

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 6 november 2018 met nummer RvVb/A/1819/0239
in de zaak met rolnummer 1516/RvVb/0347/A

Verzoekende partij	het college van burgemeester en schepenen van de gemeente EVERGEM vertegenwoordigd door advocaten Laurent PROOT en Karolien BEKÉ met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Kasteellaan 141
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN vertegenwoordigd door mevrouw Leen LIPPEVELDE

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 29 januari 2016 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 3 december 2015.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de heer en mevrouw Van Hecke – Vereecken (hierna: de aanvrager genoemd) tegen de weigeringsbeslissing van de verzoekende partij van 28 juli 2015 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de aanvrager een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een runderstal voor hobbydieren op de percelen gelegen te 9940 Evergem, Vierlindenstraatje zn met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie D, nummers 1488, 1493a, 1496 en 1497.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient geen antwoordnota in maar bezorgt wel het administratief dossier. De verzoekende partij dient een toelichtende nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 5 september 2017.

Advocaat Florence LOBELLE loco advocaat Laurent PROOT voert het woord voor de verzoekende partij.

Mevrouw Leen LIPPEVELDE voert het woord voor de verwerende partij.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

De artikelen 37 en 38 DBRC-decreet zijn van toepassing, zoals gewijzigd door het decreet van 9 december 2016.

III. FEITEN

De aanvrager dient op 24 april 2015 bij de verzoekende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor de “bouw van een runderstal voor hobbydieren” op de percelen gelegen te 9940 Evergem, Vierlindenstraatje zn met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie D, nummers 1488, 1493a, 1496 en 1497.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Gentse en Kanaalzone’, vastgesteld met een koninklijk besluit van 14 september 1977, in agrarisch gebied.

Er wordt geen openbaar onderzoek georganiseerd.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling adviseert op 3 juni 2015 ongunstig.

De watering van de Burggravenstroom adviseert op 14 juli 2015 ongunstig.

De verzoekende partij weigert op 28 juli 2015 als volgt een stedenbouwkundige vergunning:

“...

Beschrijving van de bouwplaats, de omgeving, de aanvraag en de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening:

Voorliggende aanvraag betreft het bouwen van een runderstal in functie van hobbylandbouwactiviteiten. De aanvraag is in overeenstemming met de planologische voorschriften. Conform de omzendbrief RO/2002/01: richtlijnen voor de beoordeling van aanvragen om een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen of oprichten van stallingen voor weidedieren, geen betrekking hebbend op effectieve beroepslandbouwbedrijven, kunnen onder voorwaarden dergelijke stallen opgericht worden in agrarisch gebied. De aanvrager dient effectief te bewijzen dat hij dieren en voldoende graasweiden in zijn bezit heeft. Daarnaast dient de oppervlakte van de stal in verhouding te staan tot het aantal dieren en de beschikbare graasweiden. In principe dient de aanvrager eerst maximaal gebruik te maken van de infrastructuur of dient de stal opgericht op de huiskavel van de aanvrager. De afdeling duurzame landbouwwontwikkeling heeft op 3 juni 2015, ref. 2015_043344/Stal terug een ongunstig advies uitgebracht.

Daarnaast blijkt uit het advies van watering De Burggravenstroom dat de aanvraag niet voldoet aan de gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater.

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 aanvraag dient bijgevolg geweigerd te worden.

...”

Tegen deze beslissing tekent de aanvrager op 24 augustus 2015 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 9 oktober 2015 als volgt dat administratief beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren:

“ ...

2.1 De watertoets

Het terrein ligt niet in een recent overstroomd gebied of in (mogelijk) overstromingsgevoelig gebied en er worden geen waterproblemen vermeld.

In uitvoering van de watertoets werd de aanvraag voor advies voorgelegd aan het bestuur van watering de Burggravenstroom, die de aanvraag ongunstig adviseerde (zie punt 1.3.2). Dit advies wordt bijgetreden.

Gelet op de aard en omvang van de voorgestelde werken is enige invloed op het watersysteem of de veiligheid van overige vergunde of vergund geachte constructies niet te verwachten.

Bijgevolg dient in alle redelijkheid geoordeeld dat gelet op voormelde ligging en plaatselijke toestand het schadelijk effect op de waterhuishouding zich beperkt tot het plaatselijk verminderen van de infiltratie van het hemelwater in de bodem. Om hieraan tegemoet te komen moeten voldoende compenserende maatregelen voorzien conform het besluit van de Vlaamse regering van 5 juli 2013 houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratie-voorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater.

De voorgestelde buffer – en infiltratievoorziening voldoet niet aan deze bepalingen en staat niet in de verhouding tot de oppervlakte van het gebouw.

Uit dit alles kan geconcludeerd worden dat voorliggende aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning de watertoets vooralsnog niet doorstaat.

[...]

2.4 De goede ruimtelijke ordening

Naast het juridisch aspect dient elke aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning beoordeeld in functie van de goede ruimtelijke ordening.

Voor het betrokken terrein gelden geen specifieke stedenbouwkundige voorschriften opgelegd door een bijzonder plan van aanleg of een verkaveling zodat bij de beoordeling van onderhavig beroep naar de inpasbaarheid en verenigbaarheid met het woongebied geen concrete normen of verplichtingen kunnen worden gehanteerd.

