

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 212.144 van 21 maart 2011
in de zaak A. 190.456/X-13.968.**

In zake : Nancy HOEKX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Anne Van Keer
kantoor houdend te 9000 GENT
Willem Tellstraat 22
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de deputatie van de provincieraad van LIMBURG

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 november 2008, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 25 september 2008 van de deputatie van de provincieraad van Limburg houdende, eensdeels, de verwerping van het beroep van de verzoekster tegen het besluit van 7 juli 2008 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Lommel waarbij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het bouwen van een zoogkoeienstal te Lommel, Heuvel 98, kadastraal bekend sectie B, nrs. 693/F en 696/S en, anderdeels, de weigering tot afgifte van de voormelde vergunning.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Adjunct-auditeur Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

De verzoekster 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 11 maart 2011.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jacqueline Meersman, die loco advocaat Anne Van Keer verschijnt voor de verzoekster, en Iris Kimpe, bestuurssecretaris, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Dieter Decock, daartoe gemachtigd bij besluit van 23 februari 2011 van de adjunct-auditeur-generaal, 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. Op 25 april 2008 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekster bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Lommel een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag in voor het bouwen van een zoogkoeienstal op de bovenvermelde percelen.

4. Overeenkomstig het gewestplan Neerpelt-Bree, vastgesteld bij koninklijk besluit van 22 maart 1978, is het aangevraagde bouwwerk deels gelegen in woongebied en deels in agrarisch gebied. Het is niet gelegen binnen het gebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan, of van een vergunde verkaveling.

5. Ter gelegenheid van het openbaar onderzoek dat wordt gehouden van 7 mei tot 7 juni 2008 worden vier bezwaarschriften ingediend.

6. Op 14 mei 2008 verleent het departement Landbouw en Visserij een ongunstig advies:

“Het betreft hier niet meer dan een gelegenheidslandbouwbedrijf. Aanvrager beschikt over niet meer weideland dan wat aan een twaalfstal stuks grootvee voldoende uitloop verzekert. Ze toont ook niet aan dat ze haar bedrijfsgronden duurzaam (eigendom of pacht) in gebruik heeft. Voor de voorgestelde stalling wordt dan ook geen voldoende verantwoording gegeven. Voor dit soort bedrijfjes is een voldoende en duurzame grondbinding echt wel noodzakelijk. Daarenboven staat het gebouw te ver verwijderd van de woning om als een bijgebouw of een samenhangend erf te worden aanvaard. Het is ook niet aangewezen een groot aantal dieren (nu 23 voorzien 50) door gebrek aan uitloop quasi permanent in de nabijheid van woningen te gaan stallen. Binnen de kortste keren zijn er klachten van de burens te verwachten”.

7. Bij besluit van 7 juli 2008 wordt één bezwaarschrift niet ontvankelijk en drie bezwaarschriften deels gegrond bevonden door het college van burgemeester en schepenen van de stad Lommel:

“ De drie ontvankelijke bezwaarschriften handelen voornamelijk over het feit dat de stal deels ingeplant wordt in woonzone, de vrees naar bijkomende hinder van geur en vliegen alsook de vrees naar waardevermindering van de eigen woning omwille van de voorziene inplanting van de stal in de onmiddellijke nabijheid van de omringende woningen. Ook (de) mogelijke geluidsoverlast en de toename van het vrachtverkeer in de woonstraat komen aan bod.

Rekening houdend met art. 5 van het KB van 28/12/1972 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen en haar wijzigingen waarin bepaald wordt dat woongebieden bestemd zijn voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven, rekening houdend met het feit dat deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen echter maar toegestaan mogen worden voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving.

Overwegende het feit dat de aanvrager niet beschikt over voldoende weiland voor uitloop en bijgevolg een groot aantal dieren door gebrek aan uitloop quasi permanent in de nabijheid van woningen gestald zullen

worden kan besloten worden dat de in de bezwaarschriften geformuleerde vrees naar overlast gegrond is.

Overwegende dat de aanvraag de bouw van een bijgebouw van 648m², bedoeld voor de stalling van een 50-tal runderen, dat een inrichting van dergelijke aard niet in een woongebied thuishoort, dat in de onmiddellijke omgeving van de voorziene stalling zich een 60-tal woningen bevinden, kan ook het bezwaar van de grootschaligheid van het project binnen deze locatie als gegrond beschouwd worden”.

8. Bij beslissing van dezelfde datum weigert het college van burgemeester en schepenen de gevraagde vergunning.

9. De verzoekster dient op 22 juli 2008 beroep in tegen voormelde weigeringsbeslissing.

10. Met het bestreden besluit van 25 september 2008 willigt de deputatie van de provincieraad van Limburg het beroep niet in en weigert het de gevraagde vergunning te verlenen:

“Overwegende dat het weigeringsbesluit bijgetreden wordt om volgende redenen:

- Wat de bestemming betreft is de aanvraag niet bestaanbaar met het gewestplan. Het betreft hier geen volwaardig leefbaar agrarisch of para-agrarisch bedrijf.
- De kenmerken van de onmiddellijke omgeving betreft een ingesloten kleinschalig agrarisch gebied, waar een inrichting van dergelijke omvang niet thuishoort.
- Het karakter van de betrokken omgeving en de graad van bebouwing geeft aan dat de aanvraag gelegen is in een relatief dichtbebouwde omgeving.
- De bezwaarschriften van het openbaar onderzoek worden bijgetreden. De voorziene inplanting van de stal in de onmiddellijke omgeving van de omringende woningen zorgt voor overlast. De toename van het vrachtverkeer in de woonstraat is niet aanvaardbaar.
- In de omzendbrief RO/2002/01 werden de richtlijnen gegeven voor de beoordeling van aanvragen voor het bouwen of oprichten van stallingen voor weidedieren, geen betrekking hebbend op effectieve beroepslandbouwbedrijven.
- De aanvrager beschikt over onvoldoende weiland en voldoet bijgevolg niet aan de voorwaarden gesteld in de omzendbrief RO/2002/01”.

IV. Bespreking van de middelen

Eerste middel

Standpunt van de partijen

11. De verzoekster voert aan dat de verwerende partij haar bevoegdheid heeft overschreden door te “prejudiciëren”, “nu zij als een van de argumenten om de bouwvergunning af te wijzen nu reeds als een feit aanneemt dat verzoekster in 2011 geen milieuvergunning meer zal verkrijgen voor de uitbating van haar landbouwbedrijf”, waardoor zij vooruitloopt op een beslissing over een toekomstige milieuvergunningsaanvraag.

12. De verwerende partij antwoordt hierop dat dit middel feitelijke grondslag mist vermits zij op geen enkele wijze de bestaande milieuvergunning in vraag heeft gesteld en evenmin heeft geoordeeld dat deze vergunning in de toekomst niet meer zou kunnen worden hernieuwd.

13. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekster nog dat het gewestplan het gebied bestemt voor agrarische doeleinden, dat haar bedrijf geenszins onleefbaar is en dat het bouwvolume van de stal in verhouding staat tot de kleinschaligheid van haar onderneming.

Beoordeling

14. De verwerende partij merkt terecht op dat de weigering van de hernieuwing en uitbreiding van de milieuvergunning geen motief vormt van het bestreden besluit. Evenmin spreekt de verwerende partij zich in het bestreden besluit uit over mogelijke toekomstige milieuvergunningsaanvragen. Eén en ander blijkt uit de loutere lezing van het bestreden besluit. Het middel mist bijgevolg feitelijke grondslag.

Wel blijkt het bestreden besluit te zijn gesteund op de onverenigbaarheid met het gewestplan, de kenmerken en het karakter van de omgeving, de hinder die de inrichting met zich meebrengt, en de vaststelling dat de verzoekster over onvoldoende weiland beschikt. Waar de verzoekster in haar memorie van wederantwoord summier nog kritiek aanvoert ten aanzien van bepaalde van deze motieven, is deze laattijdig aangezien het een andere wending geeft aan het middel zoals het wordt aangevoerd in het inleidend verzoekschrift.

Het eerste middel is deels onontvankelijk, deels ongegrond.

Tweede middel

Standpunt van de partijen

15. De verzoekster voert in haar tweede middel wederom bevoegdheidsoverschrijding aan. Meer bepaald verwijt zij de verwerende partij te hebben “geoordeeld als ware het in casu een aanvraag van een milieuvergunning”. Volgens haar heeft de in het bestreden besluit in aanmerking genomen geurhinder “niets vandoen (...) met de stal als bouwwerk”. Bovendien beschikt zij over een milieuvergunning hetgeen uitsluit dat de milieuoverlast nog kan worden betrokken bij de beoordeling van de stedenbouwkundige vergunning. Ook kwam het de verwerende partij niet toe om in het kader van het thans bestreden besluit te onderzoeken of de verzoekster over voldoende weiland beschikt om 50 dieren te plaatsen. Zij beklemtoont over twaalf hectare te beschikken, hetgeen zij “ruim voldoende” acht.

16. De verwerende partij stelt hiertegenover dat de verzoekster het bestreden besluit verkeerd leest, dan wel verkeerd interpreteert. Dat zij wel degelijk binnen haar bevoegdheid is gebleven, blijkt uit de verschillende stedenbouwkundige motieven. Waar in het bestreden besluit aandacht wordt besteed aan de grootte van de stal, houdt zulks geen verband met het milieutechnische aspect van de zaak, doch wel met de vraag of de constructie vanuit stedenbouwkundig oogpunt aanvaardbaar is.

17. De verzoekster voegt in de memorie van wederantwoord er nog aan toe dat in het bestreden besluit niet in concreto wordt aangetoond waarom de stal te grootschalig zou zijn noch waarom op stedenbouwkundig vlak niet zou zijn voldaan aan de normen van een landbouwbedrijf.

Beoordeling

18. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekster voorhoudt, dient een overheid die zich over een bouwaanvraag uitspreekt, gelet op artikel 4 van het decreet van 18 mei 1999 betreffende de ruimtelijke ordening, ook oog te hebben voor de impact van het project op het leefmilieu en kan zij dus, te dien einde, de regelgeving inzake milieu mede in overweging nemen. De verzoekster voert voorts geen rechtsregel of -beginsel aan die de vergunningverlenende overheid zou verbieden om bij de beoordeling van een bouwaanvraag zoals de thans voorliggende te onderzoeken of de aanvrager wel over voldoende weiland beschikt voor de te stallen dieren. Bovendien is deze kritiek in wezen gericht tegen een overtollig motief. Zoals reeds uit de bespreking van het eerste middel is gebleken, bevat het bestreden besluit, naast de overweging betreffende de hinder die verzoeksters inrichting met zich meebrengt, nog een aantal stedenbouwkundige motieven, waaronder het motief betreffende de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening. Met name oordeelt de verwerende partij in dit verband dat het een ingesloten kleinschalig agrarisch gebied betreft, waar een inrichting van een dergelijke omvang niet thuis hoort, nu het karakter van de betrokken omgeving en de graad van bebouwing uitwijst dat de aanvraag gelegen is in een relatief dichtbebouwde omgeving. Een dergelijk motief volstaat op zich om het bestreden besluit te kunnen dragen. De verzoekster bekritiseert dit motief weliswaar op summiere wijze in haar memorie van wederantwoord, maar ook hier geeft zij aan de uiteenzetting in haar verzoekschrift een geheel andere invulling, zodat deze kritiek laattijdig en dus niet ontvankelijk is.

Het tweede middel wordt verworpen.

Derde middel

Standpunt van de partijen

19. In een derde middel voert de verzoekster aan dat de verwerende partij “discretionair” oordeelt en “zonder motivatie omtrent de toe te passen wetgeving”. Zo stelt de verzoekster dat zij “volwaardig landbouwster” is en over een leefbaar bedrijf beschikt. Ook stelt zij opnieuw over voldoende weiland te beschikken. Voorts verwijt zij de verwerende partij niet aan te geven op welke criteria zij zich baseert om te besluiten tot de kleinschaligheid van haar bedrijf. Vervolgens betwist zij dat het vrachtverkeer te belastend zou zijn: zij verwijst in dit verband naar het advies van de verkeerstechnische dienst. Tot slot stelt zij nog dat de verwerende partij voorbij gaat aan het feit dat de zone ingekleurd is als agrarisch gebied.

20. De verwerende partij repliceert dat de verzoekster geen kritiek aanvoert ten aanzien van het determinerend motief van het bestreden besluit betreffende de te grote omvang van de stal, de inplanting ervan in een klein ingesloten agrarisch gebied omgeven door een relatief dichtbebouwd woongebied en de overmatige hinder die de stal zou teweeg brengen. Bovendien is de overweging uit het bestreden besluit dat de verzoekster over onvoldoende weiland beschikt niet kennelijk onredelijk.

21. De verzoekster meent in haar memorie van wederantwoord dat “nu voor het eerst” het argument wordt gehanteerd als zou de stal te groot zijn in deze omgeving. Nu bovendien “het bouwvolume van woningen in agrarisch gebied tot 1000 m² mag beslaan” en “een eenvoudig para-agrarisch bedrijf (...) al meer dan 650 m² nodig (heeft) om het wagenpark te stallen”, bestempelt zij dit motief als “weinig realistisch”.

Beoordeling

22. Met de verwerende partij wordt vastgesteld dat de verzoekster in haar verzoekschrift nalaat kritiek aan te voeren ten aanzien van de overweging dat het een ingesloten kleinschalig agrarisch gebied betreft, waar een inrichting van een dergelijke omvang niet thuis hoort, nu het karakter van de betrokken omgeving en de graad van bebouwing uitwijst dat de aanvraag gelegen is in een relatief dichtbebouwde omgeving. Zoals bij de bespreking van het tweede middel reeds werd gesteld, volstaat dit motief betreffende de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening op zich ter verantwoording van het bestreden besluit. De pas voor het eerst in de memorie van wederantwoord aangevoerde kritiek dienaangaande is laattijdig en derhalve onontvankelijk.

Het derde middel wordt verworpen.

Vierde middel

Standpunt van de partijen

23. De verzoekster voert een schending aan van het recht van verdediging. Zij stelt dat het bestreden besluit is gesteund op “argumenten die indruisen tegen het dossier en de voorliggende stukken”.

24. De verwerende partij werpt op dat het middel onontvankelijk is omdat te dezen het recht van verdediging niet toepasselijk is. Voorts merkt zij nog op dat de verzoekster werd gehoord.

25. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekster nog “dat een onlogische gevolgtrekking uit logische argumenten evenzogoed de rechten van de verdediging schaadt”.

Beoordeling

26. Daargelaten de vaststelling dat de verzoekster zeer vaag is in de omschrijving van de wijze waarop zij haar rechten van verdediging geschonden acht, geldt de regel dat het algemeen beginsel betreffende het recht van verdediging, behoudens andersluidend voorschrift, alleen van toepassing is in straf- en tuchtzaken. Het bestreden besluit is noch een straf- noch een tuchtzaak, maar de beoordeling van een stedenbouwkundige aanvraag.

Het vierde middel faalt in rechte.

Vijfde middel

Standpunt van de partijen

27. In het vijfde middel voert de verzoekster de schending aan van de motiveringsplicht. Zij verwijt de verwerende partij dat deze “niet aanduidt op welke gronden zij meent te kunnen oordelen dat er geen sprake is van een landbouwactiviteit in hoofde van verzoekster dan wel dat op deze voor de landbouw bestemde gronden geen landbouwactiviteit zou mogen uitgeoefend worden”. Verder voert zij aan dat de verwerende partij nalaat te motiveren “waarom zij het bouwwerk weigert van een vergund bedrijf zonder enige motivatie omtrent het bouwwerk zelf”.

28. De verwerende partij verwijst in haar memorie van antwoord naar hetgeen zij heeft uiteengezet in verband met de eerste vier middelen. Zij voegt er nog aan toe dat wel degelijk afdoende stedenbouwkundige elementen werden aangebracht die konden volstaan voor een weigering van de gevraagde vergunning.

29. De verzoekster beperkt er zich in haar memorie van wederantwoord toe te stellen dat de verwerende partij “geen concrete argumentatie” naar voor brengt.

Beoordeling

30. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekster voorhoudt, blijkt uit de bespreking van het tweede en het derde middel dat het bestreden besluit wel degelijk een afdoende stedenbouwkundige motivering bevat. De verzoekster toont nergens aan dat deze onjuist of kennelijk onredelijk zou zijn. Van een schending van de motiveringsplicht kan dan ook geen sprake zijn.

Het vijfde middel is ongegrond.

Zesde middel

Standpunt van de partijen

31. De verzoekster voert een schending aan van het gelijkheidsbeginsel. In het zesde middel verwijt zij de verwerende partij “broodroof”. Zij meent in haar activiteiten te worden belemmerd “door een overheid die eerder paarden dan koeien op die site ambieert”. Zij stelt over voldoende weiland te beschikken en meent dat het bestreden besluit “in feite een weigering (inhoudt) om het landbouwbedrijf uit te baten”. Zij voert aan dat het bestreden besluit is gesteund op onjuiste argumenten die “niets te maken hebben met de ruimtelijke ordening”. Zij oppert ten slotte dat geurhinder er niet toe kan leiden dat in een agrarisch gebied een nultolerantie zou worden gehanteerd ten opzichte van koeien.

32. De verwerende partij werpt op dat de verzoekster de door haar aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel niet op ontvankelijke wijze uitwerkt. Voor het overige acht zij het feitelijk onjuist waar de verzoekster uiteenzet te beschikken over een milieuvergunning voor 50 dieren.

33. In haar memorie van wederantwoord beperkt de verzoekster er zich toe te stellen dat de verwerende partij “geen concrete argumentatie” naar voor brengt.

Beoordeling

34. Wanneer, zoals te dezen, de schending van het gelijkheidsbeginsel wordt aangevoerd, komt het aan de verzoekster toe voldoende concrete elementen aan te brengen die het mogelijk maken te onderzoeken of zij inderdaad ongelijk wordt behandeld ten aanzien van andere vergunninghouders die in een gelijke of minstens gelijkaardige situatie verkeren. De verzoekster onderneemt hiertoe niet de minste poging. Hoogstens maakt zij vaagweg gewag van paardenbedrijven die wel door de vergunningverlenende overheid zouden worden getolereerd, doch zulks wordt geenszins in concreto uitgewerkt.

Het zesde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

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

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

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens