

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 212.541 van 7 april 2011
in de zaak A. 191.236/X-14.047.**

In zake : Hans Bernaert
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Katia Bouve
 kantoor houdend te 8420 DE HAAN
 Mezenlaan 9
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 maart 2009, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 18 december 2008 van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen waarbij het beroep van Jozef Verhofstede tegen het uitblijven van een beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beveren over een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een tuinbouwloods op een perceel aan de Kerkstraat te Beveren (Vrasene), kadastraal bekend sectie C nr. 811, wordt ingewilligd en de vergunning wordt verleend.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 190.340 van 10 februari 2009 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

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

Auditeur Ann Eylenbosch heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende 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 21 januari 2011.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Nele Nieuwdorp, die loco advocaat Katia Bouve verschijnt voor de verzoekende partij, en bestuurssecretaris Kaat Van Keymeulen, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch 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. Wat betreft de feiten wordt vooreerst verwezen naar de uiteenzetting ervan in het hiervoor vermelde arrest nr. 190.340 van 10 februari 2009.

4. Voorts blijkt dat de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg van Dendermonde bij beschikking in kort geding het verbod heeft

opgelegd om de tuinbouwloods, “zoals vergund bij het besluit van 18 december 2008 van de Bestendige Deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen”, op te richten of in stand te houden tot de uitspraak van de Raad van State in de annulatieprocedure, op straffe van verbeurte van een dwangsom per dag dat het verbod wordt overtreden, met een maximum van € 100.000,00. Hiertegen is nog een hoger beroep hangende.

Ondertussen is de loods opgericht.

IV. Onderzoek van de middelen

Enig middel

Uiteenzetting van het middel

5. In een enig middel roept de verzoeker de schending in van artikel 43, § 2, eerste lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet), artikel 19, laatste lid van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: het inrichtingsbesluit), de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, het zorgvuldigheidsbeginsel, “het beginsel dat elke administratieve rechtshandeling dient gedragen te zijn door in feite en in rechte aanvaardbare motieven”, de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: de formele motiveringswet), en het redelijkheidsbeginsel.

De verzoeker voert aan dat de vergunningverlenende overheid, net als de gemachtigde ambtenaar in zijn advies, moet beoordelen of de aanvraag verenigbaar is met de gewestplanbestemming en met de goede plaatselijke ordening. De gemachtigde ambtenaar oordeelde dat een vorige vergunningsaanvraag strijdig was met de goede plaatselijke ordening. De afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling nam op 2 juli 2008 een gelijkaardig standpunt in. Dit standpunt komt er op neer dat een loutere generatiewissel nog geen tweede

bedrijfszetel kan verantwoorden in open ruimte. Na de effectieve splitsing, die overigens slechts een op papier is, blijft dit standpunt actueel, aangezien in die adviezen duidelijk is aangegeven dat er zelfs bij splitsing van het bedrijf maar nood is aan één bedrijfswoning en -zetel. Het nieuwe advies van de afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling moet buiten beschouwing worden gelaten en kan niet dienen als verantwoording voor het bestreden besluit. Een zorgvuldig oordelende overheid kan enkel tot de conclusie komen dat het bouwen van een loods los van de bestaande en enige noodzakelijke bedrijfszetel in open agrarisch gebied niet mogelijk is. Het bestreden besluit verantwoordt niet waarom of hoe, gelet op de grote oppervlakte van de bedrijfsterreinen, het oprichten van een loods in onaangetast gebied, op 80 meter van de bedrijfszetel en op amper 20 meter van de perceelgrens met de verzoeker, verenigbaar zou zijn met de goede plaatselijke ordening.

De verzoeker stelt dat elke bijkomende impact of verstoring van de open ruimte vermeden moet worden, temeer daar hij zelf in zijn bouwvergunning voor een perceel gelegen in landelijk woongebied, aan de rand van het open agrarisch gebied, voorwaarden kreeg opgelegd om de visuele impact op het open landschap te milderen, zodat het niet bebouwde deel van zijn perceel perfect aansluit bij het open gebied. Het oprichten van een loods in een bestaand open landschap op 44 meter van de bestaande bebouwing en op 45 meter van de wegas is geen bebouwing aan de rand van de open ruimte en evenmin een bebouwing die aansluit bij een bestaand bouwlint. Er wordt in het bestreden besluit niet verantwoord waarom de loods niet bij de bestaande bedrijfszetel kan worden gebouwd, veeleer dan in open ruimte. De enige reden daarvoor is het anticiperen op de bouw van een tweede bedrijfswoning. In de motivering van het bestreden besluit wordt nu gesteund op de aanwezigheid van bomen, terwijl bomen niet kunnen worden beschouwd als bebouwing en niets afdoen aan het open karakter van het landschap. Het bestreden besluit anticipeert op de indiening van een bouwaanvraag voor de oprichting van een tweede bedrijfswoning, terwijl dit motief door de verwerende partij verdoken wordt gehouden.

Er moet, aldus de verzoeker, rekening worden gehouden met de realiteit van de splitsing. Bij een splitsing blijft immers het bedrijf naar uitbating, organisatie en fysische situatie één geheel, zodat het een fictie zou zijn om aan te

nemen dat er bij splitsing daadwerkelijk twee verschillende bedrijven zouden ontstaan die elk hun eigen gebouwen, machines, uitbating, enzovoort hebben. Die fictie is een noodzaak om te kunnen volhouden wat in het arrest nr. 190.340 van 10 februari 2009 inzake de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterste dringende noodzakelijkheid is overwogen, namelijk dat door de splitsing het bedrijfsgedeelte een “zelfstandige bedrijfseenheid” is geworden waardoor de adviezen van de gemachtigde ambtenaar en het advies van de afdeling Land van 3 november 2005 niet meer actueel zouden zijn.

De verzoeker voert voorts nog aan dat de omgeving in het bestreden besluit foutief wordt beoordeeld. Er wordt verwezen naar een woninglint aan de overkant van de provincieweg, terwijl die overkant niet tot de omgeving van de bouwplaats kan worden gerekend en de omgeving aan de kant van de bouwplaats juist open en onbebouwd is. Dit blijkt uit een in het verzoekschrift opgenomen kleurenorthofoto. De vergunningverlenende overheid bezondigt zich dan ook aan “cherry-picking”, namelijk het betrekken van de kenmerken van de ruimere omgeving om de relevante aspecten die zich situeren in de onmiddellijke nabijheid van het bouwperceel ter zijde te schuiven.

Ten slotte stelt de verzoeker in zijn verzoekschrift dat hij – in tegenstelling tot het motief daaromtrent in het bestreden besluit – door het concept van zijn woning juist pal op een “grote massa bebouwing” uitkijkt, dat de afstand van 20 meter geen essentieel verschil maakt inzake het missen van de winterzon en het zicht vanuit de voornaamste ruimten van zijn woning, dat de verwijzing in het bestreden besluit naar de bepalingen van het burgerlijk wetboek inzake de uitzichten op het eigendom van de nabuur niet relevant zijn, dat in het bestreden besluit wel sprake is van de kroonlijsthoogte van 5 meter maar dat de nokhoogte van 6,7 meter van de loods wordt veronachtzaamd, en dat het zogenaamde compacte volume in werkelijkheid een volume inhoudt van 12 op 24 meter met de voormelde nokhoogte.

6. In zijn memorie van wederantwoord wijst de verzoeker er nog op dat de door hem aangebrachte foto's van de door de vergunningsverkrijger uiteindelijk toch opgerichte loods – ondanks het rechterlijk verbod daartoe – alleen maar zijn stelling kan bevestigen dat naar goede ruimtelijke ordening de

oprichting van de loods een bijzonder slechte zaak is. De vroegere open omgeving is zwaar geschonden, terwijl er duidelijk een alternatieve inplanting mogelijk was gezien de grootte van het terrein.

7. In zijn laatste memorie benadrukt de verzoeker nog dat het gaat over de vraag of het volstaat dat de vader (die een nakende pensioenleeftijd heeft) en de zoon de gronden van het bedrijf op papier delen om te kunnen bekomen wat naar goede ruimtelijke ordening normaal niet kan worden bekomen, en over de vraag of er, splitsing of niet van het bedrijf, aan de adviezen kan worden voorbijgegaan.

Beoordeling

8. De artikelen 2 en 3 van de formele motiveringswet bepalen dat eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking die uitgaan van een bestuur en die beogen rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuursorganen of voor een ander bestuur, uitdrukkelijk moeten worden gemotiveerd, dat in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moeten worden vermeld die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat deze afdoende moeten zijn. Artikel 6 van dezelfde wet bepaalt dat deze “slechts van toepassing (is) op de bijzondere regelingen waarbij de uitdrukkelijke motivering van bepaalde bestuurshandelingen is voorgeschreven, in zoverre deze regelingen minder strenge verplichtingen opleggen”. Uit een en ander volgt dat wat de motiveringsverplichting betreft, de formele motiveringswet een wet is van suppletoire aard.

Het toentertijd geldende artikel 53, § 3 van het gecoördineerde decreet, legt aan de bestendige deputatie, wanneer zij in beroep uitspraak doen over bouw- en verkavelingsaanvragen, een motiveringsverplichting op die niet minder streng is dan deze voorgeschreven door de formele motiveringswet. Het bestreden besluit valt derhalve niet onder de toepassing van de laatstgenoemde wet.

Uit wat voorafgaat volgt dat de ingeroepen schending van de motiveringsverplichting geacht moet worden te zijn afgeleid uit de schending van het toentertijd geldende artikel 53, § 3 van het gecoördineerde decreet.

9. Het betrokken perceel is niet gelegen binnen het gebied van een door de Vlaamse regering goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, en evenmin binnen het gebied van een behoorlijk vergunde verkaveling. 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 gecoördineerde decreet, en dat eveneens uitdrukkelijk is opgenomen in de bepaling van artikel 19, derde lid van het inrichtingsbesluit 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 ordening.

Het komt de Raad van State weliswaar niet toe zijn beoordeling van de eisen van een goede plaatselijke ordening in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid, maar hij heeft wel tot opdracht om aan de hand van de concrete gegevens van de zaak na te gaan of de overheid de feiten waarop haar beoordeling steunt, correct heeft vastgesteld en of zij op grond van die feiten in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat de te vergunnen bouwwerken de eisen van een goede plaatselijke ordening niet in het gedrang brengen.

10. De vergunningverlenende overheid moet bij het beoordelen van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede plaatselijke ordening in de

eerste plaats rekening houden met de ordening in de onmiddellijke omgeving. Deze beoordeling moet in concreto gebeuren en uitgaan van de bestaande toestand. Al naargelang de aard en de omvang van de aanvraag kan ook rekening worden gehouden met de ordening in een ruimere omgeving. Daarbij is de ordening in de ruimere omgeving uiteraard minder doorslaggevend en mag deze er alleszins niet toe leiden dat de ordening in de onmiddellijke omgeving, die de plaatselijke aanleg het meest bepaalt, buiten beschouwing wordt gelaten.

11. De betrokken loods is opgericht aan de rand van het betrokken agrarisch gebied en van de 7,5 ha bestrijkende gronden van de vergunningverkrijger, op ongeveer 80 meter van de huidige bedrijfswoning, en dicht tegen een woongebied met landelijk karakter, op ongeveer 20 meter van de grens met het perceel van de verzoeker en op ongeveer 44 meter van diens woning.

Een behoorlijk handelend bestuur dient zorgvuldig te onderzoeken of die inplantingsplaats wel verantwoord is in het licht van die gegevens.

12. Vooreerst moet worden vastgesteld dat, in tegenstelling tot de situatie bij de vorige stedenbouwkundige vergunningsaanvragen, het betrokken tuinbouwbedrijf inmiddels is opgesplitst tussen de aanvrager en zijn zoon. De vergunningverlenende overheid mocht bijgevolg de aanvraag niet weigeren op grond van de overweging dat de oprichting van een loods op het bedrijfsgedeelte dat is gelegen in de gemeente Beveren niet opportuun zou zijn, aangezien dit bedrijfsgedeelte, in tegenstelling tot hetgeen de verzoeker stelt, inmiddels een zelfstandige bedrijfseenheid is geworden. De redenering die door de gemachtigde ambtenaar in zijn advies van 13 maart 2006 is gevolgd, kan derhalve niet langer als een deugdelijk weigeringsmotief gelden voor de nieuwe vergunningsaanvraag. Hetzelfde geldt voor de argumentatie in het advies van de afdeling Land van 3 november 2005.

Hieruit vloeit echter nog niet voort dat de overheid door de bedrijfssplitsing verplicht zou zijn de vergunningsaanvraag in te willigen. Zij

moet de aanvraag immers onder meer toetsen aan de eisen van een goede plaatselijke ordening.

13. Het bestreden besluit verantwoordt de ligging van de vergunde loods ten aanzien van de omgeving in essentie door de aansluiting van de loods op een woonlint dat eindigt met de woning van de verzoeker. Aldus wordt volgens de motivering van het bestreden besluit “het agrarisch gebied niet bijkomend aangetast”. Anderzijds wordt een zekere aantasting van het agrarisch gebied door de oprichting van de betrokken loods onvermijdelijk geacht, nu het gaat om “een voor het bedrijf noodzakelijk gebouw, strekkende tot de vereiste opslag van fruitbakken en fruitteeltmachines in de onmiddellijke omgeving van de 7,5 ha grote en rondom de betrokken loods gelegen boomgaarden”. Daarbij overweegt het bestreden besluit dat “tuinbouwbedrijven wezenlijk tot het agrarisch gebied behoren”.

14. De aansluiting van de loods op dat woonlint wordt door het bestreden besluit evenwel slechts vergund in de mate dat een voldoende afstand in acht wordt genomen ten aanzien van het perceel en de woning van de verzoeker, teneinde de lichten en uitzichten overeenkomstig de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek te vrijwaren en om de bezonning van de naburige woningen niet in het gedrang te brengen. Voorts wordt overwogen dat “het compacte volume van de loods” en het gebruik van matte donkergroene staalplaten voor de wanden van de loods zich lenen tot een adequate inpassing in de omgeving.

Deze beoordeling van de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag vanuit het oogpunt van de goede plaatselijke ordening is niet in die mate onredelijk dat een schending van de aangehaalde bepalingen en beginselen voorligt.

15. In tegenstelling tot wat de verzoeker voorhoudt, kan van de overheid niet worden verwacht dat zij elke bijkomende impact of verstoring van de open ruimte kan vermijden. Evenmin kan de verzoeker aanspraak maken op een blijvend open en ongehinderd uitzicht op zijn omgeving, omdat de

bestemming van zowel woongebied met landelijk karakter, als agrarisch gebied bebouwing mogelijk maakt mits, onder meer, de goede plaatselijke ordening in acht wordt genomen.

Dat de verzoeker zelf in zijn stedenbouwkundige vergunning voorwaarden kreeg opgelegd om de visuele impact van zijn woning op het open landschap te milderen, impliceert nog niet dat andere stedenbouwkundige vergunningsaanvragen in de omgeving niet kunnen worden ingewilligd, temeer daar ook in de vergunningsaanvraag die heeft geleid tot het bestreden besluit uiteindelijk is voorzien in enkele maatregelen die de visuele impact op de omgeving en op de verzoeker beperken.

De vergunningverlenende overheid moet niet verantwoorden waarom de loods niet wordt opgericht op andere plaatsen die in de ogen van de verzoeker mogelijk meer geschikt zijn, zoals vlak bij de bestaande bedrijfszetel aan de andere kant van het terrein van de vergunningverkrijger. De Raad van State mag in het kader van zijn wettigheidstoezicht enkel nagaan of de door de aanvrager gekozen plaats, waarmee de vergunningverlenende overheid heeft ingestemd, niet kennelijk onredelijk is.

Dat op de plannen gevoegd bij de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag een zone wordt gemarkeerd als “zone voor oprichten van bedrijfswoning”, betekent nog niet dat een vergunning voor die woning wordt gevraagd, laat staan dat de aanvrager uit de afgegeven vergunning enige aanspraak zou kunnen afleiden op een latere vergunning voor een bedrijfswoning. In het bestreden besluit wordt integendeel duidelijk vermeld dat die woning in elk geval geen louter residentiële bestemming zal kunnen hebben. Nog veel minder kan uit dit alles worden afgeleid dat het bestreden besluit op dit punt de goede plaatselijke ordening of de motiveringsplicht miskent.

De verwijzing in het bestreden besluit naar een woninglint aan de overkant van de provincieweg is geen foutieve voorstelling van zaken of een kwestie van “cherry-picking”, maar veeleer een relevant element met betrekking tot de beoordeling van de goede plaatselijke ordening dat de vergunningverlenende overheid mocht betrekken in haar beleidsafweging. De visuele omgeving van het vergunde gebouw is immers niet beperkt tot het perceel van de verzoeker, maar betreft ook de ruimere omgeving, waarbij de

aanwezigheid van een woninglint aan beide zijden van de provincieweg een voor de stedenbouwkundige beoordeling pertinent feitelijk gegeven is.

Bij de beoordeling van de goede plaatselijke ordening in het bestreden besluit wordt weliswaar melding gemaakt van de kroonlijsthoogte van 5 meter en niet van de nokhoogte van 6,7 meter, maar elders in het bestreden besluit, bij de beschrijving van het project, blijkt dat de vergunningverlenende overheid zich wel degelijk bewust was van die nokhoogte. De loutere vermelding van de kroonlijsthoogte in plaats van de nokhoogte bij de beoordeling van de inpasbaarheid in de omgeving wijst dan ook niet op een foutieve voorstelling van zaken of op een ondeugdelijke motivering van de overeenstemming met de goede plaatselijke ordening. Dat er sprake is van “het compacte volume van de loods” kan evenmin worden beschouwd als een miskenning of een verdraaiing van de feitelijke gegevens die zouden neerkomen op een schending van de motiveringsplicht.

16. 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 zeven april 2011, 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