

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 242.883 van 8 november 2018
in de zaak A. 220.877/VII-39.849.**

In zake : 1. de VZW NATUURPUNT OOST-BRABANT
 2. Herbert LISMONT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Peter De Smedt
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Kasteellaan 141
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD
VAN VLAAMS-BRABANT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Karel van Alsenoy
kantoor houdend te 1000 Brussel
Antoine Dansaertstraat 92
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 5 december 2016, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 8 september 2016 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bierbeek van 25 maart 2016, houdende de weigering van de milieuvergunning aan de LV Van Schoonbeek voor het uitbaten van een biologische braadkippenhouderij, gelegen aan de Rijsmortelstraat te Bierbeek, gegrond wordt bevonden, de beroepen beslissing wordt opgeheven en de milieuvergunning wordt verleend.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

De verwerende 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 13 september 2018.

Staatsraad Patricia De Somere heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Matthias Strubbe, die loco advocaat Peter De Smedt verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Karel van Alsenoy, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost 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

3.1. De LV Van Schoonbeek dient op 3 december 2015 een milieuvergunningsaanvraag in voor de exploitatie van een biologische kippenstal, gelegen aan de Rijsmortelstraat te Bierbeek. Het betreft een nieuwe inrichting.

Het betrokken perceel is volgens het gewestplan Leuven, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 april 1977, gelegen in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

3.2. Bij besluit van 25 maart 2016 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bierbeek de gevraagde vergunning.

3.3. Tegen die beslissing stelt de aanvrager beroep in bij de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant.

3.4. De volgende adviezen worden verleend:

- de Vlaamse Milieumaatschappij bevoegd voor grondwater adviseert voorwaardelijk gunstig;
- het departement Landbouw en Visserij adviseert gunstig;
- de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert ongunstig;
- de afdeling Milieuvergunningen van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie adviseert gunstig;
- de Provinciale Milieuvergunningscommissie adviseert gunstig (meerderheid tegen minderheid).

3.5. Met de thans bestreden beslissing van 8 september 2016 verklaart de verwerende partij het beroep gegrond en verleent zij de gevraagde vergunning. De bestreden beslissing bevat, meer bepaald bij de evaluatie van de adviezen van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en de Provinciale Milieuvergunningscommissie en onder het “verslag van het onderzoek en evaluatie van het beroepschrift”, met betrekking tot de verenigbaarheid van de aanvraag met de gewestplanbestemming landschappelijk waardevol gebied, de volgende motieven:

“[...]

Evaluatie minderheidsstandpunt

Dit gebied kan men door de aanwezigheid van diverse andere infrastructuren

(zonevreemde woningen, spoorweg, zoötechnisch centrum van de KU Leuven) bezwaarlijk open, ongeschonden en gaaf noemen. Bovendien zal door de inbedding van de stal in het bouwterrein en de landschappelijke integratie door groenvoorzieningen de visuele impact naar de omgeving tot een minimum beperkt worden. Vanuit noordelijke richting is de stal nagenoeg niet waar te nemen omwille van de fors hoger gelegen spoorwegbedding. Vanuit de drie overige windrichtingen zal de stal op het laagste punt gelegen zijn, ingebed in het terrein, wat geen visuele verstoring teweeg brengt in de ervaring van het landschap. De inplanting van het biologisch landbouwbedrijf gebeurt langsheen lijninfrastructuur (Rijsmortelstraat en spoorwegbedding), aan de rand van en open ruimte gebied. Deze inrichting sluit dus aan op bestaande bebouwing in het landschap en zal visueel geen aanzienlijk bijkomende impact geven.

[...]

De inrichting is volgens het gewestplan Leuven (KB 07/04/1977) gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

[...]

De uitbating is verenigbaar met de bepalingen van art. 11 en 15 van het KB van 28.12.1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen. De geplande inrichting is ook verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening in landschappelijk waardevol agrarisch gebied (zie verder in verslag van het onderzoek).

[...]

Ruimtelijke context - Visueel aspect

De nieuw te bouwen stal zal opgetrokken worden met conventioneel materiaalgebruik. De inrichting wordt landschappelijk geïntegreerd door streekeigen beplanting als groenscherm rondom het bedrijf zodat dit ook een visuele buffer vormt ten aanzien van de tegenoverliggende erfgoedsite. Ten oosten van de stal wordt een streekeigen lijnbeplanting voorzien, ten noorden en noordoosten van de stal wordt een biologische hoogstam boomgaard aangeplant en ten zuiden van de stal wordt een biologische laagstam boomgaard voorzien. Hieromtrent werd contact opgenomen met de landschapsarchitect van de provincie Vlaams-Brabant die een voorstel tot verbetering of aanvulling van de landschapsintegratie zal uitwerken, indien nodig. Het ontwerp voorziet ook in een inbedding van de stal in het bouwterrein, zodat de visuele impact aan de achterzijde wordt geminimaliseerd. Het bouwterrein loopt namelijk op in zuidelijke richting te vertrekken vanaf de Rijsmortelstraat.

De nieuwe kippenstal heeft een totale oppervlakte van 522 m². In verhouding met de dimensies van het betrokken perceel (ca. 5.060 m²) beslaat de kippenstal slechts een tiende van de oppervlakte.

Gelet op het bovenstaande en de ligging van de spoorwegbedding aan de overzijde, wordt de visuele hinder beperkt tot een aanvaardbaar niveau.

[...]

De inrichting zal ingebed liggen in de omgeving. Er zal een volledige integratie in het landschap gebeuren door de ingroening met streekeigen groen. Dit wordt opgelegd als bijzondere vergunningsvoorwaarde. Het terrein loopt fors op in zuidelijke richting vanaf de Rijsmortelstraat. Er zal rekening gehouden worden met de bouwmaterialen en kleuren om nog beter geïntegreerd te geraken in de omgeving. Inplanting van een biologisch landbouwbedrijf langsheen De inrichting zal

ingeplant worden naast een lijninfrastructuur (Rijsmortelstraat en spoorwegbedding), aan de rand van een open ruimte gebied. Deze elementen geven dat de open ruimte door deze inrichting niet verder aangesneden zal worden”.

3.6. Bij arrest nr. RvVb/A/1718/0691 van 20 maart 2018 vernietigt de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) de stedenbouwkundige vergunning voor de nieuwbouw van een biologische kippenstal op een perceel gelegen aan de Rijsmortelstraat te Bierbeek, op 14 juli 2016 in graad van beroep verleend door de verwerende partij.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. De verwerende partij werpt op dat “rekening houdende met de soms restrictieve interpretatie van het belang van eerste verzoekende partij”, het verzoek tevens wordt ingeleid door een bewoner uit de omgeving. Zij vraagt dat de Raad van State desnoods ambtshalve dit belang zal onderzoeken.

Beoordeling

5. Om zijn belang bij de nietigverklaring van de milieuvergunning aan te tonen, moet tweede verzoeker minstens aannemelijk maken dat hij hinder of nadeel kan ondervinden door de exploitatie van de inrichting. Anderzijds moet wie meent dat deze persoon niet het vereiste persoonlijke belang heeft, aantonen dat hij geen of hoogstens slechts een verwaarloosbare hinder kan ondervinden door de exploitatie.

De afstand tussen de woon- of verblijfplaats van de omwonenden en de plaats waar de hinder zijn oorsprong vindt, geldt daarbij als een belangrijk objectief criterium. De weging van het objectief gegeven van de afstand tussen de vergunde inrichting en de woonomgeving van tweede verzoeker hangt af van de concrete gegevens van de zaak, inzonderheid van de aard en de kenmerken van de

vergunde inrichting.

De verwerende partij betwist de afstand van slechts 100 meter van de woning van tweede verzoeker tot de bestreden kippenstal niet. Tweede verzoeker beschikt wel degelijk over het rechtens vereiste belang.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het eerste onderdeel van het eerste middel

Standpunt van de partijen

6. De verzoekende partijen voeren in het eerste middel de schending aan van het gewestplan Leuven, de artikelen 11.4.1 en 15.4.6 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: inrichtingsbesluit), artikel 52, 3°, b), van het besluit van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (Vlarem I), artikel 17, eerste lid, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna: milieuvergunningsdecreet), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet), en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel.

In een eerste middelonderdeel achten de verzoekende partijen de aangevoerde rechtsregels en beginselen geschonden omdat het bestreden besluit, voor wat betreft de toetsing van de verenigbaarheid met het landschappelijk waardevol agrarisch gebied, en in het bijzonder met betrekking tot het zogenaamd esthetisch criterium, niet verder komt dan het loutere tegenspreken van de pertinente vaststellingen van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. De poging om door middel van het opleggen van vergunningsvoorwaarden de

aanvraag alsnog aanvaardbaar te maken kan geen afbreuk doen aan de dwingende bepalingen van het gewestplan. Het opleggen van de bijzondere voorwaarde, met name het voorzien van een groenscherm, toont volgens de verzoekende partijen integendeel aan dat de inplanting van de exploitatie op die plaats de landschapswaarden aantast. De omstandigheid dat het landschap al structureel zou zijn aangetast (wat het niet is) is nog geen vrijgeleide om het landschap verder aan te tasten. De verzoekende partijen lichten verder toe dat de bouwplaats in een homogeen, open landschapsgebied ligt met een bijzondere landschappelijke waarde en de realisatie van het gevraagde een nefaste invloed zal hebben op deze waarde, die door diverse adviesverleners, waaronder de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en de gemeentelijke milieuambtenaar, werd erkend. De verwerende partij vertrekt evenwel van het tegengestelde standpunt dat de open ruimte niet verder zal worden aangetast door de bestreden beslissing, gelet op haar ligging naast een lijninfrastructuur, aan de rand van het open ruimte gebied. Hierdoor vertrekt de verwerende partij van een foutief uitgangspunt, terwijl de overheid bij de beoordeling van de bestemmingsconformiteit van de aanvraag en dus ook bij de esthetische toets dient te vertrekken van een juiste voorstelling van de toestand ter plaatse. Hoe dan ook sluit het gevraagde niet aan bij de bestaande bebouwing en geeft het aanleiding tot een verdere versnippering van de open ruimte. Zelfs indien de structurele aantasting van het gebied zou worden aanvaard, is dit geen voldoende motief om het open landschap nog verder aan te tasten. Daarnaast motiveert de verwerende partij dat de beoogde kippenstal conform de bestemming is omwille van de groenvoorzieningen. Volgens de verzoekende partijen kan bezwaarlijk beweerd worden dat de opgelegde groenvoorzieningen in staat zijn om de verstoring van het landschap en de versnippering van de open ruimte door de industrieel ogende kippenstal van 40 meter op 12,50 meter en met een nokhoogte van meer dan 5 meter weg te nemen. Uit de opgelegde bijzondere vergunningsvoorwaarde van de aanleg van deze groenvoorzieningen blijkt dat de verwerende partij er zich van bewust was dat de industrieel ogende stal niet inpasbaar is in het landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Ten overvloede wijzen de verzoekende partijen erop dat het landschapsplan geen deel uitmaakt van het aanvraagdossier en zij er geen

opmerkingen kunnen over formuleren. De verwerende partij faalt, mede in het licht van de andersluidende adviezen, in de verscherpte toetsing en motiveringsplicht aangaande de overeenstemming met de gewestplanbestemming.

7. De verwerende partij repliceert dat dit eerste onderdeel van het eerste middel in hoofdzaak de stedenbouwkundige bestemming betreft en de argumentatie grotendeels reeds werd ontwikkeld in de procedure aanhangig voor de RvVb betreffende de stedenbouwkundige vergunning. Ze verwijst derhalve naar haar repliek in de aldaar aanhangige schorsingsprocedure. Daarnaast verwijst de verwerende partij naar de doelstellingen van dit gewestplan die blijken uit de opmerkingen terzake gemaakt door de Commissie van Advies voor de streek Vlaams-Brabant en het advies van de Gewestelijke Economische Raad voor Brabant en de deputatie. Dit impliceert dat het aan de vergunningverlenende overheid toekomt om tot een evaluatie van de toestand over te gaan, die op dit punt een ruim appreciatierecht heeft. De verwerende partij heeft in haar bestreden beslissing aangetoond waarom zij het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet heeft gevolgd.

8. In haar laatste memorie herhaalt de verwerende partij haar standpunt en betoogt zij dat door eenvoudig te verwijzen naar de motivering van het vernietigingsarrest van de RvVb geen uitspraak wordt gedaan over de specifieke motivering in de milieuvergunning.

Beoordeling

9. Overeenkomstig het van toepassing zijnde gewestplan Leuven, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 april 1977, is het project gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied waarvoor de bestemmingsvoorschriften neergelegd in de artikelen 11.4.1 en 15.4.6.1 van het inrichtingsbesluit gelden.

Artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit luidt als volgt:

“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 verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven. [...]”.

Artikel 15.4.6.1 van het inrichtingsbesluit luidt als volgt:

“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 samenlezing van deze voorschriften volgt dat de toelaatbaarheid van hinderlijke inrichtingen in landschappelijk waardevolle gebieden op grond van een tweevoudig criterium moet worden getoetst: ten eerste een planologisch, dat veronderstelt dat de overheid nagaat of de te vergunnen inrichting in overeenstemming is met de bestemming agrarisch gebied, en ten tweede een esthetisch, dat inhoudt dat de inrichting in overeenstemming is met de eisen ter vrijwaring van het landschap.

De artikelen 2 en 3 van de motiveringswet bepalen dat elke eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuursorganen of voor een ander bestuur, in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. Uit de voormelde bepalingen volgt dat de bestreden beslissing de motieven moet vermelden op grond waarvan de vergunningverlenende overheid van oordeel is dat de biologische kippenstal verenigbaar is met zowel de bestemming van landschappelijk waardevol agrarisch gebied als met de schoonheidswaarde van het landschappelijk waardevol gebied.

10. De overwegingen in de bestreden beslissing dat men het gebied door de aanwezigheid van diverse andere infrastructuren “bezwaarlijk open, ongeschonden en gaaf” kan noemen, dat de inrichting “visueel geen aanzienlijk bijkomende impact [zal] geven” en dat “de open ruimte door deze inrichting niet verder aangesneden zal worden”, kunnen niet volstaan als toetsing van de aanvraag aan de planologisch geldende voorschriften, maar blijken eerder het landschappelijk waardevolle karakter van het gebied te minimaliseren, nu zij vooral de nadruk leggen op de reeds in het gebied aanwezige storende infrastructuren. Deze aanwezigheid kan echter geen reden zijn om de schoonheidswaarde van het landschap aldaar nog verder aan te tasten aangezien een gewestplanbestemming er niet alleen op gericht is het landschap te beschermen, maar evenzeer het landschap te ontwikkelen en aldus op de toekomst is gericht.

11. Naast voornoemde motieven wordt in de bestreden beslissing gesteld dat de inplanting gebeurt naast “een lijninfrastructuur (Rijsmortelstraat en spoorwegbedding) aan de rand van een open ruimte gebied” en de inrichting “dus aan[sluit] op bestaande bebouwing in het landschap”.

Dit vormt evenwel geen afdoende motivering ter weerlegging van het ongunstig advies van 22 juni 2016 van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar waarin zeer concreet wordt gesteld dat “het betrokken agrarisch gebied [...] een open actief uitgebaat landbouwgebied [is], dat zich uitstrekt tussen Korbeek-Lo, Lovenjoel en de E40”, waarbij “vooral het gedeelte tussen de Langestraat en de Bierbeekstraat [...] een gaaf agrarisch gebied [betreft] bestaande uit open glooiende akkers, afgewisseld met kleine en grote bosmassieven”, en waarbij, gelet op de kenmerken van het landschap, wordt geoordeeld dat “de nieuwe inplanting [...] in dit geval het homogeen karakter van het betrokken agrarisch gebied [schendt]”, terwijl “de waarde van dit open agrarisch gebied [...] niet onderschat [mag] worden”. Voorts overweegt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar daarbij dat “er [...] hier ook niet gesteld [kan] worden dat de nieuwe loods zou aansluiten op andere bestaande bebouwing in de

omgeving”, gezien “de loods [...] niet aan[sluit] op bebouwing in het landelijk woongebied dat op meer dan 300m van de inplantingsplaats ligt”, en gezien “langs de Langestraat [...] nog een drietal zonevreemde woningen [staan]”, die “zich echter allemaal aan de oostzijde van de Langestraat [bevinden], op ongeveer 100m van de inplantingsplaats”, zodat “deze bebouwing [...] vanop het betrokken perceel ook niet zichtbaar [is] door een bomenrij langs de Langestraat en het feit dat deze woningen lager staan ingeplant ten opzichte van het maaiveld van het betrokken perceel”, en oordeelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat “de voorgestelde inplanting [...] het landschappelijk waardevol agrarisch gebied aan de westzijde van de Langestraat [zal] aantasten en leiden tot een versnippering van de bestaande open ruimte”.

Zo het in beginsel weliswaar niet noodzakelijk is dat in de bestreden beslissing voornoemd ongunstig advies wordt “weerlegd”, dient, om te voldoen aan de formelemotiveringsplicht, de bestreden beslissing minstens genoegzaam te laten verstaan om welke reden het advies niet wordt gevolgd en er, integendeel, juist in de tegenovergestelde zin wordt beslist, wat te dezen niet het geval is.

12. Ten slotte wordt in de bestreden beslissing gemotiveerd dat de inrichting volledig wordt geïntegreerd in het landschap, onder meer door ingroening met streekeigen groen en door rekening te houden met bouwmaterialen en kleuren. Deze maatregelen leiden er op zich niet toe dat de schoonheidswaarde van het landschap niet in het gedrang kan worden gebracht. De voorziene aanleg van een groenscherm, die tevens als voorwaarde bij de bestreden vergunning wordt opgelegd, wijst er eerder op dat ook door de verwerende partij wordt aangenomen dat de door het gewestplan erkende en te vrijwaren schoonheidswaarde van het landschap door de voorziene inrichting geschonden of alleszins geschonden dreigt te worden.

13. Uit het bovenstaande blijkt dat de bestreden beslissing niet afdoende motiveert waarom de aangevraagde inrichting de schoonheidswaarde

van het betrokken landschappelijk waardevol agrarisch gebied niet in het gedrang brengt.

Het eerste onderdeel van het eerste middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 8 september 2016 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bierbeek van 25 maart 2016, houdende de weigering van de milieuvergunning aan de LV Van Schoonbeek voor het uitbaten van een biologische braadkippenhouderij, gelegen aan de Rijsmortelstraat te Bierbeek, gegrond wordt bevonden, de beroepen beslissing wordt opgeheven en de milieuvergunning wordt verleend.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. Het Vlaamse Gewest wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van acht november tweeduizend achttien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys