RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

nr. 188.618 van 8 december 2008
in de zaak A. 72.339/X-7100.

In zake : de n.v. LA ROSTEE,
die woonplaats kiest bij
advocaat P. VAN WESEMAEL,
kantoor houdende te 1050 BRUSSEL,
Waterloosesteenweg 412 F

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat P. AERTS,
kantoor houdende te 9000 GENT,
Coupure 5.

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

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. LA ROSTEE op 3 december 1996 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 24 september 1996 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening waarbij de bouwvergunning wordt geweigerd voor een varkens- en zeugenstal gelegen te Sint-Niklaas (Nieuwerkerken), Kolkstraat 80, op een perceel kadastraal bekend sectie A, nr. 145/h;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur A. EYLENBOSCH;

Gelet op de beschikking van 18 februari 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 memories;

Gelet op de beschikking van 29 september 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 24 oktober 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad J. CLEMENT;

Gehoord de opmerkingen van advocaat M. MALFAIT, die loco advocaat P. VAN WESEMAEL verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat P. AERTS, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur A. EYLENBOSCH;

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 verzoekende partij is een vennootschap gespecialiseerd in varkensteelt en het afmesten van varkens.

1.2. Op 8 augustus 1994 dient Antoinetta Coolen, afgevaardigd beheerder van de verzoekende partij, bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Sint-Niklaas een bouwaanvraag in voor de percelen gelegen te Sint-Niklaas, Kolkstraat 80, kadastraal bekend sectie A, nrs. 145/h en 142/l, strekkende tot “het aanbouwen van een varkensstal (voor jonge zeugen, speenstal en kraamhokken met voederruimte) + bouwen van een biggenstal ter vervanging van een bestaande stal)”.

Blijkens de plannen wordt, enerzijds, de oprichting beoogd van een stal voor jonge zeugen in aansluiting langs de straatzijde op reeds bestaande stallingen van 66,60 m op 18,00 m waarbij een tuinhuisje en garage zullen worden gesloopt en die zal omvatten: speenstallen, kraamhokken, ruimte voor opslagtanks voor brijvoeder en een mengput, en anderzijds, de oprichting achter de woning van een stal ten behoeve van biggen van 43,50 m op 17,50 m waarbij een gedeelte van de oude stallingen zal worden gesloopt. De bedoeling van de aanvraag is het bedrijf om te vormen tot een gesloten bedrijf waarin tot 3230 dieren kunnen worden gehouden.

De bouwplaats is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan

Sint-Niklaas-Lokeren gelegen in agrarisch gebied, in de nabijheid van woongebied. De afstand tussen de ontworpen stallen en het woongebied is ongeveer 75 m.

1.3. Op 6 september 1994 verleent de gemeentelijke milieuambtenaar een ongunstig advies over de aanvraag, omwille van de strijdigheid met de in Vlarem II vastgelegde afstandsregels ten opzichte van het dichtstbijzijnde woongebied.

1.4. Op 6 december 1994 brengt de gemachtigde ambtenaar volgend gunstig advies uit over de aanvraag :

> "GUNSTIG :
> De bouwplaats is volgens de planologische voorzieningen van het bij K.B. d.d. 7.11.78 vastgesteld gewestplan St. Niklaas-Lokeren gelegen in een agrarisch gebied waarvoor art. 11.4.1. van het K.B. van 28.12.72 van toepassing is.
> De aanvraag betreft het bouwen van een varkensstal en zeugenstal als uitbreiding van een bestaand volwaardig landbouwbedrijf en is aldus IN OVEREENSTEMMING met de bovenvermelde bepalingen".

1.5. Op 19 december 1994 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Sint-Niklaas de bouwvergunning omdat "de aanvraag m.b.t. de voedersilo's (...) onvolledig (is)".

1.6. Op 21 januari 1995 tekent de verzoekende partij beroep aan tegen het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de stad Sint-Niklaas en voegt als bijlage "het verbeterd(e) inplantingsplan met aanduiding van de bestaande voedersilo's die na uitbreiding gecentraliseerd worden vóór de nieuwe stal" toe.

1.7. Op 30 maart 1995 willigt de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen het voornoemde beroep van de verzoekende partij in en wordt de vergunning afgegeven.

1.8. Op 24 mei 1995 tekent het college van burgemeester en schepenen van de stad Sint-Niklaas beroep aan tegen het besluit van de bestendige deputatie, omdat het college van burgemeester en schepenen "van mening is dat uit milieuoogpunt de gevraagde uitbreiding onaanvaardbaar is".

1.9. Op 18 oktober 1995 brengt AMINAL een voor de aanvraag gunstig advies uit:

> "In antwoord op de bovenvermelde nota wordt een gunstig advies verstrekt voor de oprichting van de voorgestelde constructie in het agrarisch gebied.
> Het betreft een verantwoorde uitbreiding van een volwaardig agrarisch bedrijf op het bestaande erf; een gesloten varkensbedrijf, uitgebaat door (...), vader en zoon-bedrijfsopvolger.
> Het is een beroepslandbouwbedrijf dat onder de vorm van N.V. wordt uitgebaat.
> Na de uitbreiding betreft het nog steeds een gesloten varkensbedrijf.
> Uit het oogpunt van een goede landinrichting is de uitbreiding tenvolle verantwoord".

1.10. Een eerste door AROHM opgemaakt ontwerp van besluit stelt de verwerping van het beroep van het college van burgemeester en schepenen voor. In dit ontwerp wordt onder meer overwogen dat "het standpunt van het college van burgemeester en schepenen inzake de milieuhinder (...) in se geen verband (houdt) met de goede ruimtelijke ordening maar wel met de milieuwetgeving".

1.11. Met de vraag om bijkomende gegevens te verschaffen omtrent de milieuvergunning wordt het dossier teruggestuurd naar AROHM. Op 2 juli 1996 nodigt AROHM de verzoekende partij uit "de stand van zaken mee te delen in verband met het bekomen van een milieuvergunning voor uw aanvraag". Ook AMINAL wordt later door AROHM verzocht daaromtrent inlichtingen te willen verschaffen.

1.12. Op 10 juli 1996 vraagt de verzoekende partij AROHM om een hoorzitting te houden teneinde bij die gelegenheid de gevraagde inlichtingen te verstrekken.

1.13. Op 4 september 1996 wordt de hoorzitting gehouden. Door de verzoekende partij wordt een schriftelijke nota neergelegd, waarin zij aanvoert dat het beroep enkel is ingesteld uit milieuoogpunt en dat geen stedenbouwkundige noch planologische argumenten worden aangevoerd.

1.14. Een tweede door AROHM opgemaakt ontwerp van besluit stelt de inwilliging van het beroep voor. In dit ontwerp wordt onder meer overwogen dat "de gegevens die tijdens de hoorzitting naar voren zijn gebracht (...) er toe geleid (hebben) het beroepschrift opnieuw aan een onderzoek te onderwerpen en een nieuwe beoordeling te maken" en voorts dat "aangaande het hinderlijk karakter van

de gevraagde stallen (...) het standpunt van de gemeente op een duidelijkere wijze (werd) vertolkt tijdens de hoorzitting dan in het beroepschrift zelf".

1.15. Op 24 september 1996 willigt de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening het beroep van het college van burgemeester en schepenen van de stad Sint-Niklaas in en vernietigt hij het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen. Dit is het bestreden besluit, waarin onder meer het volgende wordt overwogen:

> "Overwegende dat de grond volgens het gewestplan Sint-Niklaas-Lokeren, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 november 1978, gelegen is in het 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 ontwerpgewestplannen 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 leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven mogen bevatten; dat gebouwen bestemd voor niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt, slechts op ten minste 300 m van een woongebied of op ten minste 100 m van een woonuitbreidingsgebied mogen worden opgericht, tenzij het een woongebied met landelijk karakter betreft; dat onderhavige aanvraag tot het uitbreiden van een volwaardig landbouwbedrijf met een varkens- en een zeugenstal op zich niet in strijd is met de planologische bestemming van het agrarisch gebied;
>
> Overwegende dat het huidig ontwerp de oprichting voorziet van een stal voor jonge zeugen, met een breedte van 66,60 m en een diepte van 18 m, na de sloping van een tuinhuisje en een garage, en van een stal voor biggen, met een breedte van 43,50 m en een diepte van 17,50 m; dat beide constructies worden opgetrokken in rood baksteen-metselwerk en grijze golfplaten; dat langs de straatzijde een groenscherm is aangeplant en dat rond de nieuwe silozone een hoogstammig streekeigen groenscherm zal worden aangeplant; dat in de omgeving van de bouwplaats voornamelijk akkers en ook enkele boerderijen voorkomen; dat de ontworpen stallen zich op ± 75 m, dus minder dan 300 m, van het woongebied bevinden;
>
> (...)
>
> Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen in hoger beroep is gegaan omdat het van mening is dat de gevraagde uitbreiding uit milieuoogpunt onaanvaardbaar is; dat dit argument in het oorspronkelijke weigeringsbesluit van het college van burgemeester en schepenen niet is opgenomen; dat de bovenvermelde reden van het beroep wel werd geformuleerd in het advies van de gemeentelijke milieuambtenaar van 6 september 1994; dat het standpunt van het college van burgemeester en schepenen inzake de milieuhinder in se geen verband houdt met de goede ruimtelijke ordening maar wel met de milieuwetgeving; dat de, luidens het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, minimum afstand van 300 m van een woongebied hier niet van toepassing is, aangezien de aanvraag niet de oprichting, maar wel de uitbreiding van een niet aan de grond gebonden agrarisch bedrijf betreft;

dat de aanvraag echter dient te worden beoordeeld vanuit het standpunt van de goede ruimtelijke ordening;

Overwegende dat de aanvraag tot het bouwen van een varkens- en een zeugenstal de uitbreiding van een volwaardig agrarisch bedrijf betreft; dat de ontworpen stallen volledig geïntegreerd worden binnen het gesloten varkensbedrijf; dat in het landbouwbedrijf na de uitvoering van het ingediende ontwerp tot 3230 dieren zouden kunnen worden gehouden; dat de verdere uitbouw van het intensief uitgebaat veeteeltbedrijf de normale woonbestemming en de complementaire activiteiten daarbij in het nabijgelegen woongebied ongunstig beïnvloedt; dat, gelet op de omvang, de grootschaligheid en de intensieve beleidsvoering van de exploitatie, het bedrijf een intrinsieke ruimtelijke hinder vormt voor het nabijgelegen woongebied; dat de planologische bestemmingen die in de omgeving volgens het gewestplan voorzien zijn door het ontwerp in het gedrang worden gebracht;

Overwegende dat om de bovenvermelde redenen de bouwaanvraag van de particulier niet voor vergunning vatbaar is; dat het beroep van het college van burgemeester en schepenen dient te worden ingewilligd".

2. De gegrondheid van de vordering

2.1. Het eerste middel

2.1.1. Het aangevoerde eerste middel

In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 55, § 2 en § 3 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen evenals machtsoverschrijding.

In het verzoekschrift wordt het middel als volgt toegelicht:

"Doordat de minister in het bestreden besluit uitspraak doet over een administratief beroep uitgaande van het stadsbestuur, en dit beroep inwilligt.

Terwijl beroepster in de loop van de administratieve beroepsprocedure had opgemerkt dat het beroep van het stadsbestuur niet, of alleszins niet-dienend was gemotiveerd en geformuleerd, gezien het louter en alleen 'uit milieuoogpunt' was ingesteld, en geen stedebouwkundige of planologische argumenten bevatte.

En terwijl beroepster dan ook geen argumentatie heeft kunnen laten gelden omtrent de planologische en stedebouwkundige inpassing van de gebouwen, gezien niets in het administratief dossier erop wees dat hieromtrent problemen zouden bestaan (de gemachtigde ambtenaar, de bestendige deputatie, en de afdeling Land van AMINAL oordeelden immers allen dat de vergunning kon afgeleverd worden).

En terwijl de minister in het bestreden besluit nergens antwoordt op de door beroepster geformuleerde exceptie, en de bouwvergunning weigert op gronden die nooit door het gemeentebestuur, noch door enig ander bestuur werden opgeworpen.

En terwijl de wijze waarop het beroepschrift van het stadsbestuur door de minister werd geëvalueerd en ingewilligd, afbreuk doet aan de rechten van beroepster en aan haar positie in het kader van de administratieve beroepsprocedure, gezien de vergunning wordt geweigerd op basis van een argument dat nooit ter discussie heeft gestaan en waaromtrent geen tegensprekelijk debat heeft plaatsgevonden.

En terwijl de Raad van State nochtans reeds eerder heeft beslist dat de partijen in het beroepsstadium van de administratieve procedure op gelijke voet moeten behandeld worden, en in staat moeten gesteld worden om op nuttige wijze voor hun wederzijdse belangen op te komen".

2.1.2. Beoordeling van het eerste middel

2.1.2.1. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat het college van burgemeester en schepenen van de stad Sint-Niklaas bij de minister in beroep is gegaan tegen de door de bestendige deputatie afgegeven vergunning omdat het "van mening is dat uit milieuoogpunt de gevraagde uitbreiding onaanvaardbaar is". De verzoekende partij betwist niet dat zij in kennis is gesteld van het aldus gemotiveerde beroep. De verzoekende partij is procedureel op gelijke voet gesteld met het college van burgemeester en schepenen.

2.1.2.2. In het bestreden besluit wordt, zoals door de verzoekende partij in de hoorzitting werd gevraagd, het door het college van burgemeester en schepenen aangevoerde beroepsargument verworpen. Het bestreden besluit weigert de vergunning op grond van een eigen beoordeling van de plaatselijke aanleg. De verwerende partij wijst er terecht op dat - gelet op de devolutieve werking van het administratief beroep - de vergunningverlenende overheid, gevat in beroep, niet gebonden is door de in het beroep aangevoerde argumenten. De verwerende partij verloor met andere woorden niet de mogelijkheid om de vergunning te weigeren wegens strijdigheid met de goede plaatselijke ordening omdat deze weigeringsgrond niet was aangevoerd door het college van burgemeester en schepenen of door enig ander bestuur of omdat dit element niet ter sprake was gekomen op de hoorzitting.

2.1.2.3. In de memorie van wederantwoord wijst de verzoekende partij op de stukken in het administratief dossier en meer bepaald op het eerste ontwerp van besluit waaruit volgens haar blijkt dat de administratie aanvankelijk haar mening deelde. Volgens de verzoekende partij is de verwerende partij na de hoorzitting van mening veranderd waarbij het haar "een raadsel (is) op welke manier het verloop van de gehouden hoorzitting" de weigeringselementen van het bestreden besluit "die overigens uitblinken in vaagheid en die niets meer dan een stijlformule vormen, aan het licht zou gebracht hebben".

Daargelaten de vraag of de onwettigheid van het bestreden besluit zou kunnen blijken uit de overwegingen van een door de administratie opgesteld ontwerp, moet worden vastgesteld dat het bestreden besluit -zoals het eerste ontwerp van besluit - het standpunt van de verzoekende partij volgt in zoverre het het door het college van burgemeester en schepenen aangevoerde beroepsargument verwerpt. De inhoudelijke kritiek op de weigeringselementen van het bestreden besluit is aan de orde in het tweede middel.

2.1.2.4. Het eerste middel is niet gegrond.

2.2. <u>Het tweede middel</u>

2.2.1. Het aangevoerde tweede middel

In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 55, § 3 en 45, § 2, eerste lid van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, van het koninklijk besluit van 7 november 1978 houdende vaststelling van het gewestplan Sint-Niklaas-Lokeren, van de artikelen 11, 4.1 en 19, laatste lid van het koninklijk besluit van 28 december 1972 en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

In het verzoekschrift wordt het middel als volgt toegelicht:

> "Doordat de minister de bouwvergunning weigert voor een varkensstal in een agrarisch gebied volgens het gewestplan, zich daarbij steunende op een evaluatie van de goede plaatselijke aanleg, die zou uitwijzen 'dat de verdere uitbouw van het intensief uitgebaat veeteeltbedrijf de normale woonbestemming en de complementaire activiteiten daarbij in het nabijgelegen woongebied ongunstig beïnvloedt; dat, gelet op de omvang, de grootschaligheid en de intensieve beleidsvoering van de exploitatie, het bedrijf een intrinsieke ruimtelijke hinder vormt voor het nabijgelegen woongebied; dat de planologische bestemmingen die in de omgeving volgens het gewestplan voorzien zijn door het ontwerp in het gedrang worden gebracht'.
>
> Terwijl artikel 11.4.1 van het KB van 28 december 1972 een afstandsregel bevat voor landbouwbedrijven zoals dit van beroepster, waaraan de aanvraag voldoet.
>
> En terwijl het weliswaar denkbaar is dat het bestuur in een concreet dossier, omwille van specifieke omstandigheden eigen aan de zaak, beslist strengere afstandsregels toe te passen, doch zulks slechts kan mits een afdoende motivering.
>
> En terwijl de minister dergelijke motivering meent te kunnen vinden in een strijdigheid met 'de normale woonbestemming en de complementaire activiteiten daarbij in het nabijgelegen woongebied', waarvoor 'intrinsieke ruimtelijke hinder' zou ontstaan, zonder daarbij evenwel aan te duiden welke

de precieze en concrete kenmerken zijn van dit woongebied en welke functies precies 'ruimtelijke hinder' zouden ondervinden van de bouwwerken.

En terwijl integendeel blijkt dat zowel de gemachtigde ambtenaar, de bestendige deputatie, als de afdeling Land van AMINAL, de uitbreiding vanuit planologisch en stedebouwkundig oogpunt verantwoord achtten, en de minister in het bestreden besluit niet aangeeft waarom van het oordeel van deze instanties zou moeten worden afgeweken.

En terwijl een concrete evaluatie van de plaatselijke aanleg integendeel uitwijst dat het bewuste woongebied gesitueerd is in de meest gunstige zuidelijke tot zuidwestelijke (wind)richting ten opzichte van het bedrijf, en dat het bedrijf nog van het woongebied gescheiden is door een ander veebedrijf met varkens- en runderstallen (zie de topografische kaart in bijlage)".

2.2.2. Beoordeling van het tweede middel

2.2.2.1. Het bestreden weigeringsbesluit wordt formeel gemotiveerd door de overwegingen "dat de verdere uitbouw van het intensief uitgebaat veeteeltbedrijf de normale woonbestemming en de complementaire activiteiten daarbij in het nabijgelegen woongebied ongunstig beïnvloedt; dat, gelet op de omvang, de grootschaligheid en de intensieve beleidsvoering van de exploitatie, het bedrijf een intrinsieke ruimtelijke hinder vormt voor het nabijgelegen woongebied; dat de planologische bestemmingen die in de omgeving volgens het gewestplan voorzien zijn door het ontwerp in het gedrang worden gebracht".

2.2.2.2. Deze motivering beperkt zich tot de hinder voor het nabijgelegen woongebied. Niets belet -zoals de verzoekende partij trouwens erkent- dat ondanks het niet van toepassing zijn van de afstandsregels zoals opgelegd door 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, in het kader van de goede plaatselijke ordening de afstand van het voorwerp van de aanvraag tot het woongebied, in casu 75 m, als onvoldoende kan worden beschouwd. Met de verzoekende partij wordt aangenomen dat het alsdan aan de beslissende overheid staat te motiveren waarom die afstand onvoldoende wordt bevonden. Dit is in casu des te meer het geval daar in het advies van de gemachtigde ambtenaar, het besluit van de bestendige deputatie en het advies van de afdeling Land van AMINAL terzake geen enkel voorbehoud wordt gemaakt.

2.2.2.3. Het bestreden besluit komt in dit verband niet verder dan enkele algemeenheden die opgaan telkens wanneer een intensief uitgebaat veeteeltbedrijf is gesitueerd in de nabijheid van een woongebied. Een intensief veeteeltbedrijf is per definitie gericht op de grootst mogelijke productie. Termen als "omvang" en

"grootschaligheid" en "intensieve bedrijfsvoering" zijn dan ook weinig concreet en kunnen evengoed op andere intensieve veeteeltbedrijven slaan. Voorts ontbreekt elke concrete invulling omtrent de gesteldheid van het nabijgelegen woongebied evenals van de aldaar aanwezige "complementaire activiteiten" die hinder zouden lijden.

2.2.2.4. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 24 september 1996 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening waarbij de bouwvergunning wordt geweigerd voor een varkens- en zeugenstal gelegen te Sint-Niklaas (Nieuwerkerken), Kolkstraat 80, op een perceel kadastraal bekend sectie A, nr. 145/h.

Artikel 2.

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

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

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. CLEMENT,	staatsraad,
	S. DE TAEYE,	staatsraad,
Mevr.	S. DE CLERCQ,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

S. DE CLERCQ. **R. STEVENS.**