

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 217.159 van 12 januari 2012
in de zaak A. 195.854/VII-37.707.**

In zake : de GEMEENTE ASSE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Lindemans en Thomas Eyskens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Filip Vincke
kantoor houdend te 8580 Avelgem
Kasteelstraat 13
bij wie woonplaats wordt gekozen

Verzoekende partij in tussenkomt :
de VZW VETAS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Filip Rogge en tevens door
advocaat Jan Trap
kantoor houdend te 1700 Dilbeek
Baron R. de Vironlaan 60, bus 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 maart 2010, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 14 januari 2010 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 9 juli 2009, houdende het verlenen aan de BVBA Divetran van de milieuvergunning voor het exploiteren van

een dierencrematorium en hondenkennel, gelegen aan de Jan Tieboutstraat 95 te Asse, gedeeltelijk gegrond worden verklaard en de beroepen beslissing wordt gewijzigd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De verzoekende partij in tussenkomst heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is afgewezen bij beschikking van 6 september 2011.

Adjunct-auditeur Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 december 2011.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Dirk Lindemans en David Lecoque, die loco advocaat Thomas Eyskens verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Filip Vincke, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Dieter Decock 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 BVBA Divetran dient op 6 januari 2009 een milieuvergunningsaanvraag in voor het exploiteren van een dierencrematorium (of verbrandingsinstallatie voor krengen) en een kennel voor maximaal 75 honden, gelegen aan de Jan Tieboutstraat 95 te Asse.

Volgens de bepalingen van het toepasselijke gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, zijn de percelen waarop de inrichting gepland wordt, bestemd tot industriegebied.

3.2. Op 9 juli 2009 verleent de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant de gevraagde vergunning. De vergunning wordt afhankelijk gesteld van de naleving van een aantal bijzondere exploitatievoorwaarden, waaronder :

"Art. 1

Krengen die niet in de inrichting kunnen/mogen gecremeerd worden dienen steeds in de vriezer op -18°C te worden opgeslagen. De opslag van een kring dient beperkt te worden tot maximaal 2 weken.

Art. 2

De exploitant dient een eerste emissiemeting uit te laten voeren binnen een termijn van 3 maanden na ingebruikname van het crematorium conform artikel 5.2.3.Bis.3.8.van Vlarem II. Het resultaat van deze metingen dient ter evaluatie naar de afdeling Milieuvergunningen LNE en de VMM overgezonden te worden en ter kennisgeving aan de deputatie van Vlaams-Brabant.

Art. 3

De akoestische isolatie van de inrichting dient zo uitgevoerd te worden dat de rust van de honden, aanwezig in de kennel, niet gestoord wordt door het bezoek en/of aanlevering of crematie van krengen.

Art. 4

(...).

Art. 5

(...).

Art. 6

In het werkplan dienen volgende zaken extra uitgewerkt te worden :

- (...);
- Alle genomen maatregelen om geluidshinder, afkomstig van de hondenkennel te beperken;
- Alle genomen maatregelen om de rust van de honden niet te storen tijdens de aanlevering en crematie van de krenten.

Art. 7

De crematieoven dient zo ingesteld te worden dat deze, tijdens de werking, niet kan geopend worden alvorens de temperatuur van 850°C behaald is in de oven.

(...)"

3.3. Tegen voormelde beslissing stellen verschillende omwonenden administratief beroep in bij de Vlaamse regering.

3.4. In het kader van de beroepsprocedure adviseert :

- de Vlaamse Milieumaatschappij gunstig ;
- de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij gunstig ;
- de afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid ongunstig; de inrichting wordt wel verenigbaar geacht met de bestemming van het gebied, maar de vereiste buffer ten aanzien van de naastgelegen gebieden wordt ontoereikend bevonden ;
- de dienst Waterlopen "voorlopig" ongunstig ;
- de afdeling Milieuvergunningen voorwaardelijk gunstig; er wordt een bijkomende bijzondere vergunningsvoorwaarde voorgesteld, en het gunstig advies wordt afhankelijk gesteld van een nog te verlenen gunstig advies door het agentschap voor Natuur en Bos ;
- de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie voorwaardelijk gunstig; naast de door de afdeling Milieuvergunningen voorgestelde bijkomende bijzondere vergunningsvoorwaarde, wordt voorgesteld een aangepast plan voor een groenscherm op te leggen, wat tegemoet zou komen aan de bezwaren inzake de buffer in het ongunstige stedenbouwkundig advies.

3.5. Op 14 januari 2010 neemt de Vlaamse minister van Leefmilieu,

Natuur en Cultuur het thans bestreden besluit waarbij de in eerste aanleg verleende milieuvergunning wordt bevestigd, met toevoeging van de door de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie bijkomend voorgestelde bijzondere vergunningsvoorwaarden die als volgt luiden :

"Art. 10

Er wordt een afscherming voorzien zodat de honden niet gestoord worden door het verkeer op de Jan Tieboutstraat en door de wagens die het terrein op en afrijden.

De transporten voor de aanlevering van krenge blijven langs de zijde van het crematorium en rijden niet voorbij de buitenzones van de honden.

Het voederen van de honden gebeurt steeds binnen. Rumoerige honden worden naar het binnenverblijf gebracht.

Deze maatregelen worden mee opgenomen in het voormelde werkplan.

Art. 11

De concrete uitvoering van het groenscherm moet gebeuren conform het 'Inplantingsplan met detailopbouw van groenscherm' van 19 november 2009".

Het bestreden besluit steunt onder meer op de volgende motieven :

"Gelet op de ligging van de inrichting in een industriegebied volgens het gewestplan 'Halle-Vilvoorde-Asse', vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 maart 1977;

Gelet op het feit dat de inrichting gelegen is op de grens met agrarisch gebied en op een afstand van :

- circa 100 m van een woongebied ander dan een woongebied met landelijk karakter ;

(...);

Overwegende dat een dierencrematorium kan gezien worden als een verwerkend bedrijf waar de destructie en verwerking van krenge/kadavers of stoffelijke overschotten van dieren gebeurt; dat de indeling van het gebouw en het verwerkingsproces (opslag in koelcellen, verbrandingsoven,...) industrieel van aard zijn; dat net zoals bij afvalverwerkingsbedrijven het verwerkingsproces bij een crematorium erop gericht is om als eindproduct een zo klein mogelijk restproduct over te houden door middel van industriële processen; dat de aanvraag dan ook, zeker wat het crematorium betreft, ontegensprekelijk een industrieel karakter heeft; dat deze inrichting niet behoort tot de normale uitrusting van enig ander gebied van het gewestplan en wegens de aard van de activiteiten moet afgezonderd worden ;

Overwegende dat wat de kennel betreft de exploitant telefonisch liet weten dat de aanvraag geen fokkerij betreft maar een asiel; dat in een latere fase ook een hondenpension zou voorzien worden; dat een dierenasiel of hondenpension van enige omvang vanuit stedenbouwkundig oogpunt in de regel beschouwd wordt als een kleine of middelgrote onderneming; dat ze dus kan ondergebracht worden in een gebied voor kleine en middelgrote

ondernemingen; dat dergelijk gebied een nadere aanwijzing is voor industriegebied;

(...);

Overwegende dat de exploitatie van de inrichting vanuit stedenbouwkundig en ruimtelijk oogpunt verenigbaar is met de toepasselijke ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften;

(...);

Overwegende dat het hoofddoel van de onderhavige aanvraag de uitbating betreft van een dierencrematorium en een hondenkennel met plaatsen voor maximaal 75 honden; dat ten behoeve hiervan ook een koelinstallatie, een waterzuiveringsinstallatie, een reinigingsinrichting en de stalling van maximaal 20 bedrijfsvoertuigen worden aangevraagd;

Overwegende dat op de inrichting ook een 30-tal poezen kunnen verblijven, maar dat deze activiteit niet is ingedeeld;

(...);

Overwegende dat er alleen huisdierkrenge met een maximaal gewicht van 100 kg en met maximale afmetingen van 80 cm x 70 cm x 40 cm zullen aanvaard worden; dat deze afkomstig zijn van dierenartspraktijken, particulieren, kwekerijen en dierenasielen;

Overwegende dat de krenge zo snel mogelijk na aanlevering gecremeerd zullen worden; dat indien de krenge worden aangeboden buiten de werkingsuren van de crematieoven ze zullen worden opgeslagen in een aparte koelruimte in afwachting van de verbranding;

Overwegende dat de krenge enkel worden aanvaard in polyethyleenzakken, voorzien van het opschrift 'uitsluitend voor verwijdering'; dat deze PE-zakken mee verbrand zullen worden in de crematieoven; dat op die manier vermeden wordt dat het personeel rechtstreeks in contact komt met de overleden dieren;

Overwegende dat de recipiënten gereinigd zullen worden en ontsmet met een door de overheid erkend ontsmettingsmiddel; dat het begrip 'recipiënt' slaat op de bestelwagen zelf, op de kleine containers waarin de dierkrenge bewaard worden of op de karren waarmee de krenge naar de verbrandingsoven worden gereden; dat het volgens de aanvraag zal gaan over maximaal 40 containers en 10 voertuigen per dag;

(...);

Overwegende dat de dode dieren slechts zeer tijdelijk in een koelruimte worden opgeslagen, zodat er niets verandert aan hun structuur; dat de assen van de dode dieren zullen worden afgevoerd via een erkend ophaler;

Overwegende dat er op de inrichting ook een tijdelijke opslag zal gebeuren van krenge die niet in de inrichting zelf gecremeerd mogen worden en toch verkeerdelijk zouden zijn aangeleverd; dat het hier een opslag van maximaal 500 kg krenge betreft die in afwachting van de afvoer naar een erkend verwerker, gedurende maximaal 2 weken ter plaatse zullen bewaard worden in een vriezer; dat deze opslag mee werd vergund in het bestreden besluit; dat hieraan als voorwaarde werd gekoppeld dat de krenge die niet binnen 24 uur naar een verwerker worden afgevoerd in een vriezer op -18°C moeten worden opgeslagen en dit voor een maximale duur van 2 weken;

Overwegende dat er voor de crematie van de huisdieren een crematieoven van het type J400 van het bedrijf Jongenelen Burning systems zal worden geplaatst; dat deze oven zal bestaan uit een primaire verbrandingskamer en een naverbrandingsruimte; dat in de primaire verbrandingskamer het kadaver wordt verast; dat de rook die hierbij vrijkomt in de secundaire kamer wordt naverbrand, zodat de meeste schadelijke stoffen worden vernietigd; dat de maximale belading van deze installatie 400 kg bedraagt; dat volgens de leverancier via een branderregeling de temperatuur in de primaire verbrandingskamer en in de naverbrander respectievelijk rond 750°C en 850°C zullen gehouden worden; dat de rookgassen minimaal 2 seconden zullen verblijven in de naverbrander; dat in het bestreden besluit werd opgelegd dat de crematieoven zo moet worden ingesteld dat deze tijdens de werking niet kan geopend worden alvorens de temperatuur van 850°C behaald is in de oven;

Overwegende dat er voor de crematieoven type J400 van onderhavige aanvraag nog geen emissierapport van een bestaande installatie beschikbaar is; dat de leverancier wel garandeert dat de VLAREM-normen zullen gehaald worden; dat tevens een rapport van emissiemetingen van een gelijkaardige installatie ter beschikking werd gesteld waarbij aan de toepasselijke emissiegrenswaarden werd voldaan; dat het een crematieoven type J100 betrof, voorzien voor een maximale belading van 100 kg, terwijl het gevraagde type J400 het iets grotere model is voor een maximale belading van 400 kg; dat echter de werking van beide installaties volledig gelijklopend is; dat uit deze gegevens kan aangenomen worden dat de beoogde installatie kan voldoen aan de emissiegrenswaarden van artikel 5.2.3bis.3.8 van titel II van het VLAREM;

Overwegende dat in de bestreden beslissing werd opgelegd om binnen de drie maanden na ingebruikname van de installatie emissiemetingen te laten uitvoeren door een erkend deskundige in de discipline lucht voor de parameters die voorzien worden in voormeld artikel; dat het verslag van deze metingen ter evaluatie zal bezorgd worden aan de afdeling Milieuvergunningen en de Vlaamse Milieumaatschappij;

Overwegende dat er geen geurhinder te verwachten valt van de verbranding; dat ter beperking van mogelijke geurhinder tevens voorzien wordt in een gekoelde opslag wanneer de overleden dieren niet onmiddellijk gecremeerd kunnen worden;

Overwegende dat de geluidsbronnen zoals de verbrandingsinstallatie en de koelinstallatie zich binnen in het gebouw zullen bevinden;

Overwegende dat de hondenkennel voor maximaal 75 honden zich aan de oostelijke zijde van de inrichting bevindt; dat deze kennel in een apart gebouw gelegen is ten opzichte van de activiteiten voor de bewaring en crematie van krenge; dat de kennel voorzien zal zijn van akoestische isolatie; dat deze akoestische isolatie zo moet uitgevoerd worden dat de rust van de honden, aanwezig in de kennel, niet gestoord wordt door het bezoek en/of aanlevering of crematie van krenge; dat dit werd opgelegd in het bestreden besluit;

Overwegende dat de buitenzones voor de honden gelegen zijn enerzijds tussen de twee delen van het gebouw in en anderzijds langs de oostelijke zijde van het gebouw; dat deze buitenzones zullen voorzien zijn van omheiningen zodat er geen honden kunnen ontsnappen; dat het gebouw zelf gedeeltelijk als

geluidsbuffer optreedt naar het woongebied toe; dat de honden 's avonds steeds zullen worden binnengezet;

Overwegende dat het blaffen van honden sterk afhankelijk is van de situatie waarin de honden zich bevinden; dat gebeurtenissen zoals het voederen van honden, het benaderen door vreemden en het passeren van verkeer vaak leiden tot een verhoogd blafgedrag; dat door de aanplanting van het voorziene groenscherm kan vermeden worden dat honden onrustig worden door voorbijgangers, die gebruik maken van het naastgelegen wandelpad; dat tevens de bestelwagens zullen aan- en afrijden langs de zijde van het crematorium en bijgevolg niet voorbij de buitenzones van de honden zullen komen; dat het evenwel aangewezen is om langs de noordelijke zijde van de buitenzone een bijkomende afscherming te voorzien zodanig dat de honden geen zicht hebben op het verkeer op de Jan Tieboutstraat en evenmin op de wagens die het terrein oprijden;

Overwegende dat er steeds iemand aanwezig zal zijn om de uitloopterreinen van het hondenverblijf in het oog te houden; dat het op die manier mogelijk is om rumoerige honden te scheiden van de groep en naar het binnenverblijf te brengen; dat bovendien het voederen van de dieren binnen zal gebeuren; dat de honden zich ook binnen bevinden tijdens het reinigen van de buitenzone;

Overwegende dat de motoren van de voertuigen niet stationair mogen draaien zodanig dat er geen hinder voor de omgeving ontstaat;

Overwegende dat er een afwijking gevraagd wordt van artikel 5.2.1.2, §3, van titel II van het VLAREM waarin gesteld wordt dat de normale afvalstoffenafvoer alleen tussen 7h00 en 19h00 mag plaatsvinden; dat de exploitant echter krengen zou willen aanvaarden tot 22h00 via een normale aanvaardingsprocedure; dat immers dierenartsen vaak spreekuur hebben tot 20h00; dat zij vooral in de steden de dieren niet ter plaatse kunnen bewaren en deze nog diezelfde avond willen laten ophalen; dat bijgevolg om hygiënische redenen ook na 19h00 dieren in de koelcel moeten kunnen gelegd worden; dat deze afwijking dan ook werd toegestaan in de bestreden beslissing;

Overwegende dat de exploitant tevens dieren zou willen aanvaarden tussen 22h00 en 7h00 via een speciale procedure en enkel op uitdrukkelijke vraag; dat op die manier kan vermeden worden dat (...) men zich van de krengen ontdoet via sluikstorten; dat de leverancier dan moet aanbellen aan de inrichting; dat er steeds iemand aanwezig zal zijn, aangezien de exploitant naast de inrichting zal wonen; dat er een afgesloten ruimte zal voorzien worden waar het dier kan worden gedeponereerd en waar de nodige documenten kunnen worden ingevuld; dat dit ook slechts sporadisch zal gebeuren; dat de aanvaardingsprocedure van de krengen na 22h00 apart in het werkplan moet beschreven worden; dat hierbij moet vermeld worden dat de krengen binnen het gebouw, in een apart lokaal, worden afgeladen; dat men voor de aanlevering van krengen eveneens niet door het gebouw van de hondenkennel mag passeren; dat onder voorgaande voorwaarden deze afwijking eveneens werd toegestaan in het beroepen besluit;

Overwegende dat met voormelde maatregelen de geluidshinder voor de omgeving tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt;

(...);

Overwegende dat het aantal transportbewegingen geschat wordt op 30 per dag (heen en terug inbegrepen), waarbij gerekend wordt op ongeveer 10 aanleveringen door particulieren of dierenartsen, 1 à 2 aanleveringen door externe ophaaldiensten en 1 à 3 aanleveringen door de eigen ophaaldienst;

Overwegende dat dit een realistische benadering is, aangezien door de ophaaldienst een ronde langs verschillende dierenartsenpraktijken, asielen, kwekerijen uitgevoerd zal worden, wat resulteert in een sterke groepering van de aangeleverde krenten;

Overwegende dat er op het terrein voldoende parkeerplaatsen en manoeuvreerruimte voorzien is;

Overwegende dat, gelet op het voorgaande de verkeershinder tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt".

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord een exceptie van niet-ontvankelijkheid op, gesteund op de dubbele vaststelling dat in het verzoekschrift niet is vermeld dat de verzoekende partij te dezen wordt vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen en dat geen machtigingsbeslissing voorligt vanwege de gemeenteraad.

5. De verzoekende partij repliceert hierop dat geen enkele bepaling vereist dat het orgaan dat optreedt voor een rechtspersoon uitdrukkelijk wordt vermeld noch wordt toegelicht in het verzoekschrift. Bovendien verduidelijkt zij wel degelijk te worden vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen. Met betrekking tot het ontbreken van een machtigingsbeslissing van de gemeenteraad wijst de verzoekende partij erop dat sinds de inwerkingtreding van het gemeentedecreet, dergelijke machtiging niet langer vereist is om in rechte te treden.

Beoordeling

6. Noch de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, noch het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, schrijven voor dat een gemeente in haar verzoekschrift tot nietigverklaring uitdrukkelijk moet vermelden dat zij in rechte wordt vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen.

 In zoverre de verwerende partij doet gelden dat geen machtiging van de gemeenteraad voorligt, gaat zij voorbij aan artikel 193 van het gemeentedecreet. Volgens die bepaling beslist het college van burgemeester en schepenen tot het optreden in rechte namens de gemeente. Een machtiging daartoe van de gemeenteraad is niet vereist.

 De exceptie is ongegrond.

V. Onderzoek van het beroep

Eerste middel

Standpunt van de partijen

7. De verzoekende partij roept in een eerste middel de schending in van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, artikel 17, eerste lid, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, artikel 52, 3°, b), van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning, de artikelen 4.3.1, § 1, a), en 7.4.4, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, de artikelen 7.2 en 8.2.3 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna : inrichtingsbesluit), het

materieel motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel;

"Doordat, de Vlaamse minister overweegt dat de aangevraagde uitbating overeenstemt met de bestemming van een industriegebied, en hierbij de volgende argumenten aanvoert, nl. dat een dierencrematorium een verwerkend industrieel bedrijf is en een dierenasiel en/of -pension in de regel kan worden beschouwd als een kleine of middelgrote onderneming als zijnde een nadere aanwijzing van een industriegebied,

Terwijl, een milieuvergunning slechts kan worden goedgekeurd indien de aangevraagde uitbating niet in strijd is met het gewestplan, zoals moet blijken uit de in de beslissing opgenomen motieven die afdoende, pertinent en correct moeten zijn,

En terwijl, de planologische verenigbaarheid van een dierenasiel en/of -pension moet worden getoetst aan de gewestplanvoorschriften en, indien interpretatie vereist is, worden onderzocht in het licht van de (recentste) rechtspraak van de Raad van State en de recente bestuurlijke evoluties inzake de betekenis en de draagwijdte van deze gewestplanvoorschriften;

En terwijl, een crematorium vanuit planologisch oogpunt niet als een industrieel-productieve activiteit wordt beschouwd, minstens niet zonder op een afdoend gemotiveerde wijze aan te geven waarom een dierencrematorium terzake anders kan en moet worden benaderd dan de wijze waarop het bestuur de menselijke crematoria (vanuit planologisch oogpunt) beoordeelt,

En terwijl, de Vlaamse minister op uitdrukkelijke en afdoende wijze moet verantwoorden waarom het andersluidend advies van het Agentschap RO-Vlaanderen niet in aanmerking worden genomen".

Het middel wordt als volgt toegelicht :

"15. De plannen van aanleg, zoals het gewestplan, hebben een bindende en verordenende kracht. (...)

Een vergunning moet worden geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften van een aanlegplan. (...)

Bij de beoordeling van een milieuvergunningsaanvraag moet worden onderzocht of de gevraagde exploitatie verenigbaar is met de vigerende bestemmingsvoorschriften. Is dit niet het geval, dan moet het bestuur de aanvraag weigeren. (...)

Krachtens art. 7.2. van het Inrichtingsbesluit zijn de industriegebieden bestemd voor de vestiging van industriële of ambachtelijke bedrijven. Zij omvatten een bufferzone. Voor zover zulks in verband met de veiligheid en de goede werking van het bedrijf noodzakelijk is, kunnen ze mede de huisvesting van het bewakingspersoneel omvatten. Tevens worden in deze gebieden complementaire dienstverlenende bedrijven ten behoeve van de andere industriële bedrijven toegelaten, namelijk : bankagentschappen,

benzinestations, transportbedrijven, collectieve restaurants, opslagplaatsen van goederen bestemd voor nationale of internationale verkoop.

Krachtens art. 8.2.3. van het Inrichtingsbesluit kan aan een industriegebied de nadere aanwijzing van een gebied voor ambachtelijke bedrijven en voor kleine en middelgrote ondernemingen, worden gegeven. Deze gebieden zijn mede bestemd voor kleine opslagplaatsen van goederen, gebruikte voertuigen en schroot, met uitzondering van afvalprodukten van schadelijke aard.

16. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen bepalen dat elke eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur, in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat deze afdoende moeten zijn. Uit deze bepalingen volgt dat de daarin bedoelde beslissingen formeel en afdoende moeten gemotiveerd zijn, en dat enkel met de in de bestreden besluiten vermelde redengeving rekening kan worden gehouden om de naleving van deze rechtsplicht te onderzoeken.

Krachtens art. 52, 3°, b) VLAREM I omvat de uitspraak van de minister een gemotiveerde beslissing over de aanspraken en bezwaren die door de indiener(s) van het beroep werden gesteld.

In de mate dat Uw Raad van oordeel is dat art. 52 VLAREM I een minstens even strenge motiveringsplicht bepaalt dan die van de Formele Motiveringswet, steunt het middelonderdeel op de voormelde bepaling van het VLAREM I.

Het zorgvuldigheidsbeginsel kan omschreven worden als een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur dat de overheid verplicht zorgvuldig te werk te gaan bij de (vormelijke) voorbereiding van de beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk geïnventariseerd en gecontroleerd worden, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen (procedurele of formele zorgvuldigheid) en de betrokken belangen zorgvuldig inschat en afweegt, derwijze dat particuliere belangen niet nodeloos geschaad worden (materiële zorgvuldigheid. (...))

17. In de bestreden beslissing wordt tot de planologische conformiteit besloten onder verwijzing naar :

- wat de uitbating van het dierenasiel en/of -pension betreft, zijn vermeend karakter van een kleine of middelgrote onderneming.
- wat de uitbating van het dierencrematorium betreft, zijn aard als een verwerkend bedrijf waar de destructie en verwerking van de krengen/kadavers of stoffelijke overschotten van dieren gebeurt.

Verzoekende partij betwist de overeenstemming met het gewestplanvoorschrift op grond van de volgende argumenten :

- Wat de uitbating van het dierenasiel en/of -pension betreft, is de argumentatie van de minister niet afdoende en onjuist.

Eigenlijk beantwoordt het standpunt van de minister aan de strekking van het antwoord dat de minister van Leefmilieu op de parlementaire vraag nr. 129 dd. 18 juni 2001 heeft geformuleerd. Volgens dit antwoord wordt 'een dierenasiel of hondenpension van enige omvang (...) vanuit stedenbouwkundig oogpunt in de regel beschouwd als een kleine of middelgrote onderneming. Zij kan dus worden ondergebracht in een gebied voor ambachtelijke bedrijven en

voor kleine en middelgrote ondernemingen. Dit standpunt is in overeenstemming met rechtspraak van de Raad van State (arresten nrs. 64.754 en 62.647).'

De minister leest echter zaken in de voormelde arresten die er niet in staan. Bovendien verliest de minister ten onrechte uit het oog dat deze kwestie sinds dit ministerieel antwoord is geëvolueerd.

In het arrest dd. 22 oktober 1996 nr. 62.647, BARREZ, heeft de Raad van State enkel overwogen dat een dierenasiel geen taken van openbaar nut verricht, maar eerder als een kleine of middelgrote dienstverlenende onderneming te beschouwen is die niet thuishoort in een gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen.

De Raad van State heeft dus niet overwogen dat een dierenasiel thuishoort in een industriegebied of een KMO-gebied. Het lijkt er eerder op dat de Raad van State in dit arrest een verwijzing maakte naar een dienstverleningsgebied, als zijnde het gebied waar zo'n asiel kan thuishoren.

Bovendien dateert deze uitspraak uit 1996 en dus uit een periode dat men ervan uitging dat geen bedrijvigheden met winstoogmerk in een gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen wettig kunnen worden uitgeoefend. Van dit inzicht heeft de decreetgever later uitdrukkelijk afstand genomen (zie art. 2 van het decreet dd. 7 mei 2004 houdende de invoering van een artikel 145quinquies DORO, zoals opgeheven door art 48 van het Aanpassings- en aanvullingsdecreet dd. 27 maart 2009, en waarvan de inhoud heden is hernomen in het typevoorschrift van de gebiedscategorie van een gebied voor gemeenschaps- en nutsvoorzieningen (vastgesteld als bijlage bij het besluit dd. 11 april 2008 van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de RUP's)).

In het arrest dd. 25 februari 1997, nr. 64.754, VAN DEN BUSSCHE, heeft de Raad van State overwogen dat een stedenbouwkundige vergunning voor een katten- en hondenpension en -asiel vreemd is aan landbouw en niet thuishoort in een agrarisch gebied. Opnieuw heeft de Raad van State hier niet overwogen dat het thuishoort in een gebied voor KMO-bedrijven, of in een industriegebied.

Het is dus weinig vanzelfsprekend om te stellen dat de loutere vaststelling dat een bepaalde uitbating beantwoordt de omschrijving van een kleine en middelgrote onderneming (...) volstaat opdat de betrokken uitbating in overeenstemming is met de planologische bestemming van een industriegebied.

Minstens heeft de minister ten onrechte de recentere rechtsbronnen uit het oog verloren.

In het arrest d. 21 november 2002, nr. 112.780, LAMOTTE, heeft de Raad van State expliciet geweigerd om stelling in te nemen over de vraag waar een hondenpension thuishoort, nl. :

'3.2.9. Het komt de Vlaamse regering, en niet de Raad van State, toe te bepalen in welk bestemmingsgebied bijvoorbeeld een inrichting voor het houden van honden of katten wel thuishoort, en, meer algemeen, eindelijk klaarheid te scheppen, op de juridisch correcte manier, d.i. door een precisering in het inrichtingsbesluit zelf, omtrent de activiteiten die zij in een agrarisch gebied toelaatbaar acht.'

Deze overweging moet worden begrepen als een antwoord op de bedenking van de in die zaak tussenkomende partij, nl. waar zo'n pension thuishoort indien het niet in een agrarisch gebied thuishoort.

Op grond van dit arrest LAMOTTE is het dus uitgesloten dat de minister in het bestreden besluit op goede gronden een antwoord formuleert dat in de lijn ligt van het voormelde ministeriële antwoord van 2001 en de daarin vermelde rechtspraak, nl. om te stellen dat een dierenpension in een KMO-gebied, en dus ook in een industriegebied, thuishoort.

Alhoewel de Raad van State reeds in 2002 heeft duidelijk gemaakt dat de Vlaamse regering moet bepalen in welk bestemmingsgebied een dierenpension thuishoort, nl. door het Inrichtingsbesluit op dit punt te verduidelijken, heeft zij dit pas in 2008, weze het op een impliciete doch zekere wijze gedaan.

De Vlaamse regering heeft dit gedaan door in het typevoorschrift van de gebiedscategorie van een gebied voor landbouw (vastgesteld als bijlage bij het besluit dd. 11 april 2008 van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de RUP's), te verduidelijken dat een 'dierenasiel, dierenpension, dierenartsenpraktijk, dierenkliniek' een toelaatbare functie in zo'n gebied is.

Als een dierenpension al ergens kan worden vergund dan is het dus in een agrarisch gebied, al dan niet met toepassing van het zgn. clichéringsstelsel van art. 4.4.9 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Voor het overige volstaat de vaststelling dat een honden- en kattenpension een gewone commerciële inrichting zonder enig verband met een industriële activiteit betreft, om tot strijdigheid van deze functie met de bestemming van een industriegebied te besluiten :

Overwegende dat de vergunningsaanvraag betrekking heeft op het 'uitbreiden van een winkelruimte'; dat uit het administratief dossier blijkt dat de kwestieuze werken, zowel het magazijn als de parkeerruimte, enkel ten behoeve van die winkelruimte en dus van een gewone commerciële inrichting zijn uitgevoerd; dat de verzoekende partij geen enkel verband tussen het magazijn en enige industriële activiteit aannemelijk maakt; dat de vergunningsaanvraag met het bestreden besluit derhalve op wettige wijze in strijd met de gewestplanbestemming als industriegebied is bevonden; dat het enige middel ook in die mate ongegrond is, (...)

De functie van het huisdierencrematorium is onverzoenbaar met het bestemmingsgebied van een industriegebied.

Een crematorium betreft een inrichting die thuishoort 'in een gebied voor gemeenschapsvoorziening en openbare nutsvoorziening dat gelocaliseerd is bij voorkeur buiten de woongebieden of daarvan gescheiden door een bufferzone', zo leest men in de omzendbrief dd. 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen.

De minister moet de regels die de Vlaamse regering zichzelf (en zijn ondergeschikte besturen) oplegt, naleven, minstens moet hij motiveren waarom hij van deze regels afwijkt. Dit heeft de minister in geen geval gedaan.

Het gaat daarbij niet op dat de minister een crematorium omschrijft als een productie-eenheid, gericht op de verwerking door verbranding van dierlijke lichamen tot een minimale restfractie. Vanuit stedenbouwkundig oogpunt is er geen onderscheid tussen een crematorium waar menselijke of dierlijke lichamen

worden verbrand. Stedenbouwkundig wordt een crematorium niet beschouwd als een industriële activiteit die thuishoort in een industriegebied.

Minstens blijkt niet op grond van welke motieven de minister meent dat een crematorium voor de verbranding van menselijke lijken niet maar van dierlijke kadavers wel kan worden beschouwd als een productieve eenheid die thuishoort in een industriegebied.

18. Het doet niet terzake dat de aanvrager beweert dat er in het verleden voor een hondenhotel met dierencrematorium, eveneens gelegen in industriegebied, een vergunning, werd verleend. Dit is ook de reden waarom de minister dit argument ook niet in aanmerking neemt.

Het vermeende precedent is niet enkel veel te vaag om na te gaan; het is evenmin mogelijk om na te gaan of het werkelijk om vergelijkbare gevallen gaat. Zelfs indien het om vergelijkbare gevallen gaat, kan verzoekende partij enkel vaststellen dat de inrichting te Lummen ten onrechte werd goedgekeurd en dat zo'n onterechte goedkeuring niet verantwoordt dat heden in Asse ook in strijd met het gewestplan wordt goedgekeurd.

Ten overvloede kan worden opgemerkt dat het dierencrematorium 'Antverpia-liberty' (Herentalsebaan 170 te Zandhoven) volgens het gewestplan Turhout ligt in een agrarisch gebied en het dierencrematorium 'Somnia' (Verhelststraat te Oudenburg) ligt in het bestemmingsgebied van het RUP 'Lokaal bedrijventerrein met openbaar karakter'.

8. De verwerende partij antwoordt dat het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008 verkeerd of minstens onvolledig wordt aangehaald en dat dit besluit tot doel had reeds in landbouwgebied gerealiseerde dierenasielen te regulariseren, zonder te willen stellen dat alle dierenasielen thans in landbouwgebied dienen te worden ondergebracht. Evenmin kan een dierenasiel volgens de verwerende partij worden ondergebracht in een gebied voor gemeenschaps- en nutsvoorzieningen, waarbij ter ondersteuning wordt verwezen naar het arrest van de Raad van State nr. 62.647 van 22 oktober 1996. Eveneens zou het niet aanvaardbaar zijn om een dierenasiel in een woongebied in te planten, terwijl zulks wel mogelijk is voor openbare en private gemeenschaps- en nutsvoorzieningen. De verwerende partij besluit, met verwijzing naar het arrest van de Raad van State nr. 64.754 van 25 februari 1997, dat een dierenasiel een dienstverlenende onderneming is, die thuishoort in een gebied voor kleine en middelgrote ondernemingen.

Voorts stelt de verwerende partij dat het advies van de afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid in essentie positief is en

louter negatief op het vlak van de bufferzone en het gebrek aan een gedetailleerd beplantingsplan.

Met betrekking tot de vraag tot het exploiteren van een dierencrematorium, beklemtoont de verwerende partij dat het verbranden van krenge in Vlarem II wordt gecatalogeerd als een vorm van afvalverwerking, en dat het derhalve als een industriële activiteit moet worden beschouwd.

9. In haar memorie van wederantwoord merkt de verzoekende partij nog op dat ook de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen betwist dat een dierenasiel zou thuishoren in een industriegebied. In die zin kan het advies van het departement RWO niet langer worden gehandhaafd. Voorts blijkt uit niets dat de toepassing van het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008 zou zijn beperkt tot regularisatiedossiers. Al evenmin biedt het arrest van de Raad van State nr. 205.250 van 16 juni 2010 steun voor de opvatting dat een dierenasiel zou dienen te worden ingeplant in een industriegebied. Ten slotte argumenteert de verzoekende partij dat de verschillende indeling in de milieureglementering van dierencrematoria en crematoria voor menselijke lichamen geen implicaties heeft voor de planologische bestemming van deze inrichtingen. Aldus ontbreekt de rechtsgrond voor de stelling dat dierencrematoria per definitie thuishoren in een industriegebied.

Beoordeling

10. Uit de niet betwiste gegevens van de zaak blijkt dat de hondenkennel en het dierencrematorium geëxploiteerd zullen worden op percelen die volgens de bepalingen van het toepasselijke gewestplan bestemd zijn tot industriegebied.

Artikel 7.2.0. van het Inrichtingsbesluit bepaalt dat industriegebieden bestemd zijn voor de vestiging van industriële of ambachtelijke bedrijven, en dat in deze gebieden complementaire dienstverlenende bedrijven ten

behoefte van de andere industriële bedrijven zijn toegelaten, namelijk bankagentschappen, benzinestations, transportbedrijven, collectieve restaurants en opslagplaatsen van goederen bestemd voor nationale of internationale verkoop.

De opvang van huisdieren is geen industriële of ambachtelijke activiteit in de zin van voormelde bepaling van het inrichtingbesluit en kan derhalve niet in de bestemming industriegebied worden ingepast. De omstandigheid dat een bedrijf als klein of middelgroot kan worden aangemerkt, impliceert niet dat de uitgevoerde activiteiten een industrieel of ambachtelijk karakter verkrijgen. Een hondenkennel kan evenmin beschouwd worden als een dienstverlenend bedrijf dat complementair is aan andere industriële bedrijven.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 14 januari 2010 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 9 juli 2009, houdende het verlenen aan de BVBA Divetran van de milieuvergunning voor het exploiteren van een dierencrematorium en hondenkennel, gelegen aan de Jan Tieboutstraat 95 te Asse, gedeeltelijk gegrond worden verklaard en de beroepen beslissing wordt gewijzigd.

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 175 euro.

De verzoekende partij in tussenkomst wordt verwezen in de kosten van het verzoek tot tussenkomst, begroot op 125 euro.

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

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Luc Hellin