RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

nr. 183.363 van 26 mei 2008
in de zaak A. 69.933/X-6772.

In zake : Frank THIERY,
die woonplaats kiest bij
advocaten J. COCH en P. THIERY,
kantoor houdende te 3500 HASSELT,
Geraetsstraat 19

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat R. VAN RIET,
kantoor houdende te 9250 WAASMUNSTER,
Nijverheidslaan 11.

D E R A A D V A N S T A T E, Xe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Frank THIERY op 18 juli 1996 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 24 mei 1996 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke ordening houdende verwerping van zijn beroep tegen de beslissing van 26 oktober 1995 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg waarbij hem de vergunning wordt geweigerd voor het bouwen van een woning met burelen aan de Halbekerstraat te Herk-de-Stad, kadastraal bekend sectie A, nrs. 87/h, 122/h en 122/m, en om de minister te bevelen om een nieuwe beslissing te nemen “in overeenstemming (...) met het gezag, de inhoud, de letter en de geest” van het tussen te komen arrest, dit onder verbeurte van een dwangsom “van 10.000 fr. per dag” vanaf de betekening van het arrest aan de overheid;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur A. VAN MINGEROET;

Gelet op de beschikking van 23 januari 2002 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van de verzoeker;

Gelet op de beschikking van 10 april 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 9 mei 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad P. LEFRANC;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P. THIERY, die verschijnt voor verzoeker;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur A. VAN MINGEROET;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. <u>De feiten</u>

1.1. De verzoeker dient op 3 juni 1994 (datum van het ontvangstbewijs) een aanvraag in bij het college van burgemeester en schepenen voor het verkrijgen van een bouwvergunning voor “het bouwen van een woonhuis met burelen horend bij een sierplantenkwekerij” aan de Halbekerstraat in Herk-de-Stad.

1.2. Het bouwperceel is volgens het bij koninklijk besluit van 3 april 1979 vastgestelde gewestplan Hasselt-Genk gelegen in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

1.3. Het bestuur landinrichting en -beheer verleent op 18 augustus 1994 volgend ongunstig advies:

> “(...)
> De aanvrager (37 jaar) is landschaps- en tuinarchitect van beroep.
> Hij is uitbater van een gelegenheidssierplantenkwekerij die geenszins volstaat om een volwaardig leefbaar beroepslandbouwbedrijf te vormen.

Aangezien het bedrijf onvoldoende omvangrijk is om een leefbaar geheel te vormen en de aanvrager buiten de landbouw tewerkgesteld is, wordt de oprichting van een woning met burelen uit landbouwkundig oogpunt afgewezen

Eerder (in 1991) deed hij een aanvraag voor het bouwen van een bedrijfsgebouw met woning die uit landbouwkundig standpunt eveneens werd afgewezen (...)

Spijt(s) een bedrijfsgebouw bij een gelegenheidssierplantenkwekerij in beroep werd vergund kan dit bedrijfsgebouw, waarvan de oppervlakte en de investeringen ruimschoots overdreven zijn in verhouding met de behoeften van een dergelijk gelegenheidsbedrijf, geen rechtvaardiging zijn voor de oprichting van een woning met burelen".

1.4. De gemachtigde ambtenaar verleent op 8 september 1994 volgend ongunstig advies:

"(...) door haar bestemming en inplanting brengt de ontworpen woning met burelen de goede ordening van de plaats in het gedrang.

Volgens het gewestplan (...) is het betrokken terrein gelegen in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Het inrichtingsbesluit (...) regelt dit gebied in art. 11 en art. 15 § 4.6.1.

Gelet op de tegenstrijdigheid met voormeld gewestplan (inzonderheid wat de bestemming betreft). Het bestaande bedrijf, waarbij de woning voorzien wordt, is een gelegenheidssierplantenkwekerij en kan geenszins als een volwaardig leefbaar beroepslandbouwbedrijf beschouwd worden.

De aanvrager is buiten de landbouw tewerkgesteld, als tuin- en landschapsarchitect. Uit landbouwkundig oogpunt wordt de bouw van een woning met (teken)burelen afgewezen".

1.5. Het college van burgemeester en schepenen weigert de bouwvergunning bij besluit van 12 september 1994.

1.6. De bestendige deputatie van de provincieraad Limburg verwerpt het niet gemotiveerd beroep van de verzoeker tegen het voormeld weigeringsbesluit bij besluit van 26 oktober 1995 na een ongunstig advies van het bestuur landinrichting en -beheer van 25 oktober 1994 en een ongunstig advies van de provinciale landbouwdienst van 26 januari 1995.

1.7. Naar aanleiding van het gemotiveerd beroep van de verzoeker tegen dit laatste verwerpingsbesluit verleent de afdeling land op 22 maart 1996 volgend advies:

"In hogergenoemde aangelegenheid worden geen nieuwe elementen aangebracht (...)

Naar aanleiding van het beroep bij de Bestendige Deputatie werd door deze een advies gevraagd en hiervoor is er wel degelijk op 01.09.1995 ter plaatse een nieuw onderzoek ingesteld. Een nauwkeurige inventaris van de aanplantingen werd toen opgemaakt en die is nog voorgelegd geworden aan de Administratie van Land- en Tuinbouw. Zij zijn ook van oordeel dat de oppervlakte

aanplantingen amper 10% beslaat van wat eventueel als een enigermate volwaardige sierplantenkwekerij zou kunnen aangenomen worden.

Er bestaat geen volwaardig beroepslandbouwbedrijf waarvoor een nieuwe inplanting kan verantwoord worden. De aanwezigheid van een loods waarvoor de afdeling Land ongunstig advies verstrekte vormt geen argument om bijkomende constructies alsnog te aanvaarden".

1.8. De minister verwerpt het beroep bij het bestreden besluit van 24 mei 1996 in volgende bewoordingen:

"Overwegende dat het voorwerp van de bouwaanvraag de oprichting van een woning met bureel betreft, aansluitend bij een magazijn (een op 29 april 1993 vergunde bedrijfsloofds); dat het bouwvoorstel een bouwbreedte van 19,79 m en een bouwdiepte van 14,67 m beslaat; dat de constructie 7,90 m hoog is en afgedekt wordt met hellende daken; dat het gebouwencomplex - woning en aansluitend magazijn - een bouwbreedte van 43,29 m totaliseert;

Overwegende dat kwestieus perceel volgens het bij koninklijk besluit van 3 april 1979 vastgesteld gewestplan Hasselt-Genk, te situeren is in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied; dat luidens de toepasselijke bepalingen van artikel 11 § 4.1. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen de agrarische gebieden bestemd zijn voor de landbouw in de ruime zin; dat behoudens bijzondere bepalingen de agrarische gebieden enkel de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leerjaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven mogen bevatten; dat luidens de bepalingen van artikel 15 § 4.6.1. voor de landschappelijke waardevolle gebieden bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen; dat in deze gebieden alle handelingen mogen worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen; dat de woning met burelen wordt ontworpen met het oog op de exploitatie van een sierplantenkwekerij; dat het bedrijf tevens de verkoop aan particulieren en tuincentra inhoudt; dat een gedeelte van de activiteit van appellant bestaat uit het ontwerpen en aanleggen van tuinen; dat deze werkzaamheden een bijhorende administratie voor de activiteit van ontwerper inhouden; dat het beroep van landschaps- en tuinarchitect, en derhalve de uitbouw van de woningbouw ten behoeve van dusdanig beroep, strijdig is met de agrarische bestemming zoals vastgelegd bij gewestplan;

Overwegende bovendien dat de voorgestelde woning aansluitend met de bestaande loods een voorgevellijn ontwikkelt van meer dan 43 m; dat dusdanige uitbouw visueel storend is in een waardevol landschap;

Overwegende dat AMINAL dd. 18 augustus 1994 als volgt adviseert :

(...)

dat een bijkomend advies op 22 maart 1996 door AMINAL als volgt luidt :

(...)

dat om bovenvermelde redenen het beroep dient afgewezen".

2. De grond van de zaak

Standpunten van de partijen

2.1.1. Het enig middel is genomen uit de schending van “de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen”. De verzoeker voert in een eerste onderdeel aan dat de bestreden beslissing “niet juist of juridisch aanvaardbaar” is, “genomen (werd) op onjuiste, juridisch onaanvaardbare en onwettige motieven”. Voorts dat in de bestreden beslissing “op geen enkele wijze geantwoord (wordt) op de nochtans uitvoerige argumentatie die verzoeker naar voor bracht tegen de bestreden beslissing van de Bestendige Deputatie en tegen de negatieve adviezen van de gemachtigde ambtenaar van AROH(M) en van AMINAL, afdeling Land zodat het bestreden besluit “onvoldoende gemotiveerd” wordt en “bovendien (...) onjuist (is)”. Ter ondersteuning hiervan citeert de verzoeker zijn beroepschrift en zijn memorie voor de minister.

In een tweede onderdeel stelt de verzoeker wat volgt:

> “* Het aangevochten Ministerieel Besluit stelt terecht dat de woning met burelen wordt ontworpen met het oog op de exploitatie van een sierplantenkwekerij en dat het bedrijf tevens de verkoop aan particulieren en tuincentra inhoudt. Daarmee wordt niet beweerd door verzoeker dat ter plaatse een verkoopcentrum met detailhandel gepland wordt nu immers de nadruk ligt op de teelt van planten waarbij hoofdzakelijk afzet aan tuinaanleggers en groothandelaars of detailhandelaars beoogd wordt. De geplande woning en de intussen gerealiseerde (en vergunde) loods zijn trouwens niet geconcipieerd voor detailhandel en winkelactiviteit zoals blijkt uit de voorgelegde plannen. In die zin is de activiteit die beoogd wordt dus volledig agrarisch en dus zeker niet in strijd met het gewestplan en met de agrarische bestemming van het perceel.
>
> * De overweging van het aangevochten besluit dat verzoeker tevens van opleiding landschap- en tuinarchitect is en ook een activiteit ontwikkelt van ontwerper en aanlegger van tuinen is niet relevant om de agrarische bestemming van de woning van verzoeker als sierplantenkweker te verwerpen en rechtvaardigt zeker niet de afleiding die het aangevochten Ministerieel Besluit doet als zou deze werkzaamheid van ontwerpen en aanleggen van tuinen, de bijhorende administratie, het beroep van landschap- en tuinarchitect en derhalve (?) de uitbouw van de woningbouw ten behoeve van dusdanig beroep, strijdig zijn met de agrarische bestemming van het perceel”.

2.1.2. De verzoeker vraagt naast de nietigverklaring “de minister op te leggen een nieuwe beslissing te nemen welke in overeenstemming is met het gezag, de inhoud, de letter en de geest van het arrest en dit onder verbeurte van een dwangsom van 10.000 fr per dag vanaf de betekening van het arrest aan de overheid”.

2.2.1. De verwerende partij repliceert dat “het gegeven dat het bestreden besluit niet alle door verzoeker aangevoerde argumenten rechtstreeks en punt na punt beantwoordt, geenszins impliceert dat het onvoldoende zou gemotiveerd zijn, “aan de motiveringsverplichting is voldaan wanneer de uitspraak over het bouwberoep duidelijk de met de plaatselijke aanleg of ruimtelijke ordening verband houdende redenen opgeeft waarop de overheid haar beslissing neemt, derwijze dat het de aanvrager mogelijk is met kennis van zaken tegen de beslissing op te komen”, “de bestreden beslissing (...) op afdoende wijze de feitelijke en de juridische gronden aangeeft waarop ze gesteund is, het bestreden besluit “in eerste orde (...) vast(stelt) dat de geplande werken ‘planologisch’ niet in overeenstemming zijn met de bestemming agrarisch gebied” en “in tweede orde (...) vast(stelt) dat de geplande werken ook ‘qua schoonheidswaarde’ niet kunnen overeengebracht worden met de eisen ter vrijwaring van het landschap”, het bestreden besluit “geen onjuiste motieven (bevat)”.

2.2.2. Voorts argumenteert de verwerende partij dat op de vraag om aan haar een dwangsom op te leggen “evident niet kan worden ingegaan”.

2.3. De verzoeker dupliceert in de memorie van wederantwoord wat volgt:

> “Weerlegging van deze overweging van verwerende partij :
> - de bedenking van onbestaanbaarheid met de bestemming in planologisch opzicht had niets vandoen met bedenkingen van esthetische aard maar wel met de overweging dat het geplande bouwwerk niet kon in een agrarisch gebied, overweging die door verzoeker genoegzaam werd weerlegd;
> - het is aldus wel degelijk nodig dat ernstig gemotiveerd wordt wanneer de Vlaamse Minister overwegingen van esthetische aard gaat inroepen om tot weigering te besluiten : stellen dat iets niet esthetisch is is een gevolgtrekking en geen motivering; overwegingen die niet kunnen getoetst worden en die louter vaststellend zijn zonder uit te leggen of te preciseren welke motieven tot dit besluit hebben geleid zijn gelijk te stellen met ongemotiveerd beslissingen welke derhalve dienen vernietigd te worden.
>
> In casu blijkt uit geen enkel element van het dossier dat ooit eerder bezwaren van esthetische aard werden geopperd : geen enkel advies of geen enkel onderzoeksverslag maakt melding van enig esthetisch bezwaar. Het ingestelde beroep van verzoeker had steeds enkel en alleen betrekking op beslissingen waarbij planologische overwegingen werden geopperd om dergelijke woning aansluitend op een reeds vergund bedrijfsgebouw te weigeren.
>
> Ook en in het bijzonder de gemachtigde ambtenaar van Stedebouw heeft nooit bezwaar laten kennen op esthetisch gebied.
>
> Het is dus duidelijk dat de Vlaamse Minister een nooit eerder behandeld of zelfs maar geopperd motief aanhaalt zonder daarvoor in welk element van het dossier dan ook enige steun te vinden en zonder voldoende de kern van het

esthetisch argument te preciseren of verzoeker zelfs maar de gelegenheid te geven daarop te replikeren.

De Vlaamse Minister volstaat met zonder meer te stellen, zonder daarvoor enige aanknoping te vinden in het dossier, dat een voorgevellijn van 43 meter van woning samen met de reeds vergunde en uitgevoerde 'loods' (bedoeld wordt het esthetisch mooie en verantwoorde reeds gerealiseerde bedrijfsgebouw - zie fotodossier) visueel storend zou zijn in een waardevol landschap".

2.4. De verzoeker betwist in de laatste memorie dat hij een nieuw middel met betrekking tot het esthetisch criterium heeft ingeroepen omdat "het door de minister ingeroepen motief van esthetische aard wel degelijk onder planologisch criterium valt".

Bespreking

2.5. Wanneer de minister op grond van artikel 55, § 3 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, in beroep uitspraak doet over een bouwaanvraag, treedt hij niet op als een administratief rechtscollege, maar als een orgaan van het actief bestuur. Hieruit volgt dat hij, om te voldoen aan de hem opgelegde motiveringsverplichting, niet ertoe gehouden is al de in het beroep aangevoerde argumenten te beantwoorden. Het volstaat dat hij in de beslissing duidelijk aangeeft door welke, met de goede plaatselijke aanleg verband houdende redenen, zij is verantwoord. De bestreden beslissing moet, zoals elke bestuurshandeling, steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen genomen worden.

De door artikel 55, § 3 van de voormelde wet opgelegde motiveringsverplichting houdt in dat met de gegevens en redenen die in latere procedurestukken worden uiteengezet, geen rekening kan worden gehouden.

Het eerste onderdeel van het enig middel dat ervan uitgaat dat er in hoofde van de verwerende partij een algemene plicht bestaat om alle in het beroep aangevoerde argumenten te beantwoorden, kan niet worden aangenomen.

2.6. Uit de niet betwiste gegevens van de zaak blijkt dat het bouwperceel volgens de bestemmingsvoorschriften van het voormelde gewestplan gelegen is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Artikel 11, 4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen bepaalt :

"De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven. Gebouwen bestemd voor niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt, mogen slechts opgericht worden op ten minste 300 m van een woongebied of op ten minste 100 m van een woonuitbreidingsgebied, tenzij het een woongebied met landelijk karakter betreft (...)".

Artikel 15, 4.6.1 van hetzelfde besluit bepaalt :

"De landschappelijke waardevolle gebieden zijn gebieden waarvoor bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen.

In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen".

Uit de samenlezing van artikel 11, 4.1 en artikel 15, 4.6.1 volgt dat de toelaatbaarheid van bouwwerken in landschappelijk waardevolle agrarische gebieden op grond van een tweevoudig criterium moet worden getoetst : 1) een planologisch, hetwelk veronderstelt 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 overeengebracht met de eisen ter vrijwaring van de schoonheidswaarde van het landschap.

Een bouwvergunning kan slechts worden verleend worden wanneer de aanvraag zowel overeenstemt met de bestemming agrarisch gebied als voldoet aan de eisen ter vrijwaring van de schoonheidswaarde van het landschap. Wanneer aan één van beide toetsingscriteria niet is voldaan, moet de bouwvergunning worden geweigerd.

2.7. De bestreden beslissing weigert de vergunning te verlenen omdat aan beide toetsingscriteria niet is voldaan.

Zelfs indien het enig middel, dat volgens de verzoeker zelf uitsluitend betrekking heeft op het planologisch onderzoek van de aanvraag door de verwerende partij, gegrond zou worden bevonden, levert dat de verzoeker geen voordeel op. De bouwvergunning werd immers ook geweigerd op grond van het niet bestreden esthetisch motief dat "de voorgestelde woning aansluitend met de bestaande loods (...) visueel storend is in een waardevol landschap".

Het enig middel kan niet worden aangenomen.

2.8. Gelet op het voorgaande is er geen aanleiding om in te gaan op de vordering van de verzoeker tot het geven van een bevel aan de minister onder de verbeurte van een dwangsom.

OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De vordering tot het opleggen van een dwangsom wordt verworpen.

Artikel 3.

De kosten van het beroep, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van de verzoeker.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zesentwintig mei 2008, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	P. LEFRANC,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

A. TRUYENS. **R. STEVENS.**