

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 227.977 van 3 juli 2014
in de zaak A. 208.670/VII-38.805.**

In zake : de GEMEENTE BONHEIDEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom Swerts
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Meindert Gees
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
President Kennedypark 6, bus 24
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomen partij :
Pieter VAN GEEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Igor Rogiers
kantoor houdend te 9270 Kalken
Kalkendorp 17A
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 april 2013, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 27 februari 2013 waarbij het bestuurlijk beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 14 juni 2012, houdende het verlenen aan Pieter Van Geel van de milieuvergunning voor de exploitatie van een inrichting voor paardensport, gelegen aan de Meiboomstraat 8

te Bonheiden (Rijmenam), gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing, mits toevoeging van een aantal bijzondere vergunningsvoorwaarden, wordt bevestigd.

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 tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 24 juni 2013. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

De verwerende en de tussenkomende partij hebben 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 27 maart 2014.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Karin Lieckens, die loco advocaat Tom Swerts verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Meindert Gees, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Ann-Sophie Vanwinsen, die loco advocaat Igor Rogiers verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ronny Vercruyssen 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. Op 13 december 2011 dient de tussenkomende partij een milieuvergunningsaanvraag in voor de exploitatie van een inrichting voor "paardensport", gelegen aan de Meiboomstraat 8 te Bonheiden (Rijmenam). Het betrokken perceel is volgens het gewestplan "Mechelen" gelegen in recreatiegebied. Tevens is het gesitueerd binnen de planomschrijving van het Bijzonder Plan van Aanleg (hierna : BPA) nr. 19 "Meiboomstraat", waar het de bestemming "gebied voor sportvelden" heeft.

De aanvraag omvat stalplaatsen voor 45 paarden (rubriek 9.4.3, a), 1°, van de Vlareem-indelingslijst), de opslag van 300 m³ hooi en stro (rubriek 19.6, 3°, b)), de opslag van 220 m³ vaste mest en sapopvang van 20 m³ (rubriek 28.2, a), 3°), een binnen- en buitenpiste voor de training en africhting van paarden (rubriek 32.4) en een grondwaterwinning op een diepte van 76 meter met een opgepompt debiet van 5 m³/dag en 750 m³/jaar (rubriek 53.8, 2°).

3.2. Bij besluit van 21 maart 2012 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bonheiden de stedenbouwkundige vergunning voor de inrichting. In beroep wordt de gevraagde vergunning evenwel op 7 juni 2012 verleend door de deputatie van de provincie Antwerpen. De verleende stedenbouwkundige vergunning zal later vernietigd worden door de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

3.3. Met betrekking tot de sub 3.1 vermelde milieuvergunningsaanvraag, beslist de deputatie van de provincie Antwerpen op 14 juni 2012 om deze grotendeels te verlenen. Van de aangevraagde inrichtingsonderdelen wordt enkel de grondwaterwinning geweigerd.

3.4. Tegen deze beslissing stelt de verzoekende partij administratief beroep in bij de Vlaamse regering.

3.5. In het kader van de beroepsprocedure worden een aantal adviezen verleend :

- a) de afdeling Operationeel Waterbeheer van de Vlaamse Milieumaatschappij brengt een deels gunstig advies uit;
- b) ook de afdeling Milieuvergunningen adviseert deels gunstig; enkel voor het oppompen van grondwater op een diepte van meer dan 30 meter en met een debiet van meer dan 675 m³/jaar zou de vergunning moeten worden geweigerd;
- c) de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie formuleert een gelijkaardig advies;
- d) de afdeling Ruimtelijke Planning en Stedenbouwkundig Beleid, ten slotte, adviseert op 17 oktober 2012 als volgt :

"De deputatie heeft de milieuvergunning gegeven, onder meer om reden dat de aanvraag conform het toepasselijk bijzonder plan van aanleg blijft. De gemeente komt hiertegen in beroep, inzake ruimtelijke ordening stellend dat de inrichting wel degelijk in strijd is met dit gemeentelijk aanlegplan.

De inrichting is gelegen in het recreatiegebied volgens het gewestplan Mechelen. Meer specifiek geldt het bijzonder plan van aanleg 'Meiboomstraat', goedgekeurd bij ministerieel besluit van 1 oktober 1985. De stedenbouwkundige voorschriften geven voor de plaats 'gebied voor sportvelden', met als bestemming 'aanleg van sportvelden en accommodaties in verband met sportactiviteiten', waar zijn toegelaten 'enkel gebouwen, constructies en inrichtingen in verband met de bestemming o.a. sanitaire voorzieningen, kleedkamers, clublokaal, sporthal, zwembaden'.

De meegaande aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning heeft als voorwerp bouw van een paardenstal, binnenpiste, buitenpiste, mestvaalt, bijhorende erfverharding en het kappen van de nodige bomen. Het bouwontwerp omvat in tegenstelling tot de milieuvergunningsaanvraag boxen voor slechts 33 paarden. In beroep heeft de deputatie deze toelating tot bouwen gegeven, tegen de eerdere weigeringsbeslissing van de gemeente.

Centraal op het terrein situeert zich een in 1989 vergund 'bestaand clubhuis', waarbinnen zonder vergunning een woning werd ingericht. Voor dit luik van het dossier heeft de aanvrager een regulariserende aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning ingediend bij de gemeente.

De kwestie of dergelijke inrichting al dan niet als sportaccommodatie geldt kan slechts uit de specifieke feitelijke gegevens afgeleid. Dit kan op

reglementaire wijze enkel gebeuren aan de hand van een volledig bouwdoossier en door de bevoegde stedenbouwkundige overheid binnen de wettelijke procedure. Deze zaak ligt voor aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Binnen de letter van de stedenbouwkundige voorschriften kan paardensport, -waarbinnen in brede zin ook opleiding en training valt- in algemene termen als conform de bestemmingsvoorschriften van het bijzonder plan van aanleg beschouwd worden.

De inplanting van de mestvaalt ter hoogte van omliggende woningen blijft technisch-stedenbouwkundig een twistpunt. De redenen (van bedrijfsvoering) tot dergelijke inplanting gaan in tegen een voor de plaats gangbaar bouwpatroon met een (residentiele) hoofdbouw vooraan en pas daarachter eventuele bedrijfs- of nutsgebouwen. Hinder van dergelijke mestvaalt op de dicht aangrenzende woningen, en de particuliere, van de straat afgewende bouwvorm met blinde keermuren kunnen afbreuk doen aan het rustig woongenot en aan een homogeen uitzicht van de plaats. Hierover zal de bevoegde overheid in de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning uiteindelijk moeten beslissen.

Het ontwerp houdt inderdaad een relatief grote terreinbezetting in maar het bijzonder plan van aanleg geeft op dit punt geen dwingende voorschriften.

Mijn advies is gunstig voor een globale bedrijfsvoering, onder voorwaarde dat de mestvaalt naar achter op het terrein verschuift".

3.6. Op 27 februari 2013 verklaart de bevoegde Vlaamse minister het beroep gedeeltelijk gegrond en bevestigt zij de door de deputatie van de provincie Antwerpen op 14 juni 2012 verleende milieuvergunning, mits toevoeging van een aantal bijzondere exploitatievoorwaarden.

Dit is het thans bestreden besluit, dat steunt op de volgende overwegingen :

"(...)

Overwegende dat op de inrichting paarden en ruiters zullen trainen; dat er geen eigen paarden zullen gefokt worden, maar wel verhuur van paardenboxen aan mensen met een eigen paard, alsook het opleiden van paarden en hun ruiters; dat er 33 paardenboxen voorzien worden en een groepshuisvesting van 12 jonge paarden; dat voor het africhten en trainen van de paarden en ruiters een buiten- en een binnenpiste voorzien wordt; dat er parking wordt voorzien voor 35 wagens (na eerste aanleg werden meer parkeerplaatsen voorzien);

Overwegende dat de exploitant aangeeft dat uit de brochure van het departement Landbouw en Visserij, Afdeling Duurzame landbouwontwikkeling van januari 2011 blijkt dat er sprake is van een paardenfokkerij wanneer onder andere 20 fokmerries aanwezig zijn op het bedrijf en een jaarlijkse aanwas van ongeveer 12-13 veulens; dat de exploitant geen inkomsten genereert uit paardenfokkerij;

Overwegende dat in de aanvraag gesteld wordt dat er occasioneel wedstrijden kunnen georganiseerd worden: maximaal tweemaal per jaar met een maximale duur van 3 dagen, zoals vermeld bij de uitzonderingen onder rubriek 32.4 van de indelingslijst voor hinderlijke inrichtingen in bijlage 1 van titel I van het VLAREM; dat dit maximaal aantal kan opgelegd worden als bijzondere voorwaarde; dat het houden van wedstrijden hoort bij het uitvoeren van sport; dat bij de organisatie een goede communicatie met de burens noodzakelijk is; dat de exploitant in de aanvraag stelt dat voorafgaand aan elke wedstrijd een geluidsstudie zal uitgevoerd worden door een technicus en er enkel gebruik zou gemaakt worden van mobiele boxen; dat de exploitant bij het organiseren van een wedstrijd bijkomende parking zal moeten voorzien; dat de exploitant in eerste aanleg verklaart hiervoor een terrein van 2,5 ha te willen aankopen zodat de parking volledig op eigen terrein kan plaatsvinden, en de jumping uiteraard op de pistes kan doorgaan; dat de exploitant bij plaatsbezoek van een adviesverlener van de afdeling Milieuvergunningen verklaart dat indien geen bijkomend terrein kan aangekocht worden, er ook geen organisatie van jumpings zal plaatsvinden; dat dit eveneens als voorwaarde kan opgelegd worden;

Overwegende dat de weg een éénavsbaan is; dat er 1 à 2 maal per jaar aanvoer van hooi en stro is met vrachtwagens, alsook voeders welke in een silo gestockeerd worden; dat de ophaling van de mest 1 of 2 maal per maand zal zijn; dat verder het nog om het dagelijks bezoek van de eigenaars van de paarden betreft of de ruiters; dat de inrichting ongeveer 200 m in de Meiboomstraat gelegen is, en deze uitkomt op een brede tweevaksbaan, namelijk de Doornlaarstraat;

Overwegende dat de openingsuren van 9u tot 21u lopen, en er geen muziek gespeeld wordt in de pistes;

Overwegende dat een mestopslag van 220 m³ vaste mest wordt voorzien, wat voldoende is voor het aantal dieren op de inrichting; dat artikel 5.9.2.2, §5, van titel II van het VLAREM stelt dat een inrichting waarin vaste dierlijke mest geproduceerd wordt, moet beschikken over één of meer mestopslagplaatsen voor vaste dierlijke mest met een totale capaciteit die voldoende is om ten minste de hoeveelheid vaste dierlijke mest te stockeren die gedurende een periode van 6 maanden wordt geproduceerd door de dieren die op basis van het aantal dierplaatsen in de stal(len) kunnen worden gehouden; dat voor stalmest de periode ten minste 3 maanden bedraagt; dat er in praktijk nooit zolang mest zal blijven liggen aangezien deze regelmatig afgevoerd wordt voor het gebruik als champignonsubstraat; dat deze vaste mestopslag bestaat uit een betonnen funderingsplaat met 3 rechtopstaande wanden van 2,5 meter hoog; dat ernaast een sapopvang voorzien is van 20 m³; dat de mestopslag aan de straatzijde werd ingeplant; dat de mestopslag voorzien zal zijn van een groenscherm, en in praktijk slechts 1 maand zal blijven liggen gezien het nog bruikbaar moet zijn als champignonsubstraat; dat weliswaar bij gebruik van voldoende stro en dagelijks instrooien van de stallen de geurhinder ten gevolge van de mest beperkt wordt; dat het volledig uitmesten om de 14 dagen zal plaatsvinden van 1 zijde van de stallen; dat de exploitant in eerste aanleg aangeeft dat de locatie van de mestopslag zo gekozen werd vlak aan de stallen om gemakkelijk binnen en buiten te rijden tot aan deze mestopslag bij het uitmesten, en voor een

gemakkelijke ophaling door een transporteur; dat gezien de korte tijdsperiode, de beperkte hoeveelheid en het feit dat het om droge mest gaat, er verwacht kan worden dat de mogelijke geurhinder voor de omgeving binnen de perken kan blijven; dat het voor alle zekerheid noodzakelijk is om de mestopslag af te dekken gezien het verschil in emissies dat werd aangetoond (ook voor korte opslagperiodes) in de studie Emissies Externe Mestopslag waarnaar de beroeper ook verwijst (november 2006 - tabel 5.1.7 ipv 5.1.8); dat dit ook als bijzondere voorwaarde zal worden opgelegd;

Overwegende dat bij de berekening van de noodzakelijke hoeveelheid grondwater er rekening wordt gehouden met een standaard, zijnde gemiddelde gebruikswaarden bij veeteelt welke gepubliceerd zijn door het Bestuur Land- en tuinbouw van het Ministerie van landbouw (1990), waarbij 15 m³/jaar drinkwater en reinigingswater per paard gehanteerd wordt; dat in eerste aanleg opgelegd is geweest dat er niet mag gepompt worden op een diepte van 76 meter, maar op een diepte van 30 m; dat dit een freatische waterlaag (Onder-Oligoceen Aquifersysteem) betreft die kwantitatief geen problemen vertoont; dat bijgevolg correct 675 m³/j werd vergund en niet meer;

Overwegende dat het perceel gelegen is in een effectief overstromingsgevoelig gebied; dat er een regenwateropvang voorzien wordt van 270 m³ voor het besproeien van de rijpistes bij droog weer, toiletten en dergelijke;

Overwegende dat in de bestreden beslissing een waterparagraaf staat waarin voldoende is gemotiveerd dat de vergunningsplichtige activiteit geen schadelijke effecten veroorzaakt op het watersysteem mits naleving van de beperking in oppompdebiet voor de grondwaterwinning en er bijgevolg voldaan wordt aan artikel 8 van het decreet betreffende het integraal waterbeleid, meer bepaald de watertoets;

Overwegende dat de aanvraag betrekking heeft op een activiteit, die voorkomt op de lijst van bijlage II bij de Richtlijn 2011/927/EU betreffende de milieu-effectenbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (zgn. MER-richtlijn), meer bepaald in de categorie 'intensieve veeteeltbedrijven'; dat de aanvraag valt onder het toepassingsgebied van de Omzendbrief LNE 2011/1-milieueffectbeoordeling en vergunningverlening voor bepaalde projecten ten gevolge van het arrest van het Hof van Justitie van 24 maart 2011 (C-435/09, Europese Commissie tegen België) van 22 juli 2011 (BS 31 augustus 2011);

Overwegende dat de aanvraag werd getoetst aan de selectiecriteria zoals opgenomen in bijlage III bij voormelde MER-richtlijn (overgenomen in bijlage II bij het DABM); dat werd vastgesteld dat in het licht van de concrete kenmerken van het project, de concrete plaatselijke omstandigheden en de concrete kenmerken van zijn potentiële effecten er geen aanzienlijke milieueffecten verwacht moeten worden, zoals blijkt uit voorgaande overwegingen; dat bijgevolg voor onderhavige aanvraag geen milieueffectenrapport moet worden opgemaakt;

