RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

nr. 202.777 van 6 april 2010
in de zaak A. 194.776/X-14.474.

In zake: 1. de v.z.w. NATUURPUNT OOST-BRABANT,
2. Peter HAEGEMAN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter De Smedt en Hendrik Schoukens
kantoor houdend te 9000 GENT
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philippe Declercq
kantoor houdend te 3000 LEUVEN
J.P. Minckelersstraat 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 30 november 2009, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van 12 oktober 2009 van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport, houdende, enerzijds, inwilliging van het beroep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar tegen het besluit van 20 januari 2009 van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant en, anderzijds, afgifte van de voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning tot het bouwen van een nieuwe varkensstal voor ongeveer 1050 dieren op een terrein gelegen aan de Overhemstraat te Hoegaarden, kadastraal bekend sectie B, nrs. 93 en 94/a.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur Eric Lancksweerdt heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 maart 2010.

Staatsraad Jeroen Van Nieuwenhove heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Peter De Smedt, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Bieke Claes, die loco advocaat Philippe Declercq verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Eric Lancksweerdt 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. Op 16 januari 2008 (datum van het ontvangstbewijs) dient Ronny Beullekens bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Hoegaarden een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning in voor het bouwen van een vleesvarkensstal voor ongeveer 1050 dieren, op een terrein gelegen aan de Overhemstraat, kadastraal bekend sectie B, nrs. 93 en 94/a.

4. De betrokken percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Tienen-Landen, vastgesteld bij koninklijk besluit van 24 maart 1978, gelegen in agrarisch gebied. Ze zijn niet gelegen binnen het gebied van een bijzonder plan van aanleg, een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, of een vergunde verkaveling.

5. Van 5 februari 2008 tot 6 maart 2008 wordt een openbaar onderzoek georganiseerd over de aanvraag. Er worden 21 bezwaarschriften ingediend, waaronder een door de verzoekende partijen.

6. Op 25 augustus 2008 onderzoekt en beoordeelt het college van burgemeester en schepenen de ingediende bezwaarschriften.

7. Op 26 augustus 2008 tekent de aanvrager administratief beroep aan bij de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant wegens het uitblijven van een beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Hoegaarden.

8. Op 8 september 2008 brengt het college van burgemeester en schepenen een voorwaardelijk gunstig advies uit over de aanvraag.

9. Op 20 januari 2009 beslist de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant de gevraagde vergunning te verlenen onder de voorwaarde dat "een voorstel tot landschapsintegratie (wordt) gedaan, waarbij een kwalitatief ontwerp van inkleding van de stal aan het dossier wordt toegevoegd".

10. Op 8 mei 2009 stelt de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar administratief beroep in tegen de vergunningsbeslissing van de deputatie.

11. Op 4 augustus 2009 maakt de voorzitter van Natuurpunt Beheer aan de afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid een bundel over met onder meer een fotodossier, een tijdschriftartikel en een ontwerp van besluit van de deputatie met tekstverwerkingsaanpassingen die aangeven dat een initieel weigeringsbesluit werd gewijzigd in een vergunningsbeslissing. Verder wordt een besluit van 16 juni 2009 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening, houdende vaststelling van een ontwerp van lijst van als monument te beschermen Houtig Erfgoed in Vlaams-Brabant bijgevoegd, waaruit blijkt dat een winterlinde in de onmiddellijke omgeving van het betrokken perceel zal worden beschermd, met inbegrip van een cirkelvormige zone met een straal van 32,5 meter rondom de boom, een veldkapel en delen van de wegen die op het kruispunt aan de betrokken boom samenkomen.

12. Bij het bestreden besluit van 12 oktober 2009 willigt de bevoegde minister het administratief beroep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar in. Niettemin beslist hij de voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning af te leveren. Het bestreden besluit is als volgt gemotiveerd:

> "Overwegende dat de aanvraag de oprichting van een varkensstal voor 1050 varkens, met afmetingen van 69,30 m bij 20,00 m met de kroonlijst op 2,80 m en de nok op 5,80 m hoogte, voorzien van 6 voedersilo's, betreft; dat de gevels zullen worden uitgevoerd in grijze prefab-betonelementen in combinatie met geprofileerde groene staalplaten, het dak wordt afgewerkt in grijze golfplaten; dat de deputatie een vergunning heeft verleend onder de volgende

voorwaarde: er dient een voorstel tot landschapsintegratie te worden gedaan, waarbij een kwalitatief ontwerp van de inkleding van de stal aan het dossier wordt toegevoegd; dat in dit besluit ondermeer wordt gesteld dat een inplanting van de stal bij de bestaande bedrijfszetel om milieuredenen onmogelijk is en er geen ruimte meer in de bestaande valleitjes resteert om met een afdoend respect voor de omliggende woonfunctie een dergelijk gebouw in te planten;

Overwegende dat de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar in beroep komt tegen de beslissing van de deputatie onder meer omdat met de inplanting van de nieuwe stal de aanzet wordt gegeven om toekomstige uitbreidingen op deze locatie te voorzien; dat de stal op verschillende plaatsen in de ruime omgeving goed zichtbaar zal zijn; dat de door de aanvrager voorgestelde landschappelijke integratie met bomen en andere beplanting tevens aantoont dat het voorgestelde volume niet thuishoort in dit landschap; dat de aanplanting enkel de bedoeling heeft het volume weg te stoppen voor de omgeving, nog aldus de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar;

(...)

