

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 197.347 van 27 oktober 2009
in de zaak A. 81.906/X-8631.**

In zake : Ronny HOLVOET,
die woonplaats kiest bij
advocaat D. VAN DE SIJPE,
kantoor houdende te 8500 KORTRIJK,
Doorniksewijk 66

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat Y. FRANÇOIS,
kantoor houdende te 8790 WAREGEM,
Eertbruggestraat 10.

D E R A A D V A N S T A T E, X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Ronny HOLVOET op 11 januari 1999 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 6 november 1998 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening houdende, eensdeels, de inwilliging van het beroep van de gemachtigde ambtenaar tegen het besluit van 5 maart 1998 van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen waarbij de bouwvergunning aan hem wordt verleend voor “de regularisatie voor het bouwen van een dierenspeciaalzaak en vijvercentrum aan de Brugsesteenweg te Harelbeke, kadastraal bekend sectie C nrs. 6f², 11y²”, en anderdeels, de vernietiging van het voormelde besluit van 5 maart 1998 van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur T. DE WAELE;

Gelet op de beschikking van 26 augustus 2003 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 5 mei 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 12 juni 2009;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat D. VAN DE SIJPE, die verschijnt voor de verzoeker, en van advocaat Y. FRANÇOIS, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur T. DE WAELE;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. Feiten

1.1. De verzoeker baat sinds 1992 een dierenspeciaalzaak en een vijvercentrum uit op een terrein gelegen te Harelbeke (Hulste) aan de Brugsesteenweg 24 A. In mei 1991 heeft hij dat terrein, met daarop een op 22 juni 1977 vergunde serre van ruim 2000 m², van de vroegere rozenkwekerij CIERFLOR gekocht.

1.2. Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 4 november 1977 vastgestelde gewestplan Kortrijk is het terrein gelegen in agrarisch gebied.

Voor het gebied waarin het terrein is begrepen, bestaat er geen goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan. Evenmin is het gelegen binnen het gebied van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling.

1.3. Zonder de vereiste vergunning is de bestaande infrastructuur omgevormd en uitgebreid tot een grootschalige dierenspeciaalzaak met winkelruimte, serres, metalen structuren afgedekt met schaduwnetten tegen te fel zonlicht voor de planten, vogels en vissen, een cafetaria, stockeerruimte, bedrijfswoning en bureel, visbakken, een japanse siertuin van meer dan 3.000 m² met talrijke niveauverschillen, reliëfwijzigingen en constructies, en een verharde parking met 156 parkeerplaatsen.

Die parking bevindt zich slechts voor een zeer klein deel op de eigendom van de verzoeker. Voor het overige deel betreft het een ruimte die eigendom is van de n.v. HOSTELLERIE ACANTHUS met wie de verzoeker dienaangaande op 3 mei 1993 een handelshuurovereenkomst heeft afgesloten.

1.4. Ingevolge een in januari 1994 opgemaakt proces-verbaal van overtreding, dient de verzoeker op 14 juli 1997 (datum van het ontvangstbewijs) een bouwaanvraag in ter regularisatie van de begane bouwovertreedingen.

1.5. Op 7 augustus 1997 brengt de afdeling Land van AMINAL een ongunstig advies uit, stellende dat niet blijkt dat het voorwerp van de aanvraag werken betreft “in verband met land- en tuinbouw”.

Door de afdeling Wegen West-Vlaanderen van de administratie Wegen en Verkeer wordt op 21 augustus 1997 gunstig advies uitgebracht.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Harelbeke maakt het dossier op 2 september 1997 over aan de diensten van de gemachtigde ambtenaar, voorzien van een gunstig preadvies van 20 augustus 1997 op grond van “de ligging aan een drukke Gewestweg”.

1.6. De gemachtigde ambtenaar adviseert het dossier op 3 november 1997 negatief, inzonderheid overwegende “dat het bedrijf louter commerciële doeleinden heeft en geen agrarisch noch para-agrarisch bedrijf betreft”.

1.7. Daarop weigert het stadsbestuur van Harelbeke de regularisatievergunning bij besluit van 10 december 1997 om de redenen opgesomd in het erin overgenomen eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar.

1.8. Tegen dat weigeringsbesluit tekent de architect van de verzoeker namens zijn cliënt op 14 januari 1998 administratief beroep aan bij de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen.

Met een besluit van 5 maart 1998 willigt de deputatie dit beroep in en wordt de gevraagde vergunning verleend op grond van de volgende overwegingen:

“Overwegende dat de vestiging in hoofdzaak een ruime parking, een grote serre met aanhangen, kunststofserres, visbakken, metalen structuren afgedekt met netten tegen te felle zon en een Japanse siertuin omvat; dat het bedrijf goed gekend is in de ruime omgeving voor vijvermateriaal, vissen, vooral de Japanse koi, vogels en allerlei kleine huisdieren en toebehoren; dat de parking grotendeels gehuurd terrein is; dat in de serre o.a. een cafetaria en keuken met berging en een afdeling voor vogels ondergebracht is; dat de aanhangen bestaan uit woonhuis en burelen en een cafetaria; dat het terrein een ingang en uitgang met hekken heeft langs de parking uitgevend op de Brugsesteenweg en een dienstingang langs de Ginstestraat; dat het bedrijf zich grotendeels bevindt achter een huizenrij; dat de Ginstestraat een landelijke weg is; dat de Brugsesteenweg de rijksweg Brugge-Kortrijk is en een druk bereden weg is met een sterk gediversifieerde bebouwing; dat de serre een vergund gebouw is en vroeger toebehoorde aan de firma Cierflor, een rozenkwekerij;

Overwegende dat de firma gestart is in februari 1992 in de bestaande serre; dat geleidelijk het terrein verder werd uitgewerkt; dat het bedrijf buiten het seizoen 21 mensen tewerkstelt en tijdens het seizoen 45; dat het bedrijf afgeschermd is van de omgeving door een groenblijvende haag;

Overwegende dat op 4 mei 1994 door de stad Harelbeke een milieuvergunning klasse II werd verleend voor 20 jaar; dat er geen klachten tegen dit bedrijf zijn; dat als naaste burelen het bedrijf enkel een paar bars (Acanthus en Le Congo) en een boerderij heeft;

Overwegende dat behalve aan de kant van de parking het bedrijf afgeschermd is voor de omgeving; dat de 20.000 m² van het bedrijf volledig benut zijn; dat het deel langs de Ginstestraat geen verkoopsruimte is maar verdeeld is in een showtuin en een zone voor bakken voor reservevissen; dat deze zone niet toegankelijk is voor het publiek; dat een aparte inrit en een met slagboom afgesloten uitrit de verkeershinder beperken;

Overwegende dat op 14 juli 1997 door architect Cornelis een volledig dossier tot regularisatie ingediend werd; dat dit dossier door het College van Burgemeester en Schepenen gunstig geadviseerd werd; dat als positief punt door het College van Burgemeester en Schepenen op 20.8.1997 aangevoerd werd dat het bedrijf goed ontsloten is langs de drukke gewestweg; dat het ontwerp derhalve niet in strijd is met een goede plaatselijke ordening; dat dienvolgens de bouwvergunning kan worden verleend”.

1.9. Op 30 maart 1998 beslist de gemachtigde ambtenaar tegen deze vergunningsbeslissing administratief beroep aan te tekenen bij de bevoegde Vlaamse minister. De ambtenaar stelt in het beroepschrift andermaal dat de inrichting van de verzoeker een “louter commercieel” karakter heeft en “derhalve niet (ressorteert) onder de agrarische of para-agrarische sector”.

1.10. Bij het bestreden besluit van 6 november 1998 willigt de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening het door de gemachtigde ambtenaar ingestelde beroep in op grond van de volgende overwegingen:

“Overwegende dat appellant een aanvraag doet voor de regularisatie van de gebruikswijziging van een rozenkwekerij en uitbreiding naar een dierenspeciaalzaak; dat de vestiging in hoofdzaak een ruime parking, een grote serre met aanhangen, visbakken, metalen structuren afgedekt met netten tegen te fel zonlicht en een Japanse siertuin omvat; dat het bedrijf bekend is voor vijvermateriaal, vissen (vooral Japanse Koi), vogels en allerlei kleine huisdieren en toebehoren; dat de parking wordt gehuurd; dat in de serre onder meer een cafetaria, keuken met berging, woongedeelte voor de uitbaters en een afdeling voor vogels is ondergebracht; dat de serre een vergund gebouw betreft dat oorspronkelijk als rozenkwekerij werd gebruikt; dat de firma werd opgestart in 1992 in de bestaande serre; dat het terrein geleidelijk verder werd uitgewerkt;

Overwegende dat de grond volgens het gewestplan Kortrijk, vastgesteld bij koninklijk besluit van 4 november 1977, gelegen is in het agrarisch gebied; dat zulk gebied, overeenkomstig artikel 11 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, bestemd is voor de landbouw in de ruime zin en behoudens bijzondere bepalingen enkel de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen alsmede de woning van de exploitanten mag bevatten, benevens verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt en ook de para-agrarische bedrijven;

Overwegende dat het terrein in kwestie niet gesitueerd is binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling; dat wegens het ontbreken van enig gedetailleerd ordeningsplan de vergunningverlenende overheid de voorliggende vraag dient te evalueren aan de hand van de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het vigerend gewestplan;

Overwegende dat de afdeling Land van A.M.I.N.A.L. op 7 augustus 1997 het volgende heeft gesteld:

‘...Het betreft hier een vraag tot regularisatieplan dierenspeciaalzaak-vijvercentrum.

