

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 211.387 van 21 februari 2011
in de zaak A. 194.776/X-14.474.**

In zake : 1. de v.z.w. NATUURPUNT OOST-BRABANT
 2. Peter HAEGEMAN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Peter De Smedt en Hendrik Schoukens
 kantoor houdend te 9000 GENT
 Kasteellaan 141
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philippe Declercq
kantoor houdend te 3000 LEUVEN
J.P. Minckelersstraat 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

Ronny BEULLEKENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Koen Van Wynsberge
kantoor houdend te 3000 LEUVEN
Diestsevest 113
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 november 2009, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van 12 oktober 2009 van de Vlaamse minister van
Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport, houdende, enerzijds,
de inwilliging van het beroep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar
tegen het besluit van 20 januari 2009 van de deputatie van de provincieraad van
Vlaams-Brabant en, anderzijds, de afgifte van de voorwaardelijke

stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een nieuwe varkensstal voor ongeveer 1050 dieren te Hoegaarden, Overhemstraat, kadastraal bekend sectie B, nrs. 93 en 94/a.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 202.777 van 6 april 2010 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing ingewilligd.

De verwerende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 13 juli 2010.

Eerste auditeur Eric Lanckswaert heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 februari 2011.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Hendrik Schoukens, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Dennis Müniz, die loco advocaat Philippe Declercq verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Eric Lancksweerdts 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. De feiten werden uiteengezet in arrest nr. 202.777 van 6 april 2010.

IV. Gegrondheid van het eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 4.2.19, § 2 en 4.3.1, § 1, tweede lid van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van de artikelen 3, § 3, 4, 8, vijfde lid en 11, § 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen, alsook van het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

De verzoekende partijen stellen dat het landschapsintegratieplan dat overeenkomstig de voorwaarden bij de bestreden vergunning moet worden opgemaakt, niet werd onderworpen aan een openbaar onderzoek.

In een eerste middelonderdeel voeren ze aan dat het plan een essentieel element van de betrokken aanvraag betreft, dat als grondslag heeft

gediend voor zowel het advies van de gemachtigde ambtenaar als voor de bestreden stedenbouwkundige vergunning. De uitvoerbaarheid van de bestreden beslissing wordt immers gekoppeld aan het bestaan van een door de gemeente goedgekeurd landschapsintegratieplan. Bijgevolg moest het plan aan de substantiële pleegvorm van het openbaar onderzoek worden onderworpen.

In een tweede middelonderdeel stellen ze dat de voorwaarde waarin de opmaak van het plan wordt bevolen niet voldoende precies is en in te algemene bewoordingen is omschreven. Er worden immers geen richtlijnen gegeven waaraan het plan, dat bovendien in samenspraak met de gemeente moet worden opgemaakt, moet beantwoorden. Anderzijds wordt de uitvoering van de vergunning afhankelijk gemaakt van een toekomstig en onzeker feit, met name een bijkomende beoordeling door de gemeente. Op die manier wordt de uiteindelijke beslissing over de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening bij de gemeente gelegd, terwijl deze beoordeling in het bestreden besluit zelf moet gebeuren.

In een derde middelonderdeel argumenteren de verzoekende partijen dat het landschapsintegratieplan bij het aanvraagdossier moest worden gevoegd, vermits het een ondeelbaar geheel vormt met de bij de aanvraag horende plannen. Het opleggen van de voorwaarde tot opmaak van dat plan komt neer op een essentiële wijziging van de aanvraag, die reeds in eerste administratieve aanleg had moeten gebeuren.

In een vierde middelonderdeel voeren ze aan dat, vermits het landschapsintegratieplan een essentieel element van de vergunning betreft, het reeds van in het begin bij de aanvraag moest worden betrokken. Die leemte in de aanvraag kan niet door middel van een voorwaarde bij de uiteindelijke vergunningsbeslissing worden opgevangen, die enkel betrekking mag hebben op bijkomstige elementen. Het integratievoorstel dat door de aanvrager werd opgemaakt nadat de deputatie dit als voorwaarde in haar vergunningsbesluit had opgenomen, werd niet aan een openbaar onderzoek onderworpen en wordt bovendien in het bestreden besluit zelf onvoldoende geacht, vermits “een kunstmatig rechthoekig bosje met bebouwing er middenin bovenop een heuvel (...) een vreemd element in dit landschap zou opleveren”. Overigens werd de

voorwaarde met betrekking tot het gebruik van aangepaste materialen en kleuren niet opgelegd door de deputatie.

5. De verwerende partij repliceert met betrekking tot het eerste middel dat de aanvrager van in het begin heeft voorgesteld om tot landschappelijke integratie over te gaan, zodat het landschapsintegratieplan, dat op zich een essentieel element uitmaakt, van bij de aanvang bij de aanvraag werd betrokken. De in het bestreden besluit opgenomen voorwaarde heeft evenwel geen betrekking op het essentiële plan, maar wel op niet essentiële modaliteiten, die, in het belang van de verzoekende partijen, willen voorkomen dat de beplanting zou stuiten op een afkeuring door de gemeente, dat de beplanting laattijdig zou worden aangelegd en niet onderhouden zou worden. Dergelijke niet essentiële modaliteiten moeten niet aan een openbaar onderzoek onderworpen worden.

De tussenkommende partij voert geen verweer tegen het middel.

Beoordeling

6. Artikel 4.3.1, § 1 VCRO luidde toentertijd als volgt:

“Een vergunning wordt geweigerd:

1° indien het aangevraagde onverenigbaar is met:

- a) stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken,
- b) een goede ruimtelijke ordening;

2° indien de weigering genoodzaakt wordt door de decretale beoordelingselementen, vermeld in afdeling 2;

3° indien het aangevraagde onverenigbaar is met normen en percentages betreffende de verwezenlijking van een sociaal of bescheiden woonaanbod, vastgesteld bij of krachtens het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid;

4° in de gevallen waarin overeenkomstig artikel 8, § 1, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid geen vergunning kan worden afgeleverd.

In de gevallen, vermeld in het eerste lid, 1° en 2°, kan het vergunningverlenende bestuursorgaan de vergunning toch afleveren, wanneer het van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de goede ruimtelijke ordening gewaarborgd kan worden door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van het opleggen van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen. Die

voorwaarden kunnen niet dienen om de leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen. De voorwaarde dat de ter beoordeling voorgelegde plannen beperkt worden aangepast, kan enkel betrekking hebben op kennelijk bijkomstige zaken, en kan enkel in eerste administratieve aanleg worden opgelegd”.

Artikel 4.2.19, § 1 VCRO luidde toentertijd:

“Onverminderd de voorwaarde van rechtswege in de zin van § 2, kan het vergunningverlenende bestuursorgaan aan een vergunning voorwaarden verbinden.

Voorwaarden zijn voldoende precies. Zij zijn redelijk in verhouding tot de vergunde handelingen.

Zij kunnen worden verwezenlijkt door enig toedoen van de aanvrager.

Zij kunnen de uitvoering van de vergunde handelingen niet afhankelijk maken van een bijkomende beoordeling door de overheid”.

Uit deze bepalingen blijkt dat een stedenbouwkundige vergunning die principieel onverenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening, toch kan worden verleend wanneer de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening kan worden gewaarborgd door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorliggende plannen. Hiertoe is wel vereist dat die voorwaarden niet dienen om een leemte van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen, dat de aanpassing van de ter beoordeling voorliggende plannen enkel betrekking heeft op kennelijk bijkomstige zaken en in eerste administratieve aanleg wordt opgelegd en dat de voorwaarden niet worden gekoppeld aan een bijkomende beoordeling door de overheid.

7. Uit het bestreden besluit moet worden afgeleid dat de aanvraag principieel niet verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening wordt geacht. In het bestreden besluit wordt immers uitdrukkelijk gesteld dat de voorgestelde inplanting van de varkensstal vanuit landschappelijk oogpunt minder aanvaardbaar is en dat de aanvraag in haar huidige voorkomen een goede plaatselijke aanleg in het gedrang brengt.

Overeenkomstig de mogelijkheid geboden door de zo-even aangehaalde bepalingen wordt de gevraagde vergunning evenwel verleend.

Daartoe bevat het bestreden besluit onder meer de voorwaarde dat in samenspraak en mits goedkeuring door de gemeentelijke overheid een landschapsintegratieplan wordt opgemaakt, dat dit plan, en vooral de erin voorziene aanplant, binnen het eerste plantseizoen na de voltooiing van de ruwbouwwerken wordt uitgevoerd en dat de beplanting nadien verder in stand wordt gehouden.

Die voorwaarde voldoet evenwel niet aan de vereisten van de zo-even aangehaalde bepalingen.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat bij het aanvraagdossier geen landschapsintegratieplan werd gevoegd. De voorwaarde betreffende het opmaken van dat plan impliceert derhalve een wijziging van de plannen, in die zin dat de plannen moeten worden vervolledigd met een landschapsintegratieplan. Uit de bevindingen in het bestreden besluit met betrekking tot de verenigbaarheid met goede plaatselijke aanleg blijkt dat het landschapsintegratieplan een wezenlijke voorwaarde vormt voor de gunstige beoordeling van deze verenigbaarheid en dat de bestreden vergunning bijgevolg niet kon worden verleend zonder dit landschapsintegratieplan. De integratie van de gevraagde constructie in de omgeving wordt slechts gunstig beoordeeld na een aanpassing van de initiële plannen, gebaseerd op een evaluatie van het landschapsintegratieplan.

In het licht van die omstandigheden heeft de aanpassing van de plannen geen betrekking op bijkomstige zaken, in tegenstelling tot wat de verwerende partij voorhoudt, maar op een essentieel gegeven van de aanvraag, die bovendien niet als een voorwaarde werd opgelegd in eerste administratieve aanleg. Het feit dat de aanvrager van in het begin heeft voorgesteld om tot landschappelijke integratie over te gaan, zoals de verwerende partij betoogt, doet geen afbreuk aan deze conclusie.

Vermits het landschapsintegratieplan moet worden opgemaakt in samenspraak met de gemeentelijke overheid en door haar moet worden goedgekeurd, druist de betwiste voorwaarde bovendien in tegen artikel 4.2.19, § 1, laatste lid van de VCRO.

8. Uit de combinatie van artikel 3, artikel 8, vijfde lid en artikel 11, § 1 van het besluit van 5 mei 2000 van de Vlaamse regering betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen, blijkt dat de onder meer in artikel 3, § 1 van voornoemd besluit vermelde aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning moeten worden onderworpen aan een openbaar onderzoek, dat iedereen gedurende de periode van het openbaar onderzoek bezwaren of opmerkingen in verband met het ontwerp schriftelijk ter kennis kan brengen van het college van burgemeester en schepenen en dat de vergunningverlenende overheid zich over de ingediende bezwaren en opmerkingen dient uit te spreken.

Deze openbaarmaking is voorgeschreven, eensdeels, om degenen die bezwaren zouden hebben tegen de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning de mogelijkheid te bieden hun bezwaren en opmerkingen te doen gelden, anderdeels, om aan de bevoegde overheden de nodige inlichtingen en gegevens te verstrekken opdat zij met kennis van zaken zouden kunnen oordelen. De formaliteit van het openbaar onderzoek is dan ook een substantiële pleegvorm.

Op straffe van anders de waarborgen die de voornoemde reglementaire procedure van openbaarmaking aan de belanghebbende derden biedt volkomen te negeren, wordt deze substantiële pleegvorm miskend indien, na de formaliteit van het openbaar onderzoek, aan de aanvraag essentiële elementen worden toegevoegd die niet aan de formaliteit van het openbaar onderzoek zijn onderworpen geweest en die als grondslag hebben gediend voor het advies van de gemachtigde ambtenaar en voor het nemen van de beslissing over de aanvraag.

9. Het wordt niet betwist dat de betrokken aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning krachtens artikel 3, § 1 van het voornoemde besluit van 5 mei 2000 van de Vlaamse regering aan een openbaar onderzoek moest worden onderworpen.

Te dezen werd het openbaar onderzoek georganiseerd van 5 februari 2008 tot en met 6 maart 2008.

In zitting van 25 augustus 2008 heeft het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Hoegaarden de ingediende bezwaarschriften onderzocht en beoordeeld.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat het landschapsintegratieplan werd opgemaakt op 12 maart 2009.

10. De bestreden stedenbouwkundige vergunning wordt verleend :

“op voorwaarde dat er gebruik wordt gemaakt van aangepaste bouwmaterialen en kleuren. De voorziene grijze golfplaten op het dak en de geprofileerde groene staalplaten op de gevels moeten vervangen worden door zwarte golf- en geprofileerde staalplaten. De silo's dienen een grijze kleur te krijgen in overeenstemming met de voorziene grijze betonpanelen voor de gevelafwerking. Tevens dient een landschapsintegratieplan te worden opgemaakt in samenspraak met en mits goedkeuring door de gemeentelijke overheid en dit plan en vooral de erin voorziene aanplant dient binnen het eerste plantseizoen na de voltooiing van de ruwbouwwerken te worden uitgevoerd en de beplanting moet nadien verder in stand worden gehouden”.

Uit de voormelde voorwaarde moet worden afgeleid dat het bedoelde landschapsintegratieplan een essentieel onderdeel van de bestreden stedenbouwkundige vergunning uitmaakt, zonder hetwelk de vergunning niet kon worden verleend. Het landschapsintegratieplan had derhalve eveneens aan het openbaar onderzoek moeten worden onderworpen, teneinde iedereen de mogelijkheid te bieden om kennis te nemen van de in dat plan voorgestelde maatregelen, en om daarover eventueel opmerkingen en bezwaren te formuleren.

Door het niet onderwerpen van het landschapsintegratieplan aan een openbaar onderzoek is deze substantiële vormvereiste bijgevolg geschonden.

11. Het eerste middel is in al zijn onderdelen gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van 12 oktober 2009 van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport houdende, enerzijds, de inwilliging van het beroep van de gewestelijke

stedenbouwkundige ambtenaar tegen het besluit van 20 januari 2009 van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant en, anderzijds, de afgifte van de voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een nieuwe varkensstal voor ongeveer 1050 dieren te Hoegaarden, Overhemstraat, kadastraal bekend sectie B, nrs. 93 en 94/a.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 700 euro.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig februari 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens