

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2015/0400 van 23 juni 2015
in de zaak 1011/0600/A/8/0544

In zake: de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Vlaams-Brabant

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Marc VAN BEVER
kantoor houdende te 1850 Grimbergen, Pastoor Wouterstraat 32 bus 7
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **VLAAMS-BRABANT**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Danny SOCQUET
kantoor houdende te 3080 Tervuren, Merenstraat 28
waar woonplaats wordt gekozen

verwerende partij

*Tussenkomen
partij:*

■■■■■
bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Dirk LINDEMANS en Filip DE PRETER
kantoor houdende te 1000 Brussel, Keizerslaan 3
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 23 februari 2011, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 16 december 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkomen partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente ■■■■■ van 9 augustus 2010 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de tussenkomen partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een machineloods, een rundveestal en een sleufsilos.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te ■■■■■ en met als kadastrale omschrijving ■■■■■

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend. De tussenkomenende partij heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De behandeling van de vordering die initieel werd toegewezen aan de tweede kamer, werd op 14 maart 2014 toegewezen aan de achtste kamer.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 15 april 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Jan BERGE heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ingrid DURNEZ die loco advocaat Marc VAN BEVER verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Danny SOCQUET die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Filip DE PRETER die verschijnt voor de tussenkomenende partij zijn gehoord.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. TUSSENKOMST

De heer ████████ verzoekt met een aangetekende brief van 9 maart 2011 om in het geding te mogen tussenkomen. De voorzitter van de tweede kamer heeft met een beschikking van 24 maart 2011 de tussenkomenende partij toegelaten om in de debatten tussen te komen.

Uit het dossier blijkt dat de vordering tot tussenkomst tijdig en regelmatig werd ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

IV. FEITEN

Op 26 april 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomenende partij bij het college van burgemeester en schepenen van ████████ een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een machineloods, een rundveestal en een sleufsilo .

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan 'Halle-Vilvoorde-Asse' gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Het perceel is niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 20 mei 2010 tot en met 18 juni 2010, worden geen bezwaarschriften ontvangen.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling brengt op 3 juni 2010 een ongunstig advies uit.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 26 juli 2010 een ongunstig advies. Het wordt in de beslissing van het college van burgemeester en schepenen integraal geciteerd.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] weigert op 9 augustus 2010 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij. Het college motiveert zijn beslissing op grond van het ongunstig advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, dat als eensluidend wordt aangemerkt. De motivering luidt als volgt:

“Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Kwestieus goed is volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse van 7 maart 1977 gesitueerd in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Uit de samenlezing van artikel 11, 4.1, en 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, moet worden afgeleid dat de toelaatbaarheid van bouwwerken in landschappelijk waardevolle agrarische gebieden op grond van een tweevoudig criterium moet worden getoetst: 1) een planologisch, hetwelk onderstelt dat de overheid nagaat of de te vergunnen werken in overeenstemming zijn met de bestemming agrarisch gebied, en 2) een esthetisch, hetwelk inhoudt dat bedoelde werken moeten kunnen worden overegebracht met de eisen ter vrijwaring van het landschap. Er gelden met andere woorden voor dergelijke landschappelijk waardevolle gebieden bepaalde beperkingen met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen. De werken mogen de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen.

In verband met het eerste criterium (agrarisch bedrijf) moet worden vastgesteld dat het merendeel van de inkomsten uit loonmaaiwerk komt van de gemeenten en van de luchthaven. Dit zijn geen landbouwloonwerken. Het bestaande bedrijf is dus geen para-agrarisch bedrijf omdat het in hoofdzaak zich niet richt op de landbouw.

In verband met het tweede criterium (schoonheidswaarde landschap) wordt vastgesteld dat het open en groen karakter van de omgeving, gelet op haar landschappelijke waarde, gevrijwaard dient te blijven. Het ontwerp, een gebouw met een oppervlakte van 42 meter x 30 meter, alsmede de plaatsing van een sleufsilo met een oppervlakte van 8 meter x 30 meter, betekent een ingrijpende wijziging in het bestaande landschap, meer bepaald het visuele aspect ervan. Bij de beoordeling van dit visuele aspect is kwalitatief ook van belang dat het gebouw echt geen traditionele aanblik zal geven, door de voorziene bouwmaterialen, in grijze silex betonpanelen voor de gevels en grijze golfplaten voor het dak. Dit is geheel wat anders dan de bestaande gebouwen, die doorgaans traditionele gebouwen zijn in baksteen, met dakpannen of leien als dakbedekking, van bescheiden grootte, typisch voor het cultuurhistorisch landschap dat hier door de eeuwen heen is ontstaan. Bovendien is het perceel omhoog hellend naar achteren. Het is niet evident om een gebouw met een bouwdiepte van 47 meter op een hellend terrein. Alleszins zijn er op het plan onvoldoende aanduidingen om te kunnen nagaan hoe het gebouw en de verhardingen rond het gebouw op aanpassende wijze zullen geïntegreerd worden in de bestaande niveauverschillen.

Het perceel ligt midden in de open corridor die de wijk [REDACTED] scheidt van de bebouwde kom van [REDACTED]. Binnen het verstedelijkte landschap rond de hoofdstad zijn dergelijke open ruimte corridors waardevol. Het kan niet verantwoord worden dat de kernen verder aan mekaar groeien en aldus de bestaande schaarse open zichten verder onder druk zetten of zelfs helemaal doen verdwijnen.

Er is slechts één element ter vrijwaring van het landschap in de plannen terug te vinden, namelijk de haag rond het bouwwerk en de aan te planten hoogstammen. Een

ingroening is bij de inplanting van constructies binnen landschappelijk waardevolle agrarische gebieden vrijwel steeds een noodzaak, maar kan geenszins de inplanting van om het even welk bouwwerk vergoelijken. Andere elementen, zoals gebruikte materialen, de inplanting en de grootte van het bouwwerk zijn meer doorslaggevend. De aanleg van een haag rond het ontworpen gebouw wijst erop dat door de aanvrager wordt aangenomen dat de schoonheidswaarde van het landschap door die gebouwen geschonden wordt of alleszins geschonden dreigt te worden (arrest Raad van State nummer 66.314). Het is allerm minst vanzelfsprekend dat een haag, die overigens een groot deel van het jaar niet eens groen zal zijn, volstaat om een relatief groot gebouw te integreren in een waardevol en vrij ongeschonden valleigebied, dat bovendien gelegen is nabij een parkgebied (overzijde van de [REDACTED]) en nabij het beschermde landschap van de [REDACTED]. Het verlies van ruimtelijke samenhang betekent een verlies aan omgevingsperceptie en beeldwaarde.

De landschappelijke schade kan terecht worden opgeworpen vermits de bouwplaats precies in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied gelegen is, in tegenstelling tot de gewone agrarische gebieden.

Uit een onderzoek van het dossier is tevens gebleken dat er op 60 meter links van de bouwplaats een landbouwloods staat met een oppervlakte van ongeveer 35m x 12m en dat er op een afstand van ongeveer 150 meter een struisvogelkwekerij is ingeplant die gevestigd is in een gedesaffecteerd landbouwbedrijf. De aanwezigheid van storende constructies in een gebied dat door het gewestplan is bestemd tot een landschappelijk waardevol agrarisch gebied, is evenwel nog geen reden om het landschap aldaar nog verder te laten aantasten. De door het gewestplan aan een bepaald gebied gegeven bestemming is uiteraard ook op de toekomst gericht, zeker wanneer die bestemming, zoals die van landschappelijk waardevol gebied, uitdrukkelijk ertoe strekt de specifieke waarden van het gebied te vrijwaren of zelfs te ontwikkelen.

Tenslotte dient ook nog vermeld te worden dat de [REDACTED] een smalle weg is. Op deze weg kunnen geen 2 gewone personenwagens elkaar passeren zonder op de wegberm te rijden. Daardoor is de begroeiing op deze berm grotendeels verdwenen en is de berm aangevuld met steenslag. De plaatsing van een bedrijf dat onder andere landbouwloonwerk doet brengt met zich mee dat er grote machines zullen aan- en afrijden. Dat bemoeilijkt de bestaande verkeerssituatie nog verder.

Algemene conclusie

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag niet in overeenstemming is (of kan gebracht worden) mits het opleggen van de nodige voorwaarden) met de wettelijke bepalingen, alsook met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.

...

De tussenkomende partij tekent tegen deze beslissing op 16 september 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 2 december 2010 om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren, op grond van de volgende beoordeling:

“ ...

3. Volgens het advies van Duurzame Landbouwontwikkeling bestaat de bedrijvigheid enerzijds uit landbouwactiviteiten met een areaal aan 3.7ha landbouwgrond en 20ha te verwerven, gewenste plaats voor 80 runderen, de nodige nutriëntenrechten, en daarnaast loonwerk (maaien en onderhoud tuinen). In de nota bij het beroepsschrift is sprake dat 13ha grasland als maisveld zou worden aangewend. Volgens het beroepsschrift zijn er nu 24 runderen, en zou dit uitgebreid worden tot 107 dieren (overeenkomstig de nutriëntenrechten). Zonder inkrimping van het loonwerk zou dit dus betekenen dat het hoofdaccent van het inkomen meer richting veeteelt zou verschuiven.

Uit het advies van Duurzame Landbouwonwikkeling komt naar voren dat het niet onmogelijk is om landbouwgebouwen in functie van dergelijke activiteit op te richten, maar dat deze beter zouden verplaatst worden naar de bedrijfsgebouwen op de aanpalende gronden ruim 50m westwaarts, aansluitend bij het lint aan de [REDACTED] op grondgebied [REDACTED]. Deze site zou zich lenen tot vernieuwing, en wordt als uitdovend door de huidige uitbater gezien, gezien het landbouwnuttige areaal door de aanvrager zal worden overgenomen. De aanvrager stelt daar tegenover dat dit niet realistisch is, gezien hij geen vat heeft op de plannen van deze uitbater en dat deze bovendien nog steeds over genoeg grond beschikt.

De nood aan de machineloods (eerste gedeelte van de bebouwing) kan gekaderd worden binnen de maaiwerkactiviteit (machines voor het maaiwerk en transport) enerzijds en de bewerking van het eigen land. Duurzame Landbouwonwikkeling wijst op de nadruk die ligt op loonwerk boven het houden van rundvee. Zelfs al zou in de toekomst deze verhouding niet omdraaien, dan nog maakt dit in se niets uit, gezien loonwerk een para-agrarische activiteit betreft die ook aanvaardbaar is binnen het agrarisch gebied. Het hoofd criterium om te beoordelen of de aanvraag al dan niet een para-agrarisch bedrijf betreft is het volgende: para-agrarische ondernemingen zijn die ondernemingen waarvan de activiteit onmiddellijk bij de landbouw aansluit en erop afgestemd is. Er is een nauwe relatie met het landbouwproductieproces en er is een strikte relatie met de voorgebrachte landbouwproducten (slechts hooguit eerste bewerking).

Voor een para-agrarisch bedrijf gelden dezelfde algemene principes voor het inplanten van nieuw vestigingen binnen het landbouwgebied als voor zuivere agrarische. Aan de para-agrarische bedrijven dienen dezelfde minimum eisen gesteld te worden als aan de agrarische bedrijven. De omzendbrief stelt het volgende: (...)

4. De aanvraag betreft een inplanting van een nieuwe bedrijfszetel. Bij het inplanten van nieuwe bedrijfszetels, ook wanneer deze planologisch in overeenstemming zijn met de voorschriften voor het agrarisch gebied, dient steeds afgewogen of de gekozen inplantingsplaats aanvaardbaar is. Bij de inplanting van nieuwe landbouwgebouwen wordt steeds vertrokken van een inplanting die zo min mogelijk schade aanbrengt aan de omliggende ruimte. Er wordt steeds vooropgesteld om maximaal aan te sluiten bij de bestaande bebouwing, en plaatsen die structureel aangetast zijn op te zoeken. Om die aansluiting zo goed mogelijk te maken en de impact op het omliggende landschap te verminderen wordt steeds gepleit om de gebouwen zo compact mogelijk te maken.

De betrokken plaats is op ca. 40m gelegen van de meest nabij gelegen landbouwloods westwaarts op de links aanpalende landbouwsite. Tussen deze loods en het perceel van de aanvrager is een perceel gelegen dat met een vijver werd ingericht voor neerhofdieren. Aan de andere zijde bevinden zich op ca. 100m vanaf het perceel de loodsen van de struisvogelkwekerij. Tussen de struisvogelkwekerij en de aanvraag liggen nog twee akkerpercelen. De aanvraag bevindt zich ook nabij het einde van de omliggende woonlinten, met de eerste residentiële woning op ca. 100m. Tussen het einde van de twee linten vanaf grondgebied [REDACTED] en vanaf de kern van [REDACTED] is dus een totale groene opening van ca. 360m, enkel onderbroken door de struisvogelkwekerij. Dit maakt dat de plaatst beperkt aangetast is, maar toch nog overwegend open en groen. Ondanks een aantal meer kleinschalige structurele ingrepen, heeft de plaats door de ligging naast een beschermd dorpsgezicht een zeker pittoresk karakter, die ook de inkleuring als landschappelijk waardevol verklaart. Het aanpalende parkgebied waar het op aansluit heeft ook een hoge natuurwaarde.

Nog ongeacht de afmetingen van het gebouw is uit landschappelijk oogpunt deze inplantingsplaats onverantwoord. Het is niet verantwoord om een laatste open groene corridor tussen kernen die dreigen met elkaar te vergroeien, verder te laten dichtslippen door grote nieuwe structurele ingrepen toe te staan. Hier dient voor het opstarten van een nieuwe bedrijfszetel doorverwezen te worden naar een inplantingsplaats op een

meer aangetaste en landschappelijk minder kwetsbare plaats. Er is niet voldaan aan de voorwaarden die gesteld wordt tot het inplanten van toelaatbare agrarische gebouwen en het opzet is ook in strijd met de bepalingen van het art. 15 van het KB van 28 december 1972, dewelke uitdrukkelijk aanstuurt op het vermijden van schade aan de landschappelijke kwaliteit van de plaats.

...

Na de hoorzitting van 16 december 2010 beslist de verwerende partij op 16 december 2010 om het beroep in te willigen en een (voorwaardelijke) stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

3. Volgens het advies van Duurzame Landbouwwontwikkeling bestaat de bedrijvigheid enerzijds uit landbouwactiviteiten met een areaal aan 3.7ha landbouwgrond en 20ha te verwerven, gewenste plaats voor 80 runderen, de nodige nutriëntenrechten, en daarnaast loonwerk (maaïen en onderhoud tuinen). In de nota bij het beroepsschrift is sprake dat 13ha grasland als maisveld zou worden aangewend. Volgens het beroepsschrift zijn er nu 24 runderen, en zou dit uitgebreid worden tot 107 dieren (overeenkomstig de nutriëntenrechten). Zonder inkrimping van het loonwerk zou dit dus betekenen dat het hoofdaccent van het inkomen meer richting veeteelt zou verschuiven. Uit het advies van Duurzame Landbouwwontwikkeling komt naar voren dat het niet onmogelijk is om landbouwgebouwen in functie van dergelijke activiteit op te richten, maar dat deze beter zouden verplaatst worden naar de bedrijfsgebouwen op de aanpalende gronden ruim 50m westwaarts, aansluitend bij het lint aan de [REDACTED] op grondgebied [REDACTED]. Deze site zou zich lenen tot vernieuwing, en wordt als uitdovend door de huidige uitbater gezien, gezien het landbouwnuttige areaal door de aanvrager zal worden overgenomen. De aanvrager stelt daar tegenover dat dit niet realistisch is, gezien hij geen vat heeft op de plannen van deze uitbater en dat deze bovendien nog steeds over genoeg grond beschikt.

De nood aan de machineloods (eerste gedeelte van de bebouwing) kan gekaderd worden binnen de maaïwerkactiviteit (machines voor het maaïwerk en transport) enerzijds en de bewerking van het eigen land. Duurzame Landbouwwontwikkeling wijst op de nadruk die ligt op loonwerk boven het houden van rundvee. Zelfs al zou in de toekomst deze verhouding niet omdraaien, dan nog maakt dit in se niets uit, gezien loonwerk een para-agrarische activiteit betreft die ook aanvaardbaar is binnen het agrarisch gebied. Het hoofdcriterium om te beoordelen of de aanvraag al dan niet een para-agrarisch bedrijf betreft is het volgende: para-agrarische ondernemingen zijn die ondernemingen waarvan de activiteit onmiddellijk bij de landbouw aansluit en erop afgestemd is. Er is een nauwe relatie met het landbouwproductieproces en er is een strikte relatie met de voorgebrachte landbouwproducten (slechts hooguit eerste bewerking).

Voor een para-agrarisch bedrijf gelden dezelfde algemene principes voor het inplanten van nieuwe vestigingen binnen het landbouwgebied als voor zuivere agrarische. Aan de para-agrarische bedrijven dienen dezelfde minimum eisen gesteld te worden als aan de agrarische bedrijven. De omzendbrief stelt het volgende: (...)

4. De aanvraag betreft de inplanting van een nieuwe bedrijfszetel. Bij het inplanten van nieuwe bedrijfszetels, ook wanneer deze planologisch in overeenstemming zijn met de voorschriften voor het agrarisch gebied, dient steeds afgewogen te worden of de gekozen inplantingsplaats aanvaardbaar is. Bij de inplanting van nieuwe landbouwgebouwen wordt steeds vertrokken van een inplanting die zo min mogelijk schade aanbrengt aan de omliggende ruimte. Er wordt steeds vooropgesteld om maximaal aan te sluiten bij de bestaande bebouwing en plaatsen die structureel aangetast zijn op te zoeken. Om die aansluiting zo goed mogelijk te maken en de impact

op het omliggende landschap te verminderen wordt steeds gepleit om de gebouwen zo compact mogelijk te maken.

De betrokken plaats is op ca. 40m gelegen van de meest nabij gelegen landbouwloods westwaarts op de links aanpalende landbouwsite. Tussen deze loods en het perceel van de aanvrager is een perceel gelegen dat met een vijver werd ingericht voor neerhofdieren. Aan de andere zijde bevinden zich op ca. 100 m vanaf het perceel de loodsen van de struisvogelkwekerij. Tussen de struisvogelkwekerij en de aanvraag liggen nog twee akkerpercelen. De aanvraag bevindt zich ook nabij het einde van de omliggende woonlinten, met de eerste residentiële woning op ca. 100m.

Gezien deze ruimtelijke situatie kan gesteld worden dat de aanvraag wel aansluit bij de bestaande bebouwing. De opening van 40m met de links aanpalende loods is ingevuld met een vijver en bomen (met kleine neerhofdieren) en geeft ook een structurele aantasting. Er wordt geen homogeen en gaaf landbouwgebied aangesneden. Bovendien is een gedeelte van de loods voorzien voor runderen die een vrije uitloop naar de weide behoeven en betreft dit een grondgebonden functie. De weides van de aanvrager liggen aanpalend aan de loods. Gezien deze specifieke omstandigheden kan een inplanting op een gegeven plaats aanvaard worden. Door de loods ten dele in het talud te schuiven, het volume compact te houden en een groenscherm te voorzien, wordt een maximale inspanning geleverd om de aanvraag goed te integreren op de plaats. Deze groenvoorziening beschermt ook tegen het mogelijke eroderen van de helling. Gezien de noodzaak aan deze groenaanleg is het aangewezen om de realisatie ervan extra als voorwaarde te verbinden aan de vergunning.

De overwegingen in acht genomen komt de aanvraag in aanmerking voor vergunning, om volgende redenen:

- de aanvraag is in overeenstemming met de planologische bestemmingsbepalingen voor de plaats;*
- gezien Duurzame Landbouwwontwikkeling de oprichting van een loods niet uitsluit, maar slechts op een andere plaats wenst, maakt dit duidelijk dat de functie voldoende landbouwgerelateerd en uitgebouwd is;*
- de inplanting op de naastgelegen landbouwbedrijfszegel is niet realistisch, gezien het een bestaand landbouwbedrijf betreft dat wel afbouwt, maar nog niet gestopt is en er geen enkele waarborg bestaat dat deze kan verworven worden;*
- de plaats is structureel aangetast door loodsen en andere bebouwing in de onmiddellijke omgeving, zodat door de inplanting van de loods geen homogeen gebied wordt aangesneden;*
- de aanvraag overschrijdt de draagkracht van de plaats niet.*

...

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Tijdens de zitting van 15 april 2014 doet de verwerende partij afstand van haar exceptie op grond van artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 5° VCRO. De tussenkomenende partij doet afstand van haar exceptie met betrekking tot de hoedanigheid en het bewijs van de beslissing van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar tot het instellen van het beroep.

Er worden geen andere excepties opgeworpen.

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig werd ingesteld.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

In het eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald van het materiële motiverings- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

1.

De verzoekende partij legt uit dat de beoordeling van de ruimtelijke ordening door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar staat tegenover de beoordeling door de deputatie, zonder dat dit in de bestreden beslissing nader wordt toegelicht. Zo concludeert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat de aanvraag leidt tot het dichtslippen van de laatste overgebleven open ruimte tussen twee kernen, wat landschappelijk onverantwoord is. De verwerende partij verwijst niet naar het verslag, en gaat niet in op de feitelijke en juridische overwegingen op grond waarvan zij van het verslag is afgeweken.

2.

De verwerende partij antwoordt dat er geen twijfel over bestaat dat de bestreden beslissing werd genomen op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Dit blijkt voldoende uit het dossier en het verloop van de administratieve procedure. Zo heeft de tussenkomenende partij tijdens de hoorzitting met de neerlegging van een nota op het verslag kunnen repliceren. De deputatie moet dan alleen motiveren om welke met de goede ruimtelijke ordening verband houdende redenen, binnen de toepasselijke planologische context, het beroep al dan niet wordt ingewilligd. Het is niet nodig om te zeggen welke elementen uit het verslag of de hoorzitting daarbij worden aangehouden.

De bestreden beslissing is niet kennelijk onredelijk of onzorgvuldig. Zij komt tot het besluit dat de omgeving reeds structureel is aangetast, zodat geen homogeen gebied wordt aangesneden. In haar nota citeert de verwerende partij daartoe de bestreden beslissing, stellend dat zij het met de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar eens is over de planologische verenigbaarheid van de aanvraag, maar dat het tot haar prerogatief behoort om er voor het overige een andere visie op na te houden.

3.

De tussenkomenende partij stelt dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar een verslag opstelt als voorbereiding van het dossier, en niet noodzakelijk om aan de deputatie een advies te

geven. Het verslag was in deze zaak de basis van het debat tijdens de hoorzitting, en van de beoordeling door de verwerende partij. Dat blijkt uit het feit dat de beoordeling in de bestreden beslissing voor drie van de vier paragrafen identiek is aan deze van het verslag. Er is ter zake geen onzorgvuldigheid.

De tussenkomenende partij is het met de verwerende partij eens dat de administratieve beroepsbeslissing niet hoeft te antwoorden op alle in die beroepsprocedure aangevoerde middelen en argumenten. Zo moet niet formeel worden vermeld wat de strekking of de inhoud van het verslag is. Wel moet de motivering concreter en preciezer zijn in de mate dat het verslag dat ook is. Er ligt in die zin hooguit een probleem van formele motivering voor.

De motieven van de bestreden beslissing houden volgens de tussenkomenende partij rekening met de volgende concrete en precieze feitelijke elementen:

- De concrete beschrijving van de plaats, die volgens de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar beperkt is aangetast
- De vaststelling dat geen homogeen en gaaf landbouwgebied wordt aangesneden
- Het grondgebonden karakter van de stal
- De inspanningen om de stal te integreren in het landschap.

Daardoor wordt aan de formele motiveringsplicht voldaan.

4.

In haar wederantwoordnota brengt de verzoekende partij geen nieuwe elementen aan.

Beoordeling door de Raad

Artikel 4.7.23, §1 VCRO bepaalt dat de deputatie haar beslissing neemt op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en legt daarmee aan de verwerende partij de verplichting op om het verslag in haar beoordeling en besluitvorming te betrekken. Dit betekent niet dat de deputatie het advies moet volgen. Dit veronderstelt evenmin dat zij de andersluidende motieven van het verslag letterlijk dient te citeren in haar beslissing. Het volstaat dat zij kenbaar maakt dat zij afwijkt van het andersluidend verslag en dat uit de bestreden beslissing duidelijk blijkt waarom zij afwijkt van de andere zienswijze en op welke punten.

Uit de bestreden beslissing, onder meer uit de partiële letterlijke overname van het verslag in de beslissing en het feit dat de tussenkomenende partij tijdens de hoorzitting een nota neerlegde waarmee zij op het verslag reageerde, blijkt op voldoende wijze dat de deputatie van het verslag kennis nam en het in zijn besluitvorming heeft betrokken.

De concrete toets van de zorgvuldigheids- en motiveringsvereisten in de voorliggende zaak, komt aan bod in het tweede middel.

In de mate dat de verzoekende partij aanvoert dat de bestreden beslissing niet verwijst naar het verslag is het middel voorts onontvankelijk bij gebrek aan belang. Uit de bestreden beslissing en de gegevens van het dossier blijkt immers dat de partijen, inclusief de verzoekende partij, op de hoogte waren van de inhoud en strekking van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

De bestreden beslissing vermeldt immers wie op 16 december 2010 is gehoord. Uit de aldus benoemde *'nota in antwoord op de het verslag van de PSA'* die de tussenkomenende partij, toen beroepende partij, tijdens de hoorzitting heeft neergelegd, blijkt dat het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar aan de beroepende partij bekend was en de basis vormde van

het debat. Hieruit kan worden besloten dat het verslag op het ogenblik van de hoorzitting naar inhoud en strekking aan de partijen bekend, en minstens kenbaar was, onafgezien van hun deelname aan het debat.

Het gebrek aan belang vloeit tevens voort uit de vaststelling dat wanneer de Raad de bestreden beslissing zou moeten vernietigen op basis van dit louter formeel gebrek, de verwerende partij alleen een nieuwe beslissing zou moeten nemen met een uitdrukkelijke verwijzing naar dit verslag en het andersluidend karakter ervan, maar niet noodzakelijk tot een inhoudelijk andersluidende beslissing.

Het middel is bijgevolg deels onontvankelijk, deels ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

In het tweede middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 11 en 15 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: het Inrichtingsbesluit), van artikel 4.3.1, §1, b) en §2 en artikel 1.1.4 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (hierna: de Motiveringswet), en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

1.

In een eerste onderdeel acht de verzoekende partij artikel 11, 4.1 Inrichtingsbesluit geschonden. De aanvraag heeft geen betrekking op een (para-)agrarisch bedrijf en is daarom niet bestaanbaar met de agrarische bestemming van het gebied.

De afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling heeft in die zin geconcludeerd: de nadruk van de bedrijvigheid ligt op loonwerk voor gemeenten en voor de luchthaven. Dit is geen landbouwloonwerk, vermits het niet onmiddellijk aansluit bij de landbouw en er niet op afgestemd is. Het is niet duidelijk op grond van welke feiten of motieven de deputatie besluit dat het niet landbouwgebonden loonwerk een para-agrarische activiteit is. De activiteit beantwoordt niet aan de criteria van de omzendbrief van 8 juli 1997 voor een para-agrarische activiteit, dit zijn het grondgebonden karakter, een nauwe relatie met de landbouwproductie of met het landbouwproductieproces. Dit levert een motiveringsgebrek en een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel op.

In een tweede onderdeel legt de verzoekende partij uit dat het esthetisch criterium zoals neergelegd in het artikel 15, 4.6.1 Inrichtingsbesluit geschonden is. De omvang en de oppervlakte van de sleufsilos en het landgebouw wijzigen het landschap ingrijpend, het materiaalgebruik contrasteert zwaar met de traditionele materialen van de bestaande gebouwen, het gebouw met een diepte van 47m en de verhardingen integreren zich niet in het hellend terrein. De aanvraag ligt midden een open groene corridor, in een vlakrelict en palend aan een ankerplaats volgens de relictatlas. De gegeven open ruimte is binnen het verstedelijkt landschap rond de hoofdstad waardevol. De aantasting kan niet door een groenvoorziening worden goedge maakt. De deputatie gaat er ten onrechte van uit dat andere storende constructies in de omgeving (een landbouwloods op 60m links en een struisvogelkwekerij op 150m rechts) volstaan om het landschap verder te laten aantasten.

De vergunning moest in de gegeven omstandigheden, zo stelt de verzoekende partij in een derde onderdeel, op grond van artikel 4.3.1, §1, b) en §2 en van artikel 1.1.4 VCRO geweigerd zijn. De

bestreden beslissing houdt geen rekening met de toestand van de plaats en evenmin met de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen.

Uit een en ander volgt dat de formele- en materiële motiveringsplicht geschonden is – wat in een vierde onderdeel van het middel wordt hernomen -, en tegelijk het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel.

2.

De verwerende partij stelt in haar antwoordnota dat de bedrijfsactiviteiten agrarisch zijn, en minstens para-agrarisch, indien het loonwerk als bijkomende activiteit wordt behouden. De afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling besluit dat de functie voldoende landbouwgerelateerd is.

De plaats van de aanvraag is structureel aangetast, hetgeen betekent dat geen homogeen agrarisch gebied wordt aangesneden. De schoonheidswaarde van het gebied wordt gerespecteerd doordat de loods deels in het talud wordt ingeschoven, doordat het volume compact wordt gehouden, en doordat wordt voorzien in een groenscherm dat niet mag worden gezien als een erkenning van een schending van de schoonheidswaarde van het gebied. Het esthetische aspect kan niet leiden tot een feitelijk bouwverbod.

3.

De tussenkomenende partij stelt wat het eerste onderdeel betreft dat zij met de aanvraag haar bedrijf wil herlocaliseren en uitbreiden. Zij erkent dat haar rundveebedrijf in de bestaande omvang niet leefbaar is. Met de geplande uitbreiding is het dat wel. Het loonwerk voor derden (maaien, sneeuw ruimen) levert 40% van de inkomsten, wat zal afnemen. Er is derhalve een volwaardig landbouwbedrijf en de verzoekende partij toont het tegendeel niet aan. De vraag of het bedrijf al dan niet para-agrarisch is doet dus niets ter zake, hetgeen niet wegneemt dat het loonwerk wel degelijk para-agrarisch is, nu de landbouwer met zijn landbouwmachines activiteiten uitoefent die identiek zijn aan de bewerkingen die hij op zijn land uitvoert.

Wat het esthetisch criterium betreft, tweede onderdeel van het middel, wijst de tussenkomenende partij er op dat de deputatie meerdere redenen gaf waarom de aanvraag er aan voldoet. Met name de vaststelling dat geen homogeen landbouwgebied wordt aangesneden, het grondgebonden karakter van de stal, en de inspanningen om de stal in het landschap te integreren. Dit is een afdoende motivering die de beleidsvrijheid van de deputatie niet kennelijk te buiten gaat.

Het derde onderdeel wordt onontvankelijk geacht omdat het de beweerd geschonden bepalingen enkel parafraseert. Het vierde onderdeel is dan weer een loutere affirmatie dat de motivering niet afdoende is.

4.

In haar wederantwoordnota brengt de verzoekende partij geen aanvullende bijzonderheden aan.

Beoordeling door de Raad

1.

Wat het eerste middelonderdeel betreft verwijst het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar naar het advies van de afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling. Dit stelt in essentie dat het merendeel van de inkomsten uit loonwerk komt dat dit geen landbouwactiviteit is omdat het wordt gedaan voor gemeenten (maaien en

sneeuw ruimen) en de luchthaven (maaïen). In de toekomst zou de ontwikkeling in de richting van een veeteeltbedrijf evenwel mogelijk zijn. Dit advies is een bevestiging van het advies dat de afdeling oorspronkelijk aan het college van burgemeester en schepenen gaf. Het college stelde in haar beslissing dat het bestaande bedrijf geen para-agrarisch bedrijf is omdat het zich in hoofdzaak niet richt op de landbouw.

De bestreden beslissing gaat niet ten gronde op het kwalificatieprobleem in. Na te hebben gesteld dat de afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling wijst op de nadruk die ligt op het loonwerk boven het houden van rundvee, zegt de bestreden beslissing:

“Zelfs al zou in de toekomst deze verhouding niet omdraaien, dan nog maakt dit in se niets uit, gezien loonwerk een para-agrarische activiteit betreft die ook aanvaardbaar is binnen het agrarisch gebied.”

Het kan op het eerste gezicht niet worden ingezien dat loonwerk voor gemeenten en de luchthaven landbouwgerelateerd is in die zin dat het werk in nauwe relatie staat met het landbouwproductieproces en een strikte relatie heeft met de voortgebrachte landbouwproducten. Het gaat duidelijk niet over landbouwloonwerk. Het werk kan geheel los van elk landbouwactiviteit en zonder synergie daarmee worden aangenomen. Het feit dat het loonwerk gebeurt met machines die ook op landbouwgronden worden gebruikt, of dat handelingen worden gesteld die ook in de landbouw worden gesteld – indien dit al helemaal waar zou zijn, bijvoorbeeld voor wat het ruimen van sneeuw betreft -, verandert daar niets aan.

Het kan de verwerende partij niet volstaan om de criteria voor de kwalificatie van een bedrijf als para-agrarisch te citeren, al dan niet met verwijzing naar de omzendbrief van 8 juli 1997, of om louter affirmatief te zeggen dat het begrip para-agrarisch bedrijf ruim is. Om de bestaanbaarheid van de nieuwe vestiging met de bestemming van het agrarisch gebied te verantwoorden is het nodig om aan de hand van de concrete gegevens van de zaak te motiveren dat het werkelijke voorwerp van de aanvraag een (para-)agrarisch bedrijf is.

Er is in de bestreden beslissing geen voldoende zorgvuldig onderzoek van de werkelijke activiteit van het aangevraagde bedrijf, en de motivering met betrekking tot het para-agrarisch karakter ervan is naar feiten en recht niet afdoende. Dit leidt ook tot een schending van artikel 11 Inrichtingsbesluit.

Het eerste middelonderdeel is gegrond.

2.

Wat het tweede middelonderdeel betreft concludeert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn verslag dat de aanvraag niet in aanmerking komt voor vergunning omdat de plaats van de aanvraag een open groene corridor tussen twee woonkernen is, aansluitend bij het beschermd dorpsgezicht ‘Maalbeekvallei’, dat een grote natuurwaarde heeft. Het dichtslibben van de laatste overgebleven ruimte tussen de twee kernen wordt onverantwoord genoemd. In zijn hierboven geciteerde motieven geeft de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar een duidelijke uitleg over de kenmerken van de plaats, zo ondermeer de situering van de open ruimte tussen de woonkernen, de aanwezigheid van andere gebouwen en landbouwinrichtingen. Hij stelt dat de plaats beperkt aangetast is, maar toch nog overwegend groen en open. Ondanks meer kleinschalige structurele ingrepen heeft de plaats door haar ligging naast een beschermd dorpsgezicht een pittoresk karakter, wat haar bestemming als landschappelijk waardevol verklaart. Een grote structurele ingreep is niet aangewezen, een nieuwe bedrijfszetel kan beter op een landschappelijk minder kwetsbare plaats worden ingeplant. De aanvraag is strijdig met artikel 15 Inrichtingsbesluit.

De bestreden beslissing acht de aanvraag vergunbaar omdat de plaats structureel is aangetast door loodsen en andere bebouwing. De gebouwen en constructies van de aanvraag sluiten aan bij de bestaande bebouwing, nabij de woonlinten. Aldus wordt door de inplanting van de loods geen homogeen gebied aangesneden. De aanvraag overschrijdt de draagkracht van de plaats niet. In de motieven verwijst de verwerende partij naar de inspanningen voor het integreren van de loods, dit is het gedeeltelijke inschuiven er van in het talud, het beweerd compacte volume en het groenscherm. Zij verwijst naar de eis om de keuze van de inplanting van een nieuwe bedrijfszetel in agrarisch gebied zorgvuldig af te wegen, dus ook indien de aanvraag planologisch bestaansbaar is met de bestemming van het gebied.

De bestreden beslissing verschilt met het verslag op de meest duidelijke wijze van mening over de beoordeling van de ordening van de plaats. Het verslag heeft het over de laatste open groene corridor. De verwerende partij ziet een structureel aangetaste omgeving. Zoals het al bij de bespreking van het eerste middel is gezegd moet in de gegeven omstandigheden van divergentie zorgvuldiger worden onderzocht en scherper gemotiveerd.

Op het eerste gezicht gaat de verwerende partij niet uit van de esthetiek of schoonheidswaarde van het landschap, hetgeen voor de beoordeling van de plaats op grond van artikel 15, 4.6.1 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen nochtans een essentieel toetsingscriterium is.

De bestreden beslissing focust op de aanwezigheid van de meest nabije gebouwen en op de elementen die ondermeer de visuele hinder verminderen (inschuiving van de loods in het reliëf, bouwmaterialen, groenscherm) maar weerlegt het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet op grond van de essentiële kenmerken van het waardevol landschap op de concrete plaats van de aanvraag, dit is de aanwezigheid van een groen gebleven opening tussen woonlinten in de nabijheid van een beschermd dorpsgezicht. Op grond daarvan wordt de plaats kwetsbaar genoemd.

Het lijkt daarbij niet zonder belang om de aanvraag in zijn iets bredere omgeving te zien, nu ook het advies van het agentschap voor Duurzame Landbouwontwikkeling de inplanting bij een bestaande uitdovende landbouwexploitatie in de onmiddellijke nabijheid suggereert, met name naar de bedrijfsgebouwen op aanpalende gronden westwaarts aansluitend bij het woonlint aan de [REDACTED] op het grondgebied [REDACTED]. Dit is des te meer het geval omdat uit het dossier blijkt dat de tussenkomende partij het areaal van dat bedrijf overneemt, wat hij niet tegenspreekt.

De bestreden beslissing schendt de materiële en formele motiveringsplicht, onder meer door een niet afdoende weerlegging van het andersluidende advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Dit leidt tot een schending van artikel 15, 4.6.1 Inrichtingsbesluit doordat de bestaansbaarheid van de aanvraag met de esthetische en landschappelijke waarde van het waardevol agrarisch bestemmingsgebied niet naar feiten en recht wordt beoordeeld en verantwoord.

Het tweede middelenonderdeel is gegrond.

Het derde en vierde onderdeel van het middel hoeven niet verder te worden onderzocht vermits dit onderzoek niet kan leiden tot een meer omvangrijke vernietiging.

Het middel is gegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van [REDACTED] is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 16 december 2010, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het bouwen van een machineloods, een rundveeststal een sleufsilos op een perceel gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED]
4. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij en dit binnen een vervaltermijn van 4 maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
5. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 9, §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 23 juni 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Jan BERGÉ, voorzitter van de achtste kamer,

met bijstand van

Ben VERSCHUEREN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Ben VERSCHUEREN

Jan BERGÉ