Overwegende dat bij de afweging tot het toekennen van een vergunning het aangevraagde verenigbaar dient te zijn met een goede ruimtelijk ordening, overeenkomstig artikel 4.3.1, § 1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening; dat de overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld overeenkomstig artikel 4.3.1, § 2 van voornoemde codex; dat de voor de aanvraag relevante beschouwingen als volgt kunnen worden samengevat:

1. Het aangevraagde omvat de herlocalisatie van een deel van een bestaand bedrijf naar een ander straatgedeelte van de Overhemstraat ten noordwesten van het zwaartepunt van het gehucht. Ter hoogte van betrokken perceel heeft de straat het karakter van een veldweg met een totale breedte van 3,00 m met een kasseiafwerking van 2,00 m breedte, op circa 600 m van de bestaande bedrijfszetel.
2. Het dichtstbij gelegen woongebied met landelijk karakter is gesitueerd op circa 300 m van betrokken perceel. De aanvraag bevindt zich in de nabijheid van een lindeboom en een kapelletje dat traditioneel op een hoogtepunt in het landschap en de kruising van veldwegen werd geplaatst. Deze plaats maakt deel uit van een homogeen en uitgestrekt akkerlandschap dat zich over vele kilometers uitstrekt en slechts wordt doorsneden door de gehuchtjes Honsem, Babelom, Overhem, langs de kleine bovenlopen van de Mene.
3. Dit landbouwblok is een deel van de ruilverkaveling Willebringen. Bij het plannen van deze ruilverkaveling werd geen verdere of bijzondere bescherming van het gebied nodig geacht.
   Dit akkerlandschap op de licht glooiende plateaus wordt evenwel gekenmerkt door een zeer grote openheid met ruilverkavelingswegen en historische holle wegen aan de randen van de plateaus. De plaats betreft het traditioneel landschap ‘Holle wegenland van Hoegaarden’ dat gekenmerkt wordt door open plateaus en verzonken wegenis en bebouwing. Op de plateaus komt nagenoeg geen (verspreide) bebouwing voor en er is geen verlinting. Het landschap wordt evenmin door bomenrijen of bosjes gecompartimenteerd. Er komen slechts lokaal groepjes streekeigen bomen voor die de bermen van de holle wegen markeren en beperkt boven de plateaus uitkomen. Kleine landschapselementen zoals de solitaire lindeboom zijn hier eveneens uitzonderlijk.
4. Het betreft de inplanting van een nieuwe bedrijfszetel, hiervoor dient er steeds ruimtelijk te worden afgewogen of de voorgestelde inplantingsplaats stedenbouwkundig aanvaardbaar is. Bij de inplanting van nieuwe landbouwbedrijfsgebouwen wordt ervan uitgegaan dat er zo min mogelijk schade aan het bestaande landschap wordt

aangebracht. Er wordt steeds vooropgesteld om een maximale aansluiting bij de bestaande bebouwing te realiseren en structureel aangetaste landbouwgebieden verder aan te snijden. Dit principe van het beschermen van de open ruimte geldt dus niet enkel voor agrarisch gebied dat als 'landschappelijk waardevol' op het gewestplan is ingekleurd.

5. Een gewestplanconform landbouwbedrijf met zijn bebouwing kan een element van het landschap vormen, net als hellingen, wegen, een toren, een boom, akkers en weiden, beken en woongebieden maar er moet naar gestreefd worden dit voldoende te laten opnemen in zijn omgeving. Een open vlakte betekent dat de gebouwen van heel ver zichtbaar zijn. Een heuvelachtig gebied zorgt ervoor dat de afstand tot de waarnemer beperkter is en de details een grotere rol gaan spelen voor de waarnemer. Iedere omgeving en ieder bedrijf heeft specifieke functies en kenmerken en eventuele nieuw in te planten bedrijfsgebouwen moeten hierop worden afgestemd.
6. Indien het niet mogelijk is, zoals hier, om de open ruimtes integraal te vermijden, is het aangewezen om een aangepaste inkadering (materialen, aanplanting,…) te voorzien voor de bedrijfsgebouwen. Het mag echter geenszins de bedoeling zijn de aanplanting als camouflage voor de bedrijfsgebouwen aan te wenden omdat dit vaak eerder als storend zal overkomen.
7. De gevraagde stal zal bovenop het landbouwplateau ingeplant worden en ontsloten worden via een kasseiweg met een deels hol karakter vanaf het gehucht Overhem. Hierdoor zal de loods zichtbaar zijn van op een grote afstand. Na het aanplanten van het in de aanvraag voorziene groenscherm zal een kunstmatig rechthoekig bosje met bebouwing er middenin bovenop een heuvel gecreëerd worden, wat een vreemd element in dit landschap zou opleveren. De groenbuffering zal het geheel des te meer doen opvallen en zal dus onvoldoende inspelen op de ingreep in het gebied.

Overwegende dat de voorgestelde inplanting van de varkensstal vanuit de verhouding ten opzichte van de woonweefsels aanvaardbaar is, doch minder vanuit landschappelijk oogpunt; dat ondanks dat het niet gaat om een op het gewestplan aangeduid landschappelijk waardevol gebied, uit de hoger aangehaalde waarden duidelijk is dat de aanvraag in zijn huidige voorkomen een goede plaatselijke aanleg in het gedrang brengt, dat de geplande stal evenwel overwogen kan worden indien er wordt gebruik gemaakt van aangepaste bouwmaterialen en kleuren; dat de voorziene grijze golfplaten op het dak en de geprofileerde groene staalplaten op de gevels moeten vervangen worden door zwarte golf- en geprofileerde staalplaten; dat de silo's een grijze kleur dienen te krijgen in overeenstemming met de voorziene grijze betonpanelen voor de gevelafwerking; dat uit onderzoek blijkt dat het aanbrengen van donkere materialen en kleuren bovenaan bij een dergelijk gebouw een optisch verkleinend effect veroorzaakt; dat er tevens een landschapsintegratieplan dient te worden opgemaakt in samenspraak met en mits goedkeuring door de gemeentelijke overheid en dat dit plan en vooral de erin voorziene aanplant binnen het eerste plantseizoen na de voltooiing van de ruwbouwwerken dient te worden uitgevoerd en dat de beplanting nadien verder in stand moet worden gehouden;

Overwegende dat om de beslissing van de deputatie, die op dat punt onvoldoende precies is, te hervormen het beroep van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar wordt ingewilligd, evenwel met afgifte van een voorwaardelijke vergunning".

Als voorwaarde bij het bestreden besluit wordt onder meer het volgende bepaald:

> "Tevens dient een landschapsintegratieplan te worden opgemaakt in samenspraak met en mits goedkeuring door de gemeentelijke overheid en dit plan en vooral de erin voorziene aanplant dient binnen het eerste plantseizoen na de voltooiing van de ruwbouwwerken te worden uitgevoerd en de beplanting moet nadien verder in stand worden gehouden".

IV. Ontvankelijkheid van de vordering

Uiteenzetting van de exceptie

13. In haar nota betwist de verwerende partij de hoedanigheid en het belang van de eerste verzoekende partij. Ze voert aan dat de statutaire doelstelling en de middelen tot verwezenlijking van het doel van de eerste verzoekende partij op een te algemene wijze zijn geformuleerd. Zo wordt er gerefereerd aan duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van de natuur, behoud van het wild, enzovoort. Het instellen van een beroep bij de Raad van State tegen een stedenbouwkundige vergunning behoort niet tot haar doel, noch tot de middelen die ze ter verwezenlijking daarvan kan aanwenden. Voorts kan de eerste verzoekende partij haar belang niet steunen op de "persoonlijkheidsrechten" van een rechtspersoon, zoals naambekendheid en reputatie. In het andere geval zou ze immers steeds over een belang beschikken wanneer zij van oordeel is dat een bepaalde procedure haar reputatie ten goede komt, zonder dat dit getoetst wordt aan de concrete omstandigheden van de zaak.

Beoordeling

14. De verenigingen zonder winstoogmerk kunnen krachtens de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen, in rechte optreden ter verdediging van het doel of de doeleinden waarvoor zij zijn opgericht. Voor de Raad van State kunnen die verenigingen in rechte optreden op voorwaarde dat zij de rechtspersoonlijkheid bezitten en mits te voldoen aan de voorwaarden die gelden voor alle andere fysieke en rechtspersonen, te weten doen blijken van een persoonlijk, rechtstreeks, actueel en geoorloofd belang alsmede van de vereiste hoedanigheid. Een vereniging getuigt van de vereiste hoedanigheid wanneer de ingestelde vordering kan worden ingepast in het doel dat zij zich heeft gesteld, dit

doel niet samenvalt met de behartiging van het algemeen belang zelf en evenmin samenvalt met het persoonlijk belang van de leden van de vereniging, en er een band van evenredigheid bestaat tussen het materieel en territoriaal actieterrein van de verzoekende partij, enerzijds, en de draagwijdte van de bestreden beslissing anderzijds.

15. Het maatschappelijk doel van de eerste verzoekende partij wordt in artikel 3 van haar statuten, zoals deze golden op het ogenblik van het inleiden van het beroep, als volgt omschreven:

> "(…)
> De vereniging heeft tot doel de duurzame instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuur, het behoud van in het wild voorkomende fauna en flora, het natuurbeheer, natuurbeleving, natuurstudie, beleidsbeïnvloeding, vorming en educatie rond natuur en de ruimtelijke en milieucondities die noodzakelijk zijn voor deze instandhouding, herstel en ontwikkeling van de natuur. Daarnaast wil de vereniging ook optreden voor een betere landschapsbescherming en het ecologisch en ruimtelijk inpassen van het menselijk handelen.
> De vereniging kadert haar werkingsdomeinen in een streven naar duurzame ontwikkeling.
> (…)
> Tot het verwezenlijken van haar doel kan de vereniging alle daartoe noodzakelijke en wettelijke middelen aanwenden en initiatieven ontplooien, onder meer de organisatie van activiteiten en vorming ten behoeve van kaderleden en leden van de vereniging en het publiek, sensibilisering en vorming van de publieke opinie, verwerving, huur en/of beheer van landschapselementen, van gebieden en van cultuur-historisch waardevolle gebouwen, objecten of monumenten, alsook beleidsbeïnvloeding.
> Deze opsomming is niet limitatief".

Artikel 5 van de statuten luidt als volgt:

> "Om haar doel te verwezenlijken zal de vereniging alle verrichtingen mogen doen, alleen of in samenwerking met andere organisaties, alle initiatieven mogen nemen, alle daartoe roerende en onroerende goederen verwerven en beheren".

Haar territoriaal actieterrein wordt in artikel 4 van haar statuten omschreven als de "gemeenten in de provincie Vlaams-Brabant, voornamelijk ten oosten van Brussel".

Uit artikel 7 van de statuten blijkt ten slotte dat, met het oog op de verwezenlijking van haar doelstellingen, de eerste verzoekende partij afdelingen op gemeentelijk niveau of streekniveau kan oprichten en erkennen. Uit de door de verzoekende partijen aangebrachte stukken blijkt dat de eerste verzoekende partij lokaal verankerd is en dat de plaatselijke afdeling "Velpe-Mene" actief is in, onder

meer, Hoegaarden en dat de eerste verzoekende partij haar activiteiten concreet heeft toegespitst op de betrokken geplande constructie.

16. Uit de zo-even aangehaalde artikelen van haar statuten blijkt dat de doelstellingen van de eerste verzoekende partij niet beperkt zijn tot het beheer van natuurgebieden, maar ook betrekking hebben op de bescherming van het landschap en van de belevingswaarde van de landschap- en natuurwaarden. Tevens beoogt de eerste verzoekende partij blijkens haar statuten het ruimtelijk inpassen van het menselijk handelen. Gelet op deze doelstellingen, kan niet worden gesteld dat het maatschappelijk doel van de eerste verzoekende partij samenvalt met de behartiging van het algemeen belang zelf. Evenmin blijkt het doel samen te vallen met het persoonlijk belang van de leden van de vereniging.

Voorts blijkt uit de gegevens van het dossier dat de eerste verzoekende partij een plaatselijke afdeling heeft in de gemeente Hoegaarden (afdeling Velpe-Mene), die lokaal actief is en er een aantal natuurgebieden beheert en tevens verscheidene publieksgerichte natuureducatieve en recreatieve activiteiten organiseert.

Het bestreden besluit verleent een stedenbouwkundige vergunning voor een nieuwe varkensstal, die volgens de verzoekende partijen een bedreiging vormt voor een open en gaaf landschap dat samen met de aanwezige natuurwaarden en waardevolle landschapselementen een grote belevingswaarde heeft, niet alleen voor de lokale bevolking, maar ook voor personen die de streek omwille van zijn karakteristieke omgeving bezoeken.

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat er een voldoende band van evenredigheid bestaat tussen het materieel en territoriaal actieterrein van de eerste verzoekende partij en de draagwijdte van de bestreden beslissing.

17. De verwerende partij kan niet worden bijgetreden waar zij stelt dat het optreden in rechte niet tot het statutair doel van de eerste verzoekende partij behoort. Uit artikel 3 van de statuten blijkt immers dat zij alle noodzakelijke en wettelijke middelen ter verwezenlijking van haar doel mag aanwenden, waarbij uitdrukkelijk wordt bepaald dat de opgegeven lijst van middelen niet limitatief is. In artikel 5 wordt herhaald dat zij ter verwezenlijking van haar doel alle initiatieven mag nemen.

18. De eerste verzoekende partij beschikt bijgevolg over het rechtens vereiste belang.

De exceptie is niet gegrond.

V. Onderzoek van de vordering

19. Overeenkomstig artikel 17, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

A. Ernst van het eerste middel

Standpunt van de partijen

20. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 4.2.19, § 2 en 4.3.1, § 1, tweede lid van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van de artikelen 3, § 3, 4, 8, vijfde lid en 11, § 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen, alsook van het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

De verzoekende partijen stellen dat het landschapsintegratieplan dat overeenkomstig de voorwaarden bij de bestreden vergunning moet worden opgemaakt, niet werd onderworpen aan een openbaar onderzoek.

In een eerste middelonderdeel voeren ze aan dat het plan een essentieel element van de betrokken aanvraag betreft, dat als grondslag heeft gediend voor zowel het advies van de gemachtigde ambtenaar als voor de bestreden stedenbouwkundige vergunning. De uitvoerbaarheid van de bestreden beslissing wordt immers gekoppeld aan het bestaan van een door de gemeente goedgekeurd landschapsintegratieplan. Bijgevolg moest het plan aan de substantiële pleegvorm van het openbaar onderzoek worden onderworpen.

In een tweede middelonderdeel stellen ze dat de voorwaarde waarin de opmaak van het plan wordt bevolen niet voldoende precies is en in te algemene bewoordingen is omschreven. Er worden immers geen richtlijnen gegeven waaraan het plan, dat bovendien in samenspraak met de gemeente moet worden opgemaakt, moet beantwoorden. Anderzijds wordt de uitvoering van de vergunning afhankelijk gemaakt van een toekomstig en onzeker feit, met name een bijkomende beoordeling door de gemeente. Op die manier wordt de uiteindelijke beslissing over

de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening bij de gemeente gelegd, terwijl deze beoordeling in het bestreden besluit zelf moet gebeuren.

In een derde middelonderdeel argumenteren de verzoekende partijen dat het landschapsintegratieplan bij het aanvraagdossier moest worden gevoegd, vermits het een ondeelbaar geheel vormt met de bij de aanvraag horende plannen. Het opleggen van de voorwaarde tot opmaak van dat plan komt neer op een essentiële wijziging van de aanvraag, die reeds in eerste administratieve aanleg had moeten gebeuren.

In een vierde middelonderdeel voeren ze aan dat, vermits het landschapsintegratieplan een essentieel element van de vergunning betreft, het reeds van in het begin bij de aanvraag moest worden betrokken. Die leemte in de aanvraag kan niet door middel van een voorwaarde bij de uiteindelijke vergunningsbeslissing worden opgevangen, die enkel betrekking mag hebben op bijkomstige elementen. Het integratievoorstel dat door de aanvrager werd opgemaakt nadat de deputatie dit als voorwaarde in haar vergunningsbesluit had opgenomen, werd niet aan een openbaar onderzoek onderworpen en wordt bovendien in het bestreden besluit zelf onvoldoende geacht, vermits “een kunstmatig rechthoekig bosje met bebouwing er middenin bovenop een heuvel (…) een vreemd element in dit landschap zou opleveren”. Overigens werd de voorwaarde met betrekking tot het gebruik van aangepaste materialen en kleuren niet opgelegd door de deputatie.

21. De verwerende partij repliceert met betrekking tot het eerste middel dat de aanvrager van in het begin heeft voorgesteld om tot landschappelijke integratie over te gaan, zodat het landschapsintegratieplan, dat op zich een essentieel element uitmaakt, van bij de aanvang bij de aanvraag werd betrokken. De in het bestreden besluit opgenomen voorwaarde heeft evenwel geen betrekking op het essentiële plan, maar wel op niet-essentiële modaliteiten, die, in het belang van de verzoekende partijen, willen voorkomen dat de beplanting zou stuiten op een afkeuring door de gemeente, dat de beplanting laattijdig zou worden aangelegd en niet onderhouden zou worden. Dergelijke niet-essentiële modaliteiten moeten niet aan een openbaar onderzoek onderworpen worden.

Beoordeling

22. Artikel 4.3.1, § 1 VCRO luidt als volgt:

"Een vergunning wordt geweigerd:

1° indien het aangevraagde onverenigbaar is met:
   a) stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken,
   b) een goede ruimtelijke ordening;
2° indien de weigering genoodzaakt wordt door de decretale beoordelingselementen, vermeld in afdeling 2;
3° indien het aangevraagde onverenigbaar is met normen en percentages betreffende de verwezenlijking van een sociaal of bescheiden woonaanbod, vastgesteld bij of krachtens het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid;
4° in de gevallen waarin overeenkomstig artikel 8, § 1, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid geen vergunning kan worden afgeleverd.

In de gevallen, vermeld in het eerste lid, 1° en 2°, kan het vergunningverlenende bestuursorgaan de vergunning toch afleveren, wanneer het van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de goede ruimtelijke ordening gewaarborgd kan worden door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van het opleggen van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen. Die voorwaarden kunnen niet dienen om de leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen. De voorwaarde dat de ter beoordeling voorgelegde plannen beperkt worden aangepast, kan enkel betrekking hebben op kennelijk bijkomstige zaken, en kan enkel in eerste administratieve aanleg worden opgelegd".

Artikel 4.2.19, § 1 VCRO luidt:

"Onverminderd de voorwaarde van rechtswege in de zin van § 2, kan het vergunningverlenende bestuursorgaan aan een vergunning voorwaarden verbinden.

Voorwaarden zijn voldoende precies. Zij zijn redelijk in verhouding tot de vergunde handelingen.

Zij kunnen worden verwezenlijkt door enig toedoen van de aanvrager.

Zij kunnen de uitvoering van de vergunde handelingen niet afhankelijk maken van een bijkomende beoordeling door de overheid".

Uit deze bepalingen blijkt dat een stedenbouwkundige vergunning die principieel onverenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening, toch kan worden verleend wanneer de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening kan worden gewaarborgd door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorliggende plannen. Hiertoe is wel vereist dat die voorwaarden niet dienen om een leemte van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen, dat de aanpassing van de ter beoordeling voorliggende plannen enkel betrekking heeft op kennelijk bijkomstige zaken en in eerste administratieve aanleg wordt opgelegd en dat de voorwaarden niet worden gekoppeld aan een bijkomende beoordeling door de overheid.

23. Uit het bestreden besluit moet op het eerste gezicht worden afgeleid dat de aanvraag principieel niet verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening wordt geacht. In het bestreden besluit wordt immers uitdrukkelijk gesteld dat de voorgestelde inplanting van de varkensstal vanuit landschappelijk oogpunt minder aanvaardbaar is en dat de aanvraag in haar huidige voorkomen een goede plaatselijke aanleg in het gedrang brengt.

Overeenkomstig de mogelijkheid geboden door de zo-even aangehaalde bepalingen wordt de gevraagde vergunning evenwel verleend. Daartoe bevat het bestreden besluit onder meer de voorwaarde dat in samenspraak en mits goedkeuring door de gemeentelijke overheid een landschapsintegratieplan wordt opgemaakt, dat dit plan, en vooral de erin voorziene aanplant, binnen het eerste plantseizoen na de voltooiing van de ruwbouwwerken wordt uitgevoerd en dat de beplanting nadien verder in stand wordt gehouden.

Op het eerste gezicht voldoet die voorwaarde evenwel niet aan de vereisten van de zo-even aangehaalde bepalingen.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat bij het aanvraagdossier geen landschapsintegratieplan werd bijgevoegd. De voorwaarde betreffende het opmaken van dat plan lijkt derhalve neer te komen op een wijziging van de plannen, in die zin dat de plannen moeten worden vervolledigd met een landschapsintegratieplan. Uit de bevindingen in het bestreden besluit met betrekking tot de verenigbaarheid met goede plaatselijke aanleg kan op het eerste gezicht worden opgemaakt dat het landschapsintegratieplan een wezenlijke voorwaarde vormt voor de gunstige beoordeling van deze verenigbaarheid en dat de bestreden vergunning bijgevolg niet kon worden verleend zonder dit landschapsintegratieplan. Op het eerste gezicht kan de integratie van de gevraagde constructie in de omgeving slechts gunstig worden beoordeeld na een aanpassing van de initiële plannen, gebaseerd op een evaluatie van het landschapsintegratieplan.

In het licht van die omstandigheden lijkt de aanpassing van de plannen geen betrekking te hebben op bijkomstige zaken, in tegenstelling tot wat de verwerende partij voorhoudt, maar veeleer op een essentieel gegeven van de aanvraag, die bovendien niet als een voorwaarde werd opgelegd in eerste administratieve aanleg. Het feit dat de aanvrager van in het begin heeft voorgesteld om tot landschappelijke integratie over te gaan, zoals de verwerende partij betoogt, doet geen afbreuk aan deze conclusie.

Vermits het landschapsintegratieplan moet worden opgemaakt in samenspraak met de gemeentelijke overheid en door haar moet worden goedgekeurd, lijkt de betwiste voorwaarde bovendien in te druisen tegen artikel 4.2.19, § 1, laatste lid van de VCRO.

24. Uit de combinatie van artikel 3, artikel 8, vijfde lid en artikel 11, § 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen, blijkt dat de onder meer in artikel 3, § 1 van voornoemd besluit vermelde aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning moeten worden onderworpen aan een openbaar onderzoek, dat iedereen gedurende de periode van het openbaar onderzoek bezwaren of opmerkingen in verband met het ontwerp schriftelijk ter kennis kan brengen van het college van burgemeester en schepenen en dat de vergunningverlenende overheid zich over de ingediende bezwaren en opmerkingen dient uit te spreken.

Deze openbaarmaking is voorgeschreven, eensdeels, om degenen die bezwaren zouden hebben tegen de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning de mogelijkheid te bieden hun bezwaren en opmerkingen te doen gelden, anderdeels, om aan de bevoegde overheden de nodige inlichtingen en gegevens te verstrekken opdat zij met kennis van zaken zouden kunnen oordelen. De formaliteit van het openbaar onderzoek is dan ook een substantiële pleegvorm.

Op straffe van anders de waarborgen die de voornoemde reglementaire procedure van openbaarmaking aan de belanghebbende derden biedt volkomen te negeren, wordt deze substantiële pleegvorm miskend indien, na de formaliteit van het openbaar onderzoek, aan de aanvraag essentiële elementen worden toegevoegd die niet aan de formaliteit van het openbaar onderzoek zijn onderworpen geweest en die als grondslag hebben gediend voor het advies van de gemachtigde ambtenaar en voor het nemen van de beslissing over de aanvraag.

25. Het wordt niet betwist dat de betrokken aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning krachtens artikel 3, § 1 van het voornoemde besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 aan een openbaar onderzoek moest worden onderworpen.

Te dezen werd het openbaar onderzoek georganiseerd van 5 februari 2008 tot en met 6 maart 2008.

In zitting van 25 augustus 2008 heeft het college van burgemeester en schepenen de ingediende bezwaarschriften onderzocht en beoordeeld.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat het landschapsintegratieplan werd opgemaakt op 12 maart 2009.

26. De bestreden stedenbouwkundige vergunning wordt verleend

> "op voorwaarde dat er gebruik wordt gemaakt van aangepaste bouwmaterialen en kleuren. De voorziene grijze golfplaten op het dak en de geprofileerde groene staalplaten op de gevels moeten vervangen worden door zwarte golf- en geprofileerde staalplaten. De silo's dienen een grijze kleur te krijgen in overeenstemming met de voorziene grijze betonpanelen voor de gevelafwerking. Tevens dient een landschapsintegratieplan te worden opgemaakt in samenspraak met en mits goedkeuring door de gemeentelijke overheid en dit plan en vooral de erin voorziene aanplant dient binnen het eerste plantseizoen na de voltooiing van de ruwbouwwerken te worden uitgevoerd en de beplanting moet nadien verder in stand worden gehouden".

Uit de voormelde voorwaarde moet op het eerste gezicht worden afgeleid dat het bedoelde landschapsintegratieplan een essentieel onderdeel van de bestreden stedenbouwkundige vergunning uitmaakt, zonder hetwelk de vergunning niet kon worden verleend. Het landschapsintegratieplan had derhalve op het eerste gezicht aan een openbaar onderzoek moeten worden onderworpen, teneinde iedereen de mogelijkheid te bieden om kennis te nemen van de in dat plan voorgestelde maatregelen, en om daarover eventueel opmerkingen en bezwaren te formuleren.

Door het niet onderwerpen van het landschapsintegratieplan aan een openbaar onderzoek lijkt dit substantiële vormvereiste bijgevolg te zijn geschonden.

27. Het eerste middel is in al zijn onderdelen ernstig.

B. Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Standpunt van de partijen

28. Met betrekking tot het moeilijk te herstellen ernstig nadeel, verwijst de eerste verzoekende partij naar het waardevolle en uitzonderlijke karakter van de natuur- en landschapswaarden in de onmiddellijke en ruimere omgeving van de geplande varkensstal. Ze stelt dat de geplande constructie gelegen is in een hollewegenlandschap dat als relictzone is aangewezen in de landschapsatlas. De aanwezige holle wegen vormen waardevolle biologische ecotopen. De betrokken percelen liggen in de onmiddellijke nabijheid van een als monument beschermde site met een historische lindeboom en een kruispunt van vijf kasseiwegen. De geplande constructie is tevens gelegen in een kerngebied voor akkervogels als de grauwe gors en de geelgors. Verder wijst ze op de aanwezigheid van wilde hamsters in de onmiddellijke nabijheid van de betrokken percelen. Ze voert aan dat ze zich

steeds heeft ingezet voor het behoud van de betrokken locatie en dat ze naar aanleiding van de geplande varkensstal zeer specifieke acties heeft ontplooid met betrekking tot het getroffen leefmilieu, vermits de aanvraag een ingrijpende impact heeft op haar statutair doel. Voorts wijst ze op het risico op verstoring van de akkernatuur, zoals de akkervogels en de wilde hamsters, door de aanleg van de betrokken varkensstal, alsook door de geluidshinder die de aanleg met zich zal meebrengen. De bestreden vergunning bedreigt het resultaat van alle door haar geleverde inspanningen op het vlak van natuurbehoud, -beheer en -ontwikkeling.

Vanuit natuurrecreatief en educatief oogpunt betekent de gevraagde constructie een ernstige aanslag op de belevingswaarde van het gebied, wat een belangrijk aangrijpingspunt is voor het organiseren van allerlei publieksgerichte activiteiten. De aantasting van de belevingswaarde heeft tevens een onmiddellijke weerslag op haar reputatie. Vermits haar statutair doel gericht is op de totaliteit van het landschap en de kwaliteit van de biodiversiteit en de belevingswaarde in de betrokken regio, is er een voldoende geïndividualiseerd verband met het ingeroepen nadeel.

29. De tweede verzoeker argumenteert met betrekking tot het moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat zijn woonkwaliteit ernstig zal worden aangetast. Vanuit zijn eigendom heeft hij een waardevol wijds en panoramisch uitzicht dat onherroepelijk zou verdwijnen door de inplanting van de betrokken varkensstal. Het landschapsintegratieplan doet daaraan geen afbreuk. Hij kon zich niet verwachten aan de inplanting van een grootschalig veeteeltbedrijf in deze open ruimte. Bovendien zal hij eveneens geurhinder en geluidshinder van de transporten van en naar de inrichting ervaren.

30. Wat betreft het moeilijk te herstellen ernstig nadeel in hoofde van de eerste verzoekende partij repliceert de verwerende partij dat de eerste verzoekende partij uitgaat van evidenties en zekerheden, zonder concreet aan te geven in welke mate welk nadeel zou worden geleden door de uitvoering van de bestreden beslissing. De loutere naam en faam van een vereniging heeft op zich niet tot gevolg dat elke administratiefrechtelijke beslissing in haar nadeel haar imago schaadt. In het andere geval zou die vereniging immers steeds per definitie over een moeilijk te herstellen ernstig nadeel beschikken.

Voor wat betreft het moeilijk te herstellen ernstig nadeel in hoofde van de tweede verzoeker stelt de verwerende partij dat de betrokken constructie gelegen is in agrarisch gebied, zodat de schoonheidswaarde van het landschap niet de speciale bescherming geniet als in landschappelijk waardevol agrarisch gebied

en enkel de hinder die de perken te buiten gaat van wat men in een agrarisch gebied mag verwachten de verzoeker een ernstig nadeel kan verschaffen. Door het landschapsintegratieplan af te doen als een lapmiddel, toont de eerste verzoeker geen ernstig visueel nadeel aan. Bovendien maakt de verzoeker die op 350 meter van de gevraagde constructie woont, daardoor alleen nog niet aannemelijk dat hij een ernstig visueel nadeel lijdt.

Beoordeling

31. Wat betreft het moeilijk te herstellen ernstig nadeel in hoofde van de eerste verzoekende partij moet worden vastgesteld dat zij op een concrete en onderbouwde wijze aannemelijk maakt dat het bestreden besluit een negatieve impact zal hebben op de aanwezige natuur- en landschapswaarden. Het betrokken gebied is immers in de landschapsatlas aangewezen als relictzone en de geplande varkensstal ligt in de onmiddellijke nabijheid van een site die bij ministerieel besluit van 16 juni 2009 werd opgenomen op een ontwerplijst van als monument te beschermen houtig erfgoed in Vlaams-Brabant. Ze maakt verder aannemelijk dat in het gebied waardevolle ecotopen aanwezig zijn, dat het ook voor bepaalde diersoorten een waardevol gebied betreft en dat deze ecotopen en diersoorten door de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit bedreigd worden en mogelijk zelfs zullen verdwijnen in het betrokken gebied, hetgeen als een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan worden beschouwd.

32. Ook in hoofde van de tweede verzoeker lijkt de bestreden beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel te creëren, dat vooral bestaat uit visuele hinder. Uit het voorgelegde fotomateriaal kan worden opgemaakt dat het thans nog grotendeels ongeschonden uitzicht over open landschap in beduidende mate zal worden aangetast door de inplanting van de betrokken stal. Deze visuele verstoring van het bestaande open landschap vormt een voldoende ernstig karakter om als moeilijk te herstellen ernstig nadeel te kunnen worden aanvaard. De maatregelen die in het landschapsintegratieplan werden uitgewerkt, met name de aanleg van beplanting aan de zijkanten van de stal, doen geen afbreuk aan deze vaststelling.

33. Hieruit volgt dat voldaan is aan de bij artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgelegde voorwaarden om de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing te kunnen bevelen.

BESLISSING

De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van 12 oktober 2009 van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport, houdende, enerzijds, inwilliging van het beroep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar tegen het besluit van 20 januari 2009 van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant en, anderzijds, afgifte van de voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning tot het bouwen van een nieuwe varkensstal voor ongeveer 1050 dieren op een terrein gelegen aan de Overhemstraat te Hoegaarden, kadastraal bekend sectie B, nrs. 93 en 94/a.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zes april 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jeroen Van Nieuwenhove, staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door
Greta Scheveneels, griffier.

De griffier **De voorzitter**

Greta Scheveneels **Jeroen Van Nieuwenhove**