Overwegende dat de inrichting gelegen is in het recreatiegebied volgens het gewestplan Mechelen; dat meer specifiek het bijzonder plan van aanleg 'Meiboomstraat', goedgekeurd bij ministerieel besluit van 1 oktober 1985, geldt; dat de stedenbouwkundige voorschriften voor deze plaats 'gebied voor

sportvelden' zijn, met als bestemming 'aanleg van sportvelden en accommodaties in verband met sportactiviteiten', waar zijn toegelaten 'enkel gebouwen, constructies en inrichtingen in verband met de bestemming o.a. sanitaire voorzieningen, kleedkamers, clublokaal, sporthal, zwembaden.';

Overwegende dat paardensport (waarbinnen in brede zin ook opleiding en training valt) conform de bestemmingsvoorschriften van het bijzonder plan van aanleg kan beschouwd worden;

Overwegende dat de inrichting verenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordening;

Overwegende dat de hinder voor mens en milieu en de risico's voor de externe veiligheid, veroorzaakt door de gevraagde inrichting tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt, behalve voor wat betreft:

- het oppompen van grondwater op een diepte van meer dan 30 meter en met een debiet van meer dan 675 m³/jaar;

(...)"

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie nopens het belang van de verzoekende partij

4. De tussenkomende partij werpt op dat de verzoekende partij het vereiste belang bij het ingestelde annulatieberoep ontbeert, aangezien de eventuele vernietiging van het bestreden besluit haar geen voordeel kan verschaffen. Zij zet uiteen dat het voorwerp van de betrokken milieuvergunningsaanvraag, met name de exploitatie van een manege, een louter recreatief karakter heeft en bijgevolg verenigbaar is met de gewestplanbestemming "recreatiezone", alsook met de bestemming "gebied voor sportvelden" zoals bepaald in het BPA nr. 19 "Meiboomstraat". De tussenkomende partij meent dat het vernietigingsberoep dan ook gericht is tegen de vigerende bestemming van het terrein, hoewel de verzoekende partij in het verleden geen enkel initiatief heeft genomen om de ordening van het betrokken gebied te wijzigen middels een nieuw ruimtelijk uitvoeringsplan en zij daarenboven op 6 december 1989 een stedenbouwkundige vergunning heeft verleend voor de realisatie op de betrokken percelen van een clubhuis met sportaccommodatie. Volgens de tussenkomende partij heeft de verzoekende partij inmiddels een andere visie op de bestemming van de betrokken zone en staat het huidige beroep haaks op haar tot dusver gevoerd

stedenbouwkundig beleid, zodat zij haar "recht op jurisdictioneel beroep" "als het ware verwerkt" heeft.

Voorts merkt de tussenkomende partij op dat de verzoekende partij, bij de bespreking van de betrokken milieuvergunningsaanvraag voorafgaand aan de aankoop van het terrein en het indienen van die aanvraag, te kennen gaf geen bezwaren te hebben bij het gebruik van de site als manege en dat zij bovendien op 1 februari 2012 als adviesverlenende instantie een gunstig advies heeft verleend aan de deputatie van de provincie Antwerpen in het kader van die aanvraag. Door thans te verzoeken om de verleende milieuvergunning te vernietigen en hierbij middelen te putten uit incorrecte feitenvinding, meent de tussenkomende partij dat de verzoekende partij het zorgvuldigheids-, vertrouwens- en redelijkheidsbeginsel schendt.

5. De verzoekende partij antwoordt dat de uitvoering van het bestreden besluit hinder zal veroorzaken op haar grondgebied en aldus het gemeentelijk belang raakt. Daarnaast stelt zij dat het bestreden besluit indruist tegen haar stedenbouwkundig beleid. Ook wijst zij op de rechtspraak van de Raad van State dat een gemeente belang heeft bij een annulatieberoep gericht tegen een milieuvergunning voor een inrichting die op haar grondgebied is gelegen. Voorts merkt zij op dat een vermeende schending van het motiverings-, zorgvuldigheids-, vertrouwens- en redelijkheidsbeginsel niet kan worden ingeroepen ten aanzien van de handeling van een gemeente om annulatieberoep in te stellen. Vervolgens stelt zij dat de argumentatie van de tussenkomende partij omtrent de verenigbaarheid van het geheel met de bepalingen van het toepasselijke BPA, betrekking heeft op de beoordeling ten gronde. Ten slotte wijst de verzoekende partij erop dat haar voorwaardelijk gunstig advies aan de deputatie van de provincie Antwerpen beperkt was tot de hinderaspecten en geenszins betrekking had op de stedenbouwkundige aspecten van de aanvraag en dat zij bovendien daarna administratief beroep heeft ingesteld tegen de vergunningsbeslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 14 juni 2012.

Beoordeling

6. Een gemeente beschikt over het vereiste belang om een annulatieberoep in te dienen tegen een milieuvergunning die werd verleend voor een hinderlijke inrichting op haar grondgebied.

Dat, zoals de tussenkomenende partij aanhaalt, de vergunde inrichting wel degelijk verenigbaar is met de geldende stedenbouwkundige voorschriften, is een kwestie die de grond van de zaak raakt en niet de ontvankelijkheid van het beroep als dusdanig. Het loutere feit dat zij haar standpunt ten aanzien van de aanvraag in de loop van de vergunningsprocedure heeft gewijzigd - tijdens de procedure in eerste aanleg werd de aanvraag door haar immers gunstig geadviseerd - doet geen afbreuk aan het belang van de verzoekende partij. Hetzelfde geldt voor de beweerd inconsistente visie van de verzoekende partij op de ruimtelijke bestemming en ontwikkeling van het betrokken gebied.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

7. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 16 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, van de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna : omzendbrief van 8 juli 1997), van het gewestplan "Mechelen", goedgekeurd bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976, van artikel 23 van het BPA nr. 19 "Meiboomstraat", goedgekeurd bij ministerieel besluit van 1 oktober 1985, van de artikelen 4.3.2 en 5.6.7 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, van de artikelen 2 en 3 van de wet van

29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna : motiveringswet) en van het motiverings-, het zorgvuldigheids-, het redelijkheids-, het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel.

De verzoekende partij zet uiteen dat in het bestreden besluit de hoofdactiviteit van de aangevraagde exploitatie als zijnde van recreatieve en sportieve aard wordt beschouwd en als dusdanig verenigbaar wordt geacht met de geldende bestemmingsvoorschriften, terwijl die hoofdactiviteit evenwel een para-agrarische activiteit betreft, zoals zou blijken uit het aanvraagdossier waarin als centrale activiteit het opfokken, het fokken en het africhten van paarden wordt vermeld. Aldus zou de verwerende partij "op grond van onjuiste feitelijke motieven verkeerdelijk toepassing (maken) van de bestemmingsvoorschriften". In dit verband licht zij voorts toe dat uit de motivering van het bestreden besluit onvoldoende blijkt waarom de inrichting als een manege van recreatieve of sportieve aard wordt beschouwd en niet als een paardenhouderij of -fokkerij van para-agrarische aard. Nochtans, zo stelt zij, is in de vergunningsaanvraag uitdrukkelijk sprake van de Vlareem-indelingsrubrieken 9.4.3, c), 1° (stallen voor inheemse grote zoogdieren) en 32.4 (rijscholen, inrichtingen voor ruiters-, draf-, ren- en mensport, inrichtingen voor verhuur en africhting van paarden en zadeldieren) en bestaat er eensgezindheid over het feit dat maneges ressorteren onder rubriek 32.4 en paardenfokkerijen onder rubriek 9.4.3. De verzoekende partij wijst op de technische brochure "Paardenhouderij en stedenbouwkundige vergunningen in het agrarisch gebied" van de afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling van het departement Landbouw en Visserij van de Vlaamse overheid (hierna : technische brochure), waarin wordt gesteld dat een bedrijf als een manege kan worden beschouwd "indien de activiteiten uitsluitend of in hoofdzaak bestaan uit het geven (van) instructie in diverse disciplines aan derden met gebruik van paarden in eigendom van het bedrijf of aan derden met eigen paarden en het bieden van huisvesting aan die paarden". Te dezen zou de verwerende partij uit het aanvraagdossier ten onrechte hebben afgeleid dat de exploitant een recreatieve manege wenst uit te baten. De aangevraagde activiteiten zouden immers niet uitsluitend of in hoofdzaak bestaan uit het geven van instructie

in diverse disciplines aan derden. Integendeel, zo stelt zij, blijkt uit het aanvraagdossier dat de hoofdactiviteit van de inrichting veeleer dient te worden aangemerkt als een para-agrarische activiteit, met name als een "paardenhouderij", "paardenfokkerij", "opfokstal" of "africhtingsstal", die niet thuishoort in recreatiegebied, noch in een gebied voor sportvelden. Meer in het bijzonder zet zij uiteen dat in de aanvraag de hoofdactiviteit van de inrichting uitdrukkelijk wordt omschreven als "paardenhouderij" en dat volgens de technische brochure een "paardenpension", zoals te dezen, dat enkel toegankelijk is voor de eigenaars van de gestalde paarden, zich van een manege onderscheidt omwille van het private karakter en een typisch landbouwverwante activiteit betreft. Ook wijst de verzoekende partij erop dat in de aanvraag uitdrukkelijk sprake is van de exploitatie van een "paardenfokkerij" en van een "opfokstal", dat de paarden immers worden "opgefokt" tot ze rijp zijn voor de ruitersport of de fokkerij en dat volgens de technische brochure de exploitatie van een "africhtingsstal", alwaar door africhting en opleiding een financiële meerwaarde wordt gerealiseerd aan paarden, een zuivere landbouwactiviteit betreft. Voorts duidt de verzoekende partij op de omzendbrief van 8 juli 1997, waarin als voorbeeld van een para-agrarisch bedrijf dat minder is afgestemd op de grondgebonden landbouw, uitdrukkelijk de "paardenhouderij" wordt vermeld. Ten slotte merkt zij op dat het stallen, fokken en africhten van paarden niet te rijmen valt met de bestemming "accommodaties in verband met sportactiviteiten" bepaald in artikel 23 van het BPA nr. 19 "Meiboomstraat".

8. De verwerende partij antwoordt dat te dezen geen sprake is van een "paardenpension", aangezien uit de aanvraag blijkt dat de exploitant de intentie heeft om paarden en ruiters te trainen en er geen eigen paarden zullen worden gefokt, maar wel paardenboxen zullen worden verhuurd aan mensen met een eigen paard. Bovendien zou uit de aanvraag blijken dat de inrichting geenszins enkel toegankelijk zal zijn voor de eigenaars van de gestalde paarden, doch ook voor hoofdzakelijk jeugdige paardenliefhebbers die voor het eerst kennis maken met de paardensport en die er paardrijlessen kunnen volgen. Volgens de verwerende partij blijkt dit onderscheid tussen de eigenaars van de gestalde paarden en de ruiters ook

uit het bestreden besluit en kan uit het loutere gegeven dat paarden worden gestald niet worden afgeleid dat zonder meer sprake is van een landbouwverwante activiteit.

Daarnaast stelt de verwerende partij dat de hoofdactiviteit van de inrichting niet het fokken van paarden betreft, doch wel de exploitatie van een manege. In dat verband wijst zij erop dat, zoals gesteld in het bestreden besluit, volgens de technische brochure een paardenfokkerij de aanwezigheid van twintig fokmerries vereist met daarbij een jaarlijkse aanwas van twaalf tot dertien veulens, hetgeen te dezen niet het geval is, dat, zoals vermeld in het bestreden besluit, de exploitant geen inkomsten zal genereren uit de paardenfokkerij, dat, met verwijzing naar het arrest van de Raad van State nr. 90.846 van 16 november 2000, de in de onderhavige zaak betrokken inrichting kennelijk niet is gericht op de productie van landbouwproducten, dat, blijkens het administratief dossier, de aanvrager geen eigen paarden ter beschikking heeft voor het fokken en zulks evenmin van plan is, dat volgens de rechtspraak van de Raad van State het fokken van enkele ("maximum acht") paarden niet volstaat opdat sprake zou zijn van een para-agrarische onderneming, dat, volgens diezelfde rechtspraak, een paardenfokkerij die op zichzelf niet als een "leefbaar bedrijf" kan worden beschouwd een "accessorium" van de manege vormt en dat, ten slotte, de aanvraag geheel is gericht op het gebruik van sportpaarden, die ter plaatse worden gefokt, afgericht en samen met de ruiters getraind.

Voorts betoogt de verwerende partij, met verwijzing naar arrest van de Raad van State nr. 186.095 van 8 september 2008, dat de exploitatie van een manege waar weliswaar ook paarden kunnen worden gefokt en afgericht, doch die niet is gericht op de productie van landbouwproducten, verenigbaar is met de gewestplanbestemming "recreatiegebied". Zij meent dat de loutere bewering van de verzoekende partij dat in de opleiding van de paarden enkel wordt voorzien binnen de contouren van een para-agrarisch bedrijf, er niet toe leidt dat de vaststelling in het bestreden besluit dat de exploitatie inpasbaar is in recreatiegebied, foutief of onredelijk zou zijn.

Vervolgens stelt de verwerende partij dat uit het bestreden besluit genoegzaam blijkt waarom zij van oordeel is dat te dezen geen sprake is van een paardenpension of paardenfokkerij. Zij meent dat in het bestreden besluit op afdoende wijze wordt aangegeven dat de paardensport, waarin begrepen de opleiding en training van de paarden en ruiters, verenigbaar is met de bestemmingsvoorschriften van het BPA nr. 19 "Meiboomstraat". Deze stelling vindt volgens haar ook steun in het advies van de afdeling Ruimtelijke Planning en Stedenbouwkundig Beleid. Ten slotte betwist zij de zienswijze van de verzoekende partij dat uitsluitend een manege in de zin van een paardrijkschool verenigbaar zou zijn met de bestemming "accommodaties in verband met sportactiviteiten".

9. De tussenkomende partij voert aan dat zij in het verleden steeds een manege heeft uitgebaat, bestaande uit het opleiden van paarden en ruiters en het verhuren van stalplaatsen en dat zij nog nooit op professionele wijze paarden heeft gefokt. Zij wijst in dat verband op een verklaring op eer van haar accountant-belastingconsulent. De tussenkomende partij stelt dat zij niet voldoet aan de voorwaarden om een "paardenhouderij" te exploiteren, bepaald in hoofdstuk 5 van de technische brochure, nu zij geen landbouwer is in hoofdberoep, geen inkomsten genereert uit paardenfokkerij, geen enkel paard in eigendom heeft en geen ruimte heeft voor minstens 55 paarden. Voorts beklemtoont zij dat evenmin sprake is van een "paardenpension" in de zin van de technische brochure, aangezien rijlessen worden gegeven aan derden, hetgeen zij staft aan de hand van facturen. Zij betoogt dat zij louter haar gangbare bedrijfsvoering die zij tot dusver voerde op een terrein te Keerbergen, met name het uitbaten van een manege, thans wenst voort te zetten op het betrokken terrein. Ten slotte merkt zij op dat de verwerende partij met het bestreden besluit het advies van de afdeling Ruimtelijke Planning en Stedenbouwkundig Beleid volgt, alsook het advies van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie, dat werd voorafgegaan door een plaatsbezoek.

10. De verzoekende partij verwijst in haar memorie van wederantwoord naar een e-mail van het studiebureau BE-Consult van 27 januari 2013 en leidt daaruit af dat door de exploitant wel degelijk eigen paarden zullen worden "opgefokt". Daarnaast benadrukt zij dat het aan de vergunningverlenende overheid toekomt om uit te maken wat het werkelijke voorwerp is van de aanvraag en om die aanvraag te beoordelen, rekening houdend met alle relevante gegevens van het dossier. Ter zake wijst de verzoekende partij op het ongunstig advies van de afdeling Ruimtelijke Planning en Stedenbouwkundige Beleid van 13 februari 2012, dat de verwerende partij ertoe noopte des te meer aandacht te besteden aan het werkelijke voorwerp van de aanvraag en de planologische verenigbaarheid ervan, in het bijzonder omdat blijkt het aanvraagdossier het voorwerp van de aanvraag onduidelijk en tegenstrijdig wordt omschreven door de aanvrager zelf. Deze onduidelijkheid zou ook zijn vastgesteld door de Raad voor Vergunningsbetwistingen in het kader van de stedenbouwkundige vergunningsprocedure. Voorts betoogt de verzoekende partij dat uit de motieven van het bestreden besluit op geen enkele wijze blijkt op grond van welke gegevens de verwerende partij tot de conclusie komt dat de hoofdactiviteit van de inrichting "paardensport" betreft. Evenmin zou uit die motieven blijken dat de verwerende partij op zorgvuldige wijze en rekening houdend met alle relevante gegevens van het dossier tot het besluit is gekomen dat de inrichting verenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordening. Integendeel, zo stelt de verzoekende partij, blijkt enkel dat de verwerende partij rekening heeft gehouden met de beroepsargumenten van de tussenkomende partij. Met de aanvullende verantwoording voor de vergunningsbeslissing die de verwerende en de tussenkomende partij aanhalen in hun respectieve memories, kan volgens de verzoekende partij geen rekening worden gehouden, aangezien die motieven niet zijn opgenomen in het bestreden besluit.

11. In haar laatste memorie doet de tussenkomende partij nog gelden dat de vermelding "paardenfokkerij" in het processchema in de aanvraag een materiële vergissing betreft. Ter staving van het feit dat zij in het verleden steeds een manege heeft uitgebaat, voegt zij nog een document toe, afgeleverd door de

VZW Vlaamse Liga Paardensport op 2 oktober 2013, met een overzicht van alle "geslaagden ruiterbrevetafnames" op de manege te Keerbergen en wijst zij erop dat die manege ook is opgenomen op de website van Bloso. Voorts betoogt de tussenkomende partij dat de vermelding in de aanvraag van rubriek 9.4.3 van de Vlarem-indelingslijst noodzakelijk was om de nutriëntenemissierechten niet te verliezen. Zij zet uiteen dat die rechten de hoeveelheid dierlijke mest bepalen die een exploitatie gedurende een jaar mag produceren en dat, indien enkel rubriek 32.4 zou zijn vermeld in de aanvraag, die rechten onherroepelijk verloren zouden zijn gegaan, aangezien in die rubriek geen melding kan worden gemaakt van dierlijke mest. De omstandigheid dat in het kader van een milieuvergunningaanvraag voor de uitbating van een manege voormelde rechten enkel kunnen worden aangegeven in de zonevreemde rubriek 9.4.3 en niet in de zone-eigen rubriek 32.4, terwijl het niet-aangeven van die rechten onherroepelijk tot gevolg heeft dat zij verloren gaan, druist volgens de tussenkomende partij in tegen het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel. Zij merkt op dat een besluit van de Vlaamse regering, dat voormeld beginsel schendt, op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten. Ten slotte stelt zij dat het realiseren van een paardenhal met bijhorende rijpistes voor het opleiden van in hoofdzaak jeugdige paardenliefhebbers en het stallen van hun paarden verenigbaar is met het bestemmingsvoorschrift "gebied voor sportvelden" van het BPA nr. 19 "Meiboomstraat", zodat de aanvraag geacht wordt overeen te stemmen met de goede ruimtelijke ordening.

12. De verwerende partij voert in haar laatste memorie aan dat de door de aanvrager in de loop van de procedure aangeleverde bijkomende uitleg niet van die aard is dat sprake zou zijn van een wijziging van de essentiële kenmerken van de aanvraag. Zij wijst erop dat blijkens bijlage C van de aanvraag deze een inrichting voor paardensport tot voorwerp heeft en dat ook de vermelding in bijlage D3 van het woord "paardenfokkerij" verband houdt met het africhten van paarden tot een compleet sportpaard. Zij stelt dat het de vergunningverlenende overheid vrijstaat om rekening te houden met door de aanvrager lopende de procedure aangebrachte gegevens ter verduidelijking van de aanvraag, zelfs al

hebben de andere partijen niet de kans gehad hierop te reageren. In die zin meent de verwerende partij dat zij wel degelijk rekening kon houden met de "Tussenkomst in een administratief beroep" en de "Korte nota tbv Minister Schauvliege", stukken aan de hand waarvan werd verduidelijkt dat het voorwerp van de aanvraag in hoofdzaak een inrichting voor paardensport betreft en niet de uitbating van een paardenfokkerij. In dat verband wijst zij er ook op dat in de aanvraag onder meer melding wordt gemaakt van rubriek 32.4 van de Vlareem-indelingslijst. Ten overvloede merkt zij op dat niet dienstig kan worden verwezen naar het in eerste aanleg verleende advies van de afdeling Ruimtelijke Planning en Stedenbouwkundig Beleid, gelet op de devolutieve werking van het administratief beroep. Voorts betoogt de verwerende partij dat in het middel, zoals uiteengezet in het verzoekschrift, niet wordt aangevoerd dat het bestreden besluit de vereiste motivering zou ontberen omtrent de bestaanbaarheid van de inrichting met de goede ruimtelijke ordening. In ondergeschikte orde zet zij uiteen dat zij in het bestreden besluit een zeer concrete toetsing heeft doorgevoerd van de verenigbaarheid van het project met de goede ruimtelijke ordening en dat zij hierbij specifiek rekening heeft gehouden met de ruimtelijke bestemming van de site, de kenmerken van de onmiddellijke omgeving, de aanwezigheid van een groenbuffer, de geluidshinder, de geurhinder, de grondwaterwinning, de frequentie van de wedstrijden en de parkeerproblematiek. Ten slotte merkt zij nog op dat het gegeven dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen de stedenbouwkundige vergunning heeft vernietigd, van geen belang is voor de voorliggende zaak, aangezien de Raad van State niet gebonden is door de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en in het kader van de stedenbouwkundige vergunningsprocedure andere adviezen werden verleend dan in de betrokken milieuvergunningsprocedure.

13. De verzoekende partij laat in haar laatste memorie nog gelden dat de verklaring dat de fokactiviteiten zullen plaatsvinden om de verkregen nutriëntenemissierechten niet verloren te laten gaan, irrelevant is, aangezien de reden van de activiteiten van geen belang is om te oordelen of die activiteiten verenigbaar zijn met de planologische bestemming.

Beoordeling

14. Bij de beoordeling van de planologische verenigbaarheid van een milieuvergunningsplichtige inrichting is de overheid gebonden door het voorwerp van de ingediende aanvraag. Teneinde de rechten van derden-belanghebbenden te vrijwaren, komt het aan de aanvrager van de vergunning toe om het werkelijke voorwerp van de aangevraagde activiteiten voldoende duidelijk en zonder enige dubbelzinnigheid te omschrijven in de stukken die aan het openbaar onderzoek worden onderworpen.

Te dezen wordt in de vergunningsaanvraag tegelijk melding gemaakt van de indelingsrubrieken 9.4.3, a), 1° (meer bepaald stalplaatsen voor 45 paarden) en 32.4 (meer bepaald een binnen- en buitenpiste voor de training en africhting van paarden). In bijlage C "Inhoud van de aanvraag" geeft de tussenkomende partij aan dat hij "wil starten met de uitbating van een inrichting voor paardensport" voor "het opleiden en trainen van paarden en ruiters", bestaande uit "33 paardenboxen" en "een ruimte voor groepshuisvesting van 12 jonge paarden". Bij de algemene beschrijving van de productieprocessen - bijlage D3 - verklaart hij echter dat de paarden "na de opfokperiode" worden afgericht door "dagelijkse training in de binnen- of buitenpistes". Bij de weergave van het processchema in bijlage E3 worden de in- en uitgaande processen uitdrukkelijk en centraal toegespitst op een "paardenfokkerij".

Door tegelijk melding te maken van een inrichting voor paardensport en een paardenfokkerij, hetgeen een para-agrarische bedrijvigheid is, biedt de vergunningsaanvraag geen duidelijk beoordelingskader voor de vraag of de inrichting ingepast kan worden in de geldende recreatieve bestemming van de betrokken percelen als gebied voor sportvelden, zoals nader bepaald in het BPA nr. 19 "Meiboomstraat".

In zoverre de aangevraagde activiteiten in de bestreden beslissing worden gekwalificeerd als behorende tot een louter recreatieve inrichting voor paardensport waar "geen eigen paarden zullen gefokt worden" en als zodanig verenigbaar met de geldende stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordening, blijkt niet op grond van welke eenduidige gegevens van het aanvraagdossier de verwerende partij haar resolute vaststelling heeft gesteund.

Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 27 februari 2013 waarbij het bestuurlijk beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 14 juni 2012, houdende het verlenen aan Pieter Van Geel van de milieuvergunning voor de exploitatie van een inrichting voor paardensport, gelegen aan de Meiboomstraat 8 te Bonheiden (Rijmenam), gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing, mits toevoeging van een aantal bijzondere vergunningsvoorwaarden, wordt bevestigd.

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 tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

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

Eric Brewaeys,	waarnemend kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys