

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2014/0288 van 22 april 2014
in de zaak 1213/0592/A/1/0552

In zake: de heer **Jos VAN GASTEL**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Yves LOIX
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 27
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

vertegenwoordigd door:
mevrouw Véronique ELSEMANS

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 8 mei 2013, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 14 maart 2013.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wuustwezel van 5 november 2012 ontvankelijk, maar ongegrond verklaard.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het uitbreiden van een serre, de bouw van sociale administratieve ruimtes, de bouw van een loods en het aanleggen van waterbassins bij een bestaand tuinbouwbedrijf.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te 2990 Wuustwezel, Heivelden 23 en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie C, nummers 222B, 249A, 245G, 247N, 247M, 221A, 248C, 248E, 220D, 245 P.

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 procespartijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 8 april 2014, waarop de vordering tot vernietiging wordt behandeld.

Kamervoorzitter Eddy STORMS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Yves LOIX, die verschijnt voor de verzoekende partij, en mevrouw Véronique ELSEMANS, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

Op 24 juli 2012 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wuustwezel een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het uitbreiden van een serre, het bouwen van sociale en administratieve ruimtes, het bouwen van een loods en het aanleggen van waterbassins bij een bestaand tuinbouwbedrijf”*.

De percelen zijn, volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 30 september 1977 vastgesteld gewestplan ‘Turnhout’, gelegen in agrarisch gebied.

De percelen zijn niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch in een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 31 juli tot en met 29 augustus 2012, worden 70 bezwaarschriften ingediend.

Het Agentschap voor Natuur en Bos adviseert voorwaardelijk gunstig op 30 juli 2012.

Het Centrum voor Toegankelijkheid van de provincie Antwerpen adviseert voorwaardelijk gunstig op 27 augustus 2012.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling, adviseert als volgt ongunstig op 20 september 2012:

“..."

In tegenstelling tot de aanvraag doet vermoeden betreft het geen uitbreiding van een bestaand serrebedrijf aangezien het serrebedrijf in het verleden werd gesloopt en geen nieuwe serres werden opgericht. Op de aangeduide percelen staat momenteel geen enkele glasopstand.

De aanvrager (56 jaar) geeft zelf aan dat hij “tijdelijk zonder bedrijfsactiviteit” zit en “het bestaand bedrijf is gesloopt. Engagement om nieuw bedrijf op te starten te samen met VW Tuinderijen BVBA”. Bij de bedrijfsgegevens geeft de aanvrager aan “Momenteel geen bedrijfsactiviteit”.

De VW Tuinbouwbedrijven BVBA hebben eveneens “het engagement om gezamenlijk met Van Gastel Jos en Van Aert Rina dit nieuwe bedrijf op te zetten.”

Volgens het kaderplan glastuinbouw in de macrozone Hoogstraten is de inplanting van het nieuwe glastuinbouwbedrijf gesitueerd in de zone Wuustwezel-West waar een nulbeleid/afremgebied voorzien is.

Bijkomende glastuinbouw is niet wenselijk wegens de aanwezigheid van grondgebonden landbouw, gave landschappen en fysieke kenmerken.

...

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wuustwezel preadviseert ongunstig op een voor de Raad onbekende datum.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert als volgt ongunstig op 31 oktober 2012:

“ ...

- De aanvraag is gelegen in het uiterste noorden van de gemeente Wuustwezel, op minder dan 300m van de Nederlandse grens en ten noordwesten van het gehucht Braken in agrarisch gebied. Het betreft een landbouwgebied dat nog gaaf en open is en vooral voor grondgebonden landbouw gebruikt wordt. Het oprichten van een serre met aanhorigheden zoals loods, sociale en administratieve ruimtes en waterbassins met een oppervlakte van meer dan 11ha, vormt een grote visuele barrière in dit landschap, verandert het karakter van het gebied, is nefast op de grondgebonden landbouw en schaadt het open karakter.*
- In 2008 werkte de provincie Antwerpen voor de macrozone Hoogstraten een ruimtelijk-economische visie uit, die beschreven wordt in het kaderplan ‘Gedifferentieerd ruimtelijk ontwikkelingsperspectief voor de glastuinbouw binnen de macrozone Hoogstraten’.*

Het plan creëert een kader waarbinnen de glastuinbouw zich verder kan ontwikkelen binnen een verantwoord en duurzaam ruimtelijk beleid, waar andere sectoren bovendien ook kansen krijgen.

...

Deze doorgroeiperspectieven zijn louter voor bestaande glastuinbouwbedrijven.

Slechts indien nodig wordt een uitbreiding van een bestaand bedrijf gebiedsgericht beperkt. Deze beleidscategorie geeft aanleiding tot sterk verspreide glasopstanden in een overwegend glasvrij landschap.

Echter dient geconcludeerd te worden dat het hier niet over een uitbreiding gaat maar over een nieuwbouw:

...

➔ De aanvraag is bijgevolg niet aanvaardbaar omdat ze strijdig is met het kaderplan Glastuinbouw dat in het afremgebied geen nieuwbouwprojecten toelaat.

- Ook het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan laat op deze locatie geen grootschalige glastuinbouw toe.*

...

➔ De aanvraag is in strijd met beleidsvisies, waaronder het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.

Het project integreert zich op niet aanvaardbare wijze in de omgeving en brengt de goede plaatselijke ordening in het gedrang. Dit bewijst ook de strijdigheid met de ruimtelijke studies en visies die reeds omtrent de glastuinbouwsector werd gevoerd,

zoals hiervoor omschreven.

...

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wuustwezel weigert op 5 november 2012 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij.

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 3 december 2012 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De brandweer van Wuustwezel adviseert nog voorwaardelijk gunstig op 9 januari 2013.

Watering van Wuustwezel adviseert gunstig op 15 januari 2013.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 24 januari 2013 het administratief beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 28 januari 2013 beslist de verwerende partij op 14 maart 2013 als volgt het administratief beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren:

“ ...

3. Omschrijving en historiek van de aanvraag:

De aanvraag betreft het uitbreiden van een serre, de bouw van sociale administratieve ruimtes, bouw van een loods en het aanleggen van waterbassins bij een bestaand tuinbouwbedrijf.

Het perceel van de aanvraag is gelegen ten noorden van de kern van Wuustwezel en noordwesten van het gehucht Brakel, vlakbij de grens met Nederland. De omgeving wordt gekenmerkt door een open landschap van weilanden en akkers. De bebouwing is eerder schaars.

Het aanvraagperceel is 171.841m² groot. Langs Heivelden bevindt zich een bestaande woning. Vroeger waren er 2 serregebouwen gelegen achter deze woning. Deze werden recent gesloopt. De aanvrager wenst een nieuw serregebouw op te richten van 111,381m² met een hoogte van 7,60m. De serre is 225,50m breed en 520,36m lang en loopt parallel aan de Berkendreef. De WKK, buffertanks, loods en sociale en administratieve ruimtes bevinden zich langs Heivelden. Links van de serre bevindt zich vooraan een waterbassin van 13.968m³ en achteraan één van 24.426m³.

De loods is 2.976m² groot met kroonlijsthoogte 6,95m, de WKK ruimte is 676m² met kroonlijsthoogte 8,95m en de sociale en administratieve ruimtes met conciërgewoning 588m² met kroonlijsthoogte 6,40m. Eén buffertank heeft een diameter van 24m en hoogte van 9,95m, de andere 2 tanks hebben een diameter van 11m en hoogte van 4,62m. Er worden nog een elektriciteitscabine, gascabine, CO² tank en afdak voor een stroomaggregaat voorzien.

Langs de perceelsgrenzen wordt een 3m brede groenbuffer voorzien.

Historiek:

- 07/08/2006: vergunning voor het slopen van een bijgebouw, het uitbreiden van de bestaande serres en het bouwen van een tuinbouwloods (circa 5ha groot).*

- 07/02/2011: vergunning voor het slopen van een serre en olieopslagplaats.

...

