



Agrarische ontwikkeling in LWAG: 'You can get it if you really want'

RvVb 16 maart 2023, nr. RvVb-A-2223-0645, Vandewiele

'Alles van waarde is weerloos', prijkt als leuze aan de gevel van het bekende muziek- en theatercafé Trefpunt aan het Walter De Buckplein bij Sint-Jacobs in hartje Gent. Het is een dichtregel afkomstig van de bekende Nederlandse dichter Lucebert (1924-1994).

De regel is nochtans niet onverkort van toepassing in het Vlaamse omgevings- en ruimtelijkeordeningsrecht. Zo is het in de landschappelijk waardevolle agrarische gebieden (LWAG) van de gewestplannen al lange tijd bijzonder moeilijk om agrarische ontwikkelingen vergund te krijgen, omdat er in de rechtspraak vaak wordt van uitgegaan dat nieuwe bebouwing afbreuk doet aan de schoonheidswaarde van het landschap. Het doet sommigen de vraag stellen of de lat in de rechtspraak niet dermate hoog wordt gelegd dat er niemand meer over kan.¹ In een recent arrest maakt de Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb) duidelijk dat zone-eigen agrarische activiteiten in principe niet verboden kunnen worden in LWAG. Het is dan wel aan de vergunningverlenende overheid om de nodige aandacht te besteden aan de esthetische toets en die voldoende te onderbouwen.

Eerder berichtten we in *STORM* reeds over een bessenkwekerij in Beernem in de provincie West-Vlaanderen. Het bedrijf bevindt zich in landschappelijk waardevol gebied, op de grens met een woongebied met landelijk karakter. Nadat twee vergunningsaanvragen eerst op niets uitdraaiden, wordt in 2017 een nieuwe aanvraag ingediend voor een landbouwbedrijf met woning en tijdelijke huisvesting voor seizoenarbeiders.

De omgevingsvergunning die de deputatie van de provincie West-Vlaanderen

in graad van bestuurlijk beroep toekent wordt door de RvVb vernietigd met een arrest van 18 februari 2020. De Raad oordeelt dat het vergunningsbesluit onvoldoende motiveerde waarom de aanvraag verenigbaar was met de schoonheidswaarde van het landschap.² In de vergunningsprocedure die daarop wordt hernomen besluit de deputatie begin januari 2022 opnieuw de vergunning te verlenen.³ En ditmaal wordt de doorgevoerde esthetische toets in het hier besproken arrest door de RvVb wel aanvaardbaar geacht.⁴

- 1 X, "Kan de boer nog voortploegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied?", *TOO* 2014, 595.
- 2 RvVb 18 februari 2020, nr. RvVb-A-1920-0561, Vandewiele, met commentaar F. SEBREGHTS en P.-J. VAN DE WEYER, "LWAG – kijken mag, aankomen ... ook!", *STORM* 2020/2, bijdrage 15.
- 3 Het is daarbij opmerkelijk dat de POA in het dossier een ongunstig advies uitbracht, kennelijk in de overtuiging dat het vernietigingsarrest van de RvVb van 18 februari 2020 tot gevolg had dat de esthetische toets niet positief kon worden geëvalueerd.
- 4 Wat overigens niet belet dat de vergunning alsnog wordt vernietigd wegens een onzorgvuldige beoordeling van de mobiliteit in het kader van de goede ruimtelijke ordening.



Over smaken en kleuren mag – nee, moét – worden getwist

Het landschappelijk waardevol gebied is als bestemmingscategorie een eerder vreemd beestje. De esthetische toets maakt in wezen onderdeel uit van de beoordeling van elke aanvraag voor stedenbouwkundige handelingen, in het kader van de inschatting van de overeenstemming van het project met de inrichtingsvoorschriften en/of de goede ruimtelijke ordening. Binnen de landschappelijk waardevolle gebieden gebeurt de esthetische toets evenwel reeds in de allereerste stap, bij de beoordeling van de bestemmingsconformiteit.⁵ Artikel 15.4.6.1 van het Inrichtingsbesluit voorziet dat in landschappelijk waardevolle gebieden alle handelingen en werken kunnen worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, voor

zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen.

Zoals de RvVb in het hier besproken arrest nogmaals bevestigt, verhindert de overdruk van een agrarisch gebied als ‘landschappelijk waardevol’ op zich niet dat hier ontwikkelingen plaatsgrijpen die verenigbaar zijn met de onderliggende bestemming als agrarisch gebied.⁶ Elke aanvraag in landschappelijk waardevol agrarisch gebied moet evenwel worden getoetst op basis van een tweevoudig criterium:

- een planologisch criterium waarbij de vergunningverlenende overheid controleert of de aanvraag in overeenstemming is met de bestemming als agrarisch gebied;
- een esthetisch criterium waarbij wordt nagegaan of de gewenste ontwikkeling de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengt.

Er is daarbij geen sprake van een rangorde tussen de planologische toets en de esthetische toets.⁷ In het besproken arrest voegt de RvVb daar nog – in eerder cryptische bewoordingen – aan toe dat de afwezigheid van rangorde echter *‘niet tot gevolg (kan) hebben dat een zone-eigen activiteit zoals het kweken van bessen verboden wordt* en dat *‘het*

5 Hoewel het gaat om een aspect van de bestemming aanvaardt de RvVb wel dat de beoordeling van de verenigbaarheid met de schoonheidswaarde van het landschap gebeurt onder de titel van de goede ruimtelijke ordening (zie bv. RvVb 28 april 2022, nr. RvVb-A-2122-0701, Bols).

6 Het betreft vaste rechtspraak, zie bv. ook RvVb 31 maart 2022, nr. RvVb-A-2122-0607, leidend ambtenaar departement omgeving.

7 Zie ook RvVb 3 februari 2022, nr. RvVb-A-2122-0445, Dequeeker.

Landschappelijk waardevol is geen synoniem van bouwvrij.

esthetisch criterium (...) niet zo begrepen (kan) worden'.

De rechtspraak stelt wel duidelijke eisen aan de benodigde motivering op het punt van de landschappelijke inpassing. Dat is op zich nog niet problematisch. De vraag is eerder of de RvVb de lat niet te hoog legt en soms niet overgaat tot een eigen (te strenge) beoordeling van het esthetisch criterium.

Wie mag er twisten? En wie heeft het laatste woord?

Traditioneel wordt aangenomen dat de beoordeling van het planologisch-esthetisch criterium uitdrukking geeft aan een discretionaire bestuursbevoegdheid, waarbij de rechter zich niet in de plaats van de vergunningverlenende overheid kan/mag stellen. Het komt een rechter in het kader van de uitoefening van zijn wettigheidstoets enkel toe om na te gaan of de overheid haar (ruime) appreciatiebevoegdheid op wettige wijze heeft uitgeoefend, of ze tot een correcte beoordeling is overgegaan, en of ze op grond daarvan niet kennelijk onredelijk heeft beslist.⁸

In een opmerkelijk arrest van 16 juni 2022 heeft de RvVb hier evenwel een nuance op aangebracht. De RvVb oordeelt in het arrest dat het vergunningverlenend bestuursorgaan bij de beoordeling van de planologische verenigbaarheid – waarvan het in LWAG

te bekijken esthetisch criterium deel uitmaakt – niet over een appreciatiebevoegdheid beschikt. De overheid kan enkel nagaan of het aangevraagde de schoonheidswaarde van het landschap al dan niet in het gedrang brengt en dient hiervoor de feitelijke en concrete elementen van het dossier te beoordelen. Hiermee onderscheidt deze beoordeling zich, aldus de RvVb, van de beoordeling van de ruimtelijke inpasbaarheid vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening.⁹

Vermoedelijk gaat het hier niet om een tegenstrijdigheid in de rechtspraak, maar eerder om een verschillend gebruik in terminologie waarbij de RvVb in het arrest van 16 juni 2022 wenste aan te geven dat er geen sprake is van een *beleidsvrijheid* zoals die er wel is bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening. Het Inrichtingsbesluit is immers duidelijk: vanaf het moment dat de schoonheidswaarde van het landschap in gevaar wordt gebracht is een ontwikkeling niet mogelijk. Behoudens toegelaten afwijkingen heeft de overheid in dat geval geen manoeuvreerruimte. Tegelijkertijd lijkt wel duidelijk dat de vergunningverlenende overheid over een *beoordelingsruimte* beschikt bij het concreet evalueren van de schoonheidswaarde van een landschap. Dit vergt immers noodzakelijkerwijze een appreciatie die toch in de eerste plaats aan de betrokken overheid lijkt te moeten toekomen.¹⁰

Het hier besproken arrest over de besenkwekerij in Beernem vormt een bevestiging dat de bal op dit vlak nog steeds in het kamp van de vergunningverlenende overheid ligt. De RvVb gaat niet over tot een eigen invulling van de schoon-

heidswaarde van het betrokken landschap, maar controleert de motivering van de vergunningverlenende overheid.

Why, tell me why

Traditioneel deelt de RvVb het te voeren onderzoek naar de verenigbaarheid met het esthetisch criterium op in drie deelvragen: (i) eerst moeten de kenmerken van het landschap worden vastgesteld, (ii) vervolgens moeten de specifieke kenmerken van de aanvraag worden bekeken, en (iii) uiteindelijk moeten beide met elkaar worden geconfronteerd (past de aanvraag zich in het landschap in?).¹¹

(i) Het is allereerst aan de overheid om de schoonheidswaarde van het aangeduide landschap te karakteriseren: betreft het een open landschap of een gecompartmenteerd landschap? Uit wat bestaat de compartimentering...? Daarbij kan een vergunningverlenende overheid zich niet beperken tot één perspectief, maar moet de omgeving integraal worden beschouwd.¹² Tegelijkertijd kunnen in principe geen

8 Zie in dezelfde zin o.m. RvVb 2 december 2021, nr. RvVb-A-2122-0255, nv Pollo; RvVb 28 april 2022, nr. RvVb-A-2122-0701, Bols; RvVb 27 oktober 2022, nr. RvVb-A-2223-0157, Vercaemst.

9 RvVb 16 juni 2022, nr. RvVb-A-2122-0868, nv W-Kracht.

10 Zie over het onderscheid tussen beleidsvrijheid en beoordelingsruimte P.-J. VAN DE WEYER, *De rechterlijke toetsing van bestuursrechtelijke handelingen. De invloed van de vereiste van volle rechtsmacht in de zin van artikel 6 EVRM*, Antwerpen, Intersentia, 2020, 193 e.v.

11 RvVb 27 oktober 2022, nr. RvVb-A-2223-0157, Vercaemst.

12 RvVb 19 januari 2023, nr. RvVb-A-2223-0456, leidend ambtenaar departement omgeving.



© Adobe Stock

constructies in overweging worden genomen die zich buiten het bestemmingsgebied bevinden.¹³

Een tegenstrijdige motivering, waarbij enerzijds wordt aangegeven dat er sprake is van een nagenoeg ongerept open gebied en anderzijds wordt gesteld dat er in de onmiddellijke omgeving reeds een aantal constructies aanwezig zijn, getuigt niet van een zorgvuldig onderzoek.¹⁴ Ook een motivering dat een aantasting 'niet overdreven' is, overleeft de rechterlijke toetsing niet.¹⁵

Het argument dat een gebied reeds is aangetast door bebouwing kan niet worden gebruikt om een nieuwe ontwikkeling te vergoelijken¹⁶ en dat is evenmin het geval voor het feit dat er voorheen op de site reeds een constructie aanwezig was met een grotere schaal en impact op het gebied dan het nieuwe project.¹⁷ Een gewestplanbestemming is immers

tevens toekomstgericht.¹⁸ Tegelijkertijd wordt in een minderheid van de gevallen toch aanvaard dat een vergunningverlenende overheid in haar beoordeling verwijst naar de reeds bestaande ingrepen in het landschap.¹⁹ Dit is trouwens tevens het geval in het besproken arrest (zie verder). Weliswaar zou het reeds aangetast zijn van een landschappelijk waardevol gebied niet als motief kunnen dienen voor nieuwe bebouwing, maar kan dit wel als element worden betrokken bij de concrete beoordeling van de impact van een constructie op het landschap.²⁰

Deze nuance lijkt echter niet te volstaan om de tegenspraak in de rechtspraak te verklaren. Het is te betreuren dat hiervoor geen nadere motivering wordt geboden.

(ii) Het voorwerp van de aanvraag moet logischerwijze sowieso wor-

13 RvVb 29 september 2022, nr. RvVb-A-2223-0079, Vervoort.

14 RvVb 27 oktober 2022, nr. RvVb-A-2223-0157, Vercaemst.

15 RvVb 2 juni 2022, nr. RvVb-A-2122-0805, vzw Commissie voor Behoud, Beheer en Ontwikkeling van de Natuur in de Vogelzangbeekvallei en Deschepper. Hoewel in een andere zaak geen probleem werd gemaakt van een motivering die erin bestond dat de lokale transparantie van een landschap 'slechts beperkt' werd beïnvloed (RvVb 28 april 2022, nr. RvVb-A-2122-0700, Pluym).

16 Zie o.m. RvVb 2 juni 2022, nr. RvVb-A-2122-0789, leidend ambtenaar departement omgeving; RvVb 2 juni 2022, nr. RvVb-A-2122-0805, vzw Commissie voor Behoud, Beheer en Ontwikkeling van de Natuur in de Vogelzangbeekvallei en Deschepper; RvVb 27 oktober 2022, nr. RvVb-A-2223-0157, Vercaemst.

17 RvVb 27 oktober 2022, nr. RvVb-A-2223-0157, Vercaemst.

18 RvVb 3 februari 2022, nr. RvVb-A-2122-0445, Dequeecker.

19 RvVb 28 april 2022, nr. RvVb-A-2122-0701, Bols; RvVb 22 september 2022, nr. RvVb-A-2223-0058, vzw Milieufrent Omer Wattez.

20 RvVb 28 april 2022, nr. RvVb-A-2122-0700, Pluym.

den besproken in het over de aanvraag te nemen besluit. Gelet op de ligging in LWAG moet dit dan gebeuren met bijzondere aandacht voor de plaatsing en de omvang van het project, en het uitzicht en het voorkomen van de constructies die er deel van uitmaken.

(iii) Uiteindelijk dient de vergunningverlenende overheid na te gaan of het voorwerp van de aanvraag de geïdentificeerde schoonheidswaarden niet aantast. Daarbij kan niet enkel worden gefocust op het betrokken perceel. De aanvraag moet worden getoetst aan de landschapelijke waarde van de (ruimere) omgeving.²¹ Het feit dat de aanvraag uitgaat van een al geruime tijd ter plaatse gevestigd landbouwbedrijf is nietszeggend.²²

De inpassing in het landschap kan niet worden gerechtvaardigd door het voorzien van visuele buffers. De verplichte aanleg van visuele groenbuffers vormt volgens een vaste rechtspraak van de Raad van State (RvS) en de RvVb net een bevestiging dat een gewenste ontwikkeling de schoonheidswaarde van het landschap miskent of dreigt te miskennen.²³ Tegelijkertijd hoeft de aanleg van een groenscherm echter niet noodzakelijk te betekenen dat een aanvraag onverenigbaar is met het landschap.²⁴

Ook het feit dat bebouwing wordt geclusterd kan op zich niet verantwoord worden dat deze per definitie verenigbaar is met de bestemming als LWAG.²⁵ Evenmin volstaat het om vast te stellen dat een nieuw op te richten gebouw 'kwaliteitsvol' is en aansluit bij bestaande bedrijfsgebouwen,²⁶

noch dat een constructie gemakkelijk kan worden verwijderd.²⁷ Ook het feit dat de oppervlakte en hoogte van een constructie bescheiden zijn in verhouding tot de omvang van het perceel, of dat een constructie wordt ingeplant aan de rand van een perceel is niet pertinent,²⁸ noch de omstandigheid dat de bebouwde oppervlakte sterk wordt gereduceerd in vergelijking met de bestaande toestand.²⁹

Terug naar de Beernemse bessen

De kwaliteit van elk bestuursbesluit ligt in de degelijke motivering ervan. De RvVb oefent daarop toezicht uit. Het moge onderhand duidelijk zijn dat standaardoverwegingen zelden of nooit genade vinden. Dit dwingt aanvragers en vergunningverlenende overheden om bewuster om te gaan met het in kaart brengen van de elementen die bepalend kunnen zijn voor een landschapelijk waardevol gebied. Soms is dit een leerproces, zoals in het dossier van de bessenkweker in Beernem.

Waar de deputatie zich op het vlak van de esthetische beoordeling in het eerdere, op dit punt in 2020 vernietigde vergunningsbesluit nog beperkte tot twee bescheiden alinea's, bestrijkt de motivering in het herstelbesluit van begin januari 2022 meerdere bladzijden. De kenmerken van het landschap worden omstandiger omschreven, is ook het oordeel van de RvVb. Daarbij kon de deputatie – zich daarvoor steunend op nieuw fotomateriaal van de aanvrager – oordelen dat het bestaan van een zogezegd open landschap diende te worden genuanceerd. Vastgesteld wordt dat het landschap gecompartmenteerd

is en wordt doorsneden door hagen en heggen en wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van fruitbomen. De aanvraag past zich op die manier in het rastervormig patroon van het gebied in.

Waar de deputatie in het eerder vernietigde vergunningsbesluit nog sterk steunde op de visuele barrièrewerking van de aan te planten hagen – in aansluiting op het bestaande hagenpatroon – was dit in het herstelbesluit niet langer het geval. De deputatie kon zich volgens de RvVb wel steunen op het feit dat de rechthoekige vorm van het gebouw aansluit bij de compartimentering in het landschap, en op de vaststelling dat de bouwhoogte en bouwlagen, het materiaalgebruik en het alternerende ritme van gevels en hout visueel aansluiten bij (het ritme van) de loofbomen in een nabije dreef.

21 RvVb 5 augustus 2021, nr. RvVb-A-2021-1245, Vanderkerken.

22 RvVb 2 juni 2022, nr. RvVb-A-2122-0805, vzw Commissie voor Behoud, Beheer en Ontwikkeling van de Natuur in de Vogelzangbeekvallei en Deschepper.

23 O.a. RvS 23 januari 1998, nr. 71.049, Algoet; RvS 17 maart 2015, nr. 230.563, Cuyle; RvVb 19 april 2011, nr. A/2011/0044; RvVb 30 mei 2017, nr. RvVb/A/1617/0893, Dhondt en Degroote; RvVb 27 oktober 2022, nr. RvVb-A-2223-0157, Vercaemst.

24 RvVb 5 augustus 2021, nr. RvVb-A-2021-1245, Vanderkerken; RvVb 3 november 2022, nr. RvVb-A-2223-0213, Hameler.

25 RvVb 27 oktober 2022, nr. RvVb-A-2223-0157, Vercaemst.

26 RvVb 4 november 2021, nr. RvVb-A-2122-0183, vzw Raldes.

27 RvVb 5 augustus 2021, nr. RvVb-A-2021-1245, Vanderkerken.

28 RvVb 5 augustus 2021, nr. RvVb-A-2021-1245, Vanderkerken.

29 RvVb 3 november 2022, nr. RvVb-A-2223-0213, Hamelers.

Merkwaardig is wel dat de RvVb in het arrest zonder veel schroom en voorbehoud ook verwijst naar de motivering van de deputatie dat het gebied al is aangesneden door andere en zelfs grootschaligere exploitaties en dat de inplanting van het gebouw aan de straatzijde een overgang creëert met bebouwing gelegen in de naastliggende bestemmingszones, zodat geen aantasting te midden van LWAG plaatsvindt. Dit standpunt wijkt toch enigszins af van de dominante stroming in de rechtspraak dat het bestaan van een reeds aangetast landschap geen relevant argument kan zijn om een nieuwe ontwikkeling toe te staan.

‘Niet alles van waarde is weerloos’: pleidooi voor meer transparantie

Het laatste woord over ontwikkelingen in LWAG is duidelijk nog niet gezegd. Bebouwing is in die gebieden niet uitgesloten, maar niet zonder een gedegen onderzoek naar en motivering van de inpasbaarheid in de schoonheidswaarde van het landschap. Minder duidelijk is welke criteria hierbij op pertinente wijze kunnen worden ingeroepen. Het is aan de RvVb om hier explicieter en eenduidiger in te zijn. Een goed gemotiveerd besluit is waardevol, maar een goed gemotiveerd arrest is dat ook. Op die wijze kan ook de inhoudelijke en redactionele kwaliteit van bestuursbeslissingen verder worden verhoogd, wat op zijn beurt zal leiden tot robuustere vergunningsbesluiten. De leuze dat níet alles van waarde weerloos is kan dan ook op dat vlak toepassing vinden.

**Floris Sebreghs en
Pieter-Jan Van de Weyer**

GSJ advocaten