Er dient gesteld dat in principe in het agrarisch gebied enkel werken en handelingen in verband met land- en tuinbouw kunnen worden in overweging genomen. Dit blijkt niet uit voorgelegde.

Derhalve dient gesteld dat noch uit landbouwkundig oogpunt noch uit oogpunt van ontwikkeling van een goede landinrichting vooropgestelde kan worden aanvaard.’

Overwegende dat de gemeente bezig is met de opmaak van een bijzonder plan van aanleg ‘het sectoraal bijzonder plan van aanleg inzake zone-vreemde bedrijven’; dat momenteel nog gewerkt wordt aan de inventarisatie van de bedrijven; dat de reden om het bijzonder plan van aanleg op te stellen de volgende is: bestaande grootschalige bedrijven gelegen in het agrarisch gebied, die in het verleden steeds op basis van bouwvergunningen werden uitgebouwd en thans opnieuw aan uitbreiding toe zijn, deze uitbreidingsmogelijkheid te geven; dat het college van burgemeester en schepenen door de opmaak van het bijzonder plan van aanleg eigenlijk laat uitschijnen dat een dergelijk omvangrijk bedrijf, zoals het bedrijf in kwestie, niet meer past binnen het agrarisch gebied, anders ware strikt genomen geen bijzonder plan van aanleg

nodig; dat inderdaad de rechtspraak van de Raad van State, onder meer het arrest nr. 56.423 inzake de V.Z.W. 'Beter Bruggestraat', als gevraagde motivering voor de afwijking van een gewestplan door een bijzonder plan van aanleg, duidelijk stelt dat de bestemming in het gewestplan achterhaald dient te zijn;

Overwegende dat belanghebbende stelt dat onderhavig bedrijf een para-agrarische activiteit betreft en hierbij hanteert hij de redenering dat elke exploitatie die dienstig is voor de landbouw een agrarisch karakter vertoont; dat een dusdanig bedrijf uiteraard evenwel ook nog verenigbaar moet zijn met de vereisten van een goede plaatselijke ruimtelijke ordening;

Overwegende dat het stedenbouwkundig-technisch onderzoek echter aantoont dat de essentiële functie van het agrarisch gebied wordt aangetast, wat uit de toetsing van de aanvraag met de ruimtelijke criteria valt op te maken:

De kenmerken van de economische activiteit met betrekking tot haar ruimtelijke impact:

1. Het ruimtegebruik. De totale grondoppervlakte die door de gevraagde regularisatie wordt gebruikt, staat buiten verhouding tot de omliggende bebouwde omgeving in een ruime straal die een kleinere perceelsstructuur maar een minder dichte bebouwing laat zien.

Het effectieve gebruik van de ruimte (visvijvers voor visteelt, opslag en tentoonstellingsruimte) brengt een te sterke dynamiek in het gebied.

De gebruikte perceelsoppervlakte bedraagt 11654 m². De omliggende bebouwde percelen in een straal van 250 m zijn van een kleinere grootorde en werden minder dicht bebouwd.

De gebouwen concentreren zich achter de bebouwing langs de Brugsesteenweg. De rest van de omliggende omgeving kan als een structureel aangetast landschap beschouwd worden.

De terreinbezetting bedraagt 50,58 % aan gebouwen, 28,48 % aan verharding, 20,9 % aan groenvoorziening.

Het betreft de regularisatie van een grote serre met aanhangen, visbakken, metalen structuren afgedekt met netten tegen te fel zonlicht, volière en omvat tevens een Japanse siertuin.

2. Schaal, visuele en vormelijke aankleding.

Tal van aspecten kunnen hier spelen: het al dan niet gebruiken van gebouwen en constructies voor de activiteit, de hoogte en grootte van de constructie, de gebruikte materialen, de inplanting en het gebruik van elementen ter beperking van de visuele hinder zoals schermgroen, ophogingen en dergelijke. De mate waarin deze elementen uitgesproken dan wel beperkt zijn, maakt dat het gebouw waarin een economische activiteit gebeurt, eerder sterk dan wel zwak zal scoren.

De uitbreiding en gebruikswijziging van de vroegere rozenkwekerij geeft een totale grondoppervlakte van m² (sic) (oorspronkelijke serre 2052 m² + uitbreiding serre, bijkomende kleine serres, visbakken, volière 3842,65 m² = 5894,65 m²).

Aan de oostzijde van het terrein werd over een lengte van 115 m een haag aangeplant, aan de noord- en westzijde is een 5 m breed groenscherm voorzien.

3. Generatie van verkeers- en vervoersstromen

Indien de economische activiteit heel wat verkeers- en vervoersstromen met zich mee brengt, zal deze eerder als sterk dynamiserend beschouwd worden. Meeteenheden hiervoor zijn het aantal werknemers (woon-werk pendel), de mate van klantafhankelijkheid (vb. stukverkoop brengt meer bewegingen met zich mee) en de omvang van de vervoersstromen (die beïnvloed worden door zowel de productie-input zoals goederen, proceswater, elektriciteit... als de output van geproduceerde goederen).

Het aantal bewegingen en de aard ervan zijn bepalend hiervoor.

Het bedrijf stelt buiten het seizoen 21 mensen tewerk en tijdens het seizoen 45.

Het bedrijf kweekt zelf dieren waaronder vooral de Japanse Koi, verkoopt planten voor de tuin en de vijver, vogels en allerlei kleine huisdieren en toebehoren. Verder werd een Japanse siertuin aangelegd.

Het cliënteel bestaat vooral uit particulieren.

4. Ruimtelijk-historische vergrendeling

De leeftijd van de vestiging en de mate van lokale verstrengeling zijn van belang bij het bepalen van de ruimtelijk-historische context. De lokale verstrengeling wat personeel, toelevering en afzet betreft, speelt hierbij een belangrijke rol. Indien het bedrijf historisch een sterke ruimtelijke relatie heeft met zijn omgeving, dan is de veranderingsdynamiek die het op dit moment heeft wellicht minder groot dan wanneer het bedrijf niet historisch in zijn omgeving is ingebed.

Het bedrijf werd slechts in 1992 opgericht; het is derhalve aldaar nog maar 6 jaar actief.

5. Lawaai-, stank-, stof-, licht- of reukhinder

Indien de economische activiteit in kwestie lawaai-, stank-, stof- of reukhinder met zich meebrengt, wordt deze eerder als sterk dynamiserend beschouwd. De richtwaarden zoals die in Vlarem I en II werden opgesteld zijn hierbij richtinggevend voor de aanduiding van sterk dan wel zwak dynamiserende activiteiten. Ook de indeling in klassen van als hinderlijk beschouwde inrichtingen kan hierbij als een leidraad genomen worden, waarbij de inrichtingen behorend tot klasse 1 en klasse 2 eerder als sterk dynamiserend en de inrichtingen behorend tot klasse 3 eerder als zwak dynamiserend beschouwd kunnen worden.

Het bedrijf kreeg op 4 mei 1994 een milieuvergunning klasse 2 verleend voor een periode van 20 jaar.

6. Afvalgeneratie

In de mate dat een economische activiteit vaste of vloeibare afvalstoffen genereert en in de mate waarin dit afval als gevaarlijk wordt beschouwd (zie Vlarem I en indeling naar klassen), zal het als sterk- dan wel zwak dynamiserend gecatalogeerd kunnen worden. De mate waarin aan afvalzuivering of recyclage binnen het bedrijf zelf wordt gedaan, zal een positief effect op de toegekende score hebben, aangezien hierdoor kleinere hoeveelheden en/of minder gevaarlijke afvalstoffen door het omliggende gebied vervoerd zullen moeten worden.

Er komen geen gevaarlijke stoffen vrij bij de werkzaamheden.

De ruimtelijke kenmerken van de omgeving waarin de economische activiteit is gelegen:

7. Invloed op een beschermd landschap in de omgeving leidt allicht tot ruimtelijke conflicten.

Volgens het gewestplan ligt betrokken perceel in een agrarische gebied en in de nabijheid van de vallei van de Lampernissebeek, zodat er een onverenigbaarheid met de omgeving bestaat.

8. Woongebied in een straal van 400 meter.

De vestiging is gesitueerd achter een woongebied met landelijk karakter en rechts van een industriegebied, zodat er gronden tot onverenigbaarheid zijn.

9. De verkeersontsluiting van de activiteiten met betrekking tot de gevraagde uitbreiding gebeurt via de Rijksweg: Brugsesteenweg.

10. De ruimtelijk-historische context

Het bedrijf werd opgericht in 1992. De bedrijfsdynamiek van de voorbije 6 jaar (in termen van expansie, gedane investeringen, tewerkstellingsgroei, ...) is van die aard dat in de toekomst verdere aanvragen tot uitbreiding niet ondenkbeeldig zijn. De voorgaande argumentatie laat duidelijk zien (dat) er

reeds een zekere grens is bereikt en dat de huidige en eventueel nog verdere uitbreiding ruimtelijk onaanvaardbaar is.

Overwegende dat uit de hierboven aangehaalde ruimtelijke elementen blijkt dat de gevraagde gebruikswijziging en bedrijfsuitbreiding de omgeving bijkomend zal belasten en er onverenigbaar mee is; dat het gevraagde inderdaad de plaatselijke aanleg niet ten goede zal komen; dat de aanvraag om deze redenen niet voor vergunning vatbaar is; dat het beroep van de gemachtigde ambtenaar wordt ingewilligd”.

2. Ontvankelijkheid van het beroep

De raadsman van de verwerende partij heeft ter zitting afstand gedaan van de excepties die hij namens de verwerende partij formuleerde in zijn memorie van antwoord.

3. Gegrondheid van het beroep

3.1. Het aangevoerde enig middel

In een enig middel voert de verzoeker “machtsoverschrijding” aan “door schending van de motiveringsplicht - onwettigheid ten aanzien van de motieven”. Hij zet dit middel als volgt uiteen:

“De bestreden beslissing schendt de motiveringsplicht inzake bestuurshandelingen.

Artikel 19 van het Koninklijk besluit van 28 december 1972 laat de vergunningverlenende overheid toe om de vergunningsaanvraag te weigeren - zelfs in het geval dat de vergunningsaanvraag zou voldoen aan de voorschriften van het gewestplan - wanneer de werken of handelingen niet (zouden) voldoen aan de goede plaatselijke ordening.

De motivering die tot de bestreden beslissing leidde is evenwel onjuist en in rechte niet aanvaardbaar.

De vergunning kan slechts worden geweigerd op grond van voormelde reglementaire bepaling, wanneer op juiste en in rechte aanvaardbare manier kan worden besloten tot een onverenigbaarheid.

Dit is niet het geval.

De Minister is van de feitelijke vaststellingen uitgegaan zoals die door de diensten van de Bestendige Deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen bij een onderzoek ter plaatse zijn vastgesteld.

De Bestendige Deputatie kwam evenwel op grond van dat concreet onderzoek ter plaatse tot het besluit dat de aanvraag niet in strijd was met de goede plaatselijke ordening.

De Minister besliste op grond van dezelfde feitelijke vaststellingen, maar blijkbaar zonder eigen onderzoek op het terrein, tot het tegendeel.

Uit de bestreden beslissing blijkt alvast niet dat er namens de Minister eenzelfde grondige evaluatie van de plaatselijke toestand werd uitgevoerd.

Zijn beslissing is gesteund op de invulling van een aantal administratieve standaard-criteria ter beoordeling van de goede plaatselijke aanleg.

Deze criteria, inzonderheid de criteria die ten nadele van verzoekers vestiging werden aangemerkt, blijken niet ter plaatse getoetst.

De invulling van die criteria (kon) verder niet wettig tot een schending van de goede plaatselijke aanleg besluiten.

De ten nadele van verzoeker weerhouden criteria werden immers op een onjuiste en in rechte onaanvaardbare wijze ingevuld en gemotiveerd:

A. Zo werd (...) er concreet niet nagegaan of zelfs maar gemotiveerd hoe de beweerde 'dynamiserende verkeersstroom' een nadelige invloed op de ruimtelijke draagkracht zou kunnen hebben.

Het is onjuist om tot een dergelijke nadelige invloed te besluiten, louter op basis van het aantal in dienst zijnde personeelsleden of de aard van de verkoop.

Dergelijke abstracte algemene vaststelling is onvoldoende.

De motivering is hier duidelijk te oppervlakkig.

Een motivering in concreto is vereist.

Dit geldt des te meer nu het onderzoek van de Bestendige Deputatie had uitgewezen, op grond van een concreet onderzoek ter plaatse, dat de verkeershinder op een aanvaardbare manier beperkt werd door een goede ontsluiting langs een drukke gewestweg en de voorziening van (een) inrit met slagboom en voldoende afscherming door groenvoorzieningen.

B. De bestreden beslissing maakt verder niet duidelijk hoe de historische ontwikkeling van het bedrijf een negatieve invloed zou hebben op de latere goede plaatselijke ordening.

De Minister trekt zelf de geloofwaardigheid van dit criterium in twijfel, door gewag te maken van uitdrukkingen zoals 'wellicht', dus in termen van onzekerheid, hetgeen uiteraard geen basis is voor een correct gemotiveerde beoordeling.

Het is anderzijds uiteraard zo dat vestigingen met een historische context na verloop van tijd ook een sterke ontwikkeling kunnen kennen en omgekeerd. Dit hangt af van economische factoren die weinig te zien hebben met de geschiedenis van de inplanting.

Minstens duidt de bestreden beslissing niet aan op welke wetenschappelijke of andere basis uit het ene het andere kan vooropgesteld worden.

Dit criterium kan dus niet op een in feite en in rechte verantwoorde manier doen besluiten tot een onverenigbaarheid met de goede plaatselijke aanleg.

C. Verder is de enkele vaststelling dat de vestiging gesitueerd is nabij een zeer beperkt woongebied niet van aard te doen besluiten tot een onverenigbaarheid.

De gemaakte vaststelling is onvoldoende precies. Er wordt bijvoorbeeld niet aangeduid waaruit die woonkern bestaat.

In de beoordeling van dit criterium heeft er ook geen evenwichtige belangenafweging plaatsgevonden.

Er is geen rekening gehouden met de totale afwezigheid van enige klacht van de omwonenden terzake en met de aanwezigheid van afscherming door middel van groenvoorzieningen.

Verder valt er niet in te zien en werd er ook totaal niet gemotiveerd hoe er een onverenigbaarheid voorhanden zou zijn tussen de vestiging en de nabijgelegen industriegebieden.

De motivering is op dit punt verder uiterst summier, zelfs in die mate dat er onmogelijk kan uitgemaakt worden of de overheid rechtens wat dit aspect betreft tot onverenigbaarheid kon besluiten.

D. De bestreden beslissing getuigt van een manifest motiveringsgebrek waar er -zomaar- aangenomen wordt dat een klasse II vergunningsplichtige inrichting vermoed wordt om lawaai-, stof-, licht- en reukhinder te veroorzaken, die een onverenigbaarheid met de goede plaatselijke aanleg zou teweegbrengen.

De goede plaatselijke aanleg wordt in dit criterium dus beoordeeld aan de hand van de mogelijke milieutechnische hinder.

Deze administratieve leidraad dient minstens in het concrete geval aan de praktijk -een onderzoek ter plaatse- getoetst te worden.

Dergelijk concreet onderzoek vond niet plaats, alvast blijkt dat niet uit de bestreden beslissing.

Uit niets blijkt dat de vestiging in zijn omgeving stof-, lawaai-, reuk-, licht- of stankhinder zou veroorzaken.

Integendeel, de administratieve overheid blijkt door middel van het verlenen van een milieuvergunning van oordeel te zijn geweest dat de exploitatie deze hinder op een voor de omgeving aanvaardbare wijze kon beperken.

De Minister kon dan ook niet op een in rechte aanvaardbare wijze dit gegeven negeren en in tegengestelde zin beslissen, met name dat er een onverenigbaarheid op dit vlak zou zijn.

De beoordeling van de aanvaardbaarheid van de hinder voor de omgeving wordt in de eerste plaats aan de milieuvergunningverlenende overheid overgelaten.

Indien die positief oordeelde, kan de Minister niet tot het tegendeel besluiten in de beoordeling van het stedenbouwkundig aspect, a fortiori niet zonder omstandige en verifieerbare motivering.

Ook hier past het om nogmaals te wijzen op de afwezigheid van klachten van omwonenden.

Aanduidingen van mogelijke hinder zijn er dus ook niet.

E. Verder gaat het niet op om de beoordeling van de goede plaatselijke ordening mede te laten afhangen van vooropgestelde toekomstige niet bewezen en zelfs niet aannemelijke ontwikkelingen van de vestiging (lees: uitbreiding).

De beoordeling van de verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving van een verdere uitbreiding moet beoordeeld worden in het kader van een toekomstige bouwaanvraag, niet in het kader van de huidige.

Het is rechtens onaanvaardbaar om de beoordeling van de verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving te laten afhangen van toekomstige vooronderstellingen die verder op geen enkel concreet gegeven gesteund zijn.

Bovendien houdt deze overweging een inbreuk in op het beginsel dat de administratieve beroepsinstantie geen afbreuk mag doen aan de beoordelingsbevoegdheid van de vergunningverlenende overheid die in eerste aanleg over eventuele toekomstige vergunningsaanvragen moet beschikken.

Ook wat dit punt betreft is de motivering dus gebrekkig. Ook dit weigeringsmotief is dus onwettig.

F. Verder blijkt niet hoe of in welke mate de bestreden beslissing rekening heeft gehouden met de volgens haar eigen standaard-criteria voor de vestiging positief beoordeelde elementen.

Het is niet duidelijk hoe positieve en zogezegd negatieve elementen tegen elkaar afgewogen werden.

Samenvattend moet gesteld worden dat de bestreden beslissing op diverse doorslaggevende punten aangetast is door een onwettigheid ten aanzien van de motieven. Zij steunt op meerdere onjuiste en in rechte onaanvaardbare motieven en is dus met machtsoverschrijding genomen.

Uit de motivering van de bestreden beslissing kan niet wettig worden afgeleid dat bij toepassing van artikel 19 van het K.B. van 28.12.1972 de vergunning geweigerd diende te worden wegens strijdigheid met de vereisten van de goede plaatselijke aanleg”.

3.2. Beoordeling van het enig middel

3.2.1. Voor het gebied waarin het betrokken terrein is gelegen, bestaat geen goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan en evenmin ligt het in een vergunde en niet vervallen verkaveling. In dat geval is het de taak van de vergunningverlenende overheid om geval per geval te onderzoeken of de bouwaanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede plaatselijke ordening, overeenkomstig een beginsel dat kan worden afgeleid uit artikel 43, § 2, eerste lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, en dat eveneens uitdrukkelijk is opgenomen in artikel 19, laatste lid van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: inrichtingsbesluit).

Bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede plaatselijke ordening, dient de vergunningverlenende overheid in de eerste plaats rekening te houden met de ordening in de onmiddellijke omgeving. Deze beoordeling moet in concreto gebeuren en uitgaan van de bestaande toestand. Al naar gelang de aard en de omvang van de aanvraag, kan ook rekening worden gehouden met de ordening in een ruimere omgeving. Daarbij is die laatsgenoemde ordening uiteraard minder doorslaggevend en mag zij er alleszins niet toe leiden dat de ordening in de onmiddellijke omgeving, die de plaatselijke aanleg het meest bepaalt, buiten beschouwing wordt gelaten.

De Raad van State mag zijn beoordeling van de verenigbaarheid van de vergunningsaanvraag met de goede plaatselijke ordening, niet in de plaats stellen van die van de bevoegde overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht, is hij enkel bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid de haar terzake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

3.2.2. In zijn verzoekschrift stelt de verzoeker terecht dat in casu de verwerende partij de regularisatievergunning heeft geweigerd op grond van artikel 19 van het inrichtingsbesluit en dat die bepaling toelaat dat de vergunningverlenende overheid, zelfs in het geval dat de vergunningsaanvraag voldoet aan de voorschriften van het gewestplan, de vergunning weigert wanneer zij de uitvoering van de handelingen en werken niet verenigbaar acht met de goede plaatselijke ordening.

3.2.3. Gelet op het feit dat de verzoeker in zijn verzoekschrift aanvoert dat de motiveringsplicht is geschonden omdat het bestreden besluit “steunt op meerdere onjuiste en in rechte onaanvaardbare motieven”, wat een inhoudelijke kritiek uitmaakt, en gelet op het feit dat hij in zijn memorie van wederantwoord aangeeft dat hij “niet (kan) ontkennen dat de bestreden beslissing formeel gemotiveerd overkomt”, moet het enig middel worden beschouwd als afgeleid uit de schending van de materiële motiveringsplicht.

Die motiveringsplicht houdt in dat de administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. De motieven kunnen niet alleen blijken uit de overwegingen van het bestreden besluit zelf, maar ook uit de stukken van het administratief dossier.

3.2.4. Inzake de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede plaatselijke ordening hanteert de minister tien ruimtelijke criteria om te besluiten “dat de gevraagde gebruikswijziging en bedrijfsuitbreiding de omgeving bijkomend zal belasten en er onverenigbaar mee is” en “de plaatselijke aanleg niet ten goede zal komen”, zodat “de aanvraag (...) niet voor vergunning vatbaar is”.

De eerste zes criteria betreffen “de kenmerken van de economische activiteit met betrekking tot haar ruimtelijke impact” (1.Het ruimtegebruik, 2.Schaal, visuele en vormelijke aankleding, 3. Generatie van verkeer- en vervoersstromen, 4.Ruimtelijk-historische vergrendeling, 5.Lawaai-, stank-, stof-, licht- of reukhinder en 6.Afvalgeneratie). Uit het administratief dossier, meer bepaald uit een nota met ontwerpbesluit van 5 oktober 1998 die door de afdeling Stedenbouwkundige Vergunning van het AROHM aan de betrokken minister is bezorgd en waarop die laatste het bestreden besluit steunt (“het stedenbouwkundig-technisch onderzoek”), blijkt dat aan die criteria een score is gegeven tussen 1 en 6 aan de hand waarvan de activiteit als “zwak dynamiserend” of “sterk dynamiserend” wordt aangemerkt. Daarbij is er op gewezen dat men activiteiten met “een score hoger of gelijk aan 18 (...) als eerder sterk dynamiserend (kan) beschouwen” en dat dergelijke activiteiten “een grote (ruimtelijke) weerslag (hebben) op een gebied, en (...) dus weinig aanvaardbaar (zijn)”. In de voormelde nota is aan de eerste vijf criteria een score van 4 gegeven en aan het laatste criterium een score van 2, zodat, met een score van 22, is geconcludeerd dat de activiteit “eerder sterk dynamiserend” is en derhalve een grote impact heeft op het betrokken gebied.

De overige vier criteria betreffen “de ruimtelijke kenmerken van de omgeving waarin de economische activiteit is gelegen” (7. Invloed op een beschermd landschap in de omgeving leidt allicht tot ruimtelijke conflicten, 8. Woongebied in een straal van 400 meter, 9. De verkeersontsluiting van de activiteiten met betrekking tot de gevraagde uitbreiding gebeurt via de Rijksweg: Brugsesteenweg en 10. De ruimtelijk-historische context).

3.2.5. Wat betreft de kritiek van de verzoeker op de voormelde beoordeling, moet vooreerst worden opgemerkt dat nergens uit het administratief dossier blijkt dat de bestendige deputatie haar besluit heeft gegrond op een “concreet onderzoek ter plaatse”.

Vervolgens blijkt uit hetgeen onder randnummer 3.2.4 is vermeld dat het bestreden besluit wel degelijk is voorafgegaan door een eigen onderzoek met eigen feitelijke vaststellingen, namelijk een “stedenbouwkundig-technisch onderzoek” waarop de minister zijn besluit heeft gesteund. Bovendien moet met de verwerende partij dienaangaande worden opgemerkt dat het niet is vereist om ter plaatse een onderzoek te doen, maar dat het volstaat dat de minister zijn besluit motiveert op basis van de gegevens waarover hij in het dossier beschikt.

Er kan dan ook bezwaarlijk worden gesteld dat de minister geen grondige evaluatie van de plaatselijke toestand heeft uitgevoerd.

Vervolgens blijkt dat de verzoeker, in tegenstelling wat hij in zijn laatste memorie beweert, in zijn enig middel, zoals het in zijn verzoekschrift is geformuleerd, geen kritiek levert op de vaststelling in het bestreden besluit dat de ingenomen grondoppervlakte “buiten verhouding” staat tot wat in de onmiddellijke en zelfs ruimere omgeving gangbaar is, wat door de minister aan de hand van cijfers wordt geïllustreerd (zie criteria 1 en 2). Ook betwist de verzoeker niet dat “het bedrijf (...) buiten het seizoen 21 mensen tewerk (stelt) en tijdens het seizoen 45” en dat “het cliënteel (...) vooral (bestaat) uit particulieren” (zie criterium 3). Nochtans brengen juist vooral deze vaststellingen, die voldoende steun vinden in het administratief dossier en als voldoende draagkrachtig voorkomen om de vergunningsweigering te kunnen verantwoorden, de minister ertoe om het bedrijf “omvangrijk” te noemen en te stellen dat het “de essentiële functie van het agrarisch gebied” aantast en “de omgeving bijkomend zal belasten”. Hieruit volgt dat, in zoverre de verzoeker in zijn enig middel kritiek levert op andere draagkrachtige motieven dan de voormelde motieven, deze niet tot de vernietiging van het bestreden besluit kan leiden.

3.2.6. De argumenten van de verzoeker in zijn laatste memorie dat “de benutte oppervlakte van het bedrijf t.o.v. de omliggende percelen (...) op zich niet voldoende (kan) zijn om een negatief element te vormen, zeker gelet op de plaatselijke omstandigheden”, en dat “een groot deel van de oppervlakte (...) tamelijk goed (is) ingewerkt in het landschap via de vijvers en het groen”, betreffen zijn beoordeling van de plaatselijke aanleg, maar tonen niet aan dat de voormelde in het bestreden besluit gedane beoordeling zou steunen op onjuiste feitelijke gegevens of kennelijk onredelijk zou zijn.

Bovendien blijkt uit de feiten dat de verzoeker in zijn laatste memorie verkeerdelijk stelt dat “de minister (vergat) dat het belangrijkste gebouw hoe dan ook vroeger al vergund was”. In het bestreden besluit is immers overwogen “dat de serre een vergund gebouw betreft dat oorspronkelijk als rozenkwekerij werd gebruikt”.

3.2.7. Het enig middel kan niet leiden tot de vernietiging van het bestreden besluit.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verzoeker.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
zevenentwintig oktober 2009, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	P. LEFRANC,	staatsraad,
Mevr.	S. DE CLERCQ,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DE CLERCQ.

R. STEVENS.