9. Beoordeling:

Volgens het vastgesteld gewestplan van Turnhout (goedgekeurd bij KB van 30 september 1977) situeert de aanvraag zich in agrarisch gebied.

...

In principe is een tuinbouwbedrijf functioneel inpasbaar in het agrarisch gebied.

Er dient echter zorgvuldig omgesprongen te worden met de schaarse open ruimte in het agrarisch gebied. Het betreft hier een open ruimtegebied met schaarse bebouwing. Hier en daar bevinden zich bedrijfszetels in het open landschap, maar de aanwezige bebouwing is eerder beperkt te noemen. Het landschap bestaat voornamelijk uit open weilanden en kleine landschapselementen.

Op het perceel van de aanvraag was in het verleden een serrebedrijf aanwezig.

Recentelijk werden de gebouwen echter afgebroken. De in 2006 verleende vergunning werd niet uitgevoerd omdat een procedure liep naar aanleiding van de milieuvergunning.

De aanvrager stelt dat er dient gesproken te worden van een bestaand bedrijf.. Gezien de aanvrager het oude bedrijf volledig heeft gesloopt zonder toen een vergunning aan te vragen voor nieuwe bedrijfsgebouwen en de vergunning uit 2006 nooit werd uitgevoerd kan nu niet meer gesproken worden van een bestaande serrebedrijf. De aanvrager heeft momenteel ook geen activiteiten. De aanvraag dient wel degelijk beschouwd te worden als een nieuwe inplanting.

Huidige aanvraag betekent een aanzienlijk ruimtebeslag van meer dan 10 ha en dus een grootschalige constructie in het open landschap. Het betreft tevens niet grondgebonden landbouw.

Indien de aanvraag als uitbreiding zou gezien worden betekent dit meer dan een verviervoudiging van de oppervlakte van de reeds afgebroken serre. Het betekent ook nog steeds meer dan een verdubbeling van de vervallen vergunning van 2006, met name 5 hectare ten opzichte van 11 hectare. Dergelijke schaalvergroting is op deze locatie zowel vanuit beleidsoogpunt als vanuit ruimtelijk oogpunt niet aanvaardbaar.

Het kaderplan 'Gedifferentieerd ruimtelijk ontwikkelingsperspectief voor de glastuinbouw binnen de macrozone Hoogstraten' betreft een gewenst ruimtelijk beleid dat door het Provinciebestuur wordt gevoerd. Het betreft geen juridische basis om de vergunning te weigeren, maar wel een beleidskader dat als leidraad kan worden gebruikt voor de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Op provinciale schaal werd onderzocht waar nieuwe ontwikkelingen best geconcentreerd kunnen worden en waar een afrembeleid dient te worden gevoerd.

De aanvraag is gelegen in Wuustwezel-West. Deze zone komt voor het kaderplan niet in aanmerking voor verdere aangroei van de glastuinbouwsector. Er dient een afrembeleid te worden gevoerd. Een verspreide vestiging van nieuwe grootschalige bedrijven is er niet gewenst, maar er zijn wel doorgroeimogelijkheden voor bestaande glastuinbouwbedrijven.

Zoals hoger vermeld kan de aanvraag niet beschouwd worden als uitbreiding van een bestaand bedrijf.

Bovendien bevindt er zich slechts 1 ander glastuinbouwbedrijf in de onmiddellijke omgeving en enkele in de ruimere omgeving. Deze zijn echter veel kleinschaliger dan de aanvraag. Het betreft aldus geen structureel door glastuinbouw aangetast gebied. Een

dergelijk grootschalige constructie als aangevraagd (11ha) overstijgt de draagkracht en schaal van de omgeving en past zich niet op aanvaardbare wijze in het landschap in. De aanvraag zal het zicht op het open landschap grondig veranderen.

De afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling geeft een ongunstig advies en acht de aanvraag te grootschalig voor de gevraagde locatie. De argumentatie ligt in dezelfde lijn als hoger vermelde argumentatie.

Gezien het grootschalige karakter van de aanvraag zal er een zekere impact zijn op de mobiliteit. De aanvraag is nog voldoende dicht gelegen bij een gewestweg, echter zijn de gemeentewegen waaraan de aanvraag paalt zeer beperkt van omvang. Samen gezien met hoger vermelde ruimtelijke aspecten is de aanvraag hier niet wenselijk.

Herlokalisatie is in dit geval aangewezen. Het bedrijf is niet grondgebonden en men kan niet meer spreken van een bestaande serre gezien de gebouwen reeds werden afgebroken. Bovendien past de enorme uitbreiding zich niet in de omgeving in.

De aanvraag kan vanuit ruimtelijk oogpunt niet aanvaard worden en brengt de goede aanleg van plaats in het gedrang.

...

De aanvraag is in overeenstemming met de gewestplanbestemming.

De aanvraag kan vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening niet worden aanvaard.

..."

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De verwerende partij heeft de bestreden beslissing met een aangetekende brief van 27 maart 2013 betekend aan de verzoekende partij, die dan ook tijdig bij de Raad beroep heeft ingesteld met een aangetekende brief van 8 mei 2013.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

De verzoekende partij is de aanvrager van de vergunning en heeft dus het rechtens vereiste belang om bij de Raad beroep in te stellen tegen de bestreden beslissing.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Enig middel

Standpunt van de partijen

1.

In een enig middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.3.1, §1,1°, b en artikel 4.3.1, §2, 1° en 2° VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij voert vooreerst als volgt aan dat de verwerende partij de vergunning niet mag weigeren omwille van het provinciaal kaderplan “gedifferentieerd ruimtelijk ontwikkelingsperspectief voor de glastuinbouw binnen de macrozone Hoogstraten”:

“ ...

21. In het bestreden besluit wordt melding gemaakt van een kaderplan.

...

27. Hoewel verwerende partij verwijst naar dit kaderplan als zijnde een beleidskader dat gebruikt wordt voor de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen, mocht dit kaderplan in casu niet zonder meer worden toegepast. Er diende in de eerste plaats rekening te worden gehouden met de verordende bestemming en de omgeving. Alhoewel de bestreden beslissing stelt dat het kaderplan niet bindend is, blijkt duidelijk uit de motivering van het besluit dat de niet-overeenstemming van de aanvraag met dit plan het principaal weigeringsmotief vormt. Dit is onwettig. Lezing van het kaderplan leert dat het de realisatie van glastuinbouwbedrijven in grote delen van het agrarisch gebied onmogelijk maakt. Toepassing van het kaderplan belet het bekomen van vergunningen die nochtans voldoen aan de verordenende voorschriften van het gewestplan. De aanvraag van verzoeker lag in een zone die blijkbaar krachtens het kaderplan niet in aanmerking komt voor nieuwe glastuinbouwbedrijven. In deze zone zou een “afrembeleid” moeten gevoerd worden. De weigeringsbeslissing en het kaderplan schenden de verordenende kracht van het gewestplan Turnhout, goedgekeurd bij KB van 30 september 1977 en artikel 11 van het Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen.

28. Als een overheid (gemeente/provincie) bepaalde zone-eigen activiteiten wenst uit te sluiten, dient zij hiervoor een RUP te maken. De eigenaars/belanghebbenden kunnen zich dan hiertegen middels het VCRO op gepaste wijze verzetten. Voor het uitsluiten van grote constructies in agrarisch gebied bestaat overigens een eigen bestemming, nl. landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Blijkbaar werd het perceel van verzoeker destijds bewust niet in dergelijk landschappelijk waardevol gebied gezoned. Het opmaken en toepassen van een kaderplan tegen de verordenende voorschriften in, is alleszins onwettig. Minstens ontbreekt een afdoende onderbouwde en bijkomende uiteenzetting omtrent de onmiddellijke omgeving.

29. Het kaderplan en de bestreden beslissing maakt bovendien een onderscheid tussen bestaande en nieuwe bedrijven. Dit onderscheid is geen onderscheid dat betrekking heeft op elementen die behoren tot het toegelaten afwegingskader inzake goede ruimtelijke ordening zoals voorzien in artikel 4.3.1., §1 en 2 VCRO voormeld. Het betreft een louter economisch motief. Ook om deze reden is de bestreden beslissing onwettig, want in strijd met de aangehaalde artikelen en niet deugdelijk gemotiveerd.

...”

Ondergeschikt voert de verzoekende partij als volgt aan dat de aanvraag wel degelijk in overeenstemming is met het kaderplan:

“ ...

31. Het bestreden besluit maakt melding van een ‘nieuw bedrijf’ dat volgens het kaderplan niet toegelaten kan worden op de betreffende locatie. Dit strookt niet met de realiteit.

Verwerende partij is kennelijk te snel voorbij gegaan aan de historiek van het dossier.

Verzoekende partij had nochtans in het beroep en de opgestelde nota (bijlagen 3 en 4), hieraan de nodige aandacht besteed. De argumentatie van verzoeker werd op dit punt kennelijk onvoldoende beantwoord middels de bestreden beslissing.

...

41. Verzoeker had nooit de intentie het bestaande bedrijf stop te zetten! Verzoeker heeft de volgehouden intentie het bestaande landbouwbedrijf verder te zetten. Verzoeker wenst het bestaande bedrijf verder uit te breiden. De aanvragen voor bouw- en milieuvergunningen (zie bijlage), de aankoop van grond (zie bijlage) en de gevoerde procedures bij de Raad van State (zie bijlage) bewijzen dat er een bedrijf was en vooral dat verzoeker niet wenste te stoppen, doch integendeel wenste uit te breiden. Al deze elementen werden bijgebracht in beroep. De conclusie dat de sloop van de bestaande serre, die gebeurde om plaats te maken voor de serre die middels de bestreden beslissing werd geweigerd, is kennelijk onredelijk. De argumentatie die hieromtrent in beroep werd bijgebracht is in het bestreden besluit niet afdoende weerlegd. De in aanhef aangehaalde artikelen en beginselen zijn geschonden.

...”

Tot slot stelt de verzoekende partij als volgt dat de aanvraag inpasbaar is in de onmiddellijke omgeving:

“ ...

52. Er wordt in de bestreden beslissing geen enkele concrete vergelijking gemaakt met andere bedrijven noch qua oppervlakte, noch qua afstand. Het aangevraagde glasgroenbedrijf (tomaten) zal evenwel geen uitzondering vormen in de omgeving. In de omgeving zijn meerdere grootschalige glasgroentelers waar te nemen:

...

53. Het bedrijf Varico heeft vorig jaar nog een uitbreiding gedaan van ongeveer 17.000 m². Buiten deze bedrijven zijn er nog meer dan 10 glastuinbouwbedrijven in de aardbeienteelt-sierteelt en/of boomkwekerijen in de onmiddellijke omgeving.

...”

2.

De verwerende partij antwoordt hierop onder meer als volgt:

“ ...

De provincie Antwerpen werkt reeds enige tijd aan een ruimtelijk beleid wat betreft de glastuinbouwzones in drie ‘macrozones’ Hoogstraten, Boechout-Ranst en Sint-Katelijne-Waver, dat met het oog op het veiligstellen van de toppositie in Vlaanderen van het glastuinbouwareaal (stuk 7).

...

Een brochure getiteld ‘Ruimte voor glas?’ als gevolg van het kaderplan werd gelanceerd, waarin opgenomen werd dat voor de zone Wuustwezel-West een nulbeleid aangewezen is en bijkomende glastuinbouw er niet wenselijk is wegens de aanwezigheid van grondgebonden landbouw, gave landschappen en fysische kenmerken.(stuk 11)

Het Kaderplan Glastuinbouw werd voorts ter beschikking gesteld van het publiek door publicatie op de website van de provincie Antwerpen op 4 januari 2012 (stuk 12).

...

Verwerende partij kon – nu de aanvraag het oprichten van grootschalige glastuinbouwserres behelst binnen het onderzoeksgebied van het Kaderplan – met het oog op zorgvuldige feitenvinding niet voorbijgaan aan de resultaten van het verrichte onderzoek en de haar daarop geënte beleidsvisie.

...

Het decisieve weigeringsmotief is geënt op een concrete toetsing van de aanvraag aan de bestaande toestand in de omgeving, m.n. een openruimtegebied met schaarse bebouwing, voornamelijk bestaand uit open weilanden en kleine landschapselementen.

De omstandigheid dat de vroegere serre werd gesloopt, en de huidige aanvraag bijgevolg moet worden beschouwd als een 'nieuwe inplanting' is wel degelijk relevant in het kader van de toetsing van de aanvraag aan de goede ruimtelijke ordening, aangezien de vroegere, niet langer bestaande serre evident niet langer bij de bestaande toestand in de omgeving kan worden gerekend.

Verwerende partij maakt voorts melding van de in 2006 verleende vergunning voor een tuinbouwloods van ca. 5ha groot ter uitbreiding van de bestaande serres, en stelt vast dat die – overigens vervallen – vergunning weinig uitstaans heeft met huidige aanvraag, die een nieuwe inplanting beoogt voor constructies met een oppervlakte van de serres alleen van ruim meer dan 11 ha, zodat zij in het licht van patere legem quam ipse fecisti-beginsel geen onzorgvuldig beleid voert door in de gegeven omstandigheden geen vergunning te verlenen.

Verwerende partij neemt voorts in de bestreden beslissing akte van haar op ruimtelijke motieven gebaseerde beleidsvisie omtrent ontwikkelingsperspectieven van het gebied, stelt vast dat de mogelijkheden voor oprichting van nieuwe glastuinbedrijven er moeten worden herleid tot nul, en stelt tevens vast dat die beleidsvisie een uitvoerend kader (d.w.z. een ruimtelijk uitvoeringsplan e.a.) nodig heeft om te worden toegepast op vergunningsaanvragen.

Verwerende partij moet daarnaast echter – gesteund door de onderzoeksresultaten van het Kaderplan- vaststellen dat het bedrijf zich niet met de goede ruimtelijke ordening weet te verenigen omwille van het niet te contesteren grootschalig karakter van het bedrijf.

...

Bij de bespreking onder punt 5 is gebleken dat het Kaderplan de specifieke zone om ruimtelijke motieven niet voor grootschalige glastuinbouw geschikt acht (onder meer de ligging in vogelrichtlijngebied en beperkt versnipperd landschap).

Verzoekende partij verwijst opnieuw naar de meerdere zgn. 'grootschalige' glastuintelers die in de omgeving zijn waar te nemen, maar gaat er daarbij aan voorbij dat verwerende partij niet ontkent heeft dat die wel sporadisch in de omgeving voorkomen, alsook géén van de opgesomde bedrijven qua grootschaligheid te vergelijken zijn met het voorwerp van de aanvraag, d.w.z. met een oppervlakte aan uitsluitend serrecomplexen van 111.391m².

...”

3.

In haar wederantwoordnota voegt de verzoekende partij nog toe:

“ ...

25. Uit de bewoordingen van de weigeringsbeslissing kan niet anders worden afgeleid dan dat het Kaderplan wel degelijk als decisief weigeringsmotief heeft gediend. Er wordt immers onmiddellijk getoetst aan de inhoud ervan, nl. of er al dan niet een bestaande inrichting is. Dit is van belang aangezien volgens het betreffende Kaderplan voor bestaande inrichtingen wel ontwikkelingsmogelijkheden worden voorzien, maar voor nieuwe inrichtingen niet.

...

27. Verwerende partij meent in haar antwoordnota nog steeds dat het bedrijf van verzoekende partij aanzien dient te worden als een 'nieuwe inplanting'. Zij meent dat de vroegere serre niet langer bij de bestaande toestand van de omgeving kan worden gerekend.

28. Zoals reeds uiteengezet in het verzoekschrift, strookt dit niet met de realiteit. Het feit dat de serres afgebroken werden, is enkel en alleen het gevolg van de procedureslag om de milieuvergunning die door verzoekende partij werd bekomen in 2006. Gelet op het feit dat pas in 2009 zekerheid was hierover, kon verzoekende partij haar bekomen stedenbouwkundige vergunning zolang niet uitvoeren.

...

30. Dit werd ook reeds door verzoekende partij in graad van beroep aangehaald voor de verwerende partij. Hierop werd door verwerende partij zo goed als niet gereageerd, alleszins werd dit niet afdoende weerlegd.

...

37. Eveneens wenst verzoekende partij te verwijzen naar haar verzoekschrift wat betreft de inpasbaarheid in de onmiddellijke omgeving. Er wordt enkel gerefereerd aan het zogezegde 'grootschalig karakter'. Door verwerende partij werd op geen enkele wijze in concreto aangetoond waarom de uitbreiding niet inpasbaar zou zijn in de onmiddellijke omgeving. Bovendien gaat zij voorbij aan de bestaande glastuinbouwbedrijven in de omgeving. Verzoeker heeft in zijn beroep en beroepsnota concreet naar de andere bedrijven verwezen. In de motivering van de bestreden beslissing wordt hierop echter niet afdoende concreet ingegaan. De motivering blijft algemeen en oppervlakkig. De motivering is onvoldoende.

..."

Beoordeling door de Raad

1.

De percelen waarop de aanvraag betrekking heeft, zijn gelegen in agrarisch gebied en het voorwerp van de aanvraag stemt hier, qua bestemming, mee overeen.

De aanvraag is niet gelegen in een gebied waarvoor een bijzonder plan van aanleg, ruimtelijk uitvoeringsplan of goedgekeurde en niet-vervallen verkaveling bestaat, zodat het de taak en de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid is te onderzoeken of de aanvraag in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

De overheid moet de overeenstemming van de aanvraag met een goede ruimtelijke ordening beoordelen aan de hand van de in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO vermelde aandachtspunten en criteria. Zij moet daarbij rekening houden met de in de omgeving bestaande toestand, maar kan ook rekening houden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO vermelde aandachtspunten.

2.

Artikel 4.7.21, §1 VCRO bepaalt uitdrukkelijk dat de deputatie bij het behandelen van het administratief beroep de aanvraag volledig moet onderzoeken. Dit betekent dat de deputatie de aanvraag opnieuw beoordeelt naar legaliteit en opportuniteit, zonder daarbij gebonden te zijn door de motivering van de beslissing van het college of door de voor haar aangevoerde beroepsargumenten.

De formele en materiële motiveringsverplichting van de verwerende partij betekent dat er voor elke administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan, hetgeen onder meer betekent dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Deze motieven moeten in de bestreden beslissing uitdrukkelijk vermeld worden. Ook wanneer verwezen wordt naar “beleidsmatig gewenste ontwikkelingen” is een afdoende motivering noodzakelijk.

Het komt de Raad niet toe zijn beoordeling van de eisen van een goede ruimtelijke ordening in de plaats te stellen van die van de deputatie. De Raad heeft wel als taak om aan de hand van de concrete gegevens van de zaak te onderzoeken of de deputatie de feiten, waarop haar beoordeling steunt, correct heeft vastgesteld en of zij op basis daarvan in redelijkheid heeft geoordeeld.

3.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, wordt bij de bepaling, die thans is opgenomen onder artikel 4.3.1, §2 VCRO, met betrekking tot het begrip “beleidsmatig gewenste ontwikkelingen” gesteld:

“...
Het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde in het licht van de “goede ruimtelijke ordening” in de eerste plaats rekening met de in de omgeving bestaande toestand.

Doch ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de decretale aandachtspunten en criteria kunnen in rekening worden gebracht. Er zal daarbij wel rekening worden gehouden met de Raad van State-rechtspraak volgens dewelke de overheid die een bepaalde stedenbouwkundige politiek voert, bvb. om de collectieve voorzieningen opnieuw in de steden en gemeenten te concentreren, die politiek bekend moet maken en in concreto moet onderzoeken of een bepaald project daaraan beantwoordt.

...”

Het begrip “beleidsmatig gewenste ontwikkeling” is een rekbaar begrip, waarvan de inhoud niet alleen uit de ruimtelijke structuurplannen, maar ook uit andere bestuursdocumenten kan voortvloeien.

4.

De verwerende partij verwijst in de bestreden beslissing naar het kaderplan “gedifferentieerd ruimtelijk ontwikkelingsperspectief voor de glastuinbouw binnen de macrozone Hoogstraten” dat een provinciaal beleidskader vormt voor de beoordeling van glastuinbouwbedrijven.

Zoals de verwerende partij terecht stelt, heeft dit kaderplan weliswaar geen verordenend karakter, maar kan het vergunningverlenend bestuursorgaan zich wel richten naar het door dit document aangereikt afwegingskader, dat als toetsingskader kan gelden voor het ruimtelijk beleid met betrekking tot tuinbouwserrres.

De verwerende partij kon zich derhalve met betrekking tot de inpasbaarheid van de aanvraag en de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, richten naar dit beoordelingskader en de daarin vermelde afwegingsprincipes.

5.

Het kaderplan “gedifferentieerd ruimtelijk ontwikkelingsperspectief voor de glastuinbouw” bepaalt voor de macrozone Hoogstraten onder meer dat een afrembeleid moet gevoerd worden, zodat nieuwe grootschalige bedrijven niet gewenst zijn.

De verwerende partij motiveert in de bestreden beslissing dat de aanvraag gelegen is in een open ruimtegebied met schaarse bebouwing, hetgeen zowel het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling, de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wuustwezel, als de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar bevestigen.

De verwerende partij stelt verder vast dat op de percelen, waarop de aanvraag betrekking heeft, vroeger wel een serrebedrijf was, maar dat die gebouwen recent werden afgebroken, hetgeen de verzoekende partij niet betwist.

De verwerende partij stelt in haar bestreden beslissing ook nog:

“ ...

Bovendien bevindt er zich slechts 1 ander glastuinbouwbedrijf in de onmiddellijke omgeving en enkele in de ruimere omgeving. Deze zijn echter veel kleinschaliger dan de aanvraag. Het betreft aldus geen structureel door glastuinbouw aangetast gebied. Een dergelijk grootschalige constructie als aangevraagd (11ha) overstijgt de draagkracht en schaal van de omgeving en past zich niet op aanvaardbare wijze in het landschap in. De aanvraag zal het zicht op het open landschap grondig veranderen.

...

Gezien het grootschalige karakter van de aanvraag zal er een zekere impact zijn op de mobiliteit. De aanvraag is nog voldoende dicht gelegen bij een gewestweg, echter zijn de gemeentewegen waaraan de aanvraag paalt zeer beperkt van omvang. Samen gezien met hoger vermelde ruimtelijke aspecten is de aanvraag hier niet wenselijk.

Herlokalisatie is in dit geval aangewezen. Het bedrijf is niet grondgebonden en men kan niet meer spreken van een bestaande serre gezien de gebouwen reeds werden afgebroken. Bovendien past de enorme uitbreiding zich niet in de omgeving in.

De aanvraag kan vanuit ruimtelijk oogpunt niet aanvaard worden en brengt de goede aanleg van plaats in het gedrang.

... ”

De verwerende partij motiveert in de beslissing derhalve concreet, afdoende en zorgvuldig waarom het geplande serregebouw onverenigbaar is met de in de omgeving bestaande toestand en met de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen.

De Raad oordeelt dat de determinerende elementen die de verwerende partij in de bestreden beslissing vermeldt, noch onredelijk, noch onzorgvuldig zijn, minstens toont de verzoekende partij het tegendeel niet aan.

Het enig middel is dan ook ongegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk, maar ongegrond.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 29 april 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, eerste kamer, samengesteld uit:

Eddy STORMS, voorzitter van de eerste kamer,
met bijstand van

Hildegard PETTENS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,

Hildegard PETTENS

Eddy STORMS