

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 213.590 van 31 mei 2011
in de zaak A. 193.985/X-14.404.**

In zake : 1. Hugo HAZENBOSCH
 2. Freddy MENSCH
 3. Rik COEMANS
 allen woonplaats kiezend te 3980 TESSENDERLO
 Eggers 24

tegen :

1. de gemeente TESSENDERLO
2. het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
 regering
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Christian Lemache
 kantoor houdend te 3800 SINT-TRUIDEN
 Tongersesteenweg 60
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

Patrick VERDONCK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Anneleen Wijnants
kantoor houdend te 2440 GEEL
Diestseweg 155
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 september 2009, strekt tot de
nietigverklaring van :
- a. het besluit van 16 juli 2009 van het college van burgemeester en schepenen
 van de gemeente Tessenderlo houdende het verlenen van een
 stedenbouwkundige vergunning aan Patrick Verdonck tot het bouwen van een
 loods, het verbouwen van een varkensstal en het slopen van een loods, een

afdak en een paardenstal op percelen gelegen te Tessenderlo, Wolbergenstraat 11, kadastraal bekend sectie D, nrs. 549/c, 550/c en 555/a, en
b. het eensluidend advies van 3 juli 2009 van de gemachtigde ambtenaar.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 200.486 van 24 februari 2010 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

De tussenkommende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 4 mei 2010. De tussenkommende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De tweede verwerende partij en de tussenkommende 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 29 april 2011.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

De eerste en derde verzoekende partijen, advocaat Leen Vanbrabant, die loco advocaat Christian Lemache verschijnt voor de tweede verwerende partij, en advocaat Anneleen Wijnants, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een met dit arrest gedeeltelijk 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 tussenkomende partij runt een varkensbedrijf op een terrein gelegen aan de Wolbergenstraat 11 te Tessenderlo, kadastraal bekend sectie D, nrs. 549/c, 550/c en 555/a.

Het terrein is overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 3 april 1979 vastgestelde gewestplan Hasselt-Genk gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

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

4. Op 25 februari 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Tessenderlo een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning in voor het slopen van een loods, een afdak en een paardenstal, het verbouwen van een varkensstal en het bouwen van een loods op het betrokken terrein.

5. Van 11 maart 2009 tot 10 april 2009 wordt een openbaar onderzoek gehouden over de betrokken aanvraag.

Er wordt één gezamenlijk bezwaarschrift ingediend, ondertekend door 44 personen, waaronder de verzoekers.

6. Op 30 maart 2009 geeft de afdeling duurzame landbouwontwikkeling Limburg van het departement landbouw en visserij van de Vlaamse overheid een gunstig advies over de aanvraag.

Op 2 april 2009 geeft de Vlaamse Milieumaatschappij vanuit het oogpunt van de watertoets eveneens een gunstig advies.

Op 7 mei 2009 geeft het college van burgemeester en schepenen een gunstig advies over de aanvraag.

Op 3 juli 2009 geeft de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een voorwaardelijk gunstig advies, waarin onder meer wordt gesteld wat volgt:

“(…)

Overwegende dat (...) de stal echter voldoende aansluiting vindt bij de bestaande infrastructuur.

(…)

Overwegende dat een grondige sanering van het volledige terrein een vereiste is; dat de landschappelijke inkleiding van het terrein een voorwaarde is voor het verder uitbreiden van het bedrijf; dat het voorgestelde slopen van de constructies dient te gebeuren binnen dezelfde aanneming als die van de bouw van de loods en verbouwing van de stallen”.

7. Op 16 juli 2009 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Tessenderlo de gevraagde vergunning.

De verenigbaarheid van het gevraagde met de goede ruimtelijke ordening wordt in het bestreden besluit beoordeeld als volgt:

“Overwegende dat met deze aanvraag een sanering van de volledige site wordt beoogd;

Overwegende dat door het materiaalgebruik (rode bezande gevelsteen en zwarte golfplaten bedaking) de bestaande en nieuwe gebouwen kwalitatief zijn en goed zullen geïntegreerd worden in deze omgeving;

Overwegende dat de uitbreiding één fysisch geheel vormt met het bestaande bedrijfsgebouw en dat het goed aansluit op de bestaande bebouwing;

Overwegende dat het terrein rond de bedrijfsgebouwen er in de huidige situatie erg onverzorgd bijligt, maar dat op het inplantingsplan duidelijk een

aantal ingrepen op vlak van aanplanting en groenaanleg staan aangegeven zodat in de toekomst een betere landschappelijke inkleding zal gerealiseerd worden”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Voor vernietiging vatbare akte

8. De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van het beroep in zoverre het is gericht tegen het advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, aangezien dit advies geen overheidsbeslissing met onmiddellijk rechtsgevolg is, vermits het de vergunningverlenende overheid vrijstaat om bij een gunstig advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, de gevraagde vergunning toch te weigeren.

9. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de aanvraag betrekking heeft op percelen die niet gelegen zijn in het gebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of een vergunde verkaveling.

Wanneer voor het gebied waarin het betrokken perceel gelegen is geen goedgekeurd bijzonder plan van aanleg, noch een vergunde verkaveling blijkt te bestaan, kan de vergunning krachtens het toentertijd geldende artikel 43, §1 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, slechts worden verleend op eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar en mits vermelding van het beschikkend gedeelte van het advies in de vergunning zelf.

Hieruit volgt dat dit advies de onontbeerlijke grondslag vormt van de bestreden stedenbouwkundige vergunning en derhalve samen met die vergunning met een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State kan worden aangevochten.

De exceptie is niet gegrond.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunten van de partijen

10. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 11.4.1, 15.4.6.1 en 19, lid 3 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, alsook van het materieel en het formeel motiveringsbeginsel.

De verzoeker betoogt in een eerste middelonderdeel dat de gevraagde constructies voorzien zijn in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, maar dat de aanvraag noch in de beslissing van het college van burgemeester en schepenen, noch in het eensluidend advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar wordt getoetst aan het esthetisch criterium en de vrijwaring van het landschap. De motieven in het advies en in de vergunningsbeslissing zijn loutere affirmaties en houden geen beoordeling in van de inpasbaarheid van de gebouwen in de omgeving en de vrijwaring van het landschap, aangezien de vergunningverlenende overheid zich geen idee vormt over het landschap en de schoonheidswaarde ervan of over het gebouw zelf en zij evenmin onderzoekt of het gevraagde gebouw de schoonheidswaarde van het landschap vrijwaart.

11. De tweede verwerende partij antwoordt dat het middel feitelijke grondslag mist. Ze haalt enkele overwegingen aan uit de beslissing van het college van burgemeester en schepenen, alsook uit het advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, waaruit ze vervolgens afleidt dat de overheid heeft stilgestaan bij de wijze waarop de aanvraag zich inkleedt in het landschap en dat zij dit aspect bovendien heeft vertaald in de voorwaarden van de bestreden vergunning. Als voorwaarde bij de bestreden vergunning wordt immers opgelegd dat verschillende constructies die momenteel verspreid over het terrein gelegen

zijn, moeten worden gesloopt en dat die sloopwerken binnen dezelfde aanneming moeten gebeuren als de verbouwing van de stal en de oprichting van de nieuwe loods. Verder blijkt uit de vergunde plannen dat die sloopwerken zullen leiden tot een meer geconcentreerde bebouwing op het betrokken terrein en dit op een plaats waar reeds bestaande bebouwing aanwezig is. Voorts wordt de aanvrager ertoe verplicht de bestaande groenvoorzieningen nog verder aan te vullen met bijkomende groenaanleg en aanplantingen, zoals voorzien in de plannen.

12. In haar memorie betoogt de tussenkomenende partij in wezen hetzelfde als de tweede verwerende partij. Ze voegt daar nog aan toe dat aan de opmaak van de betrokken aanvraag een omgevingsadvies bij de sectie landbouw/platteland van de provincie Limburg is voorafgegaan en waarmee rekening is gehouden. Verder stelt ze dat een aantal van de groene buffers reeds aanwezig waren en dat de buffers die op de plannen zijn weergegeven intussen zijn aangeplant. Bij de keuze van materialen werd rekening gehouden met de landschappelijke inpasbaarheid ervan en langs alle zijden van het bedrijf werd in een zeer uitgebreid groenschermbelasting voorzien. Ook in de milieuvergunning werd overigens vastgesteld dat de betrokken inrichting vanuit stedenbouwkundig en ruimtelijk oogpunt verenigbaar is met de toepasselijke ruimtelijke voorschriften.

13. In haar laatste memorie stelt de tweede verwerende partij dat de vergunningverlenende overheid in de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid zelf kan bepalen hoever zij wil gaan in de bescherming van het landschap. Zij kan zich daarbij laten inspireren door risico's, zodat het opleggen van voorwaarden op zich niet betekent dat de aanvraag de schoonheidswaarde van het betrokken landschap ernstig in het gedrang brengt. In die zin is het tevens van belang dat in de bestreden vergunning wordt aangegeven dat er een groenschermbelasting moet worden aangelegd, teneinde een betere landschappelijke inkleding te realiseren. Hieruit blijkt immers dat het groenschermbelasting de inkleding bijkomend moet verbeteren ten opzichte van de bestaande toestand.

14. De tussenkomenende partij argumenteert in haar laatste memorie dat uit de verwijzingen in de bestreden vergunning naar de "integratie van het

bedrijf”, de “goede aansluiting bij de bestaande bebouwing” en de “betere landschappelijke inkleding” blijkt dat de concrete landschappelijke context, en de inpassing van haar bedrijf hierin, werden onderzocht. Verder worden enkel “ingrepen op vlak van aanplanting en groenaanleg” vereist, wat niet kan worden gelijkgesteld met de aanleg van een groenscherm, aangezien de vereiste aanplanting en groenaanleg niet tot doel heeft om de gebouwen aan het zicht te onttrekken, doch enkel om de landschappelijke integratie in de ruimere omgeving ervan te bevorderen. Bovendien moet bij de beoordeling van de landschappelijke inpasbaarheid rekening worden gehouden met de bestaande toestand. Verder is aan de voorzijde van haar terrein reeds een sparrenbos aanwezig, zodat er reeds een buffer bestaat tussen het terrein en het nabijgelegen natuurgebied. Tot slot merkt de tussenkomende partij op dat de landschapswaarde van het betrokken gebied in belangrijke mate wordt aangetast door de aanwezigheid van de villa van de derde verzoekende partij, die zich overigens in het betrokken natuurgebied bevindt en dat de aantasting van het landschap door de gevraagde werken, alsook de gebeurlijke impact ervan op het natuurgebied, uiterst beperkt zijn in vergelijking met de villa van de derde verzoekende partij.

Beoordeling

15. Uit de niet betwiste gegevens van de zaak blijkt dat het betrokken terrein volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 april 1979 vastgestelde gewestplan Hasselt – Genk in landschappelijk waardevol agrarisch gebied is gelegen.

16. Artikel 11, 4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: het inrichtingsbesluit) bepaalt :

“De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven. Gebouwen bestemd voor niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt, mogen

slechts opgericht worden op ten minste 300 m van een woongebied of op ten minste 100 m van een woonuitbreidingsgebied, tenzij het een woongebied met landelijk karakter betreft (...)

Artikel 15, 4.6.1 van hetzelfde besluit bepaalt :

“De landschappelijke waardevolle gebieden zijn gebieden waarvoor bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen. In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen”.

Uit de combinatie van artikel 11, 4.1 en artikel 15, 4.6.1 volgt dat de toelaatbaarheid van bouwwerken in landschappelijk waardevolle agrarische gebieden op grond van een tweevoudig criterium moet worden getoetst: 1) een planologisch, hetwelk veronderstelt dat de overheid nagaat of de te vergunnen werken in overeenstemming zijn met de bestemming agrarisch gebied, en 2) een esthetisch, hetwelk inhoudt dat bedoelde werken moeten kunnen worden overeengebracht met de eisen ter vrijwaring van het landschap.

17. In de bestreden vergunningsbeslissing wordt overwogen dat de “integratie van dit bedrijf (...) aanvaardbaar (is), doordat de gevelmaterialen worden aangepast en door de voorgestelde groene omkleding”, dat “met deze aanvraag een sanering van de volledige site wordt beoogd”, dat “door het materiaalgebruik (rode bezande gevelsteen en zwarte golfplaten bedaking) de bestaande en nieuwe gebouwen kwalitatief zijn en goed zullen geïntegreerd worden in deze omgeving”, dat “de uitbreiding één fysisch geheel vormt met het bestaande bedrijfsgebouw en dat het goed aansluit op de bestaande bebouwing” en dat “op het inplantingsplan duidelijk een aantal ingrepen op vlak van aanplanting en groenaanleg staan aangegeven zodat in de toekomst een betere landschappelijke inkleding zal gerealiseerd worden”. Voorts legt de bestreden vergunning de voorwaarden op dat “(h)et slopen van de constructies, zoals aangegeven op het inplantingsplan, dient te gebeuren binnen dezelfde aanneming als die van de bouw van de loods en verbouwing van de stallen” en dat “binnen 1 jaar na voltooiing van (de) bouwwerken” de aanplantingen gerealiseerd moeten zijn en de afbraak van de gebouwen moet hebben plaatsgevonden.

18. Uit de motieven van de bestreden vergunning moet concreet blijken op welke gegevens de vergunningverlenende overheid zich heeft gesteund om tot het besluit te komen dat de afgifte van de gevraagde stedenbouwkundige vergunning de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengt. De zo-even weergegeven motieven van de bestreden vergunning bevatten evenwel geen enkele omschrijving van de concrete kenmerken van het betrokken landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Evenmin blijkt eruit waarom de gevraagde bouwwerken verenigbaar worden geacht met de schoonheidswaarde van het landschap.

De motieven dat de integratie van het bedrijf aanvaardbaar is en dat de bestaande en nieuwe gebouwen kwalitatief zijn en goed zullen geïntegreerd worden in de omgeving, zijn niet meer dan loutere affirmaties en vormen dan ook geen afdoende motivering.

Verder leiden aanplantingen en groenaanleg er op zich niet toe dat de schoonheidswaarde van het landschap niet in het gedrang kan worden gebracht. De voorziene aanleg van een “groene omkleding”, die tevens als voorwaarde bij de bestreden vergunning wordt opgelegd, wijst er integendeel op dat ook door het college van burgemeester en schepenen wordt aangenomen dat de door het gewestplan erkende en te vrijwaren schoonheidswaarde van het landschap door de voorziene bouwwerken wordt geschonden of alleszins geschonden dreigt te worden. Het betoog van de tussenkomen partij in haar laatste memorie dat de betrokken aanplantingen tot doel hebben om de landschappelijke integratie van het bedrijf te bevorderen, veeleer dan het aan het zicht te onttrekken, doet niet anders besluiten. Hetzelfde geldt voor de argumentatie van de verwerende partij in haar laatste memorie dat de aanleg van een groenscherm een bijkomend element vormt, aangezien in de bestreden vergunning wordt gesteld dat de groenaanleg ervoor moet zorgen dat “in de toekomst een betere landschappelijke inkleding zal gerealiseerd worden”, vermits deze overweging niet meer is dan een loutere stijlformule.

De voorwaarden met betrekking tot de afbraak van de bestaande gebouwen tonen evenmin aan dat de aanvraag in overeenstemming is met de schoonheidswaarde van het betrokken gebied.

Het gegeven dat de tussenkomende partij een “omgevingsadvies” heeft gevraagd en haar aanvraag op dit advies heeft gesteund toont niet aan dat de aanvraag in overeenstemming is met de schoonheidswaarde van het landschap. Overigens moet worden vastgesteld dat dit “omgevingsadvies” geen deel uitmaakt van het administratief dossier en dat de inhoud ervan bijgevolg niet is betrokken in de beoordeling die heeft geleid tot de bestreden vergunning.

In zoverre de tussenkomende partij in haar laatste memorie nog verwijst naar de overweging over de “goede aansluiting bij de bestaande bebouwing”, moet worden vastgesteld dat deze overweging geen oordeel inhoudt over de relatie van het gevraagde tot het landschap. Verder vermag haar argumentatie dat rekening moet worden gehouden met de bestaande bebouwing, dat er reeds een sparrenbos aanwezig is en dat de villa van de derde verzoekende partij een grotere impact heeft op het nabijgelegen natuurgebied dan haar bedrijf, geen afbreuk te doen aan de vaststelling dat de bestreden vergunning geen motieven bevat waaruit blijkt dat de verenigbaarheid van de aanvraag met de schoonheidswaarde van het landschap afdoende werd beoordeeld.

19. Het besluit is dat de motivering van de bestreden vergunning niet afdoende motiveert waarom de betrokken aanvraag de schoonheidswaarde van het betrokken landschappelijk waardevol agrarisch gebied niet in het gedrang brengt. Hetzelfde geldt voor het advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, waarin niet meer wordt gesteld dan dat “een grondige sanering van het volledige terrein een vereiste is”, dat “de landschappelijke inkleding van het terrein een voorwaarde is voor het verder uitbreiden van het bedrijf” en dat “het voorgestelde slopen van de constructies dient te gebeuren binnen dezelfde aanneming als die van de bouw van de loods en verbouwing van de stallen”.

20. Het eerste middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt:

- a. het besluit van 16 juli 2009 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Tessenderlo houdende het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning aan Patrick Verdonck tot het bouwen van een loods, het verbouwen van een varkensstal en het slopen van een loods, een afdak en een paardenstal op percelen gelegen te Tessenderlo, Wolbergenstraat 11, kadastraal bekend sectie D, nrs. 549/c, 550/c en 555/a, en**
- b. het eensluidend advies van 3 juli 2009 van de gemachtigde ambtenaar.**

2. De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 1050 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 eenendertig mei 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,

Johan Bovin,

Jan Clement,

bijgestaan door

Astrid Truyens,

kamervoorzitter,

staatsraad,

staatsraad,

griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Roger Stevens