

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 229.128 van 13 november 2014
in de zaak A. 207.845/VII-38.741.**

In zake : Jacqueline DEKEYREL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Luk Deceuninck
kantoor houdend te 8930 Menen
Bruggestraat 55
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIE
WEST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 februari 2013, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de deputatie van de provincie West-Vlaanderen van 29 november 2012 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Menen van 2 juli 2012, houdende de weigering van de milieuvergunning aan Jacqueline Dekeyrel voor het exploiteren van een hondenkennel met veertien volwassen honden, gelegen aan de Wahisstraat 183 te Menen, ongegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

Verzoekster heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 oktober 2014.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Luk Deceuninck, die verschijnt voor verzoekster, en adjunct-adviseur Sandy Vanparys, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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. Verzoekster dient op 3 april 2012 een milieuvergunningsaanvraag in voor het houden van veertien honden.

3.2. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Menen weigert de gevraagde vergunning.

3.3. Verzoekster stelt tegen deze beslissing een administratief beroep in.

3.4. Nadat de nodige adviezen werden verleend, wijst de verwerende partij op 29 november 2012 het beroep af en bevestigt zij de beroepen beslissing.

De motieven luiden als volgt :

"Gelet op de ligging van de inrichting, volgens de ons beschikbare gegevens, in een woongebied van het gewestplan Ieper-Poperinge (d.d. 14/08/1979) waarvoor volgende voorschriften van toepassing zijn :

De woongebieden zijn bestemd voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven.

Deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen mogen echter maar worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving.

Overwegende dat (motivering vanuit oogpunt van de stedenbouwkundige en ruimtelijke aspecten) gesteld kan worden dat de exploitatie van de inrichting, die het voorwerp van de voormelde milieuvergunningsaanvraag uitmaakt, niet volledig verenigbaar is met voormelde ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften;

Mevrouw Dekeyrel houdt 14 volwassen honden bij haar thuis en wenst die verder te kunnen behouden, zij het voor een eerder korte periode, gelet op de reeds hoge leeftijd van enkele van haar dieren, zoals ook in haar beroepsschrift aangehaald.

Inrichtingen waarin honden worden gehouden, inrichtingen voor het africhten van honden, hondenkennels, e.d. zijn volgens de indelingslijst van Bijlage I van Titel I van het VLAREM (Vlaams Reglement op de Milieuvergunning) ingedeeld onder de indelingsrubriek 9.9 als

- klasse 3-inrichting (meldingsplicht) van 5 tot en met 10 volwassen dieren en als
- klasse 2-inrichting (vergunningsplicht) vanaf meer dan 10 volwassen dieren.

Bijgevolg geldt in het geval van mevrouw Dekeyrel een vergunningsplicht klasse 2.

De sectorale voorwaarden van titel II van het Vlarem laten niet toe van de sectorale verbodsregel inzake het houden van honden een afwijking toe te staan in het kader van de milieuvergunningsaanvraag.

Deze verbodsregel is vervat in de bepalingen van artikel 5.9.6.1 van Titel II van het VLAREM:

afdeling 5.9.6: 'Bijkomende voorwaarden met betrekking tot de ligging van stallen, andere dan varkens- en pluimveestallen'.

Artikel 5.9.6.1.

§ 2. ...

Het is daarenboven verboden inrichtingen waarin meer dan 10 honden worden gehouden te exploiteren die geheel gelegen zijn in een woongebied,

ander dan een woongebied met een landelijk karakter, of in een woonuitbreidingsgebied.

De verbodsregel geldt ook voor de 14 honden van mevrouw Dekeyrel, dus kunnen er bij haar thuis dan ook maximum 10 honden worden vergund en gehouden. Haar woning is immers gelegen in een woongebied.

Er wordt op gewezen dat de betrokkene in toepassing van de artikels onder de afdeling 1.2.2 van Titel II van het VLAREM voorafgaand aan het indienen van een milieuvergunningsaanvraag de mogelijkheid had een individuele afwijking te bekomen van de sectorale voorwaarden van het VLAREM. Deze aanvraag dient te worden gericht aan de bevoegde minister van Leefmilieu.

'De in art. 1.2.2.1. bedoelde individuele afwijking moet schriftelijk worden aangevraagd door de exploitant van de inrichting. De aanvraag moet volgende elementen omvatten:

1° de vermelding van de voorwaarden en de artikelen waarvoor de (afwijking) wordt aangevraagd;

2° de technische redenen die de afwijking motiveren;

3° een voorstel van maatregelen die van aard zijn gelijkwaardige waarborgen te bieden voor de bescherming van de mens en van het leefmilieu als de voorwaarden waarvan gevraagd wordt te mogen afwijken;

4° een nota waarin wordt aangetoond dat de voorgestelde maatregelen beantwoorden aan de beste beschikbare technieken.'

Een dergelijke afwijkingsaanvraag conform Vlarem II is niet bekend, bijgevolg kan hiermede geen rekening gehouden worden.

Overwegende dat gesteld kan worden dat de risico's voor de externe veiligheid, de hinder, de effecten op het leefmilieu, op de wateren, op de natuur en op de mens buiten de inrichting veroorzaakt door de gevraagde exploitatie niet tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt;

Overwegende dat het beroep derhalve ongegrond is".

Dit is het bestreden besluit.

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunten van de partijen

4. Verzoekster voert in een eerste middel de schending aan van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet), de materiële motiveringsplicht en de zorgvuldigheidsplicht.

Zij betoogt dat de verwerende partij nalaat te motiveren waarom zij afwijkt van het gunstige advies van de bevoegde gemeentelijke dienst, en ook niet aangeeft waarom geen rekening wordt gehouden met de afwezigheid van bezwaren van omwonenden. Evenmin blijkt volgens verzoekster uit het bestreden besluit waarom aan het stilzwijgend gunstig advies van het departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (hierna : RWO) wordt voorbijgegaan.

Voorts hekelt verzoekster het gebrek aan motivering betreffende de vraag "waarom het houden van 14 honden voor zichzelf in een woongebied zou moeten beschouwd worden als het exploiteren van een inrichting".

5. De verwerende partij repliceert dat zij niet moet antwoorden op een in eerste aanleg uitgebracht advies. Het is haar evenmin duidelijk hoe moet worden ingegaan op de loutere vaststelling dat er geen klachten werden ingediend, nu verdere veronderstellingen niet objectief kunnen worden gemotiveerd. Waar er geen advies werd uitgebracht door het departement RWO en dit als juridische implicatie heeft dat dit advies wordt geacht stilzwijgend gunstig te zijn, bestempelt de verwerende partij ook dit gegeven als een loutere vaststelling, waar niet meer kan uit worden afgeleid.

Wat de milieuvergunningsplicht voor het houden van veertien honden betreft, "of dit nu voor zichzelf is of voor een derde", verwijst de verwerende partij voorts naar rubriek 9.9 uit bijlage 1 bij het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I), waarvan het bestreden besluit een rechtstreekse toepassing vormt.

6. In de memorie van wederantwoord stelt verzoekster dat de verwerende partij als beroepsinstantie in de plaats van de stad Menen moet motiveren waarom wordt afgeweken van het voormelde gunstige advies en waarom geen rekening wordt gehouden met het gegeven dat de gevraagde

vergunning geen enkele weerstand oproept bij de omwonenden, nu dit advies integraal deel uitmaakt van de beslissing die in beroep aan de beoordeling van de verwerende partij werd voorgelegd. Tevens moet de verwerende partij volgens haar motiveren waarom deze elementen, samen genomen met het stilzwijgend gunstig advies van het departement RWO, niet van aard zijn om de weigering van de vergunning ongedaan te maken.

7. In de laatste memorie voegt verzoekster nog toe dat de "inrichting" waarvan sprake in rubriek 9.9 uit de indelingenlijst van bijlage I bij Vlarem I verwijst naar een gebouw "ingericht" voor het houden of africhten van honden, en niet naar de "toevallige" aanwezigheid van honden in een particuliere woning, "zoals in casu het geval is".

Beoordeling

8. De in de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet vervatte motiveringsplicht heeft tot doel de burger in kennis te stellen van de redenen waarom de administratieve overheid een beslissing heeft genomen, zodat hij kan oordelen of het nuttig is zich hiertegen te verweren met de middelen die het recht hem verschaft. Deze artikelen verplichten de administratieve overheid ertoe, in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen, die aan de beslissing ten grondslag liggen en dit op een afdoende wijze. Het begrip afdoende impliceert enerzijds dat de opgelegde motivering in rechte en in feite evenredig moet zijn met het belang van de genomen beslissing en anderzijds dat zij draagkrachtig moet zijn. De motieven moeten met andere woorden de beslissing kunnen dragen en de bestreden beslissing dient duidelijk de redenen te vermelden waarop de beslissende overheid haar beslissing steunt.

9. Te dezen wordt het bestreden besluit gedragen door, enerzijds, de niet-betwiste vaststelling dat de inrichting gelegen is in woongebied en, anderzijds, het gegeven dat artikel 5.9.6.1 van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne

(hierna : Vlarem II) - zoals destijds van toepassing - in een dergelijk gebied het exploiteren van een inrichting waarin meer dan tien honden worden gehouden, verbiedt.

Deze verbodsbepaling laat de verwerende partij geen andere mogelijkheid dan de aangevraagde vergunning te weigeren. Het feit dat er geen bezwaren werden uitgebracht door de omwonenden noch het stilzwijgend gunstig advies van het departement RWO kunnen daaraan iets veranderen, zodat het bestuur deze gegevens verder niet bij haar beoordeling van de zaak diende te betrekken.

10. Wanneer zoals te dezen, overeenkomstig artikel 49 van Vlarem I, bij de verwerende partij een administratief beroep wordt ingediend tegen een beslissing in eerste aanleg genomen door het college van burgemeester en schepenen, heeft dit beroep devolutieve werking. Dit brengt met zich mee dat de verwerende partij de milieuvergunningsaanvraag aan een geheel nieuw en eigen onderzoek onderwerpt. De verwerende partij beschikt hierbij, overeenkomstig artikel 20 van Vlarem I, ook over haar eigen adviesorganen. Het is met de door deze organen uitgebrachte adviezen dat de verwerende partij in haar uiteindelijke beslissing rekening moet houden. De verwerende partij hoefde in het bestreden besluit niet te motiveren waarom met een in eerste aanleg verleend advies geen rekening werd gehouden, ook niet op basis van de zorgvuldigheidsplicht.

11. De interpretatie van verzoekster als zou het houden van meer dan tien honden voor eigen gebruik, dus zonder enige commerciële bedoeling, haar ontslaan van de milieuvergunningsplicht, vindt geen steun in de bewoordingen van rubriek 9.9 uit de indelingslijst van bijlage I bij Vlarem I, die een milieuvergunningsplicht van de tweede klasse voorziet voor "inrichtingen waarin honden worden gehouden, inrichtingen voor het africhten van honden, hondenkennels, e.d" van zodra er sprake is van meer dan tien volwassen dieren, zonder verder onderscheid. Het bestreden besluit behoeft ook op dit punt geen nadere motivering.

Artikel 2, 1°, van het milieuvergunningsdecreet en artikel 1, 4°, van Vlarem I omschrijven inrichtingen als, onder meer, "handelingen die op een door de Vlaamse regering op te stellen lijst voorkomen".

Aangezien het houden van veertien volwassen honden als vergunningsplichtig wordt vermeld in de indelingsrubriek 9.9. van de bijlage I bij Vlarem I, gaat het wel degelijk om een vergunningsplichtige inrichting.

Het eerste middel is niet gegrond.

Tweede middel

Standpunten van de partijen

12. In het tweede middel voert verzoekster de schending aan van het redelijkheidsbeginsel, "daarin begrepen het evenredigheids- en proportionaliteitsbeginsel" en de zorgvuldigheidsplicht.

Zij bekritiseert het gebrek aan motivering betreffende de stelling uit het bestreden besluit "dat de risico's voor de externe veiligheid, de hinder, de effecten op het milieu, op de wateren, op de natuur en op de mens buiten de inrichting veroorzaakt door de gevraagde exploitatie niet tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt". Onder verwijzing naar het gebrek aan klachten, bezwaren of opmerkingen en het gunstig advies van de bevoegde gemeentelijke dienst, maakt zij gewag van het tegendeel. Zij acht de bestreden weigering onredelijk, want "niet in verhouding (...) tot de mogelijke hinder die het houden van 14 honden met zich mee zou kunnen brengen".

Daarnaast verwijt verzoekster de verwerende partij dat zij haar niet heeft verzocht een afwijkingsaanvraag in te dienen. In afwachting van de behandeling van deze vraag had de huidige procedure dan kunnen worden opgeschort.

13. De verwerende partij stelt hier tegenover dat de geviseerde overweging deel uitmaakt van het modelbesluit zoals opgenomen in bijlage 9A bij Vlarem I en in wezen een concluderende alinea vormt van hetgeen erboven geargumenteed staat. Voorts stelt de verwerende partij dat zij niet over enige wettelijke basis beschikt om een lopend beroepsdossier op te schorten. Vermits ten slotte de bevoegde minister nog geen afwijking van de sectorale voorwaarden heeft toegestaan, kon daar bij het nemen van het bestreden besluit geen rekening mee worden gehouden.

14. Verzoekster voegt in haar memorie van wederantwoord nog toe dat het aan de verwerende partij is om aan te geven welke wettelijke bepalingen haar verhinderen om de beroepsprocedure op te schorten.

Beoordeling

15. Door in artikel 5.9.6.1 van Vlarem II het exploiteren van een inrichting met meer dan tien honden in woongebieden te verbieden, is de regelgever er van uit gegaan dat in dergelijke situaties de hinder niet aanvaardbaar kan worden geacht. Het betoog van verzoekster dat een dergelijke stellingname onredelijk is, komt neer op opportuiniteitskritiek die de Raad van State als annulatierechter niet bij zijn beoordeling van de zaak vermag te betrekken.

Er bestaat voorts geen enkele rechtsregel die de verwerende partij er toe verplicht verzoekster te attenderen op de mogelijkheid om, overeenkomstig artikel 1.2.2.1 van Vlarem II, bij de bevoegde Vlaamse minister te verzoeken om een individuele afwijking op de sectorale milieuvorwaarden.

Het tweede middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

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

Eric Brewaeys,

Stephan De Taeye,

Peter Sourbron,

bijgestaan door

Bart Tettelin,

kamervoorzitter,

staatsraad,

staatsraad,

griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys