

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 228.822 van 21 oktober 2014
in de zaak A. 206.211/X-15.182.**

In zake : 1. Marcel WIJNANTS
 2. Ursula VANDEVOORT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Peter Flamey en Gregory Verhelst
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Jan Van Rijswijcklaan 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Lieve Dehaese
kantoor houdend te 3500 Hasselt
Luikersteenweg 187
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

Hilde GIOS
woonplaats kiezend te 3560 Lummen
Bosheidestraat 47

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 september 2012, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport van 28 juni 2012 houdende verwerping van het beroep van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lummen en van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar tegen het besluit van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 20 november 2008 waarbij het beroep van de tussenkomende partij tegen het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lummen van 2 september 2008 tot weigering van de stedenbouwkundige vergunning voor het

slopen, regulariseren en verbouwen van pluimveestallen naar vleesvarkensstal en tot lokalen voor plattelandsklassen en paardenboxen aan de Bosheidestraat 47 te Lummen, voorwaardelijk wordt ingewilligd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 221.823 van 19 december 2012 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partijen hebben 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 februari 2013. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 september 2014.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bert Van Weerdt, die *loco* advocaat Peter Flamey verschijnt voor de verzoekende partijen, en Hilde Gios, zijn gehoord.

Auditeur An Van den broeck 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 de uiteenzetting van de feiten kan worden verwezen naar het arrest nr. 221.823 van 19 december 2012.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste onderdeel van het eerste middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoekende partijen leiden een eerste middel af uit “de schending van artikel 11.4.1 van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (het Inrichtingsbesluit), artikel 19 derde lid Inrichtingsbesluit, artikel 4.3.1 §1 1° b) en §2 VCRO, art. 4.4.11 VCRO, art. 1.1.4 VCRO, art. 7.5.8 §4, tweede lid VCRO, gelezen in samenhang met oud art. 53 §3 van het Coördinatiedecreet R.O. van 22 oktober 1996, de artikelen 1, 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, de materiële motiveringsplicht, de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, en uit ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag”.

In een eerste onderdeel van het middel doen de verzoekende partijen gelden dat het bestreden besluit ten onrechte stelt dat de afstandsregels

van artikel 11 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 ‘betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen’ (hierna: het inrichtingsbesluit) *in casu* niet van toepassing zijn.

Ze voeren aan dat de bestreden beslissing “op een zeer merkwaardige wijze blijft volhouden” dat het gaat om de uitbreiding van een bestaand bedrijf, waarop de afstandsregels niet van toepassing zijn. Het bestreden besluit bevat echter geen “ernstige motivering” ter onderbouwing van deze stelling. De verzoekende partijen doen gelden dat “dit gebrek aan motivering des te verwonderlijker is, gelet op de talrijke bezwaren, de ongunstige adviezen, de weigering door de gemeente, de beroepsgrievens die hierover ontwikkeld werden voor verwerende partij, de middelen die tegen het eerste ministerieel besluit waren ontwikkeld voor Uw Raad, en, vooral, gelet op de beoordeling die door Uw Raad en het Auditoraat sedert de vorige beslissing inmiddels werd gemaakt in arresten en Auditoraatsverslagen in procedures waarbij het Vlaamse gewest nochtans partij was en is”.

Het bestreden besluit blijkt te zijn gesteund op de premisse dat de aanvraag betrekking zou hebben op de uitbreiding van een bestaande, hoofdzakelijk vergunde locatie, alsmede op de aanneme dat het bedrijf vandaag nog steeds over een lopende milieuvergunning zou beschikken voor de voortzetting van de vroegere kippenteelt, terwijl uit de gegevens van het administratief dossier “onomstotelijk blijkt dat ten laatste vanaf oktober 2005 er geen kippen meer op de site werden gehouden, zodat het vroegere kippenbedrijf vanaf die datum tot op heden leegstaat”. De verzoekende partijen voeren aan dat de Raad van State herhaaldelijk heeft vastgesteld dat er sprake is van verval van de milieuvergunningen. Dit werd trouwens ook erkend door de verwerende partij zelf bij afgifte van de milieuvergunning van 30 juni 2011, zodat de motivering van het bestreden besluit tegenstrijdig is met de motivering van deze laatstgenoemde milieuvergunning.