Bijgevolg zijn de specifieke kenmerken en karakteristieken van de omgeving van het betrokken terrein doorslaggevend. Elke aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning dient hierbij beoordeeld in functie van een verantwoorde stedenbouwkundige uitbouw van het betrokken gebied en in de context van het omliggende bebouwingsbeeld in toepassing van artikels 1.1.4. en 4.3.1. van de VCRO.

Voorliggend project beoogt de oprichting van een permanente rundveestal, 300 m² groot, op een weide die afgezonderd gelegen is van de huiskavel. De huiskavel is gelegen schuin tegenover de bouwplaats langs de overzijde van het Vierlindenstraatje.

Anders dan schuilhokken op geïsoleerde weiden, dienen permanente stallingen in principe opgericht te worden bij de woning van de aanvrager. Alleen wanneer daarvoor om ruimtelijke of om milieuhygiënische redenen de stedenbouwkundige vergunning uitgesloten is, kan de oprichting van een tijdelijke stalling op een weide, los van de woning van de aanvrager, toegestaan worden.

De huiskavel Vierlindenstraatje 18 is ruim genoeg, namelijk 1920 m², om de oprichting van een permanente stalling mogelijk te maken. De ruimtelijke situatie is vergelijkbaar met de voorgestelde inplanting langs de overzijde van het Vierlindenstraat, in beide gevallen betreft het een inplanting tussen residentiële kavels. Uit het voorgebrachte dossier blijkt niet waarom de oprichting op de huiskavel niet mogelijk is.

Indien de stalling om ruimtelijke of milieuhygiënische redenen onmogelijk voorzien kan worden bij de woning van de aanvrager, kan enkel een tijdelijke stalling worden toegestaan in de weide van de aanvrager. Het tijdelijk karakter van de stalling blijkt niet uit de voorliggende plannen.

Er moet ook voldaan zijn aan de principes van ruimtelijke inpasbaarheid en het niet overschrijden van de ruimtelijke draagkracht van het gebied. Hierbij zoekt men naar een passende inplantingsplaats, aansluitend bij wegenis, bestaande landschapselementen, zoals bomenrijen, beboste percelen, enz.

De inkadering van de stalling op de gekozen site of in het bewuste landschap kan worden bevorderd door een passende streekeigen beplanting.

De aanvrager levert het bewijs van het houden van 17 runderen en geeft aan te kunnen beschikken over 2,75 ha graasweiden.

Uit de voorgestelde oppervlakte en het aantal dieren ter plaatse kan de vraag gesteld worden of er nog sprake is van het houden van een beperkt aantal weidedieren voor hobby. Feitelijk betreft het naar schaalgrootte een niet beroeps-landbouwbedrijf dat een groter aantal dieren wenst te houden. Dergelijke bedrijven dienen in regel gevestigd te worden op een gedesaffekteerde hoeve waar een direct toezicht op de dieren mogelijk is.

De voorgestelde stallingsoppervlakte van 300 m² staat niet in verhouding tot het aantal dieren dat de aanvrager wenst te houden. In de aanvraag wordt vermeld dat de aanvrager 11 runderen wenst te houden, wat in verhouding staat tot de beschikbare graasweides. De voorgestelde boxen van in totaal 120 m² zijn zeer ruim bemeten voor de stalling van 11 runderen, die anders dan paarden in groepen worden gestald. Ook de restoppervlakte van 180 m² voor allerhande berging overstijgt de omvang van de aanvraag.

Op deze plaats ontstaat een gebouw met de afmetingen van een normaal agrarisch bedrijfsgebouw, dergelijke gebouwen dienen zoals reeds aangehaald voorzien direct bij een toezichtswoning om toezicht op de dieren mogelijk te maken.

Een efficiënter en zuiniger ruimtegebruik is hier aangewezen, mogelijks door benutting van de ruimte onder het zadeldak. Verder dient ook de vraag gesteld of indien de stal om ruimtelijke of om milieuhygiënische redenen niet op de huiskavel kan opgericht worden, het

gedeelte berging niet op de huiskavel kan opgericht worden. Huiskavel en weiland zijn nagenoeg recht over elkaar gelegen zodanig dat de afsplitsing van berging en stalling een efficiënte (hobby)bedrijfsvoering niet in het gedrang brengt. Een afsplitsing zal resulteren in een kleiner gebouw dat eenvoudiger in het landschap is te integreren. Tevens dient de vraag gesteld of het noodzakelijk is een overdekte mestopslag te voorzien bij dergelijke kleinschalige inrichting.

De omzendbrief RO/2002/01 waarnaar appellant verwijst kan een richtnorm zijn doch kent geen verordende kracht, elke aanvraag dient geval per geval beoordeeld. In casu wordt het vooropgestelde volume voor de 11 runderen te ruim bevonden.

Elke aanvraag dient eveneens beoordeeld in functie van een verantwoorde inplanting en haar ruimtelijke inpasbaarheid.

Een permanente stalling vormt daarbij een totaal andere ruimtelijke situatie dan een tijdelijke stalling en heeft een impact en belasting op de omgeving die beduidend zwaarder is. Bij de plaatsing van een permanente stal worden, zoals hierboven reeds aangegeven, hogere eisen gesteld in verband met een verantwoorde inplanting en integratie van de gebouwen in de omgeving, weloverwogen groenaanleg, verenigbaarheid met de andere functies in de omgeving.

Uit de plannen blijkt overduidelijk dat het een permanente stalling betreft, die vergelijkbaar is met de algemeen gangbare agrarische architectuur met metalen skeletbouw, mestkelder en prefab gevelpanelen.

De voorgestelde inplanting houdt geen rekening met de aangehaalde inrichtingsprincipes en voorziet op geen enkele wijze maatregelen om tot een verantwoorde inbuffering te komen.

Uit bovenstaande overwegingen dient geconcludeerd te worden dat de aanvraag de goede plaatselijke aanleg in het gedrang brengt en de ruimtelijke draagkracht van het gebied overschrijdt.

...

Na de hoorzitting van 21 oktober 2015 verklaart de verwerende partij het administratief beroep op 3 december 2015 als volgt gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning:

“ ...

2.1 De watertoets

Het terrein ligt niet in een recent overstroomd gebied of in (mogelijk) overstromingsgevoelig gebied en er worden geen waterproblemen vermeld.

In uitvoering van de watertoets werd de aanvraag voor advies voorgelegd aan het bestuur van watering de Burggravenstroom, die de aanvraag ongunstig adviseerde (zie punt 1.3.2).

Dit advies wordt bijgetreden.

Gelet op de aard en omvang van de voorgestelde werken is enige invloed op het watersysteem of de veiligheid van overige vergunde of vergund geachte constructies niet te verwachten.

Bijgevolg dient in alle redelijkheid geoordeeld dat gelet op voormelde ligging en plaatselijke toestand het schadelijk effect op de waterhuishouding zich beperkt tot het plaatselijk verminderen van de infiltratie van het hemelwater in de bodem. Om hieraan tegemoet te komen moeten voldoende compenserende maatregelen voorzien conform het besluit van de Vlaamse regering van 5 juli 2013 houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratie-voorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater.

De voorgestelde buffer- en infiltratievoorziening voldoet niet aan deze bepalingen en staat niet in de verhouding tot de oppervlakte van het gebouw.

Uit dit alles kan geconcludeerd worden dat voorliggende aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning de watertoets vooralsnog niet doorstaat.

[...]

2.4 De goede ruimtelijke ordening

Naast het juridisch aspect dient elke aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning beoordeeld in functie van de goede ruimtelijke ordening.

Voor het betrokken terrein gelden geen specifieke stedenbouwkundige voorschriften opgelegd door een bijzonder plan van aanleg of een verkaveling zodat bij de beoordeling van onderhavig beroep naar de inpasbaarheid en verenigbaarheid met het woongebied geen concrete normen of verplichtingen kunnen worden gehanteerd.

Bijgevolg zijn de specifieke kenmerken en karakteristieken van de omgeving van het betrokken terrein doorslaggevend. Elke aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning dient hierbij beoordeeld in functie van een verantwoorde stedenbouwkundige uitbouw van het betrokken gebied en in de context van het omliggende bebouwingsbeeld in toepassing van artikels 1.1.4. en 4.3.1. van de VCRO.

Voorliggend project beoogt de oprichting van een permanente rundveestal, 300 m² groot, op een weide die afgezonderd gelegen is van de huiskavel. De huiskavel is gelegen schuin tegenover de bouwplaats langs de overzijde van het Vierlindenstraatje.

Anders dan schuilhokken op geïsoleerde weiden, dienen permanente stallingen in principe opgericht te worden bij de woning van de aanvrager. Alleen wanneer daarvoor om ruimtelijke of om milieuhygiënische redenen de stedenbouwkundige vergunning uitgesloten is, kan de oprichting van een tijdelijke stalling op een weide, los van de woning van de aanvrager, toegestaan worden.

De huiskavel Vierlindenstraatje 18 is ruim genoeg, namelijk 1920 m², om de oprichting van een permanente stalling mogelijk te maken. De ruimtelijke situatie is vergelijkbaar met de voorgestelde inplanting langs de overzijde van het Vierlindenstraat, in beide gevallen betreft het een inplanting tussen residentiële kavels. Uit het voorgebrachte dossier blijkt niet waarom de oprichting op de huiskavel niet mogelijk is.

Indien de stalling om ruimtelijke of milieuhygiënische redenen onmogelijk voorzien kan worden bij de woning van de aanvrager, kan enkel een tijdelijke stalling worden toegestaan in de weide van de aanvrager. Het tijdelijk karakter van de stalling blijkt niet uit de voorliggende plannen.

Er moet ook voldaan zijn aan de principes van ruimtelijke inpasbaarheid en het niet overschrijden van de ruimtelijke draagkracht van het gebied. Hierbij zoekt men naar een passende inplantingsplaats, aansluitend bij wegenis, bestaande landschapselementen, zoals bomenrijen, beboste percelen, enz.

De inkadering van de stalling op de gekozen site of in het bewuste landschap kan worden bevorderd door een passende streekeigen beplanting.

De aanvrager levert het bewijs van het houden van 17 runderen en geeft aan te kunnen beschikken over 2,75 ha graasweiden.

Uit de voorgestelde oppervlakte en het aantal dieren ter plaatse kan de vraag gesteld worden of er nog sprake is van het houden van een beperkt aantal weidedieren voor hobby. Feitelijk betreft het naar schaalgrootte een niet beroeps-landbouwbedrijf dat een groter aantal dieren wenst te houden. Dergelijke bedrijven dienen in regel gevestigd te worden op een gedesaffekteerde hoeve waar een direct toezicht op de dieren mogelijk is.

De voorgestelde stallingsoppervlakte van 300 m² staat niet in verhouding tot het aantal dieren dat de aanvrager wenst te houden. In de aanvraag wordt vermeld dat de aanvrager 11 runderen wenst te houden, wat in verhouding staat tot de beschikbare graasweides. De voorgestelde boxen van in totaal 120 m² zijn zeer ruim bemeten voor de stalling van 11 runderen, die anders dan paarden in groepen worden gestald. Ook de restoppervlakte van 180 m² voor allerhande berging overstijgt de omvang van de aanvraag.

Op deze plaats ontstaat een gebouw met de afmetingen van een normaal agrarisch bedrijfsgebouw, dergelijke gebouwen dienen zoals reeds aangehaald voorzien direct bij een toezichtswoning om toezicht op de dieren mogelijk te maken.

Een efficiënter en zuiniger ruimtegebruik is hier aangewezen, mogelijks door benutting van de ruimte onder het zadeldak. Verder dient ook de vraag gesteld of indien de stal om ruimtelijke of om milieuhygiënische redenen niet op de huiskavel kan opgericht worden, het gedeelte berging niet op de huiskavel kan opgericht worden. Huiskavel en weiland zijn nagenoeg recht over elkaar gelegen zodanig dat de afsplitsing van berging en stalling een efficiënte (hobby)bedrijfsvoering niet in het gedrang brengt. Een afsplitsing zal resulteren in een kleiner gebouw dat eenvoudiger in het landschap is te integreren. Tevens dient de vraag gesteld of het noodzakelijk is een overdekte mestopslag te voorzien bij dergelijke kleinschalige inrichting.

De omzendbrief RO/2002/01 waarnaar appellant verwijst kan een richtnorm zijn doch kent geen verordende kracht, elke aanvraag dient geval per geval beoordeeld. In casu wordt het vooropgestelde volume voor de 11 runderen te ruim bevonden.

Elke aanvraag dient eveneens beoordeeld in functie van een verantwoorde inplanting en haar ruimtelijke inpasbaarheid.

Een permanente stalling vormt daarbij een totaal andere ruimtelijke situatie dan een tijdelijke stalling en heeft een impact en belasting op de omgeving die beduidend zwaarder is. Bij de plaatsing van een permanente stal worden, zoals hierboven reeds aangegeven, hogere eisen gesteld in verband met een verantwoorde inplanting en integratie van de gebouwen in de omgeving, weloverwogen groenaanleg, verenigbaarheid met de andere functies in de omgeving.

Uit de plannen blijkt overduidelijk dat het een permanente stalling betreft, die vergelijkbaar is met de algemeen gangbare agrarische architectuur met metalen skeletbouw, mestkelder en prefab gevelpanelen.

De voorgestelde inplanting houdt geen rekening met de aangehaalde inrichtingsprincipes en voorziet op geen enkele wijze maatregelen om tot een verantwoorde inbuffering te komen.

Uit bovenstaande overwegingen dient geconcludeerd te worden dat de aanvraag de goede plaatselijke aanleg in het gedrang brengt en de ruimtelijke draagkracht van het gebied overschrijdt.

Appellant benadrukt dat hij als hobby weidedieren wenst te houden. Hij heeft hiertoe de beschikking over 2,75 ha weidegronden en heeft 11 dieren in bezit.

Een verouderde stalling wordt afgebroken en vervangen door een groter en meer functioneel gebouw aangepast aan het houden van dieren.

Op 14 juli 2015 bracht het bestuur van Watering de Burggravenstroom een ongunstig advies : "...

Gunstig advies wordt verleend mits voldaan wordt aan volgende voorwaarden:

5 m - voorwaarden:

- geen enkele nieuwe bebouwing, beplanting en/of constructie zoals omheiningen, tuinhuisjes e.d. zal gedoogd worden binnen een zone van 5 m vanaf de uiterste rand van de waterloop zonder machtiging van het bestuur van de Watering de Burggravenstroom;*
- de zone van 5 m naast de uiterste rand van de waterloop dient steeds vrij te blijven om het onderhoud van de waterloop te verzekeren. De ruim- en maaispecie wordt binnen deze zone gedeponneerd (art. 17 wet op de onbevaarbare waterlopen).*

Watertoets:

- deze aanvraag is niet gelegen in een overstromingsgevoelig gebied:*
- er dient voldaan aan de gewestelijke hemelwaterverordening. 300 m² bijkomende verhardingen en dakoppervlakte worden gecompenseerd door een hemelwaterput van 10.000 l en een infiltratievoorziening met een infiltratieoppervlakte van 2 m² en een buffervolume van 1.125 l. Dit voldoet niet, aangezien geen hemelwaterput met grotere inhoud dan vereist geplaatst wordt, mag geen oppervlakte in mindering gebracht worden.*

De infiltratievoorziening dient minimum een infiltratieoppervlakte van 9,6 m² en een buffervolume van 6.000 l te hebben.

Ongunstig advies wordt verleend inzake de watertoets ...".

2.5 Conclusie

Uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep voorwaardelijk voor inwilliging vatbaar is.

Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend volgens het tijdens de procedure ingediend beperkt aangepast plan en onder de voorwaarde dat een kwalitatieve ingroening dient te worden aangeplant en in stand gehouden te worden.
...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van artikel 4.3.1, §1 tweede en derde lid VCRO, van artikel 4.7.23, §1 VCRO en van het zorgvuldigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij stelt dat het hoorrecht impliceert dat zij moet kunnen beschikken over de gegevens en documenten die de verwerende partij bij haar besluitvorming betrokken heeft en dat zij de mogelijkheid krijgt daarover opmerkingen te formuleren, maar dat zij nooit in kennis gesteld is van het “beperkt aangepast plan” dat tijdens de administratieve beroepsprocedure ingediend is, zodat zij derhalve niet mogelijkheid had daarover opmerkingen te maken.

Bovendien bevat de bestreden beslissing, volgens de verzoekende partij, geen enkele overweging waaruit blijkt dat voldaan is aan de vereisten van artikel 4.3.1, §1, tweede en derde lid VCRO: zo toont de verwerende partij al niet aan dat er maar een beperkte planaanpassing is.

2.

De verzoekende partij voegt daar in haar toelichtende nota niets meer aan toe.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 4.7.23, §1 VCRO, zoals van kracht op het ogenblik van de bestreden beslissing, bepaalt dat de deputatie haar beslissing over het administratief beroep neemt op basis van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en nadat zij, of haar gemachtigde, de betrokken partijen, op hun verzoek, schriftelijk of mondeling heeft gehoord.

Artikel 4.7.23, §1 VCRO laat toe de betrokken partijen zowel mondeling als schriftelijk te horen.

De verzoekende partij voert vooreerst aan dat zij over de beperkte planaanpassing niet gehoord is en niet de mogelijkheid had daarover haar opmerkingen mee te delen.

Uit het administratief dossier blijkt dat de architect, namens de aanvrager en naar aanleiding van het negatief verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, in een nota van 13 oktober 2015 onder meer stelt:

“ ...

Wij blijven met onze aanvraag volledig binnen de voorwaarden van het decreet als zijn verfijningen mogelijk als daar zijn:

- *Er kan een gedeelte stockering van stro en voeding naar de woning aan de andere kant van de straat, en in het dak van de nieuwe stal.*

Als dusdanig kan de 300,00 m² gereduceerd worden tot min. 220,00 m².

- *De plaats van die bestaande barak (148,00 m²) in te nemen na afbraak door een nieuwe stal op 3,00 m (i.p.v. nu 2,00 m) van de zijdelingse scheidslijn. Ook dat kan.*
- *De mestopslag kan vermeden worden. De dieren verblijven in de open loopstal slechts in de winter en het loopstro moet dus slechts 1x per jaar worden ververs.*

Het spreekt vanzelf dat wij ons zullen in regel stellen met het waterdecreet dat ondertussen geëvolueerd is met infiltratiebekken.

...”

Hieruit blijkt dat de aanvrager al naar aanleiding van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar gewag maakte van een aanpassing van de ingediende plannen.

De hoorzitting is vervolgens georganiseerd op 21 oktober 2015.

De verwerende partij vermeldt in de bestreden beslissing over de eventuele aanwezigheid van de verzoekende partij, of van de door haar vertegenwoordigde gemeente, op de hoorzitting: “*Namens de gemeente: verontschuldigd*”.

De verzoekende partij toont dan ook niet aan dat zij, met toepassing van artikel 4.7.23, §1 VCRO, gevraagd heeft te worden gehoord tijdens de administratieve beroepsprocedure.

Voor zover de aanvrager bovendien al, voorafgaand aan de hoorzitting, een initiatief genomen heeft tot aanpassing van de plannen, oordeelt de Raad dat redelijkerwijze kan aangenomen worden dat de aangepaste plannen voorwerp waren van het debat tijdens de hoorzitting, minstens toen ter sprake had kunnen worden gebracht.

De verwerende partij vermeldt in de bestreden beslissing ook uitdrukkelijk dat de verzoekende partij, of de door haar vertegenwoordigde gemeente, zich voor de hoorzitting van 21 oktober 2015 heeft laten verontschuldigen, en de verzoekende partij toont dan ook niet aan dat zij niet de mogelijkheid had haar opmerkingen of bezwaren over de aangepaste plannen mee te delen of hierover te worden gehoord.

2.

Overeenkomstig artikel 4.3.1, §1 eerste lid VCRO wordt een vergunning geweigerd wanneer de aanvraag onverenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften en/of met een goede ruimtelijke ordening.

Artikel 4.3.1, §1, tweede en derde lid VCRO bepalen:

“ ...

In de gevallen, vermeld in het eerste lid, 1° en 2°, kan het vergunningverlenende bestuursorgaan de vergunning toch afleveren, wanneer het van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de goede ruimtelijke ordening gewaarborgd kan worden door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van het opleggen van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen. Die voorwaarden kunnen niet dienen om de leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen.

Een aanpassing van de plannen, zoals vermeld in het tweede lid, is slechts mogelijk wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:

1° de wijzigingen doen geen afbreuk aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening;

2° de wijzigingen komen tegemoet aan de adviezen of aan de standpunten, opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek zijn ingediend of hebben betrekking op kennelijk bijkomstige zaken;

3° de wijzigingen brengen kennelijk geen schending van de rechten van derden met zich mee.

...”

Uit deze bepaling volgt dat de verwerende partij een vergunning kan verlenen wanneer door het opleggen van voorwaarden de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en een goede ruimtelijke ordening kan worden bekomen, en waarbij tevens beperkte aanpassingen aan de ingediende bouwplannen mogelijk zijn, in de mate dat voldaan is aan de voorwaarden, zoals bepaald in het derde lid.

Met voormelde bepaling beoogde de decreetgever het oplossingsgericht vergunnen te faciliteren, maar met dien verstande dat de wijzigingen aan de ingediende plannen, voor zover zij niet tegemoet komen aan adviezen, standpunten, opmerkingen of bezwaren uit het openbaar onderzoek, beperkt moeten blijven tot kennelijk bijkomstige zaken.

Zowel uit de bewoordingen van artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO, als uit de parlementaire toelichting (*Parl.St. VI.Parl, 2013-2014, 2371, nr. 1, p. 34*) blijkt dat alleen beperkte aanpassingen van de plannen mogelijk zijn tijdens de administratieve vergunningsprocedure en in de toelichting wordt een “beperkte aanpassing” beschouwd als “kleine planwijzigingen”.

De formele motiveringsplicht vereist dat de bestreden beslissing uitdrukkelijk de motieven moet vermelden op basis waarvan de verwerende partij beslist dat de aanpassing van de ingediende plannen beperkt is en beantwoordt aan de vereisten van artikel 4.3.1, §1, tweede en derde lid VCRO.

3.

In de bestreden beslissing stelt de verwerende partij dat “uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep voorwaardelijk voor inwilliging vatbaar is” en dat “stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend volgens het tijdens de procedure ingediend beperkt aangepast plan en onder de voorwaarde dat een kwalitatieve ingroening dient te worden aangeplant en in stand gehouden te worden”, terwijl in “wat voorafgaat” helemaal niet wordt getoetst aan de voorwaarden van artikel 4.3.1, §1, tweede en derde lid VCRO.

Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt derhalve niet welke motieven de verwerende partij er in redelijkheid toe gebracht hebben te beslissen dat de aanpassing van de ingediende plannen maar beperkt is en beantwoordt aan de voorwaarden van artikel 4.3.1, §1, tweede en derde lid VCRO.

Het eerste middel is dan ook gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van artikel 4.2.19, §1 VCRO, van artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij betoogt dat de verwerende partij in de bestreden beslissing niet aantoont dat de vergunningsvoorwaarde dat *“een kwalitatieve ingroening dient te worden aangeplant en in stand gehouden”* kennelijk bijkomstig is en de toets aan artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO doorstaat.

Daarenboven laat deze vergunningsvoorwaarde, volgens de verzoekende partij, de vergunninghouder toe een “ingroening” naar eigen inzicht door te voeren en mist zij derhalve de nodige precisie.

2.

De verzoekende partij voegt daar in haar toelichtende nota niets meer aan toe.

Beoordeling door de Raad.

1.

Artikel 4.2.19, §1 VCRO bepaalt dat de vergunningverlenende overheid aan een vergunning voorwaarden kan verbinden, die voldoende precies moeten zijn, redelijk in verhouding tot de vergunde handelingen en realiseerbaar door enig toedoen van de aanvrager.

Bovendien mogen vergunningsvoorwaarden de uitvoering van de vergunde handelingen niet afhankelijk maken van een bijkomende beoordeling door de overheid.

De vereiste dat een vergunningsvoorwaarde voldoende precies moet zijn, impliceert dat de vergunningsvoorwaarde zo moet geformuleerd zijn dat zij aan de aanvrager geen beoordelingsvrijheid laat over de wijze waarop de voorwaarde vervuld moet worden, en zo de aanvrager niet toelaat de vergunning naar eigen goeddunken aan te passen.

2.

In de bestreden beslissing legt de verwerende partij onder meer de volgende vergunningsvoorwaarde op:

“Stedenbouwkundige vergunning wordt verleend [...] onder de voorwaarde dat een kwalitatieve ingroening dient te worden aangeplant en in stand gehouden te worden.”

De Raad oordeelt dat deze voorwaarde onvoldoende precies is omdat aan de “ingroening” geen enkele precieze aanwijzing of minimale vereiste verbonden is, onder meer over de te gebruiken plantensoort(en), het al of niet wintergroen karakter, of de aard en de omvang ervan.

De toevoeging dat de ingroening “kwalitatief” moet zijn, doet daar geen afbreuk aan en is dermate algemeen dat zij de vergunninghouder toelaat de voorwaarde naar eigen goeddunken in te vullen.

De voorwaarde dat een “*kwalitatieve ingroening dient te worden aangeplant*” is dan ook strijdig met de door artikel 4.2.19, §1 VCRO vereiste precisie.

Het tweede middel is gegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 4.3.1 VCRO, van artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid (hierna DIWB genoemd), samengelezen met het besluit van 5 juli 2013 houdende vaststelling van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorziening, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater (hierna Hemelwaterverordening genoemd), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna ‘Motiveringswet’) en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

In een eerste middelonderdeel stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij, zonder het ongunstig advies van de watering De Burggravenstroom en het ongunstig advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar te weerleggen, de bestreden vergunning verleent, niettegenstaande zij in de bestreden beslissing zelf stelt dat het aangevraagde de watertoets niet doorstaat en dat volstaat om, overeenkomstig artikel 4.3.1, §1, 4° VCRO, een vergunning te weigeren.

In een tweede middelonderdeel betoogt de verzoekende partij dat hetzelfde geldt met betrekking tot de toets aan een goede ruimtelijke ordening, omdat de verwerende partij in de bestreden beslissing zelf stelt dat het aangevraagde een goede ruimtelijke ordening in het gedrang brengt, maar zonder enige motivering het administratief beroep van de aanvrager inwilligt en een vergunning verleent, zonder het ongunstig advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en van het departement Landbouw en Visserij te weerleggen.

2.

De verzoekende partij voegt daar in haar toelichtende nota niets meer aan toe.

Beoordeling door de Raad

1.

Het eerste middelonderdeel van het derde middel heeft betrekking op de negatieve watertoets: de verzoekende partij stelt dat zowel uit de bestreden beslissing als uit het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar blijkt dat het aangevraagde de watertoets niet doorstaat, er ongunstig geadviseerd is door de watering De Burggravenstroom en de aanvraag derhalve geweigerd moest worden, minstens dat de bestreden beslissing niet afdoende gemotiveerd is.

Artikel 8, §1 DIWB bepaalt:

“De overheid die moet beslissen over een vergunning, plan of programma als vermeld in § 5, draagt er zorg voor, door het weigeren van de vergunning of door goedkeuring te weigeren aan het plan of programma dan wel door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het plan of programma, dat geen schadelijk effect ontstaat of zoveel mogelijk wordt beperkt en, indien dit niet mogelijk is, dat het schadelijk effect wordt hersteld of, in de gevallen van de vermindering van de infiltratie van hemelwater of de vermindering van ruimte voor het watersysteem, gecompenseerd.”

Artikel 4.3.1, §1, 4° VCRO bepaalt dat een vergunning wordt geweigerd *“in de gevallen waarin overeenkomstig artikel 8, § 1, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid geen vergunning kan worden afgeleverd”*.

In de memorie van toelichting bij de invoering van artikel 117, §1, 4° DRO, waarvan artikel 4.3.1, §1, 4° VCRO de letterlijke overname is, is te lezen (*Parl.St. VI. Parl. 2008-2009 nr. 1, nrs. 406-407*):

*“ ...
406. De weigeringsgrond opgenomen in artikel 8, §1, van het Decreet Integraal Waterbeleid wordt in het nieuwe artikel 117, §1, eerste lid, 4°, DRO expliciet vermeld, zodanig dat het totaalplaatje van de verplichte weigeringsgronden wordt verkregen.*

407. Artikel 8, §1, eerste lid, van het Decreet Integraal Waterbeleid stipuleert dat beslissingen over vergunningen aan een watertoets worden onderworpen.

De watertoets impliceert een beoordeling in verschillende stappen. De eerste vraag is : kan de te vergunnen handeling een schadelijk effect aan het watersysteem veroorzaken?

Indien er geen schadelijk effect te verwachten valt, kan de overheid haar beoordeling beperken tot die vaststelling.

Als de voorgenomen activiteit wél een schadelijk effect kan veroorzaken, dan wordt een specifiek beslissingstraject doorlopen. In de eerste plaats zorgt men ervoor dat er voorwaarden worden opgelegd die het ontstaan van het schadelijk effect vermijden of zo beperkt mogelijk houden. Als men het schadelijke effect niet kan voorkomen of geen beperkend maatregelen mogelijk blijken, moeten de op te leggen voorwaarden gericht zijn op herstel in natura op de plaats waar het schadelijke effect plaatsvindt ; enkel in gevallen waar het schadelijke effect betrekking heeft op infiltratie van hemelwater of op de vermindering van ruimte voor het watersysteem, wordt ook voorzien in de mogelijkheid tot compensatie. Pas wanneer blijkt dat het schadelijke effect niet kan worden vermeden, noch beperkt, en ook herstel (of zo mogelijk compensatie) onmogelijk zijn, moet de vergunning worden geweigerd.

...”

Hieruit volgt dat een negatieve watertoets op zichzelf niet noodzakelijk tot de weigering van de aangevraagde vergunning leidt.

Pas wanneer blijkt dat het schadelijk effect niet kan worden vermeden, noch beperkt, en ook herstel of compensatie onmogelijk zijn, moet de vergunning worden geweigerd.

2.

De verwerende partij overweegt in de bestreden beslissing met betrekking tot de watertoets:

“ ...

2.1 De watertoets

Het terrein ligt niet in een recent overstroomd gebied of in (mogelijk) overstromingsgevoelig gebied en er worden geen waterproblemen vermeld.

In uitvoering van de watertoets werd de aanvraag voor advies voorgelegd aan het bestuur van watering de Burggravenstroom, die de aanvraag ongunstig adviseerde (zie punt 1.3.2). Dit advies wordt bijgetreden.

Gelet op de aard en omvang van de voorgestelde werken is enige invloed op het watersysteem of de veiligheid van overige vergunde of vergund geachte constructies niet te verwachten.

Bijgevolg dient in alle redelijkheid geoordeeld dat gelet op voormelde ligging en plaatselijke toestand het schadelijk effect op de waterhuishouding zich beperkt tot het plaatselijk verminderen van de infiltratie van het hemelwater in de bodem. Om hieraan tegemoet te komen moeten voldoende compenserende maatregelen voorzien conform het besluit van de Vlaamse regering van 5 juli 2013 houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratie-voorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater.

De voorgestelde buffer- en infiltratievoorziening voldoet niet aan deze bepalingen en staat niet in de verhouding tot de oppervlakte van het gebouw.

Uit dit alles kan geconcludeerd worden dat voorliggende aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning de watertoets vooralsnog niet doorstaat.

...”

De verwerende partij overweegt derhalve dat het schadelijk effect op de waterhuishouding beperkt is tot het plaatselijk verminderen van de infiltratie van het hemelwater in de bodem en stelt vast dat de voorgestelde buffer- en infiltratievoorziening niet voldoet aan de bepalingen van de Hemelwaterverordening en niet in verhouding staat tot de oppervlakte van het gebouw.

Met de bestreden beslissing verleent de verwerende partij niettemin een vergunning, zonder echter te motiveren hoe het aangevraagde, gelet op voormelde motieven, toch de watertoets doorstaat, en zonder voorwaarden op te leggen in functie van de negatieve watertoets.

De artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet verplichten de administratieve overheid in de bestreden beslissing zelf, afdoende, de juridische en feitelijke overwegingen te vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen.

Uit de bewoording in de bestreden beslissing dat de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend “*volgens het tijdens de procedure ingediend beperkt aangepast plan*” blijkt niet welke elementen uit dit aangepast plan de verwerende partij, meer bepaald met betrekking tot de watertoets, als decisieve motieven in aanmerking neemt om in redelijkheid te beslissen dat het aangevraagde de watertoets wél doorstaat met de aangepaste plannen, zowel voor de verenigbaarheid met de Hemelwaterverordening als voor de capaciteit van de voorgestelde voorzieningen.

3.

De verzoekende partij voert ook aan dat de verwerende partij in de bestreden beslissing het ongunstig advies van de watering De Burggravenstroom niet weerlegt.

De motiveringsplicht betekent niet dat de verwerende partij, als vergunningverlenend bestuursorgaan, alle in de adviezen vermelde elementen punt na punt moet beantwoorden of weerleggen.

Uit de bestreden beslissing moet wel duidelijk blijken op welke overwegingen de verwerende partij zich baseert om al dan niet een stedenbouwkundige vergunning te verlenen, zodat de Raad, bij de uitoefening van het legaliteitstoezicht op de bestreden beslissing, kan onderzoeken of het vergunningverlenend bestuursorgaan zijn appreciatiebevoegdheid behoorlijk heeft uitgeoefend en meer bepaald of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het die correct heeft beoordeeld en, op basis daarvan, rechtmatig, en dus niet kennelijk onredelijk, de bestreden beslissing heeft kunnen nemen.

Uit de bestreden beslissing blijkt helemaal niet welke motieven de verwerende partij ertoe brengen het ongunstig advies van de watering De Burggravenstroom met betrekking tot de watertoets niet bij te treden en de bestreden vergunning te verlenen.

Het eerste onderdeel van het derde middel is dan ook gegrond.

4.

Over het tweede middelonderdeel van het derde middel oordeelt de Raad dat de verwerende partij in de bestreden beslissing eerst het ongunstig advies van het departement Landbouw en Visserij citeert en vervolgens, na een eigen beoordeling, stelt dat *“de aanvraag de goede plaatselijke aanleg in het gedrang brengt en de ruimtelijke draagkracht van het gebied overschrijdt”* om finaal te besluiten dat *“uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep voorwaardelijk voor inwilliging vatbaar is”* en een stedenbouwkundige vergunning verleent.

Niet alleen is dergelijke motivering onvoldoende draagkrachtig voor de beslissing om de bestreden vergunning te verlenen, maar bovendien niet afdoende door het andersluidend (en negatief) advies van het departement Landbouw en Visserij van 3 juni 2015, dat de verwerende partij verplicht de bestreden beslissing des te concreter te motiveren.

Het tweede onderdeel van het derde middel is dan ook gegrond.

5.

Het derde middel is gegrond.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 3 december 2015, waarbij aan de aanvrager een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het bouwen van een runderstal voor hobbydieren op de percelen gelegen te 9940 Evergem, Vierlindenstraatje zn met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie D, nummers 1488, 1493a, 1496 en 1497.
2. De Raad beveelt de verwerende partij binnen vier maanden vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de aanvrager.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 6 november 2018 door de eerste kamer.

De griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,

Jonathan VERSLUYS

Eddy STORMS