gekomen.

## 3. Beoordeling ten gronde

### 3.1

In zijn ongunstig advies aan het college van burgemeester en schepenen van de stad Sint-Truiden wijst de gemeentelijke omgevingsambtenaar erop dat cabines 1 en 3 zullen geplaatst worden op percelen die niet gelegen zijn aan een voldoende uitgeruste weg, zodat geen vergunning kan verleend worden. De verzoekende partij treedt dit standpunt in haar bestuurlijk beroepschrift uitdrukkelijk bij.

Ook tijdens de bestuurlijke beroepsprocedure wijst de provinciale omgevingsambtenaar erop dat de cabines onder de noemer "*gebouwen*" vallen, die aan een voldoende uitgeruste weg moeten worden geplaatst, wat niet het geval is voor alle aangevraagde cabines.

De verwerende partij weerlegt deze standpunten in de bestreden beslissing op grond van de volgende overwegingen:

"dat de deputatie het standpunt van het departement Omgeving dat de cabins niet gelegen zouden zijn aan een uitgeruste weg niet bijtreedt,  
dat de aanvrager in zijn verweernota stelt dat:

*“... beroeper gaat met deze stelling voorbij aan het concept van de Slow Cabins, waarbij deze immers bereikt dienen te worden via gedesigneerde en bestaande wandelpaden zodat er geen natuurgevoelige stukken grond worden beschadigd en de impact op de omgeving conform artikel 4.4.4. VCRO zo beperkt mogelijk wordt gehouden. Het is dan ook geenszins toegelaten dat gasten de auto naast of vlakbij de cabin parkeren. Hierop wordt strikt toegezien en gesensibiliseerd. De gasten kunnen uiteindelijk de cabin te voet bereiken via een onverhard padje over de eigendom van de landbouwer/ landeigenaar.*

*In geval de auto wordt gebruikt is er parkeermogelijkheid naast de verharde weg aan het kruispunt met Park, Duraslaan en Kasteellaan of naast de verharde weg op het privédomein. In die zin wordt wel degelijk een voldoende uitgeruste weg voorzien, met respect voor het behoud van zowel het natuurgebied als het landschappelijk waardevol agrarisch gebied... ”;*

dat de deputatie rekeninghoudende met de argumentatie van de aanvrager en het feit dat het perceel wel gelegen is aan een uitgeruste weg van oordeel is dat de aanvraag de toets aan het criterium van de uitgeruste weg doorstaat;”

### 3.2

Uit de onder randnummer 2.1 geciteerde bepalingen volgt dat een omgevingsvergunning voor de bouw van een gebouw die de aanvrager omschrijft als ‘laagdynamische recreatieve activiteit’ en dus als hoofdfunctie ‘verblijfsrecreatie’ heeft, niet kan verleend worden op een stuk grond dat niet gelegen is aan een voldoende uitgeruste weg, die op het ogenblik van de aanvraag reeds bestaat. Een voldoende uitgeruste weg is ten minste met duurzame materialen verhard en voorzien van een elektriciteitsnet.

Noch de verwerende partij, noch de tussenkomende partijen betwisten het gegeven dat de aangevraagde cabines moeten worden beschouwd als gebouwen met als hoofdfunctie verblijfsrecreatie, en die dus onder het toepassingsgebied van artikel 4.3.5 VCRO vallen. Ze werpen daarentegen op dat de percelen wel degelijk gelegen zijn aan een voldoende uitgeruste weg en dat deze vereiste evolutief moet geïnterpreteerd worden in het licht van het relatief nieuwe concept van *slow cabins*, waarmee de decreetgever in artikel 4.3.5 VCRO nog geen rekening heeft gehouden.

### 3.3

In het oorspronkelijk aanvraagdossier voegde de eerste tussenkomende partij een inplantingsplan toe met aanduiding van de locaties van de aangevraagde cabines en met vermelding van de relevante kadastrale perceelnummers. In haar nota met repliek op het bestuurlijk beroepschrift van de verzoekende partij voegde ze dan weer een afbeelding toe met precieze afbakening van de betrokken kadastrale percelen waarop de aanvraag betrekking heeft.

