

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 246.468 van 19 december 2019
in de zaak A. 220.135/VII-39.753**

In zake : 1. Henri VANVOORDEN
 2. Luc LENAERS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Inke Dedecker
 kantoor houdend te 3500 Hasselt
 Spoorwegstraat 105
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dirk Abbeloos
kantoor houdend te 9200 Dendermonde
Sint-Gillislaan 117
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 augustus 2016, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 1 juli 2016 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 16 maart 2011, houdende het weigeren van de vergunning aan Luc Lavrijsen voor het exploiteren van een varkenshouderij, gelegen aan de Herkkantstraat 47 te Herk-de-Stad, gegrond wordt verklaard en de vergunning onder voorwaarden wordt verleend.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Rita Van Den Eeckhout heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekers hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 november 2019.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Inke Dedecker, die verschijnt voor de verzoekers, en advocaat Dirk Abbeloos, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Rita Van Den Eeckhout 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 verzoekers wonen in Herk-de-Stad, in de omgeving van de vergunde varkenshouderij van Luc Lavrijsen. De inrichting ligt volgens het gewestplan Hasselt-Genk in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Bij arrest nr. 233.550 van 21 januari 2016 vernietigt de Raad van State de milieuvergunning van de varkenshouderij, op grond onder meer van volgende overweging:

“In de motivering van de bestreden beslissing wordt aangegeven dat de site, waarop de inrichting is gevestigd, samen met de aan het bedrijf verbonden biogasinstallatie ‘reeds in het agrarisch landschap een duidelijk markant gegeven impliceert’. Bij arrest nr. 233.549 van 21 januari 2016 heeft de Raad van State geoordeeld dat deze biogasinstallatie niet op wettige wijze was vergund, gelet op de problematische planologische inpasbaarheid. De thans bestreden beslissing betreft dan ook op ondeugdelijke wijze het bestaan van deze inrichting bij haar beoordeling van de vraag of de te vergunnen uitbreiding van het varkensbedrijf verenigbaar is met de schoonheidswaarde van het landschap. Het ‘respecteren van dezelfde vormtaal’ is evenmin een sluitende garantie dat de schoonheidswaarde van het landschap door het bestaan van de inrichting niet wordt aangetast.

Deze vaststelling klemmt des te meer nu een grootschalig bedrijf, zelfs als het een agrarisch karakter heeft, niet op evidente wijze verenigbaar is met de planologische voorschriften inzake het ‘landschappelijk waardevol agrarisch gebied’”.

3.2. De beroepsprocedure wordt hernomen en de volgende adviezen worden ingewonnen :

- de afdeling Ecologisch toezicht van de Vlaamse Milieumaatschappij sluit zich aan bij de adviesverlenende instanties, bevoegd voor de redenen van het beroep;
- Ruimte Vlaanderen, afdeling Gebieden en Projecten, verleent een gunstig advies om volgende redenen:

“Bij arrest nr. 233.550 van 21 januari 2016 vernietigde de Raad van State de gegeven milieuvergunning. [...].

Voornoemde stelling van de raad indachtig kan mijn vorige gunstig advies van 27 september 2013 nog immer worden bevestigd. Ik moet immers vaststellen dat in de vernietigde milieubeslissing slechts een vrij summiere ruimtelijke afweging is gemaakt, terwijl dit issue precies nu net vrij essentieel was en mijn advies bijgevolg zo volledig mogelijk werd geformuleerd, mede gezien het eerder gevonniste arrest nr. 223.872 van 13 juni 2013 van de Raad van State. In dat advies werd duidelijk gesteld dat het bedrijf met die specifieke infrastructuur (lees biogasinstallatie) een industrieel voorkomend karakter verkrijgt dat niet in overeenstemming kan gebracht worden met de inrichtingsbepalingen die de schoonheid van het betrokken landschappelijk waardevol agrarisch gebied moet vrijwaren.

Er werd in de beoordeling dus reeds abstractie gemaakt van deze biogasinstallatie en geoordeeld dat de naast de bestaande vergunde stallingen bijkomende stalling wel ruimtelijk aanvaardbaar was.

Heden zijn noch het planningskader, noch het instrumentenkader die tot een ander standpunt zouden kunnen nopen, gewijzigd. Een nog betere ruimtelijke afweging maken dan eerder gevoerd in het vorig advies is onmogelijk [...]”.

- de afdeling Milieuvergunningen van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie verleent een voorwaardelijk gunstig advies;
- de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie (hierna: GMVC) verleent een voorwaardelijk gunstig advies.

3.3. Op 1 juli 2016 verleent de minister opnieuw de gevraagde milieuvergunning voor de varkenshouderij.

De minister motiveert de ruimtelijke inpasbaarheid als volgt:

“[...]

Overwegende dat de gevraagde stalling zuidoostelijk palend aan de bestaande stallingen wordt voorzien in een compacte bedrijfsconfiguratie; dat langs de zuidoostelijke grens van de stalling een groenscherm wordt voorzien; dat qua schaal de stalling iets breder en dieper dan de 2 bestaande varkensstallen is; dat de site van Antoon en Luc Lavrijsen reeds in het agrarisch landschap een duidelijk markant gegeven impliceert; dat de uitbreiding langs de zuidoostelijke zijde van de site het zicht naar het landschappelijk waardevol agrarisch gebied vanuit de N2 amper verandert; dat ook het bestaande groen langs de noordwestelijke zijde van de site hiertoe bijdraagt; dat dit eveneens geldt als de site wordt aanschouwd langs de Herkkantstraat zelf; dat op de achtergrond immers duidelijk de lintbebouwing van het kortbij gelegen woongebied met landelijk karakter langs de N2 en verderop de lintbebouwing van het woongebied met landelijk karakter langs de Bosstraat zichtbaar zijn; dat er de groenschermen zijn door bomen in de voornoemde natuurgebieden; dat vanuit de Bosstraat aanschouwd de verbreding van de site eveneens deels afgeschermd zal zijn door de bestaande natuurgebieden;

Overwegende dat de thans voorliggende stalling dezelfde vormtaal als de reeds bestaande stallingeninfrastructuur respecteert; dat de bestaande gebouwen zijn gebouwd volgens een gangbaar ontwerp en met de gangbare kwalitatieve bouwmaterialen voor dit type agrarische bedrijfsgebouwen; dat de ruimtelijke uitbreidingen met een nieuwe stal nauw aansluiten bij de reeds aanwezige bedrijfsgebouwen; dat kan worden geoordeeld dat het bedrijf een minimale impact heeft op het grotere landschappelijk waardevol gebied; dat het landbouwbedrijf beeldbepalend is en een bestaand onderdeel van het landschap

vormt; dat de verdere ontwikkeling van het landbouwbedrijf strookt met de landschapskwaliteit van het gebied en deze zelfs versterkt;

Overwegende dat er in juni 2009 een landschapsintegratiestudie werd opgemaakt door de provincie Limburg voor de milieutechnische eenheid; dat het voorstel van landschappelijke aankleding van de vergunde milieutechnische eenheid en de mogelijke uitbreidingen ervan zo is opgevat dat de integratie van de agrarische site in het landschap wordt bewerkstelligd en dan ook niet tot doel heeft deze te verstoppen of aan het zicht te onttrekken; dat landbouwbedrijven onlosmakelijk onderdeel uitmaken van het agrarische gebied; dat er wordt gestreefd om nieuwe groenverbindingen te creëren met de omgeving; dat het volgende wordt voorgesteld:

- aanplant van streekeigen houtkant als windscherm langs de Steenweg (twee rijen);
- ten noordoosten: nieuwe houtkant (opgehoogde wal bij sleufsilos) bestaande uit streekeigen soorten, minimum vijf rijen bosplantsoen;
- ten noorden-noordwesten: bestaande brede houtkant en toepassen van systeem wijkers (snelgroeierende soorten) en blijvers (trager groeiende duurzame soorten);
- ten zuiden-zuidoosten: behoud van de bestaande houtkant en voortzetting van de bestaande houtkant aan de straatzijde;
- ten westen; aanplant van streekeigen haag;

Overwegende dat het reeds veelvuldig voorkomen van bomen, in rij of bosvorm, maakt dat een bijkomende rij langs de zijde van de gevraagde stalling landschapseigen is; dat het aangewezen is om het uitvoeren van het landschapsintegratieplan op te leggen in de bijzondere voorwaarden;

Overwegende dat uit de voorgaande overwegenden kan besloten worden dat de schoonheidswaarde van het landschap niet in het gedrang komt”.

3.4. Bij arrest nr. 246.469 van heden stelt de Raad van State vast dat de milieuvergunning van de BVBA Bio-energie Herk voor het vergisten van organische landbouw- en niet-landbouwgerelateerde stromen, gelegen aan de Herkkantstraat 47 in Herk-de Stad, vervallen is.

IV. Onderzoek van het tweede middel

Standpunten van de partijen

4. De verzoekers roepen in het tweede middel de schending in van artikel 2, § 1 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, van artikel 15.4.6.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de

ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: inrichtingsbesluit), en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer in het bijzonder het materieel motiveringsbeginsel.

Zij voeren aan dat de inrichting niet thuishoort in landschappelijk waardevol gebied, en de goede ruimtelijke ordening aantast. Zij betogen in essentie dat er sprake is van een open agrarisch gebied met kleinschalige landschapselementen, waarvan het herstel en de versterking moet worden nagestreefd.

5. De verwerende partij wijst erop dat de beoordeling van de bestaanbaarheid van het project met de schoonheidswaarde van het landschap tot de discretionaire bevoegdheid van de overheid behoort, en dat de Raad van State slechts een marginale beoordelingsbevoegdheid terzake bezit.

Zij verwijst naar de beschrijving in de bestreden beslissing van de nabije en verdere omgeving van de inrichting en de situering van het landschappelijk waardevol gebied in zijn ruimtelijke context, en naar het feit dat de beslissing de visuele impact van de nieuwe stalling binnen het waardevol agrarisch landschap betreft. De bestreden beslissing beschrijft volgens haar de relatie tussen het aangevraagde en de bestaande vergunde inrichting zonder het “bestaan” van de biogasinstallatie bij de beoordeling te betrekken. Het bestaande landbouwbedrijf van de heren Antoon en Luc Lavrysen vormt ontegensprekelijk op feitelijk vlak een “markant gegeven”. Het “bestaan” van de biogasinstallatie vormt geen onderdeel van het besluitvormingsproces. Voorts wordt het aspect “landschapsontwikkeling” wel als een mogelijke doelstelling vermeld bij de definitie van het bestemmingsvoorschrift landschappelijk waardevol gebied, maar is het geen noodzakelijke voorwaarde voor een afdoende formele motivering.

Zij besluit dat de verzoekers niet aantonen dat de motivering van de bestreden beslissing feitelijke grondslag mist en dat de minister niet in alle

redelijkheid binnen haar discretionaire bevoegdheid het bestreden besluit kon nemen, in lijn met het advies van Ruimte Vlaanderen en de GMVC.

Beoordeling

6. De milieuvergunningverlenende overheid is ertoe gehouden de voorschriften van de geldende plannen van aanleg in acht te nemen.

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

Artikel 15.4.6.1 van het inrichtingsbesluit bepaalt:

“De landschappelijk 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 het 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: een planologisch, dat veronderstelt dat de overheid nagaat of de te vergunnen inrichting in overeenstemming is met de bestemming agrarisch gebied, en een esthetisch, dat inhoudt dat de inrichting in overeenstemming is met de eisen ter vrijwaring van het landschap.

Het komt de Raad van State hierbij niet toe zijn beoordeling van de bestaanbaarheid van het project met de schoonheidswaarde van het betrokken

gebied in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid. Hij heeft wel tot opdracht aan de hand van de concrete gegevens van de zaak na te gaan of de overheid de feiten waarop zij haar beoordeling steunt correct heeft vastgesteld en of zij op grond van die feiten in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat de te vergunnen inrichting de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengt.

In zijn arrest nr. 233.550 van 21 januari 2016 heeft de Raad van State geoordeeld dat de bestreden beslissing op ondeugdelijke wijze het bestaan van de biogasinstallatie betreft bij haar beoordeling van de vraag of de te vergunnen uitbreiding van het varkensbedrijf verenigbaar is met de schoonheidswaarde van het landschap. Grondslag hiervoor was te vinden in het vernietigingsarrest nr. 233.549 van dezelfde datum waarin werd overwogen dat de biogasinstallatie niet op wettige wijze was vergund, gelet op de problematische planologische inpasbaarheid. De Raad van State overwoog hierbij dat in de motivering van de bestreden beslissing wordt aangegeven dat de site, waarop de inrichting is gevestigd, samen met de aan het bedrijf verbonden biogasinstallatie “reeds in het agrarisch landschap een duidelijk markant gegeven impliceert”.

In arrest nr. 246.469 van heden wordt vastgesteld dat de milieuvergunning voor de biogasinstallatie intussen vervallen is, gelet op de eveneens definitieve weigering van de stedenbouwkundige vergunning. Dit houdt in dat de biogasinstallatie een niet-vergunde constructie is, die niet op deugdelijke wijze bij de beoordeling van de landschappelijke inpasbaarheid kan worden betrokken.

De motivering van huidige beslissing is in dezelfde bewoordingen gesteld als de beslissing die werd vernietigd bij arrest nr. 233.550 van 21 januari 2016.

De “site van Antoon en Luc Lavrijsen” waarvan sprake in de bestreden beslissing, slaat vanuit feitelijk oogpunt ook op de biogasinstallatie met

aanhorigheden. De typering als “duidelijk markant” gegeven is niet louter een feitelijke vaststelling maar houdt reeds een “waardeoordeel” in dat deel uitmaakt van de toets van de verenigbaarheid van de gevraagde inrichting met het landschappelijk waardevol gebied. Zij maakt onderdeel uit van de materiële motivering, als neerslag van de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de overheid inzake het esthetische aspect van de aanvraag.

De motivering waarin de “site” als “markant gegeven” wordt betrokken bij de beoordeling van de vraag of de te vergunnen uitbreiding van het varkensbedrijf verenigbaar is met de schoonheidswaarde van het landschap, is niet draagkrachtig, nu daarbij ook onvergunde inrichtingen zijn betrokken.

Dit tast de motivering van de bestreden beslissing in het licht van de esthetische toets op beslissende wijze aan.

Het tweede middel is gegrond.

V. Rechtsplegingsvergoeding

7. Verzoekers vorderen in alle door hen ingediende processtukken een rechtsplegingsvergoeding ten bedrage van 1.400 euro, en motiveren dit verzoek als volgt:

“Voor wat betreft de rechtsplegingsvergoeding, vorderen verzoekende partijen het maximumbedrag van 1.400 euro.

[...]

Het hoeft geen betoog dat er in casu sprake is van een kennelijk onredelijke situatie.

Dat de inrichting op de kwestieuze plaats niet op een wettelijke wijze kan vergund worden, staat buiten kijf.

Alle milieuvergunningen werden door Uw Raad vernietigd.

Verzoekende partijen moeten met lede ogen aanzien dat de vergunning telkenmale opnieuw - en tegen de adviezen in - wordt afgegeven.

De bestreden vergunning werd afgegeven met miskennis van het gezag van gewijsde van een eerder arrest van Uw Raad.

Verzoekende partijen worden telkenmale gedwongen om een vordering in te stellen bij Uw Raad, hetgeen haar telkens opnieuw dwingt tot aanzienlijke uitgaven en haar uiteraard - en begrijpelijk - mateloos frustreert”.

8. Mede gelet op de ontstentenis van betwisting vanwege de verwerende partij kunnen de door de verzoekers aangevoerde omstandigheden worden beschouwd als een bewijs van het kennelijk onredelijk karakter van de situatie en is het verantwoord een rechtsplegingsvergoeding van 1.400 euro toe te kennen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 1 juli 2016 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Limburg van 16 maart 2011, houdende het weigeren van de vergunning aan Luc Lavrijsen voor het exploiteren van een varkenshouderij, gelegen aan de Herkkantstraat 47 te Herk-de-Stad, gegrond wordt verklaard en de vergunning onder voorwaarden wordt verleend.

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

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 1400 euro, verschuldigd aan de verzoekers.

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

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys