

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 207.452 van 20 september 2010
in de zaak A. 193.382/X-14.273.**

In zake:

1. Willy WAUTERS
 2. Ivet DE VREESE
- bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter De Smedt en Pieter-Jan Defoort
kantoor houdend te 9000 GENT
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

1. de gemeente ZEMST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Jan Beleyne
kantoor houdend te 8500 KORTRIJK
President Kennedypark 6, bus 24
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Michel van Dievoet
kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
Boomstraat 14
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij:

Chris LAUWERS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter Flamey en Pieter Jan Vervoort
kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
Jan Van Rijswijcklaan 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 juli 2009, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 11 mei 2009 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zemst houdende het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning aan Chris LAUWERS om een machineloods en een stroloods te bouwen en een

betonverharding en een regenwateropslag aan te leggen aan de Kluisweg zn te Zemst, op een perceel kadastraal bekend sectie D, nr. 310/c.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 196.655 van 5 oktober 2009 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing ingewilligd.

De eerste verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De eerste verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ten aanzien van de eerste verwerende partij en een toelichtende memorie ten aanzien van de tweede verwerende partij ingediend.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 5 januari 2010. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 september 2010.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Hendrik Schoukens, die loco advocaat Peter De Smedt verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Jonas Riemslagh, die loco advocaten Steve Ronse en Jan Beleyn verschijnt voor de eerste verwerende partij, advocaat Filip van Dievoet, die loco advocaat Michel van Dievoet verschijnt voor de tweede verwerende partij, en advocaat Matthias Valkeniers, die loco advocaat Peter Flamey verschijnt voor de tussenkomende 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. Voor wat betreft de feitelijke gegevens van de zaak kan worden verwezen naar de uiteenzetting ervan in het voormelde arrest nr. 196.655 van 5 oktober 2009.

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partijen voeren in het eerste middel onder meer de schending aan van “artikel 43, § 2, tweede lid Coördinatiedecreet RO, artikel 19, lid 3 K.B. 28 december 1972 betreffende de gewestplannen (...) (en) de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen”.

Zij zetten dit middel als volgt uiteen :

“doordat een stedenbouwkundige (vergunning) verenigbaar moet zijn met de goede ruimtelijke ordening en doordat de vergunningverlenende overheid zijn beslissing hierover afdoende moet motiveren,

terwijl de bestreden beslissing geen afdoende motivering bevat over de inpasbaarheid van de constructie in de onmiddellijke en ruimere omgeving,

en terwijl de bestreden beslissing nog minder een afdoende motivering bevat omtrent het feit dat de verleende vergunning betrekking heeft op een aanvraag die niet substantieel verschilt van een andere aanvraag, die nochtans op 27 december 2007 door het college van burgemeester en schepenen met een pertinente motivering werd geweigerd,

(...)

Toelichting

(...)

Op 27 december 2007 weigerde het CBS een vergunning af te leveren voor de aanvraag voor de bouw van een machineloods en stroloods. Zoals hoger gezegd had deze aanvraag in wezen hetzelfde voorwerp als de aanvraag die heeft geleid tot de bestreden beslissing. Slechts op twee punten zijn er (beperkte) verschillen tussen beide aanvragen

- De eerste aanvraag lag weliswaar op een andere bouwplaats dan de vergunde loods, maar de nieuwe bouwplaats ligt evenals de eerste aanvraag in de Kluisweg, op slechts een paar honderd meter van eerste bouwplaats, en de nieuwe bouwplaats ligt eveneens pal naast de woning van de verzoekende partijen, maar nu aan de andere kant van de woning (...).
- De loods uit de eerste aanvraag was een klein beetje groter qua oppervlakte (60m x 40m tegenover 50m x 40 m) en iets hoger qua nokhoogte (9,68m tegenover 9,05 m), maar de eerste aanvraag was wel iets lager qua kroonlijsthoogte (4,8m tegenover 5m) (...).

Voor de rest zijn beide aanvragen ongeveer gelijk. Beide aanvragen verschillen dus niet substantieel van elkaar. Nochtans werd de eerste aanvraag geweigerd, en werd de tweede aanvraag vergund.