Uit de samenlezing van beide documenten kan de Raad het volgende afleiden:

- De cabines 2 en 4 zullen geplaatst worden aan de rand van het grote perceel met nummer 106K, dat rechtstreeks gelegen is aan de Duraslaan, aan de Kasteellaan en aan een verharde weg op de landbouwgronden. De verzoekende partij betwist deze ligging niet en evenmin het gegeven dat voornoemde wegen beschouwd kunnen worden als een voldoende uitgeruste weg. Waar de verwerende partij in de bestreden beslissing en de eerste tussenkomenende partij in haar replieknota in beroep dus argumenteren dat wel degelijk een voldoende uitgeruste weg voorzien wordt, kunnen ze alvast gevolgd worden voor wat betreft de cabines 2 en 4.
- De cabines 1 en 3 zullen worden geplaatst op de percelen met nummers 89 respectievelijk 103, die niet rechtstreeks gelegen zijn aan voormelde verharde wegen, noch aan enige andere weg die als voldoende uitgerust kan worden beschouwd. Deze percelen worden integendeel volledig ingesloten door het grotere perceel nummer 106K.

De verwerende en de eerste tussenkomenende partij wijzen er ten eerste op dat de percelen 1 en 3 bereikbaar zijn via specifieke bestaande wandelpaden. Hoewel de partijen dit niet met zoveel woorden opwerpen, kan met de verzoekende partij in elk geval geoordeeld worden dat deze wandelpaden geen private toegangswegen uitmaken waarvoor niet zou moeten voldaan zijn aan de eisen van de minimale weguitrusting voor zover ze aansluiten op een onvoldoende uitgeruste weg. Deze vrijstelling van de vereiste minimale weguitrusting geldt immers enkel voor private toegangswegen tot commerciële, ambachtelijke of industriële gebouwen en niet tot (verblijfs)recreatieve gebouwen.

De verwerende partij stelt vervolgens nog dat toch van de voorwaarde van een voldoende uitgeruste weg kan worden afgeweken omdat artikel 4.3.5 VCRO evolutief zou moeten worden geïnterpreteerd. Ook de tussenkomenende partijen verwijzen naar het specifieke concept van de *slow cabins*, dat de bedoeling heeft om via wandelpaden de impact op de omgeving zo beperkt mogelijk te houden, zodat niet wordt toegelaten dat er naast of vlakbij de cabine geparkeerd wordt. Samen met de verzoekende partij oordeelt de Raad evenwel dat een dergelijke zogenaamde evolutieve interpretatie indruist tegen de letterlijke en duidelijke bewoordingen van artikel 4.3.5 VCRO en de parlementaire voorbereiding daarbij.

4.

De verwerende partij heeft dus ten onrechte geoordeeld dat de aangevraagde cabines gelegen zullen zijn aan een voldoende uitgeruste weg, minstens dat van deze vereiste rechtsgeldig kon worden afgeweken. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

## **VI. Beslissing**

1. De zaken met rolnummers 2122-RvVb-0647-A en 2122-RvVb-0650-A worden samengevoegd.
2. De tussenkomst van het college van burgemeester en schepenen van de stad SINT TRUIDEN is ontvankelijk.
3. De bestreden beslissing wordt vernietigd.
4. De kosten van de respectievelijke beroepen, telkens bestaande uit een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro verschuldigd aan de verzoekende partijen, komen ten laste van de verwerende partij. Het rolrecht van de verzoekende partij in zaak I, bepaald op 200 euro, komt eveneens ten laste van de verwerende partij.
5. De kosten van de tussenkomst van de tweede tussenkomende partij, in beide zaken telkens bepaald op 100 euro, blijven ten laste van de tweede tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken in zitting van 20 april 2023 door de tweede kamer.

De griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Karolien VAN HEES

Hilde LIEVENS