

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 205.096 van 11 juni 2010
in de zaak A. 162.671/X-12.321.**

In zake: 1. Jozef THEYS
2. de c.v.a. J.T. HOLDING
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Sven Vernaillen en Yves Loix
kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
Mechelsesteenweg 27
bij wie woonplaats wordt gekozen
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Luc Van Braekel
kantoor houdend te 2610 WILRIJK
Prins Boudewijnlaan 177-181

tegen:

de deputatie van de provincieraad van VLAAMS-BRABANT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dany Socquet
kantoor houdend te 3080 TERVUREN
Merenstraat 28
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 mei 2005, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 17 maart 2005 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant waarbij het beroep van de verzoekende partijen ingesteld tegen het besluit van 10 november 2004 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Holsbeek houdende weigering van de vergunning voor het inrichten van een helihaven bij een veeteeltbedrijf annex horecazaak op een perceel gelegen aan de Sluisbeekstraat te Kortrijk-Dutsel (Holsbeek), kadastraal bekend sectie C, nrs. 205/n en 205/p, niet wordt ingewilligd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 november 2009.

Staatsraad Jeroen Van Nieuwenhove heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Hugo Sebreghs, die loco advocaten Sven Vernailen en Yves Loix verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Dany Socquet, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Bij brief van 11 april 2003 vraagt onder meer de eerste verzoeker aan het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Holsbeek om advies, in het raam van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart, met het oog op de aanleg van een landingsplaats voor helicopters “uitsluitend voor private doeleinden bedoeld” en “dus eerder (voor) beperkt (gebruik)”.

4. Op 18 september 2003 geeft het college van burgemeester en schepenen een gunstig advies over deze aanvraag.

5. Op 3 augustus 2004 (datum van het ontvangstbewijs) vraagt de eerste verzoeker, in zijn hoedanigheid van zaakvoerder van de tweede verzoekende

partij, aan het college van burgemeester en schepenen een bouwvergunning voor technische werken en/of terreinaanlegwerken, meer bepaald voor de aanleg van een helihaven, gelegen aan de Sluisbeekstraat 9 te Holsbeek, kadastraal bekend sectie C, nrs. 205/n en 205/p. Deze helihaven omvat een verharde oppervlakte van 18 op 18 meter met grasklinkers met in het midden een verharde ondoorlatende oppervlakte van 5 op 5 meter met een gemarkeerde letter H. Aangrenzend aan deze landingoppervlakte zijn nog twee vrije zones van 12 op 18 meter afgebakend. Het project grenst aan de aanpalende landbouwpercelen.

De aanvraag blijkt geen beschrijvende nota te bevatten als bedoeld in de artikelen 7 en 11 van het toentertijd geldende besluit van de Vlaamse regering van 4 november 1997 tot vaststelling van de samenstelling van het dossier voor de aanvraag om een bouwvergunning.

De betrokken percelen zijn overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan Leuven gelegen in agrarisch gebied. Ze zijn niet gelegen binnen het gebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, of van een vergunde verkaveling.

6. Op 30 augustus 2004 geeft de afdeling Land een ongunstig advies over de aanvraag, waarin zij onder meer het volgende stelt:

- “- Het bouwperceel is gelegen in een actief uitgebaat agrarisch gebied, op korte afstand van lintvormig woongebied met landelijk karakter. De landingsplaats is gelegen op het erf van een veeteeltbedrijf met restaurant.
- De landingsplaats voor helikopters heeft geen uitstaans met de uitbating van het agrarisch gebied.
- Ons inziens betreft het een ingreep die de zonevreemde druk op het agrarisch gebied zou verhogen.
- Voor de definitieve juridisch-administratieve afweging wordt verwezen naar de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar”.

7. Tijdens het openbaar onderzoek over de aanvraag wordt één bezwaarschrift ingediend.

Op 7 oktober 2004 bespreekt en weerlegt het college van burgemeester en schepenen het ingediende bezwaarschrift. Daarbij blijkt dat het college er van uit gaat dat de helihaven gericht is op een restaurant dat “bovendien een agrarische functie heeft door aan koppeling met een voor het publiek toegankelijk veestal waar de opfok gebeurt”.

8. Op 22 oktober 2004 geeft de gemachtigde ambtenaar een ongunstig advies, waarin hij onder meer stelt dat het inrichten van “een landingsplaats voor helicopters in een agrarisch gebied (...) fundamenteel strijdig (is) met de algemene bestemming van het gebied en (...) niet in overstemming (is) met artikel 11 van het Koninklijk Besluit van 28/12/1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen”.

9. Op 10 november 2004 weigert het college van burgemeester en schepenen de gevraagde vergunning.

10. Enkel aanvoerend dat “(i)k (...) mij moeilijk (kan) voorstellen dat er onaanvaardbare geluidshinder is”, stelt de eerste verzoeker tegen die weigeringsbeslissing administratief beroep in bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant.

11. Op 17 maart 2005 verwerpt de bestendige deputatie het ingestelde administratief beroep. Het bestreden besluit is onder meer als volgt gemotiveerd voor wat betreft de overeenstemming met de planologische voorschriften:

“Het betrokken bedrijf bestaat uit twee luiken. Het agrarisch luik van de onderneming is veeteelt, met de nadruk op hoogkwalitatieve productie. Het andere luik is een horecaonderneming, die gericht is op de promotie van de eigen kweek, maar ruim is uitgebouwd tot restaurant met voorzieningen voor feestjes, conferenties, seminaries en recreatieve uitrusting voor de kinderen. Het is niet duidelijk in hoeverre de nadruk van de inkomsten van het bedrijf nog op de veeteelt ligt. In elk geval kan een dergelijke horeca-activiteit slechts als complementair en ondergeschikt aan de landbouwactiviteit aanvaard worden binnen het agrarisch gebied. Het is geenszins de bedoeling om in het agrarisch gebied dit soort activiteit tot een zelfstandig functionerend en hoog renderende bedrijvigheid uit te bouwen.

De helihaven dient in functie van de horeca- en congresfunctie ter plaatse bekeken te worden (personenvervoer) en niet in functie van de veeteelt-activiteit (vleestransport). Er is geen noodzaak om deze activiteit ter plaatse verder uit te bouwen. Een ruimte voor consumptie in ondergeschikte orde bij een landbouwbedrijf kan ondersteunend zijn voor een landbouwbedrijf, maar is geenszins noodzakelijk. Consumptie ter plaatse is evenmin noodzakelijk om de producten aan te prijzen. Een grootschalige uitbouw van deze activiteit kan een meerwaarde voor het landbouwbedrijf betekenen, maar hoeft niet op de plaats van productie te gebeuren. Gezien de helihaven niet langer in rechtstreekse relatie tot het landbouwproductieproces staat, valt deze buiten de bepalingen van art. 11 van het KB van 28 december 1972.

De aanleg van een helihaven is in strijd met de planologische bestemmingsbepalingen volgens het gewestplan”.

Met betrekking tot de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening stelt het bestreden besluit het volgende:

“Gezien de aanvraag in strijd is met de planologische bepalingen voor de plaats en bijdraagt tot het onttrekken van de plaats aan de landbouwbestemming, is de aanvraag niet voor vergunning vatbaar. De ruimtelijke impact van deze aanleg is uit het standpunt van het visueel-esthetische verwaarloosbaar. De aanleg brengt slechts een verwaarloosbare verandering van de aanblik van de plaats met zich mee. De impact van de aanleg is uit plaatselijke overwegingen te herleiden tot mogelijke geluidshinder. Een landingsplaats voor helikopters is niet ingedeeld als hinderlijke inrichting volgens Vlarem, een exploitatievergunning is niet vereist.

Als weigeringsmotief wordt het potentieel stiltegebied aangehaald. Hier wordt verwezen naar een verkennende studie uit 1994 waarbij 39 potentiële stiltegebieden binnen de provincie ruw werden gekarteerd. Voor vijf van deze gebieden (niet het betrokken gebied) zijn inmiddels gerichte metingen gebeurd, voor één hiervan wordt als pilootproject gezocht naar middelen om bijkomende geluidshinder te vermijden op een juridisch afdwingbare manier. Het voorliggend potentieel stiltegebied werd niet verder onderzocht, er is geen definitieve afbakening en er zijn geen bindende of verordende maatregelen van kracht. De gemeente relateert deze impact en stelt een beperking voorop voor het aantal vluchten teneinde deze hinder te minimaliseren. Gezien de aanvraag om planologische redenen niet kan toegestaan worden op deze plaats, kan aan deze afweging worden voorbij gegaan”.

Het bestreden besluit concludeert:

“De voorgaande overwegingen in acht genomen kan de bestendige deputatie het beroep niet inwilligen om volgende redenen:

- het aanleggen van een helihaven, complementair aan een horecafunctie die meer dan ondersteunend aan een veeteeltbedrijf functioneert, is in strijd met de planologische bepalingen voor het agrarisch gebied.
- het toelaten van deze ingreep leidt tot een verdere versnippering van het agrarisch gebied en versterkt een ongewenste evolutie in strijd met de planologische opties voor het agrarisch gebied”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Tijdigheid van het beroep

Uiteenzetting van de exceptie

12. De verwerende partij betwist de tijdigheid van het beroep. Ze argumenteert dat het bestreden besluit op 21 maart 2005 aan de verzoekende partijen werd betekend en dat het verzoekschrift eerst op 23 mei 2005 op de griffie van de Raad van State is toegekomen.

Beoordeling

13. Het door de verwerende partij betekende bestreden besluit werd door de verzoekende partijen ontvangen op 22 maart 2005, zodat de termijn voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring is beginnen lopen op 23 maart 2005. Aangezien het verzoekschrift door de verzoekende partijen werd verzonden op 20 mei 2005, is het beroep tijdig ingesteld en is de exceptie niet gegrond.

B. Hoedanigheid van de eerste verzoeker

Uiteenzetting van de exceptie

14. De verwerende partij argumenteert dat de eerste verzoeker het beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld als zaakvoerder van de tweede verzoekende partij en de vereiste hoedanigheid mist.

Beoordeling

15. Een rechtsvordering waarmee wordt beoogd een voordeel dat werd geweigerd alsnog te verkrijgen, kan in beginsel alleen worden ingesteld door diegene die op dat voordeel aanspraak kan maken. De eerste verzoeker is geen eigenaar van het kwestieuze goed, noch toont hij aan hierop enig zakelijk recht te kunnen doen gelden. Hij kan geen vordering instellen die erop gericht is een aanspraak die hem niet persoonlijk toebehoort, in casu het verkrijgen van een vergunning voor het verbouwen van dit goed, alsnog gerealiseerd te zien worden. De eerste verzoeker beschikt bijgevolg niet over de vereiste hoedanigheid om het beroep tot vernietiging in te stellen.

De exceptie is gegrond en het ingestelde beroep is bijgevolg onontvankelijk in de mate dat het werd ingesteld door de eerste verzoeker. De tweede verzoekende partij wordt hierna aangeduid als “verzoekende partij”.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

16. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 145bis van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO), van artikel 53, § 3 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: de motiveringswet), van het algemeen rechtsbeginsel dat iedere bestuurshandeling moet worden gedragen door motieven die in rechte en in feite aanvaardbaar moeten zijn en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij stelt in een eerste onderdeel dat het bestreden besluit de toepassing van artikel 145bis DRO niet kon afwijzen louter op grond van de vermeende strijdigheid met de bestemmingsvoorschriften voor agrarisch gebied. Die decretale bepaling maakt het immers in bepaalde gevallen juist mogelijk om geen rekening te houden met de gewestplanbestemming bij de beoordeling van een aanvraag. Hierdoor is ook de motiveringsplicht geschonden.

In een tweede onderdeel argumenteert de verzoekende partij dat deze handelwijze tevens indruist tegen het zorgvuldigheidsbeginsel, nu de vergunningverlenende overheid de aanvraag niet aan alle relevante bepalingen heeft getoetst.

De verzoekende partij stelt in een derde onderdeel dat uit artikel 145bis, § 1, eerste lid, 5° DRO en de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot deze bepaling heeft geleid, blijkt dat in geval van zonevreemdheid een verharding in grasdallen wel degelijk vergunbaar is, aangezien het overdekte volume geenszins wordt uitgebreid.

Beoordeling

17. Het eerste middelonderdeel gaat uit van de onjuiste veronderstelling dat een aanvraag op basis van artikel 145bis DRO niet meer getoetst moet worden op haar verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening. Aldus berust het middel op een verkeerde lezing van de bepalingen van artikel 145bis DRO. Luidens artikel 145bis, § 2, voorlaatste alinea DRO kunnen de afwijkingen overeenkomstig dit artikel slechts worden toegestaan op voorwaarde dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad. Uit deze bepaling volgt dat een stedenbouwkundige vergunning ook onder de toepassing van artikel 145bis DRO slechts kan worden verleend als de aanvraag voldoet aan de voorwaarde dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad.

In tegenstelling tot wat in het tweede middelonderdeel wordt voorgehouden, blijkt uit het voorgaande dat de vergunningverlenende overheid de aanvraag niet op onzorgvuldige wijze heeft beoordeeld, maar integendeel de decretaal voorgeschreven beoordeling heeft toegepast in het bestreden besluit.

Aangezien uit het voorgaande tevens bleek dat het weigeringsmotief met betrekking tot de goede ruimtelijke ordening volstaat om het bestreden besluit te dragen, moest de vergunningverlenende overheid niet motiveren of de overige toepassingsvoorwaarden van artikel 145bis DRO al dan niet vervuld waren.

Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

18. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van artikel 53, § 3 van het gecoördineerde decreet, van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, van het algemeen rechtsbeginsel dat iedere bestuurshandeling moet worden gedragen door motieven die in rechte en in feite aanvaardbaar moeten zijn en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij stelt in een eerste onderdeel dat de koppeling in de motieven van de weigeringsbeslissing aan de horeca-activiteiten op de betrokken percelen niet wordt onderbouwd. In het aanvraagdossier wordt geen gewag gemaakt van de koppeling van de helihaven aan de horeca-activiteiten, dan wel aan de veeteeltactiviteiten op de betrokken percelen. Noch in de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen, noch in het ongunstige advies van de gemachtigde ambtenaar wordt een dergelijke koppeling vermeld. Daardoor heeft de bestendige deputatie een essentieel element toegevoegd aan de aanvraag op grond waarvan de aanvraag zelfs werd geweigerd.

In een tweede middelonderdeel argumenteert de verzoekende partij dat de onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening in het bestreden besluit zonder meer wordt geponeerd en niet nader wordt uiteengezet aan de hand van concrete elementen.

Beoordeling

19. Uit het loutere feit dat de verzoekende partij zelf in haar aanvraag niet de finaliteit vermeldt van een helihaven die zij in een landbouwgebied wenst

in te richten, kan nog niet worden besloten dat de vergunningverlenende overheid geen verband kan leggen tussen het project en bestaande activiteiten of functies op de betrokken percelen, voor zover dat verband is gebaseerd op een correcte feitenvinding en op een juiste en niet kennelijk onredelijke beoordeling.

20. In het advies van de afdeling Land van 30 augustus 2004 wordt reeds gesteld dat “(d)e landingsplaats voor helikopters (...) geen uitstaans (heeft) met de uitbating van het agrarisch gebied”.

In het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 2 maart 2005 wordt het volgende gesteld:

“Het betrokken bedrijf bestaat uit twee luiken. Het agrarisch luik van de onderneming is veeteelt, met de nadruk op hoogkwalitatieve productie. Het andere luik is een horecaonderneming, die gericht is op de promotie van de eigen kweek, maar ruim is uitgebouwd tot restaurant met voorzieningen voor feestjes, conferenties, seminaries en recreatieve uitrusting voor de kinderen. Het is niet duidelijk in hoeverre de nadruk van de inkomsten van het bedrijf nog op de veeteelt ligt. In elk geval kan een dergelijke horeca-activiteit slechts als complementair en ondergeschikt aan de landbouwactiviteit aanvaard worden binnen het agrarisch gebied. Het is geenszins de bedoeling om in het agrarisch gebied dit soort activiteit tot een zelfstandig functionerend en hoog renderende bedrijvigheid uit te bouwen.

De helihaven dient in functie van de horeca- en congresfunctie ter plaatse bekeken te worden (personenvervoer), en niet in functie van de veeteelt-activiteit (vleestransport). Er is geen noodzaak om deze activiteit ter plaatse verder uit te bouwen. Een ruimte voor consumptie in ondergeschikte orde bij een landbouwbedrijf kan ondersteunend zijn voor een landbouwbedrijf, maar is geenszins noodzakelijk. Consumptie ter plaatse is evenmin noodzakelijk om de producten aan te prijzen. Een grootschalige uitbouw van deze activiteit kan een meerwaarde voor het landbouwbedrijf betekenen, maar hoeft niet op de plaats van productie te gebeuren. Gezien de heli-haven niet langer in rechtstreekse relatie tot het landbouwproductieproces staat valt deze buiten de bepalingen van art. 11 van het KB van 28 december 1972”.

De verzoekende partij blijkt geen gebruik te hebben gemaakt van haar recht op een hoorzitting om deze zienswijze tegen te spreken en om zelf enige klaarheid te scheppen omtrent de werkelijke doelstelling van haar project.

In deze omstandigheden vormt de door de verzoekende partij bekritiseerde overweging in het bestreden besluit dat “(d)e helihaven (...) in functie van de horeca- en congresfunctie ter plaatse bekeken (dient) te worden (personenvervoer) en niet in functie van de veeteelt-activiteit (vleestransport)” een niet kennelijk onredelijke beoordeling.

De zo-even weergegeven beoordeling in het bestreden besluit kan overigens niet worden beschouwd als een essentiële wijziging van de aanvraag, maar veeleer als een weigeringsmotief dat is ingegeven door een feitelijke beoordeling die door de verzoekende partij niet werd tegengesproken in de loop van

de administratieve beroepsprocedure en waarvoor zij verkoos er in haar aanvraag geen nadere uiteenzetting aan te wijden.

21. In het bestreden besluit wordt onder meer op grond van de hierboven geschetste feitelijke beoordeling gesteld dat de aanvraag “bijdraagt tot het onttrekken van de plaats aan de landbouwbestemming” en wordt geconcludeerd dat “het toelaten van deze ingreep leidt tot een verdere versnippering van het agrarisch gebied en (...) een ongewenste evolutie (versterkt) in strijd met de planologische opties voor het agrarisch gebied”.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij voorhoudt, is dit geen loutere affirmatie, maar een op concrete gegevens gebaseerde conclusie waarvan de onjuistheid of het kennelijk onredelijke karakter door de verzoekende partij niet wordt aangetoond.

Het tweede middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro, ieder voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van elf juni 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jeroen Van Nieuwenhove,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Roger Stevens