De weigering van de eerste aanvraag luidde als volgt:

‘Het oprichten van een landbouwloods in agrarisch gebied is planologisch mogelijk. (...) De planologische verenigbaarheid is echter niet het enige beoordelingselement in de aanvraag. De verenigbaarheid met de omgeving is van evenwaardig belang. Het betreft hier een open landbouwgebied, grenzend aan een landschappelijk waardevol agrarisch gebied en op enige afstand van een parkgebied. De inplanting op deze plaats van een gebouw met een dergelijk volume, is een aanzienlijke belemmering van de open ruimte. Net omwille van het waardevolle uitzicht van het landschap lopen er langs de site een aantal fietswegen. Tevens bestaat de hoofdactiviteit uit landbouwloonwerk. Dit betekent dat de aanvrager niet strikt gebonden is aan deze plaats.

De aanvrager zal bijgevolg moeten uitkijken naar een inplantingsplaats, eveneens in het agrarisch gebied, maar die meer aansluit bij bestaande bebouwing met een gelijkaardig volume.’

Bij de behandeling van de bezwaren had het CBS het volgende overwogen.

‘8. De loods wordt inderdaad in een open landschap ingeplant. Omdat het een landbouwloods betreft, is de constructie wel niet zonevreemd zoals door de bezwaarindiener wordt beweerd. Dit wil echter niet zeggen dat landbouwloodsen overal moeten toegestaan worden. Er moet steeds worden gestreefd naar een maximaal behoud van de open ruimte. Dit betekent dat nieuwe gebouwen moeten gegroepeerd worden bij bestaande gebouwen. In voorliggend project wordt de loods wel ingeplant in de omgeving van twee bestaande woningen maar het volume van de loods is niet in verhouding tot het volume van de eengezinswoningen. De loods met een oppervlakte van 2400m² en een hoogte van ca 10m is een aanzienlijke belemmering van de open ruimte. Het bezwaar wordt aanvaard.’

Het CBS overwoog dus dat:

- de omgeving wordt gekenmerkt door zijn open karakter,
- er moet worden gestreefd naar het maximale behoud van deze open ruimte,
- de loods enkel aanvaardbaar is indien hij wordt gegroepeerd bij bestaande gebouwen met een vergelijkbare schaal.

De bestreden beslissing wordt als volgt gemotiveerd:

‘Beoordeling: Het oprichten van een landbouwloods in het agrarisch gebied is planologisch mogelijk. De aanvrager baadt een leefbaar agrarisch bedrijf uit bestaande uit akkerbouw en landbouwloonwerk.

De planologische verenigbaarheid is echter niet het enige beoordelingselement in de aanvraag. De verenigbaarheid met de omgeving is van evenwaardig belang. Het betreft hier een open landbouwgebied, grenzend aan een landschappelijk waardevol agrarisch gebied en op enige afstand van een parkgebied. Een vorige aanvraag is

omwille van zijn onverenigbaarheid met dit open landschap geweigerd. De aanvrager heeft, binnen zijn andere eigendommen, gezocht naar een andere inplantingsplaats. De voorgestelde inplantingsplaats ligt binnen hetzelfde open landbouwgebied maar sluit aan bij de bestaande gebouwengroep langs de Linterpoortenlaan. Hierdoor wordt het open landschap minder verstoord. De loods zal worden geflankeerd door groenaanplantingen waardoor ze zich beter zal integreren in het landschap. Deze groenbuffer dient te bestaan uit streekeigen hoogstammige bomen en houtkant en dient te worden aangeplant in het eerstvolgende plantseizoen volgend op de oprichting van de loods. Hoogstammige bomen dienen te worden aangeplant op minstens 2m van de perceelsgrenzen. Om de bovenvermelde redenen is de nieuwe inplantingsplaats aanvaardbaar.'

Het CBS stelt aldus eerst vast dat de loods wordt ingeplant in een hetzelfde open landbouwgebied als de geweigerde eerste aanvraag, maar besluit dat de nieuwe inplantingsplaats nu wel aanvaardbaar is omdat de voorgestelde inplantingsplaats zou aansluiten bij de bestaande gebouwengroep langs de Linterpoortenlaan. Hierdoor zou het open landschap 'minder verstoord' worden volgens de bestreden beslissing.

Met andere woorden: het CBS geeft toe dat het landschap nog steeds wordt verstoord (maar 'minder'), terwijl het CBS in de weigeringsbeslissing van 27 december 2007 nog had gesteld dat er op die plek moest worden gestreefd naar een 'maximaal behoud' van de open ruimte en dat een gebouw met een dergelijk volume hoe dan ook een aanzienlijke belemmering van de open ruimte betekent. De loods van de eerste aanvraag had oppervlakte van 2400 m², de vergunde loods een oppervlakte van 2000 m², dit is een vermindering van amper 16%. Aangezien de hoogte van beide aanvragen ongeveer gelijk is, betekent dit dat het volume van beide loodsen niet substantieel van elkaar verschilt. Er moet worden vastgesteld dat het CBS over de schaal van de vergunde loods geen enkele motivering bevat, zodat ervan mag worden uitgegaan dat het CBS tot de vaststelling is gekomen dat de vergunde en de geweigerde loods een vergelijkbaar volume hebben. Het eventuele (minieme) schaalverschil tussen beide aanvragen is dus - terecht - geen argument geweest om het verschil tussen de weigering en de vergunning te verantwoorden.

Het enige verschil tussen beide aanvragen dat - althans volgens de bestre(d)en beslissing - het verschil tussen de weigering en de vergunning verantwoordt is dus het feit dat de tweede aanvraag zou 'aansluiten bij de bestaande gebouwengroep langs de Linterpoortenlaan'. Deze motivering kan onmogelijk als afdoende worden beschouwd en wel om de volgende redenen.

1) Het CBS had in zijn weigeringsbeslissing van 27 december 2007 vastgesteld dat ook de eerste aanvraag aansloot bij bestaande gebouwen, namelijk 'in de omgeving van twee bestaande woningen', maar het CBS oordeelde in dit verband dat 'het volume van de loods niet in verhouding is tot het volume van de eengezinswoningen'. De nieuwe inplantingsplaats wordt nu verantwoord door het feit dat de loods zou 'aansluiten bij de bestaande gebouwengroep langs de Linterpoortlaan'. Een eenvoudige blik op de luchtfoto (...) en op het kadasterplan (...) toont aan dat de bedoelde 'gebouwengroep' eveneens bestaat uit eengezinswoningen die bovendien van dezelfde schaal zijn als de twee eengezinswoningen waarnaar het CBS in zijn weigeringsbeslissing van 27 december 2007 verwees. In 2007 was het schaalverschil tussen de loods en de eengezinswoningen onaanvaardbaar voor het CBS, in 2009 is een vergelijkbaar schaalverschil plots aanvaardbaar. Voor deze plotse koerswending geeft de bestreden beslissing geen enkele motivering, wat betekent dat de beslissing niet afdoende is gemotiveerd.

2) Bovendien gaat het standpunt van het CBS dat de voorgestelde inplantingsplaats zou 'aansluiten op de gebouwen van de Linterpoortlaan' uit

van onjuiste feiten. De loods sluit immers helemaal niet aan op de gebouwen of de percelen van de Linterpoortlaan. Tussen de bouwplaats en de percelen gelegen aan de Linterpoortlaan ligt immers nog het uitgestrekte perceel met kadastraal nummer 309 (...).

(...)

3. Het CBS gaat er van uit dat de groenaanplantingen ervoor zullen zorgen dat de loodsen zich beter zullen integreren in het landschap. Ook dit argument vormt geen afdoende motivering om de inplanting van de loods in het waardevolle open landschap te rechtvaardigen. Het volstaat in dit verband om het oordeel van de deputatie in zijn beroepsbeslissing van 22 mei 2008 hierover te citeren.

‘Het beoogde project zou zich helemaal niet kunnen inpassen in het betrokken landschap. Door de grote omvang van de 2 gekoppelde loodsen zouden deze in het open en vlakke landschap zeer goed zichtbaar zijn vanuit de ruime omgeving. Zelfs met een groenscherm rondom de loods zou er nog geen sprake zijn van een landschappelijke integratie. Een bouwvolume van 16.368m³ kan niet ‘verstopt’ worden door bomen en/of hagen in dergelijk open gebied. Dit open landschap is echt kenmerkend voor de ruime omgeving en dient als waardevol beschouwd te worden.’

(...)

Om de bovenstaande redenen werd duidelijk aangetoond dat de bestreden beslissing geen afdoende motivering bevat omtrent de goede ruimtelijke ordening.

Het eerste middel is ernstig en kennelijk gegrond”.

Beoordeling

5. Voor het gebied, waarin het betrokken terrein is gelegen, bestaat geen goedgekeurd bijzonder plan van aanleg. In die omstandigheden 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 het toentertijd geldende artikel 43, § 2, eerste lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, en dat eveneens uitdrukkelijk is opgenomen in de bepaling van artikel 19, derde lid van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen dat bepaalt dat “ook al is de aanvraag niet in strijd met het gewestplan of ontwerp-gewestplan, (de vergunning wordt) slechts afgegeven zo de uitvoering van de handelingen en werken verenigbaar is met de goede plaatselijke ordening”.

Het behoort tot de wettelijk toegekende appreciatiebevoegdheid van de vergunningverlenende overheid om, binnen de grenzen van de door het gewestplan opgelegde bestemmingsvoorschriften, te oordelen of de aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning al dan niet verenigbaar is met de eisen van de goede plaatselijke aanleg.

6. Luidens de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen moet elke eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuursden of voor een ander bestuur, in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. Die motivering moet ‘afdoende’ zijn.

Wat betreft de beoordeling van de verenigbaarheid van een aanvraag met de goede plaatselijke ordening volgt uit de voornoemde bepalingen dat de stedenbouwkundige vergunning duidelijk de met de plaatselijke aanleg of de ruimtelijke ordening verband houdende redenen moet opgeven waarop de vergunningverlenende overheid haar beslissing steunt.

De Raad van State vermag zijn beoordeling van de eisen van de goede plaatselijke aanleg niet in de plaats te stellen van die van de bevoegde overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidstoezicht is hij enkel bevoegd na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake 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.

7. De vergunningverlenende overheid dient bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede plaatselijke ordening in de eerste plaats rekening te houden met de ordening in de onmiddellijke omgeving. Deze beoordeling dient in concreto te geschieden en uit te gaan van de bestaande toestand.

De beoordeling van de goede plaatselijke ordening veronderstelt tevens dat niet alleen rekening wordt gehouden met de feitelijke en juridische toestand van het perceel, maar ook met de omringende percelen, ook al zijn die in andere bestemmingsgebieden gelegen.

8. Het bestreden besluit bevat ter zake de volgende motieven :

“2. Het open landschap zal op deze plaats veel minder worden verstoord dan in de vorige aanvraag. Bij de nieuwe inplantingsplaats sluit de loods aan bij de noordelijke gelegen woningengroep langs de Linterpoortenlaan. De loods zelf is kleiner en zal worden geflankeerd door een groenbuffer zodat het gebouw zich beter zal integreren in het landschap. Het bezwaar wordt verworpen.

(...)

De planologische verenigbaarheid is echter niet het enige beoordelingselement in de aanvraag. De verenigbaarheid met de omgeving is van evenwaardig belang. Het betreft hier een open landbouwgebied, grenzend aan een landschappelijk waardevol agrarisch gebied en op enige afstand van een parkgebied. Een vorige aanvraag is omwille van de onverenigbaarheid met

dit open landschap geweigerd. De aanvrager heeft, binnen zijn ander(e) eigendommen, gezocht naar een andere inplantingsplaats. (D)e voorgestelde inplantingsplaats ligt binnen hetzelfde open landbouwgebied maar sluit aan bij de bestaande gebouwengroep langs de Linterpoortenlaan. Hierdoor wordt het open landschap minder verstoord. De loods zal worden geflankeerd door groenaanplantingen waardoor ze zich beter zal integreren in het landschap. Deze groenbuffer dient te bestaan uit streekeigen hoogstammige bomen en houtkant en dient te worden aangeplant in het eerstvolgende plantseizoen volgend op de oprichting van de loods. Hoogstammige bomen dienen te worden aangeplant op minstens 2m van de perceelsgrenzen. Om de bovenvermelde redenen is de nieuwe inplantingsplaats aanvaardbaar”.

9. Het bouwterrein is volgens het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse weliswaar gesitueerd in agrarisch gebied, maar bevindt zich tevens aan de rand van een landschappelijk waardevol agrarisch gebied, met daarachter een parkgebied, gevormd door het kasteeldomein Linterpoorten.

Dit gegeven wordt in het bestreden besluit ook erkend en vermeld, maar enige afweging in concreto van deze elementen is in het bestreden besluit niet gebeurd.

10. De verzoekende partijen wijzen er voorts op goede gronden op dat de verwerende partijen ter gelegenheid van een eerdere stedenbouwkundige aanvraag voor het - weze het licht verschillend - project nog de mening toegedaan waren dat “een gebouw met een dergelijk volume (...) een aanzienlijke belemmering van de open ruimte” zou vormen en “het waardevolle uitzicht van het landschap” zou schenden, en ook overwogen dat een andere inplantingsplaats moest gezocht worden “die meer aansluit bij bestaande bebouwing met een gelijkaardig volume”.

Hetgeen de verwerende partijen hier thans in het bestreden besluit tegenover plaatsen, kan niet overtuigen.

Zo wordt overwogen dat de bouwplaats nu aansluit “bij de bestaande gebouwengroep langs de Linterpoortenlaan” waardoor “het open landschap minder verstoord” zal worden, en bij de behandeling van de bezwaarschriften wordt nog gesteld dat het gaat om een “woningengroep langsheen de Linterpoortenlaan”, doch enige verdere specificatie wordt niet verstrekt. Evenmin is ter zake een reële stedenbouwkundige toetsing van het voorwerp en de kenmerken van de aanvraag aan deze “woningengroep” gebeurd. Bovendien blijkt uit de gegevens van het dossier dat het hier geen bebouwing betreft met een gelijkaardig volume, maar loutere eengezinswoningen. Bezwaarlijk kan dan ook worden voorgehouden dat het project van de tussenkomende partij nu aansluiting zou zoeken of vinden met gelijkaardige agrarische bebouwing in het gebied.

Het loutere feit dat de aanleg van een groenscherm als voorwaarde wordt opgelegd, doet niet anders besluiten, alleen al omdat deze groenbuffer, die tot doel heeft de loods “beter (te) integreren in het landschap”, hetgeen in het bestreden besluit wordt omschreven als “een open landbouwgebied”, niet wordt aangelegd in de richting van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied en het parkgebied.

Dat de loodsen in vergelijking tot de eerste aanvraag in oppervlakte en volume enigszins werden gereduceerd, blijkt volgens de motivering van het bestreden besluit geen doorslaggevend element geweest te zijn om de vergunning te verlenen. Enkel wordt bij de behandeling van de bezwaren meegedeeld dat de loods “kleiner” is, zondermeer. Minstens wordt niet concreet uiteengezet in welk opzicht de verschillen een fundamenteel ander oordeel rechtvaardigen.

In het licht van de bovenstaande gegevens wordt in het bestreden besluit dan ook niet afdoende gemotiveerd waarom de aanvraag verenigbaar kan worden geacht met de vereisten van een goede plaatselijke aanleg.

Het middel is in zoverre gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van 11 mei 2009 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zemst houdende het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning aan Chris LAUWERS om een machineloods en een stroloods te bouwen en een betonverharding en een regenwateropslag aan te leggen aan de Kluisweg zn te Zemst, op een perceel kadastraal bekend sectie D, nr. 310/c.

2. De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 700 euro, ieder voor de helft.

De tussenkommende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

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

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Roger Stevens