

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 205.205 van 15 juni 2010
in de zaak A. 164.151/X-12.403.**

In zake: Bart RAMAKERS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Ellen Marès
 kantoor houdend te 3870 HEERS
 Steenweg 161
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

 de deputatie van de provincieraad van LIMBURG

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 juli 2005, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 12 mei 2005 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg houdende weigering van de stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een fruitloods op een perceel gelegen te Heers, Schildstraat, kadastraal bekend sectie B, nrs. 139/v en 139/x.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft 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 20 november 2009.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ellen Marès, die verschijnt voor de verzoekende partij, en Tom Roosen, bestuurssecretaris, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Tom De Waele 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

3.1. Op 28 september 2004 (datum van het ontvangstbewijs) vraagt de verzoeker de stedenbouwkundige vergunning aan voor het bouwen van een fruitloods.

De loods wordt achteraan een bestaande loods voorzien en heeft een grootte van 20 meter x 10 meter en een hoogte van 6 meter, met bijkomend een afdak langs één zijde van 4 meter breed.

De aanvraag voorziet eveneens in een uitbreiding van de verharding van het bedrijfsterrein.

3.2. Het betrokken perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Sint-Truiden-Tongeren, vastgesteld bij koninklijk besluit van 5 april 1977, gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Het perceel is niet gelegen binnen het gebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, of van een vergunde verkaveling.

3.3. Tijdens het openbaar onderzoek worden geen bezwaarschriften ingediend.

Op 20 januari 2005 verleent de afdeling Land van AMINAL-Limburg een gunstig advies.

3.4. Op 24 januari 2005 verleent de gemachtigde ambtenaar een ongunstig advies omwille van de “indringing in de open ruimte”.

De gemachtigde ambtenaar stelt voor om de loods in te planten tussen de woning en de bestaande verharding en niet achteraan.

3.5. Bij besluit van 14 februari 2005 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Heers de stedenbouwkundige vergunning.

3.6. De verzoeker stelt tegen deze weigeringsbeslissing administratief beroep in bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg. Daarbij voert hij het volgende aan:

“Dat verzoeker niet in de mogelijkheid is om deze loods dicht bij het woonhuis te brengen, gezien hij ruimte wenst te laten voor het plaatsen van bijkomende frigoloodsen voor het opslaan van fruit;

Dat de aangevraagde fruitloods ondermeer ook dient te dienen om materiaal in onder te brengen dat nodig is voor de exploitatie van het fruitbedrijf”.

3.7. Op 12 mei 2005 verwerpt de bestendige deputatie het administratief beroep op de volgende gronden:

“Overwegende dat het beroep ertoe strekt vergunning te verkrijgen voor het bouwen van een fruitloods aan de Schildstraat te Heers (deelgemeente Mettekoven); dat het landbouwbedrijf uit een vrijstaande woning en een fruitloods bestaat; dat de ontworpen fruitloods achteraan het perceel wordt voorzien op circa 63.00 meter van de rechter zijgevel van de woning en 10.00 meter van de zijdelingse perceelsgrens; dat het ontwerp een gesloten volume van 10.00 bij 20.00 meter betreft en een open afdak van 4.00 bij 20.00 meter; dat de nieuwe constructie wordt opgetrokken met dezelfde materialen zoals gebruikt voor de bestaande loods; dat de verharding bijkomend wordt uitgebreid in functie van het nieuwe gebouw;

Overwegende dat overeenkomstig het goedgekeurd gewestplan Sint-Truiden-Tongeren de aanvraag gesitueerd is in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied; dat deze gebieden overeenkomstig de bepalingen van artikelen 11 en 15 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen bestemd zijn voor landbouw in de ruime zin; dat in de landschappelijk waardevolle gebieden bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen;

Overwegende dat ter plaatse geen specifieke voorschriften van een bijzonder plan van aanleg of een verkaveling van toepassing zijn; dat de vergunning, overeenkomstig artikel 19 van bovenvermeld koninklijk besluit van 28 december 1972, ook al is de aanvraag niet in strijd met het gewestplan, slechts kan afgegeven worden zo de uitvoering van de handelingen en werken verenigbaar is met de goede plaatselijke ordening;

Overwegende dat tijdens het openbaar onderzoek geen bezwaarschriften zijn ingediend;

Overwegende dat op 21 september 1992 een stedenbouwkundige vergunning werd verleend voor het oprichten van een sorteerplaats voor fruit en berging machines; dat het de loods met rood metselwerk en rode golfplaten dak betreft; dat deze loods is opgericht tegen een bestaande loods met open afdak; dat op 4 januari 2000 een stedenbouwkundige vergunning werd verleend voor het bouwen van een loods; dat deze aanvraag de uitbreiding van de in 1992 vergunde fruitloods en de bouw van een woning betrof; dat de woning werd geweigerd omdat de 'woning onvoldoende bedrijfseenheid vormt met de loods. De woning bevindt zich op 26.30 meter afstand van de loods en is door verkaveling afsplitsbaar van de loods wat niet kan aangenomen worden'; dat op 13 maart 2000 een stedenbouwkundige vergunning werd verleend voor het bouwen van een bedrijfswoning; dat de woning werd vergund op 5.00 meter van de bestaande loods;

Overwegende dat huidige aanvraag en de feitelijke situatie ons tonen dat de loods niet uitgebreid is en dat de woning niet ingeplant is conform de vergunning; dat de woning circa 20.00 meter i.p.v. 5.00 meter van de bestaande loods is opgericht;

Overwegende dat huidige aanvraag voor het bouwen van een tweede loods werd geweigerd op basis van het ongunstig advies van de gemachtigde ambtenaar. 'De voorgestelde inplanting is vanuit ruimtelijk oogpunt niet verantwoord. Een verdere indringing in de open ruimte zal niet aanvaard worden.';

Overwegende dat het landbouwbedrijf een volwaardig fruitteeltbedrijf betreft; dat de bouw van een bijkomende fruitloods in functie van de landbouwactiviteiten verantwoord is;

Overwegende dat de ruimtelijke inplanting van de fruitloods niet kan aanvaard worden; dat de nieuwe loods te diep in het landschappelijk waardevol gebied wordt voorzien; dat de inplanting van de constructies onsamenhangend is; dat de grote open ruimte tussen de gebouwen grotendeels met beton wordt verhard; dat gezien de ligging in een landschappelijk waardevol gebied het wenselijk is de bestaande bedrijfsoppervlakte zo compact mogelijk te houden en de open omgeving zo min mogelijk aan te tasten;

Overwegende dat de beroeper aanhaalt dat de ruimte tussen de ontworpen fruitloods en de woning zal ingevuld worden met bijkomende loodsen; dat om tot een goede perceelsordening te komen het aangewezen is om een totaalplan op te maken waarop de toekomstige uitbreidingen gesitueerd zijn; dat nieuwe constructies systematisch zijn aan te sluiten op de bestaande bebouwing;

Overwegende dat het beroep niet kan worden ingewilligd”.

IV. Onderzoek van het enig middel

Uiteenzetting van het middel

4. In zijn verzoekschrift voert de verzoeker als enig middel “schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder de materiële en formele zorgvuldigheidsplicht, het redelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel” aan.

Hij zet dit middel als volgt uiteen:

“Bij het nemen van een administratieve beslissing dienen alle feitelijke elementen van een dossier door de overheid zorgvuldig verzameld te worden en onderzocht, hetgeen deel uitmaakt van de formele zorgvuldigheidsplicht, doch eveneens dienen deze elementen met zorgvuldigheid beoordeeld en afgewogen te worden.

Een zorgvuldige besluitvorming houdt in dat de administratie de toepasselijke rechtsregels op alle relevante feiten toepast en na een behoorlijke afweging van alle terzake dienende gegevens en belangen beslist.

De kern van elke discretionaire bestuursbeslissing is de belangenafweging die het bestuur dient te doen.

Een zorgvuldige belangenafweging vereist in de eerste plaats dat het bestuur alle betrokken belangen daadwerkelijk en in concreto met elkaar confronteert en tegen elkaar afweegt.

Bij het uitoefenen van de discretionaire bevoegdheid moet het bestuur het redelijkheidsbeginsel in acht nemen.

Om na te gaan of het bestuur de grenzen van de redelijkheid niet heeft overschreden, zal de rechter tot een marginale toetsing van het bestuursoptreden overgaan en de kennelijke onredelijkheid ervan sanctioneren (...)

Het evenredigheidsbeginsel is een concrete toepassing van het redelijkheidsbeginsel, dat de overheid in de uitoefening van haar bevoegdheden beperkt door een evenwicht te eisen tussen de ingezette middelen en het na te streven doel (of het bereikte resultaat).

In de rechtspraak strekt het evenredigheidsbeginsel er voornamelijk toe de rechtmatigheid van de bevoegdheidsuitoefening te beoordelen wanneer die weliswaar een legitiem doel nastreeft, maar tegelijk andere beschermingswaardige doelstellingen schaadt. De bevoegdheidsuitoefening zal dan enkel als rechtmatig worden beschouwd indien zij geschikt is om het vooropgestelde doel te bereiken en tevens onmisbaar, omdat alternatieve vormen van bevoegdheidsuitoefening, die de andere beschermingswaardige doelstellingen niet of minder zouden schaden, het vooropgestelde doel niet kunnen bereiken.

Het evenredigheidsbeginsel in de rechtspraak van het Hof van Justitie heeft verschillende uitdrukkingen, zoals de noodzaak om aan particulieren geen grotere lasten op te leggen dan voor het realiseren van het beleidsdoel in redelijkheid is vereist (...).

Verzoeker doet opmerken dat de bestreden beslissing genomen is op verkeerde premissen, meer bepaald waar gesteld wordt dat de huidige aanvraag en de feitelijke situatie aantonen dat de loods niet is uitgebreid en dat de woning niet is ingeplant conform de vergunning van 13 maart 2000.

Verzoeker brengt een schrijven bij van zijn architect (...) dd. 23 juni 2005, waarin deze verklaart:

‘Na inzage van de bouwvergunning op naam van de heer en mevrouw RAMAKERS-NELISSEN Bart op datum van 20 maart 2000, kan ik ten stelligste bevestigen dat de woning wel degelijk op de vergunde plaats werd gebouwd. Mogelijk werden op het inplantingsplan voor de aanvraag van de fruitloods de gegevens overgenomen van de inplantingsplannen van de zus van Bart, die maar schematisch de inplanting van de omgeving weergaf. Ik voeg hier de vergunde inplanting bij en u zult merken dat daar een uitbreiding van de bestaande loods op staat, welke het fruitbedrijf naar de toekomst moet veilig stellen.’ (...)

Verzoeker voegt trouwens het vergunde bouwplan, gehecht aan de bouwvergunning van 13 maart 2000, bij als stuk 8 van zijn geïnventariseerd bundel overtuigingsstukken.

Bij nader onderzoek van dit plan kan inderdaad vastgesteld worden dat de fruitloods reeds is ingetekend op het plan dat op 20 maart 2000 werd goedgekeurd en gehecht aan de bouwvergunning.

Het blijkt dan ook dat de bewering, die trouwens voor het eerst tijdens de hoorzitting werd geformuleerd door de Bestendige Deputatie of haar afgevaardigden, geen materiële grond heeft en dat de bestreden beslissing terzake trouwens ook geen specifieke motivering vermeldt.

Hieruit dient afgeleid te worden dat geen, of alleszins onvoldoende onderzoek gebeurd is naar de juiste inplanting van de woning, waardoor ook niet met zekerheid is vastgesteld dat de woning een andere inplanting zou gekregen hebben dan voorzien in de vergunning.

Het staat dan ook vast dat niet alle rechtens relevante feiten met de vereiste zorgvuldigheid zijn verzameld, vastgesteld en beoordeeld, waardoor de bestreden beslissing een schending inhoudt van de in het middel aangehaalde algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waardoor de beslissing een schending uitmaakt van de in het middel aangehaalde algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Ook met betrekking tot het tweede argument van de bestreden beslissing, gebaseerd op het feit dat de inplanting van de gevraagde loods een te groot impact zou hebben op de open ruimte, doet verzoeker opmerken dat geen rekening gehouden is met de fasering van de bedrijfsuitbreiding, waarin uitdrukkelijk voorzien is dat nog bijkomende loodsen en frigo's zullen opgericht worden.

Niet betwist is dat de bestemming van het gebied landbouwactiviteiten toelaat, zodoende dat de uitbouw van een zetel voor de normale landbouwexploitatie principieel toegelaten moet worden in deze bestemmingszone.

Er dient tevens rekening gehouden te worden met enerzijds de financiële mogelijkheden, waardoor een fasering van de bedrijfsuitbouw noodzakelijk gemaakt wordt en uiteraard aan financiële planning dient te worden gedaan, en anderzijds ook met de prioriteiten die worden gesteld in het kader van de bedrijfsuitbouw.

Hierdoor kan het verantwoord zijn dat eerst een bijkomende hangar wordt opgericht en pas in een latere fase, bijvoorbeeld bijkomende frigo's.

De rationele inplanting van deze diverse eenheden dient evenzeer rekening te houden met het productieproces.

Met deze op de hoorzitting bijkomend door de architect toegegeven toelichting is geen rekening gehouden.

In de bestreden beslissing wordt enkel rekening gehouden met de huidige afstand tussen de vergunde woning en de geplande hangar, zonder rekening te houden met de bijkomend voorziene bedrijfsuitbreidingen en de bedrijfsmatige redenen die de voorgestelde inplanting verantwoorden.

Hieruit blijkt dat bij de beoordeling van de gevraagde bouwvergunning geen redelijke afweging van de diverse belangen is gebeurd, doch ééNZijdig rekening gehouden is met de argumenten die teruggaan op het behoud van de open ruimte zonder rekening te houden met de grondbestemming van het gebied die landbouwactiviteiten toelaat.

Evenmin is gezocht naar voorstellen en alternatieven, waarbij wel rekening wordt gehouden met de redelijke en verantwoorde vereisten in het kader van de bedrijfsexploitatie waar verzoeker verantwoordelijk voor is.

De bestreden beslissing maakt dan ook meer dan nodig is inbreuk op de rechtmatige belangen van verzoeker, waardoor eveneens de in het middel aangehaalde algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn geschonden”.

In zijn laatste memorie benadrukt de verzoeker dat “geen rekening werd gehouden met het feit dat de grondbestemming van het gewestplan landbouwactiviteiten toelaat en dat de opdruk als landschappelijk waardevol

agrarisch gebied geen argument kan zijn om iedere landbouwactiviteit of de uitbreiding ervan te verhinderen”.

Beoordeling

5. De vaststelling in het bestreden besluit met betrekking tot de inplantingsplaats van de woning vormt geen decisieve weigeringsgrond en kan bijgevolg de wettigheid ervan niet in het gedrang brengen.

6. Omtrent de aangevraagde fruitloods en verhardingen, meent de bestendige deputatie dat deze “te diep in het landschappelijk waardevol gebied” worden voorzien, “dat de inplanting van de constructies onsamenhangend is”, “dat de grote open ruimte tussen de gebouwen grotendeels met beton wordt verhard”, “dat gezien de ligging in een landschappelijk waardevol gebied het wenselijk is de bestaande bedrijfsoppervlakte zo compact mogelijk te houden en de open omgeving zo min mogelijk aan te tasten”, “dat om tot een goede perceelsordening te komen het aangewezen is om een totaalplan op te maken waarop de toekomstige uitbreidingen gesitueerd zijn” en “dat nieuwe constructies systematisch zijn aan te sluiten op de bestaande bebouwing”.

7. Uit de samenlezing van artikel 11, 4.1 en artikel 15, 4.6.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen volgt dat de toelaatbaarheid van bouwwerken in landschappelijk waardevol agrarisch gebied op grond van een tweevoudig criterium moet worden getoetst: 1) een planologisch, dat veronderstelt dat de overheid nagaat of de te vergunnen werken in overeenstemming zijn met de bestemming agrarisch gebied en 2) een esthetisch, dat inhoudt dat de bedoelde werken moeten kunnen worden overgebracht met de eisen ter vrijwaring van het landschap.

De Raad van State is niet bevoegd de beoordeling van de aanvraag door de overheid over te doen en mag zijn beoordeling van de eisen van de plaatselijke aanleg of ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de bevoegde administratieve overheid. Hij is in de uitoefening van het wettigheids-toezicht op een voor hem aangevochten vergunning enkel bevoegd na te gaan of de bevoegde overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot het bestreden besluit is kunnen komen.

8. Een schending van het redelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur veronderstelt dat de overheid bij het nemen van haar beslissing kennelijk onredelijk heeft gehandeld.

Het betrokken perceel is gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Dit impliceert dat de vergunningverlenende overheid de landschappelijke en esthetische karakteristieken van het gebied in haar overwegingen omtrent de vergunbaarheid van de aanvraag moest betrekken, ook al zou die aanvraag een agrarische bestemming betreffen.

De verzoeker toont niet aan dat de verwerende partij in het bestreden weigeringsbesluit de eisen van een goede plaatselijke aanleg kennelijk onredelijk zou hebben beoordeeld door aan te nemen dat de inplanting van de loods een te grote impact zou hebben op de open ruimte.

De verwerende partij heeft in het bestreden besluit rekening gehouden met de landschappelijke en esthetische karakteristieken van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Dat er voor de verzoeker bedrijfsmatige redenen bestaan om de uitbouw van zijn onderneming op deze wijze te plannen, doet hieraan geen afbreuk.

Het is niet de taak van de vergunningverlenende overheid om bij de beoordeling van de aanvraag op zoek te gaan naar voorstellen en alternatieven om het project vergund te krijgen.

9. Het middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

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

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Roger Stevens