De verzoekende partijen merken voorts op dat het feit dat de inrichting volledig werd stopgezet vanaf medio 2005 in wezen niet ontkend of

tegengesproken wordt in het bestreden besluit, maar dat ten onrechte wordt gesteld dat juridisch gezien de tijdelijke leegstand van het bedrijf er niet toe zou leiden dat het bedrijf zich na deze periode van leegstand dient te conformeren aan de afstandsregels uit het inrichtingsbesluit. De verzoekende partijen menen dat er slechts sprake kan zijn van een bestaand bedrijf in de zin van artikel 11 van het inrichtingsbesluit wanneer het bedrijf ook nog steeds bestond en in exploitatie was op het ogenblik dat de bouwaanvraag werd ingediend.

Bovendien kan er volgens de verzoekende partijen slechts sprake zijn van de “uitbreiding” van een bestaand bedrijf, wanneer de bouwaanvraag betrekking heeft op dezelfde aard van exploitatie, wat *in casu* niet het geval is. De aanvraag strekt er immers toe een vroegere pluimveehouderij, waarvan de activiteiten intussen stopgezet zijn, volledig om te bouwen tot een industriële varkensvetmesterij, wat neerkomt op een volledig nieuwe activiteit. In dit opzicht merken de verzoekende partijen op dat ook de auditeur in het auditorsverslag in het kader van het annulatieberoep tegen de milieuvergunning van 30 juni 2011 (zaak gekend onder A. 201.399/VII-38.199) tot de conclusie komt dat er wel degelijk sprake is van een nieuw bedrijf.

De verzoekende partijen besluiten dat in het bestreden besluit ten onrechte wordt aangenomen dat de afstandsregels niet van toepassing zouden zijn op de aanvraag, aangezien het geenszins gaat om een bestaand bedrijf dat wordt uitgebreid.

5. In de memorie van antwoord repliceert de verwerende partij dat *in casu* terecht werd geoordeeld dat de afstandsregel uit artikel 11 van het inrichtingsbesluit niet aan de orde is. Ze zet uiteen dat de bestaande toestand momenteel een voormalig kippenbedrijf bevat, dat alle eerdere stedenbouwkundige vergunningen zijn verleend “binnen de conformiteit met het gewestplan”, dat de vergunningen volgens plan zijn gerealiseerd en dat de stopzetting van het pluimveebedrijf niet maakt dat de gebouwen hun vergund, planologisch conform statuut zouden verliezen. Volgens de verwerende partij gaat het nog steeds om een zone-eigen, hoofdzakelijk vergund bedrijf voor

intensieve veeteelt, ook al staat het een tijdje leeg. De verwerende partij betwist het standpunt van de verzoekende partijen dat een bedrijf waarvan de exploitatie werd stopgezet en waar geen bedrijfsactiviteit meer aanwezig is, heeft opgehouden te bestaan, zodat de aanvraag betrekking heeft op een nieuw bedrijf. Volgens de verwerende partij gaat het hier om “de volwaardige voortzetting van een als intensief vergunde agrarische activiteit” en niet om een nieuwe inrichting.

6. De tussenkomende partij stelt dat ze op het moment van de vergunningsaanvraag, meer bepaald op 17 maart 2008, in het bezit was van een geldige, niet-vervallen milieuvergunning voor de betrokken inrichting. Aldus voldoet het bedrijf aan de definitie van bestaand bedrijf. De aanvraag betreft eveneens een bestaand bedrijf zoals bedoeld in de omzendbrief van 8 juli 1997 ‘betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen’. Gelet op de definities uit artikel 4.1.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), gaat het om een verbouwing van bestaande gebouwen, “aangezien de buitenmuren voor 95% hetzelfde blijven voor stal 2 en 99 % voor de andere gebouwen”. Er worden geen nieuwe gebouwen opgetrokken, nu de mestopslag onder de definitie van constructie valt. Daarnaast merkt de tussenkomende partij op dat het betreffende woongebied de woonkern van het gehucht Genenbos omvat, wat een woongebied met landelijk karakter betreft. Aldus is volgens de tussenkomende partij voldaan aan de definitie van woongebied met landelijk karakter en betreft de aanvraag een bestaande en vergunde inrichting, met verbouwing van reeds bestaande gebouwen, zodat de afstandsregels uit artikel 11 van het inrichtingsbesluit niet relevant zijn.

7. In de memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen dat de verwerende partij het onderzoek omtrent het “bestaand karakter” van de inrichting ten onrechte exclusief toespitst op de stedenbouwkundige vergunningstoestand van het gebouw. Volgens de verzoekende partijen is de afwijking van de afstandsregel voor bestaande bedrijven echter niet gesteund op de stedenbouwkundige vergunningstoestand van het bedrijf, maar wel op het tijdstip van opstart en de continuïteit van de bedrijfsvoering. “Ten overvloede”

verwijzen de verzoekende partijen naar het arrest van de Raad van State nr. 221.074 van 18 oktober 2012, waarbij de milieuvergunning van 30 juni 2011 wordt vernietigd. Hieruit blijkt dat de aanvraag geacht moet worden betrekking te hebben op de exploitatie van een nieuw bedrijf. De kwalificatie als nieuw bedrijf brengt noodzakelijkerwijze met zich mee dat de aanvraag getoetst dient te worden aan de afstandsregels.

Beoordeling

8. Het wordt niet betwist dat de percelen waarop de aanvraag betrekking heeft, volgens het bij koninklijk besluit van 3 april 1979 vastgestelde gewestplan Hasselt-Genk, gelegen zijn in agrarisch gebied.

9. Overeenkomstig artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit mogen gebouwen bestemd voor niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt, slechts worden opgericht op ten minste 300 meter van een woongebied of op ten minste 100 meter van woonuitbreidingsgebied tenzij het een woongebied met landelijk karakter, als bedoeld in artikel 1.2.2 van het inrichtingsbesluit, betreft. De afstand van 300 meter en 100 meter is niet voorgeschreven in geval van uitbreiding van bestaande bedrijven.

Het wordt niet betwist dat de afstand van de geplande vleesvarkensstal tot het nabijgelegen woongebied, waartoe de woning van de verzoekende partijen behoort, minder dan 300 meter bedraagt. In tegenstelling tot wat de tussenkommende partij voorhoudt, betreft dit geen woongebied met landelijk karakter.

Gelet op de ligging van het vergunde wordt krachtens de formelemotiveringsplicht vereist dat de vergunningverlenende overheid in de beslissing zelf en op een afdoende wijze de motieven kenbaar maakt op grond waarvan de afstandsregel bedoeld in artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit wel of niet toepasselijk is op deze aanvraag.

Het bestreden besluit bevat de volgende ter zake relevante motivering:

“Overwegende dat de plaats, waar dus vijf grote pluimveestallen én een bedrijfswoning staan, gelegen is in het agrarisch gebied van het gewestplan Hasselt-Genk; dat overeenkomstig artikel 11 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, zulk gebied bestemd is voor de landbouw in de ruime zin en behoudens bijzondere bepalingen enkel de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen alsmede de woning van de exploitanten mag bevatten, benevens verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt en de para-agrarische bedrijven; dat gebouwen bestemd voor niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt slechts mogen worden opgericht 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; dat de afstand van 300 m en 100 m echter niet geldt in geval van de uitbreiding van bestaande bedrijven;

Overwegende dat de bestaande toestand momenteel een voormalig kippenbedrijf omvat, gelegen aan de vermelde, normaal uitgeruste gemeenteweg; dat alle eerdere bouwvergunningen zijn afgeleverd binnen de conformiteit met het gewestplan, en dat deze vergunningen volgens plan zijn gerealiseerd, behalve bij de achterste stal die 11 meter in de lengte groter is gebouwd dan vergund, een aspect van de configuratie waarvoor nu regulariserende vergunning wordt gevraagd; dat de stilzetting van het pluimveebedrijf evenwel niet maakt dat de gebouwen hun vergund, planologisch conform statuut zouden verliezen; dat het blijft gaan om een zone-eigen hoofdzakelijk vergund bedrijf voor intensieve veeteelt, ook al staat het enige tijd leeg; dat de huidige aanvrager het nodige onderhoud doet zodat er nog geen verkrotting is opgetreden;

Overwegende dat het wijzigen van een kippenbedrijf naar een varkensbedrijf eveneens binnen dezelfde planologische verenigbaarheid valt, waar het blijft gaan om een werkelijke agrarische bedrijvigheid; dat uit ruimtelijk vergunningsoogpunt huidige aanvraag geen nieuw bedrijf betreft; dat in dezelfde zin artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering dd 14 april 2000 houdende bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is, ‘landbouw in de ruime zin’ als één enkele ‘hoofdfunctie’ aanduidt; dat enkel vergunningsplicht ontstaat als men van bijvoorbeeld de hoofdfunctie ‘landbouw in de ruime zin’ naar een andere hoofdfunctie zoals ‘industrie en ambacht’ zou gaan, maar dat een verandering van kippen- naar varkenskweek er geen vergunningsplichtige functiewijziging vormt;

Overwegende dat wat de bestemming als varkensbedrijf betreft er dus geen planologische bezwaren rijzen; [...]”.

Het bestreden besluit bevat geen uitdrukkelijke motivering omtrent de vraag of de afstandsregel *in casu* al dan niet van toepassing is.

Hoogstens kan uit de motivering impliciet worden afgeleid dat de verwerende partij van mening is dat het gaat om een bestaand bedrijf en dat deze regel derhalve niet toegepast dient te worden. Dit wordt door de verwerende partij bevestigd in haar memorie van antwoord.

De aanvraag betreft de omvorming van een pluimveebedrijf, waarvan de activiteiten reeds enige tijd zijn stopgezet, naar een vleesvarkensbedrijf. Dergelijke omvorming kan niet worden beschouwd als de uitbreiding van een bestaand bedrijf in de zin van artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit. De omstandigheid dat “het blijft gaan om een [...] bedrijf voor intensieve veeteelt” neemt niet weg dat het vleesvarkensbedrijf een nieuwe bedrijvigheid betreft. Overigens merken de verzoekende partijen terecht op dat de verwerende partij in het besluit van 30 juni 2011 houdende het verlenen van de milieuvergunning voor het veranderen van een pluimveebedrijf naar een mestvarkensbedrijf zelf stelde dat de aangevraagde inrichting dient te worden beschouwd als een nieuwe inrichting. De Raad van State stelde reeds in zijn arrest nr. 221.074 van 18 oktober 2012 vast dat dit neerkomt op de erkenning van het verval van de voorgaande milieuvergunning voor dierenexploitatie en dat er technisch-juridisch niet langer sprake kan zijn van de omvorming van een bestaande exploitatie.

Het bestreden besluit schendt artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit.

Het eerste onderdeel van het eerste middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport van 28 juni 2012 houdende verwerping van het beroep van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lummen en van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar tegen het besluit van de deputatie van de

provincieraad van Limburg van 20 november 2008 waarbij het beroep van Hilde Gios tegen het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lummen van 2 september 2008 tot weigering van de stedenbouwkundige vergunning voor het slopen, regulariseren en verbouwen van pluimveestallen naar vleesvarkensstal en tot lokalen voor plattelandsklassen en paardenboxen aan de Bosheidestraat 47 te Lummen, voorwaardelijk wordt ingewilligd.

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 oktober 2014, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Johan Lust