

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 237.669 van 16 maart 2017
in de zaak A. 214.452/VII-39.273.**

In zake :

1. Annick MEURANT
wonende te 2950 Kapellen
Holleweg 41
alwaar woonplaats wordt gekozen
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philippe Vande Castele
2. Jan STEVENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philippe Vande Castele
kantoor houdend te 2900 Schoten
Klamperdreef 7
bij wie woonplaats wordt gekozen
3. Guido VAN LOON
wonende te 2950 Kapellen
Holleweg 34
alwaar woonplaats wordt gekozen
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philippe Vande Castele

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIE ANTWERPEN

Tussenkomen partij :

de VZW OPVANGCENTRUM VOOR VOGELS
EN WILDE DIEREN BRASSCHAAT-KAPELLEN
(VOC BRASSCHAAT-KAPELLEN)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Peter De Smedt
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 december 2014, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de deputatie van de provincie Antwerpen van 18 september 2014 waarbij de bestuurlijke beroepen ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kapellen van 28 april 2014, houdende het verlenen aan de VZW Opvangcentrum voor Vogels en Wilde Dieren Brasschaat-Kapellen van de milieuvergunning voor het exploiteren van een dierenopvangcentrum, gelegen aan de Holleweg 43 te Kapellen, ongegrond worden verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 234.782 van 19 mei 2016 is het debat heropend en wordt het door de auditeur-generaal aangesteld lid van het auditoraat gelast met een aanvullend onderzoek van de zaak.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verwerende partij en de tussenkommende partij hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 januari 2017.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Philippe Vande Castele, die verschijnt voor de verzoekende partijen, adviseur Mark Michiels, die verschijnt voor de verwerende

partij, en advocaat Karolien Beké, die loco advocaat Peter De Smedt verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste 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 18 december 2013 dient de tussenkomende partij een milieuvergunningsaanvraag in voor de exploitatie van een opvangcentrum voor dieren op een perceel gelegen aan de Holleweg 43 te Kapellen, kadastraal bekend onder afdeling 3, sectie M, nr. 59k.

Het betrokken perceel is volgens het gewestplan Antwerpen gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

3.2. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kapellen verleent op 28 april 2014 de gevraagde vergunning.

3.3. Tegen deze beslissing stellen de verzoekende partijen beroep in bij de deputatie van de provincie Antwerpen, die met het thans bestreden besluit van 18 september 2014 de beroepen ongegrond verklaart en de vergunningsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kapellen bevestigt.

Het bestreden besluit is als volgt gemotiveerd:

“Overwegende dat het beroepschrift van mevrouw Annick Meurant van 30 mei 2014 volgende argumenten bevatte:

- Ernstige hinderaspecten inzake volksgezondheid (ziekte, stof), mobiliteit (geluid, frequentie, duurtijd) en overlast (geluid, privacy);
- Grondwettelijke rechten en vrijheden geschonden (artikel 10, 11, 16, 23);
- Miskennen van Milieudecreet (artikel 1.1.2 §1-8° m.b.t. milieutechnische eenheid);
- Realisatie van de bestemming van het gebied komt in het gedrang en wordt zelfs ernstig verstoort en dus kan een milieuvergunning niet gunstig worden geadviseerd (artikel 5.6.7 §1 VCRO);
- Niet verenigbaar met landschappelijk waardevol agrarisch gebied (artikel 20 Inrichtingsbesluit KB 1972);
- Arresten van de Raad van State tonen aan dat vermelde exploitaties (zowel vzw VOC als Rotonde) niet thuishoren in agrarisch gebied;
- Gelijkaardige exploitaties werden verwezen naar industriegebied;
- Het miskennen van de hinderaspecten is een ernstig gebrek aan zorgvuldigheid. Reeds uitbating exploitatie zonder geldige milieuvergunning.
- Vergunningverlenende overheid en handhavende overheid zijn dezelfde. Deze laatste treedt op z'n minst 'onvolkomen' op. Vermoeden van gebrek aan onpartijdigheid en daden van willekeur (cfr. artikel 151 Strafwetboek). Gebrek aan zorgvuldigheid in zowel vergunningsbeleid als handhavingsbeleid;
- Schending van zorgvuldigheidsbeginsel, redelijkheidsbeginsel, gelijkheidsbeginsel en recht op gezond leefmilieu voor omwonenden;
- Foutief adres vermeld in besluit om beroep in te dienen;

Overwegende dat het beroepschrift van de heer Guido Van Loon van 3 juni 2014 volgende argumenten bevatte:

- Geen studie naar de gewijzigde verkeerssituatie. Verkeersoverlast boven de andere activiteiten van de andere VZW De Meander + het verkeer noodzakelijk voor de werking van deze VZW's;

Overwegende dat het beroepschrift van de heer Jan Stevens van 3 juni 2014 volgende argumenten bevatte:

- Het perceel M59k is gelegen in agrarisch landschappelijk waardevol gebied. Een dierenasiel is geen landbouwactiviteit.
- Het perceel M59k is gelegen in herbevestigd agrarisch gebied cfr. RSPV. Er moet m.a.w. zorgvuldig mee worden omgesprongen en niet zo maar aan een 'niet landbouw' exploitatie worden toegekend.
- Het project 'De Meander' en VOC heeft als 'partners' onder andere Gemeentebestuur Kapellen, Gemeentebestuur Brasschaat, Provincie Antwerpen, enz. Ik kan mij dan ook niet van de indruk ontdoen dat er in gans dit dossier een 'positieve invloed' werd uitgeoefend. Want er wordt een exploitatie gedoogd zonder milieuvergunning en men heeft zelfs nog niet eens een PV opgesteld voor het feit dat er een exploitatie bezig is zonder geldige milieuvergunning.
- Voor het behoud van landbouwgronden voor landbouwexploitaties en tegen niet landbouw aanverwante exploitaties zoals een dierenasiel.

- De exploitatie van de activiteiten op de terreinen van perceel M59k door vzw Rotonde en onderhavige vergunningsaanvraag van VOC zijn schadelijk voor mijn bedrijfsvoering. Met komst van het dierenasiel voor zieke dieren is het gevaar voor insleep belangrijk toegenomen. Op perceel M59k lopen er veel mensen binnen en buiten (die geen boeren zijn en geen verstand hebben van welke sanitaire maatregelen noodzakelijk zijn) en die zelfs voor de volksgezondheid een gevaar kunnen betekenen. Om nog maar te zwijgen als er zo'n giftige slang eens ontsnapt.
- Merkwaardig dat er 2 exploitaties op één kadastraal perceel zijn en dat de aanvraag van VOC niets vermeldt van de exploitatie van vzw Rotonde. Ander 'exploitant' vangt dagelijks volwassen mentaal gehandicapten (en die ook in VOC zullen worden 'beziggehouden') en ook nog eens scholen met kinderen en verjaardagsfeestjes voor kinderen organiseert enz. Onafgezien van het feit dat die daar ook niet thuishoren in landbouwgebied, betekent dit toch wel nog een bijkomende risicofactor voor verspreiden van ziektes en de volksgezondheid.
- Nergens mestopslag voor VOC te vinden bij de milieuvergunningsaanvraag.
- Onder rubriek D4 zou normaal het gebied waarbinnen het kadastraal perceel gelegen is, moeten zijn opgenomen.
- Geen specifieke aanduiding waar kadavers blijven.
- In de onmiddellijke omgeving van VOC heeft vzw Rotonde (gelegen op hetzelfde perceel) ook een varkensstal. Als VOC ooit eens een vogelgriep binnenkrijgt en dat virus muteert via de varkens naar mensen dan hebben we pas echt een probleem voor de volksgezondheid;

Gelet op het stilzwijgend gunstig advies van Afdeling Milieuvergunningen van het departement LNE (AMV); op volgende elementen uit het laatsttijdig gunstig advies d.d. 25 augustus 2014 van Afdeling Milieuvergunningen van het departement LNE (kenmerk: AMV/A/14/10345):

1. Bij besluit van het college van burgemeester en schepenen van Kapellen werd aan het Opvangcentrum voor Vogels en Wilde Dieren Brasschaat vzw (verder VOC genoemd) de vergunning verleend voor de exploitatie van een opvangcentrum voor dieren gelegen aan de Holleweg 43 te Kapellen.
In de inrichting worden gekwetste, verdwaalde en verzwakte wilde dieren en vogels opgevangen en verzorgd. De inheemse dieren worden waar mogelijk terug vrijgelaten in de natuur. De uitheemse dieren worden overgebracht naar een geschikte locatie voor verdere opvang.
2. In het kader van de procedure in eerste aanleg werden gedurende het openbaar onderzoek 4 bezwaarschriften ingediend.
Drie van de vier bezwaarindieners hebben beroep aangetekend tegen de genomen beslissing houdende het verlenen van de milieuvergunning.
De beroepsargumenten zijn in hoofdzaak een herhaling van de bezwaren die in eerste aanleg werden geuit.
De argumenten van de drie beroepers zijn veelal gelijkaardig en worden hierna niet per beroeper besproken, maar worden in hun geheel beoordeeld in de milieutechnische evaluatie.

3. De beroepsargumenten hebben betrekking op de ligging van de inrichting in agrarisch gebied, de functiewijziging van de gebouwen en de hinder en risico's die door de exploitatie zullen worden veroorzaakt. Verder worden een aantal opmerkingen en beweringen geformuleerd over aspecten die niet relevant zijn in het kader van de beoordeling van een milieuvergunningsaanvraag. Deze argumenten worden verder in dit verslag niet besproken.
4. Beroepers argumenteren dat de inrichting geen para-agrarische activiteit is en dus niet thuishoort in landbouwgebied. Zij stellen verder dat de functiewijziging van de bestaande gebouwen en constructies niet vergund is.
In de bestreden beslissing worden de bestaanbaarheid van de inrichting in het agrarisch gebied en de functie van de gebouwen uitvoerig besproken.
Voor de beoordeling ten gronde van de stedenbouwkundige aspecten wordt verwezen naar het advies van de bevoegde stedenbouwkundige ambtenaar.
Los hiervan wenst de AMV erop te wijzen dat in dit kader enkel de milieuvergunningsaanvraag wordt beoordeeld en dat het verkrijgen van deze vergunning de exploitant niet vrijstelt van het bekomen van de eventueel noodzakelijke stedenbouwkundige vergunningen.
5. De hinder en de risico's die in de beroepen worden aangehaald, zijn in hoofdzaak geluidshinder, verkeers- en mobiliteitshinder, sanitaire risico's, geurhinder en dergelijke. Er wordt ook gesteld dat niet voldaan wordt aan de afstandsregels van Vlarem II.
Om de mogelijke hinder correct te kunnen inschatten, is de ligging van de woning van beroepers t.o.v. het VOC van belang.
De woning van een beroepsindieners is gelegen naast de toegangsweg tot het VOC. De toegangsweg is circa 100 meter lang.
De woning van de tweede beroepsindieners is gelegen aan de overzijde van de Holleweg, schuin tegenover de toegangsweg op een afstand van circa 115 meter van het VOC. De woning van de derde beroepsindieners is gelegen op meer dan 300 meter afstand van het VOC. Voor wat deze laatste beroeper betreft, valt bijgevolg niet in te zien op welke manier hij of zijn landbouwexploitatie hinder of nadeel kan ondervinden.
6. Met betrekking tot geluidshinder wordt gesteld dat de wilde dieren 's nachts mogelijk lokroepen kunnen laten weerklinken.
De dieren zitten doorgaans binnen, waardoor geluiden buiten de inrichting minder luid klinken. Verder dient opgemerkt dat dieren die vrij in de natuur leven, zoals o.m. uilen 's nachts ook geluiden produceren. Dit is trouwens niet abnormaal in een agrarisch gebied waar niet alleen dieren worden gehouden, maar ook vrij talrijk in de natuur voorkomen.
Inzake geluidshinder wordt er verder op gewezen dat 's nachts dieren kunnen worden afgezet. Buiten de uren kunnen dieren worden afgezet in een wachtlokaal. Er is geen reden om aan te nemen dat dit 's nachts frequent gebeurt. Volgens de exploitant gebeurt dit slechts sporadisch en

dit vooral wanneer het VOC opgeroepen wordt om een dier op te halen dat bij een aanrijding is gekwetst.

Er mag besloten worden dat deze sporadische nachtelijke aanvoer geen overlast zal veroorzaken.

7. Beroepers vrezen voor bijkomende verkeersoverlast bovenop de reeds toegenomen verkeersdrukte ingevolge de gewijzigde verkeerssituatie.

Het verkeer dat door de diverse activiteiten van de naastgelegen zorgboerderij reeds gegenereerd wordt, is op zich geen reden om het VOC op die locatie niet toe te laten. Voor het VOC worden maximaal 20 voertuigbewegingen per dag voorzien.

De personen die op de zorgboerderij werken en de mensen die er opgevangen en begeleid worden, gebruiken weliswaar over een bepaalde afstand vanaf de Holleweg dezelfde toegangsweg, maar ook hier gaat het over een beperkt aantal voertuigbewegingen die niet op hetzelfde tijdstip plaatsvinden als de bewegingen naar het VOC.

De grotere verkeersstromen in de omgeving bij speciale activiteiten op de zorgboerderij zijn niet relevant bij de beoordeling van de normale activiteiten van het VOC.

Om stofverspreiding in de omgeving en geluidshinder door het rijden over de toegangsweg te voorkomen, geldt een snelheidsbeperking van 5 km/u op de toegangsweg. Medewerkers worden gesensibiliseerd om zoveel mogelijk met de fiets te komen werken.

Er mag besloten worden dat het aantal verkeersbewegingen bij normale werking van het VOC eerder beperkt zal zijn en geen overmatige geluids- of verkeershinder zal veroorzaken.

8. Beroepers stellen dat aan de inrichting sanitaire risico's verbonden zijn door de opvang van zieke, verzwakte wilde dieren en vogels in de nabijheid van andere woningen en exploitaties.

Er valt op te merken dat bij geen enkele inrichting waar dieren gehouden of verzorgd worden het risico op ziektes volledig kan worden uitgesloten.

Er zal altijd een risico bestaan zowel bij veehouderijen, pluimveehouderijen, alsook in een opvangcentrum voor dieren. Het risico op besmetting valt nooit tot nul te herleiden. Het strikt volgen van het standpunt van beroepers, zou betekenen dat geen enkele milieuvergunning voor het houden van dieren nog zou kunnen worden verleend.

Wat betreft de mogelijke overdracht van ziektes naar de dieren van beroepers, valt nog op te merken dat de zieke dieren die binnengebracht worden, na toedienen van de eerste zorgen indien nodig door een veearts worden onderzocht, de vereiste behandeling en medicatie wordt gegeven en pas nadat ze volledig genezen zijn opnieuw in de natuur worden geplaatst. Het risico op overdracht van ziektes is groter wanneer deze dieren niet zouden worden opgenomen en verzorgd, maar zich verder vrij in de natuur zouden kunnen bewegen.

Er mag besloten worden dat de aangehaalde risico's dan ook niet van aard zijn om de milieuvergunning te weigeren.

9. Het betreft bovendien een inrichting van beperkte omvang die zeker niet vergelijkbaar is met grote pluimvee- of veeteeltinrichtingen. De aangehaalde risico's moeten dan ook worden gerelativeerd.
10. Uit de aanvraag blijkt voldoende dat bovendien tal van passende maatregelen worden genomen om risico's en hinder te voorkomen en indien dit mogelijk is deze in elk geval tot een voor de omgeving aanvaardbaar niveau te beperken.

Zoals reeds vermeld, worden de dieren na opvang en verzorging correct opgevolgd en indien nodig behandeld door een veearts. De eerste periode verblijven de meeste dieren in de verzorgingsruimte waar ze onder voortdurend toezicht staan. De grotere dieren worden in een aangepaste kooi gezet waar ze meer ruimte en rust hebben. Als de dieren voldoende hersteld en aangesterkt zijn, worden ze nog een korte periode in een buitenkooi gezet om te zien of ze zelfstandig kunnen eten, vliegen enz. De dieren worden dus correct gehuisvest en niet langer dan nodig in het VOC gehouden.

De medewerkers krijgen de nodige opleidingen en worden voorzien van geschikte beschermingskledij.

In tegenstelling tot wat beroepers beweren, worden kadavers diepgevroren opgeslagen en regelmatig opgehaald door Rendac.

Het huishoudelijk afval en afval uit de verzorgingskooien wordt in een container opgeslagen en opgehaald door de ophaaldienst.
11. Uit het voorgaande mag besloten worden dat de risico's inzake milieuhygiëne en veiligheid zo goed mogelijk beheerst en vermeden worden.

Bovendien is het VOC erkend door de Vlaamse Overheid en krijgt het regelmatig controle van ANB en de FOD Volksgezondheid.
12. Voor het VOC zijn er, in tegenstelling tot voor varkensbedrijven en pluimveehouderijen, geen afstandsregels.
13. Het feit dat de inrichting reeds in exploitatie is zonder vergunning, betekent niet dat de milieuvergunning dient geweigerd. De vergunningsaanvraag wordt op haar werkelijke inhoud en inzonderheid op haar milieuaspecten en voorziene voorzorgsmaatregelen beoordeeld. Het feit dat geëxploiteerd werd zonder vergunning behoort tot de problematiek van de handhaving en niet van de vergunningverlening.
14. Een beroepsindiener stelt dat onder rubriek D4 van het aanvraagformulier het gebied waarbinnen het kadastraal perceel gelegen is, diende te worden vermeld.

In rubriek D4 moeten de rubrieken vermeld worden die op de inrichting en de onderdelen van de inrichting van toepassing zijn.

Uit het dossier blijkt voldoende dat het perceel gelegen is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.
15. De bewering van één der beroepers dat in het besluit een foutief adres werd vermeld om beroep in te dienen, is niet correct. Het correspondentieadres van de deputatie van de provincie Antwerpen is Koningin Elisabethlei 22, 2018 Antwerpen, zoals vermeld in artikel 7 van de bestreden beslissing.

Beroeper heeft bovendien tijdig een ontvankelijk bevonden beroep kunnen indienen.

16. Beroepers uiten een vermoeden van partijdigheid bij het verlenen van de vergunning. Dit is een zware en vermetele beschuldiging die op geen enkele manier wordt aangetoond.

De bezwaarschriften werden in de bestreden beslissing van de gemeente Kapellen op objectieve en correcte manier omstandig geëvalueerd en weerlegd. De beslissing van het college is voldoende gemotiveerd;

Gelet op het, in het kader van de stedenbouwkundige aspecten, stilzwijgend gunstig advies van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar (PSA);

Gelet op het advies d.d. 26 augustus 2014 van de Provinciale Milieuvergunningscommissie (PMVC); op volgende elementen uit dit advies:

1) Horen van partijen

- De heer M. Peeters, beheerder, en de heer L. Bergmans, secretaris, worden gehoord namens de exploitant.
- De voorzitter overloopt de reeds doorlopen procedure en verwijst naar het gunstige advies van de AMV.
- De voorzitter vraagt hoe groot de oppervlakte van de exploitatie is.
 - De heer Peeters antwoordt dat de oppervlakte ongeveer 1.000 m² bedraagt.
- De heer Bergmans licht toe dat het opvangcentrum een volledig afgesloten entiteit binnen de zorgboerderij is. De heer Peeters stelt dat de afsluiting 2 m hoog is en 10 cm in de grond zit. Er zijn 2 poorten met veiligheidsslots waarvan slechts 3 personen een sleutel hebben. Er wordt voldoende garantie geboden dat er geen dieren kunnen ontsnappen noch dat er ongewenst mensen de inrichting binnen gaan. De heer Bergmans merkt op dat er zelfs collega's komen kijken hoe men het hier aangepakt.
- De voorzitter vraagt of er ooit problemen geweest zijn met de exploitatie.
 - De heer Peeters antwoordt dat dit niet het geval is. De heer Peeters is reeds 10 jaar bezig met het opvangcentrum dat eerst bij hem thuis gevestigd was. Ondertussen is er ook een partnership met de stad Antwerpen om dieren uit de stad op te vangen.
- De heer Peeters deelt mee dat de beroepsindieners persoonlijk uitgenodigd zijn om een kijkje te komen nemen. Men is hierop niet ingegaan.
- De heer Bergmans merkt op dat de activiteiten van de zorgboerderij wel wat verkeer met zich meebrengen, maar men is zich hiervan bewust en zoekt naar een oplossing. De buurt wordt hierbij betrokken. Het opvangcentrum houdt één keer per jaar een opendeurdag waarop ook de burens worden uitgenodigd om een kopje koffie te komen drinken.

2) Evaluatie voorwerp besluit

- De omschrijving en rubrieken zoals opgenomen in het collegebesluit, kunnen worden behouden.

3) Stedenbouwkundige verenigbaarheid

- Er werd geen advies ontvangen van de PSA.
- De PMVC is echter van oordeel dat de aanvraag principieel stedenbouwkundig verenigbaar is. Gelet op de beperkte oppervlakte van 1.104,5 m², is de oppervlakte eerder beperkt voor agrarische activiteiten.

4) Milieutechnische evaluatie

- Het advies van de AMV is gunstig.
- De PMVC volgt het gunstige advies van de AMV waarin de beroepsargumenten voldoende weerlegd worden.

5) Watertoets

- Uit de toepassing van de beoordelingsschema's m.b.t. de watertoets blijkt dat de gevraagde activiteiten van die aard zijn dat ze niet relevant zijn voor wat betreft de invloed op het watersysteem, zodanig dat geen bijkomend wateradvies vereist is, en dat de aanvraag bijgevolg voldoet aan de in artikel 5 opgesomde doelstellingen van het decreet integraal waterbeleid.

6) Evaluatie beroep

- De beroepen dienen ongegrond verklaard te worden.

7) Evaluatie van het collegebesluit

- De bestreden beslissing kan bevestigd worden.

Gelet op de ligging van de inrichting in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied van het gewestplan Antwerpen;

Overwegende dat gesteld kan worden dat de exploitatie van de inrichting, die het voorwerp van de voormelde milieuvergunningsaanvraag uitmaakt, verenigbaar is met voormelde ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften;

Overwegende dat de hinder en de risico's die in de beroepen worden aangehaald in hoofdzaak geluidshinder, verkeers- en mobiliteitshinder, sanitaire risico's en geurhinder zijn; dat elk van deze argumenten wordt weerlegd in het advies van de AMV, zoals hierboven weergegeven; dat tevens de PMVC zich heeft aangesloten bij dit advies van de AMV;

Overwegende dat de adviezen van AMV en de PMVC, zoals hierboven weergegeven, in aanmerking worden genomen;

Overwegende dat voor de evaluatie van de elementen aangebracht door de beroeper, gehoord door de PMVC, verwezen wordt naar het advies van de PMVC, zoals hierboven weergegeven;

Overwegende dat uit de toepassing van de in artikel 3 §1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2006 vermelde beoordelingsschema's blijkt dat de gevraagde activiteiten van die aard zijn dat ze niet relevant zijn voor wat betreft invloed op het watersysteem; dat de aanvraag bijgevolg voldoet aan de in artikel 5 opgesomde doelstellingen van het decreet integraal waterbeleid van 18 juli 2003;

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 tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt;

Overwegende dat er bijgevolg aanleiding toe bestaat de ingediende beroepen ongegrond te verklaren en het collegebesluit te bevestigen".

IV. Onderzoek van de middelen

Tweede middel

Standpunt van de partijen

4. In het tweede middel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden beslissing genomen werd met machtsoverschrijding en op grond van “onwettige motieven” en een “kennelijke beoordelingsfout”, alsook de schending van “de beginselen van zorgvuldigheid en voorzorg en van de hoorplicht”, de artikelen 11 en 17 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna: milieuvergunningsdecreet), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet) en van het beginsel van de formelemotiveringsplicht.

De verzoekende partijen betogen onder meer dat een dierenopvangcentrum geen landbouwverwante activiteit is omdat het houden en verzorgen van dieren geen uitstaans heeft met de landbouw. Het betreft een dienstverlenende activiteit die niet in agrarisch gebied kan worden vergund. In het kader van het openbaar onderzoek hebben zij in hun bezwaarschriften expliciet de overeenstemming van de exploitatie met de bestemming van landschappelijk waardevol agrarisch gebied betwist. Dit hebben zij later herhaald in hun beroepschriften. Dit bezwaar werd door de verwerende partij beantwoord met de louter tautologische en stereotiepe motivering dat “de exploitatie [...] verenigbaar is met voormelde ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften”. Dergelijke motivering is volgens de verzoekende partijen niet alleen te summier en dus niet afdoende, ze bevat ook geen afdoende antwoord op hun concrete grieven. De verwijzing in het bestreden besluit naar het advies van de afdeling Milieuvergunningen doet niets af aan het motiveringsgebrek. Immers, deze afdeling stelt enkel dat “[v]oor de beoordeling ten gronde van de stedenbouwkundige aspecten wordt verwezen naar het advies van de bevoegde

stedenbouwkundige ambtenaar”. Het advies van de bevoegde stedenbouwkundige ambtenaar is echter stilzwijgend gunstig zodat aan de uitdrukkelijke motiveringsverplichting kennelijk niet is voldaan. De samenvattende verwijzing naar het advies van de Provinciale Milieuvergunningscommissie (hierna: PMVC) volstaat volgens de verzoekende partijen evenmin. Het zorgvuldigheidsbeginsel verzet er zich immers tegen dat de vergunningverlenende overheid louter poneert dat een vergunningsaanvraag principieel stedenbouwkundig verenigbaar is, terwijl zulks in de ingediende beroepschriften precies wordt betwist.

5. De verwerende partij antwoordt - met verwijzing naar de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen - dat het begrip agrarisch bedrijf ruim moet worden opgevat, dat de beoordeling of het al dan niet om een para-agrarisch bedrijf gaat een feitenkwestie is en dat de vergunningverlenende overheid daaromtrent over een ruime discretionaire beoordelingsvrijheid beschikt. Zij verduidelijkt dat het opvangen en verzorgen van dieren nauw aanleunt bij de landbouw, dat dergelijke activiteiten in elk geval er niet vreemd aan zijn en dat, wanneer dieren gehouden worden, deze ook de nodige verzorging behoeven. Qua ruimtegebruik en mogelijke hinderaspecten bestaat er volgens de verwerende partij geen wezenlijk verschil met een landbouwactiviteit. In dit geval is de vergunde inrichting bovendien nauw verbonden met de zorgboerderij op hetzelfde perceel. De omzendbrief van 8 juli 1997 preciseert overigens dat inrichtingen die vergelijkbaar zijn met het agrarisch grondgebruik, zoals bijvoorbeeld een schoolhoeve, wel degelijk als para-agrarische activiteit kunnen worden aangemerkt. De activiteiten van de op hetzelfde perceel gelegen en vergunde zorgboerderij liggen in dezelfde lijn als deze van de inrichting voor het opvangen en verzorgen van dieren waarop de bestreden beslissing betrekking heeft. De activiteiten kunnen derhalve in redelijkheid opgevat worden als zijnde para-agrarisch van aard. Vervolgens verwijst de verwerende partij naar het advies van de PMVC waarin wordt aangegeven dat er slechts een oppervlakte van 1.104,5 m² wordt gebruikt, hetgeen relatief weinig is voor een agrarische activiteit, en de hinder hoe dan ook beperkt is. Tot slot beklemtoont zij dat de adviezen van

de afdeling Milieuvergunningen en de PMVC op een “grondige, objectieve en functiegerichte wijze” werden opgesteld en dat zij deze adviezen “mag verheffen tot het hare”.

6. De tussenkomende partij zet uiteen dat de planologische toetsing van de aanvraag correct werd uitgevoerd en dat de verwerende partij zich het standpunt van de PMVC en het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kapellen eigen heeft gemaakt. Ze haalt de motieven van voormelde beslissing aan, wat betreft de verenigbaarheid van de inrichting met het landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Voorts wijst de tussenkomende partij erop dat in het bestreden besluit wordt aangegeven dat in de in eerste aanleg genomen beslissing van het college van burgemeester en schepenen uitvoerig werd stilgestaan bij de bestaanbaarheid van de inrichting met het agrarisch gebied en bij de functie van de gebouwen en dat voor de beoordeling van de stedenbouwkundige aspecten werd verwezen naar het advies van de bevoegde stedenbouwkundige ambtenaar. In de bestreden beslissing wordt overwogen dat de adviezen, onder andere van de PMVC, in aanmerking worden genomen, ook wat betreft de weerlegging van de in beroep aangevoerde bezwaren. Een motivering middels verwijzing naar eerder genomen beslissingen en adviezen is volgens de tussenkomende partij aanvaardbaar in het licht van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet en de bijzondere motiveringsplicht bedoeld in artikel 17 van het milieuvergunningsdecreet. De verzoekende partijen zijn overigens bekend met de tussengekomen vergunningsbesluiten en adviezen, nu de bestreden beslissing ook de weergave van deze adviezen bevat, zodat zij de draagwijdte van de uitdrukkelijk opgegeven motivering kunnen kennen. Uit wat voorafgaat blijkt alvast niet dat de bestreden beslissing de planologische toetsing heeft afgedaan met louter tautologische en/of stereotiepe motieven. Ook maken de verzoekende partijen niet aannemelijk dat deze motieven onjuist zouden zijn. De tussenkomende partij vervolgt haar betoog met het standpunt dat zelfs indien zou worden geoordeeld dat de zij geen para-agrarische activiteit aan de dag legt, de beoogde milieuvergunning kan worden verleend in afwijking van de gewestplanbestemming, meer bepaald met toepassing van artikel 5.6.7 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

(hierna: VCRO) in samenhang gelezen met artikel 4.4.23 VCRO en artikel 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen. De verzoekende partijen formuleren geen kritiek tegen de toepassing van deze afwijkingsregeling, zodat zij aanvaarden dat de inrichting wel degelijk vergunbaar is in agrarisch gebied. Ten gevolge daarvan hebben zij geen belang bij het inroepen van de planologische onverenigbaarheid van de inrichting met de bestemming landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

7. In hun memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen dat de verwerende partij zich bedient van een a posteriori motivering wat betreft de kwalificatie van de vergunde inrichting als para-agrarisch bedrijf. De geringe oppervlakte ervan vormt alleszins geen afdoend motief. Het advies van de PMVC biedt geen antwoord op de geuite bezwaren en uit de bestreden beslissing kan niet worden afgeleid waarom er sprake zou zijn van een agrarische of para-agrarische exploitatie.

8. In haar laatste memorie benadrukt de tussenkomende partij dat het bestreden besluit nauw aansluit bij de in eerste aanleg genomen beslissing. Meer bepaald wordt in het bestreden besluit aangegeven dat in de in eerste aanleg genomen beslissing de bestaanbaarheid van de inrichting met het agrarisch gebied en de functie van de gebouwen uitvoerig werd beoordeeld en voorts dat met betrekking tot de stedenbouwkundige aspecten wordt verwezen naar het advies van de bevoegde stedenbouwkundige ambtenaar. Daarenboven wordt gesteld dat de adviezen, onder meer van de PMVC, in aanmerking worden genomen. De inhoud van dit advies wordt in het bestreden besluit weergegeven. De tussenkomende partij stelt dat een motivering middels verwijzing naar eerder genomen beslissingen en adviezen aanvaardbaar is in het licht van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet en van de bijzondere motiveringsplicht bedoeld in artikel 17 van het milieuvergunningsdecreet. Met een dergelijke verwijzing is aan de doelstelling van de formelemotiveringsplicht voldaan. Er kan niet worden vereist dat de voorafgaande beslissingen of adviezen, die de verwerende partij is bijgetreden,

opnieuw in extenso worden aangehaald in het bestreden besluit, temeer omdat de verzoekende partijen kennis hadden van deze voorafgaande beslissingen en adviezen.

9. In hun laatste memorie stellen de verzoekende partijen nog dat het advies van de PMVC hen onbekend was, behoudens het beperkt uittreksel dat opgenomen is in de motivering van de bestreden beslissing.

Beoordeling

10. Het wordt niet betwist dat het vergunde opvangcentrum voor dieren overeenkomstig het van toepassing zijnde gewestplan Antwerpen gelegen is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, waarvoor de bestemmingsvoorschriften neergelegd in de artikelen 11.4.1 en 15.4.6.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: inrichtingsbesluit) gelden.

In de eerste plaats vereist artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit dat de overheid nagaat of de te vergunnen inrichting in overeenstemming is met de bestemming agrarisch gebied. Dergelijke gebieden zijn volgens voormelde bepaling bestemd voor de “landbouw in de ruime zin” en zij mogen “[b]ehoudens bijzondere bepalingen [...] enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgellegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven”.

11. De artikelen 2 en 3 van de motiveringswet 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. Uit de voormelde bepalingen volgt dat

het bestreden besluit de motieven moet vermelden op grond waarvan de vergunningverlenende overheid van oordeel is dat een opvangcentrum voor dieren verenigbaar is met de bestemming van landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Deze motiveringsplicht geldt des te meer nu de verzoekende partijen in hun beroepschriften tegen de in eerste aanleg genomen beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kapellen van 28 april 2014 hebben aangevoerd dat de inrichting in kwestie niet thuishoort in een agrarisch gebied omdat het geen “landbouwaanverwante” activiteit betreft.

12. Het bestreden besluit beperkt er zich toe te stellen dat “de exploitatie van de inrichting, die het voorwerp van de voormelde milieuvergunningsaanvraag uitmaakt, verenigbaar is met voormelde ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften”. Het is nochtans verre van evident om de betrokken exploitatie te beschouwen als een agrarische of para-agrarische activiteit omdat ze niet gericht is op de productie van vruchten, gewassen of vee, noch onmiddellijk aansluit bij of afgestemd is op de landbouw, zelfs in de ruime zin. Het bestreden besluit bevat derhalve niet de minste aanwijzing van de motieven die de verwerende partij ertoe hebben gebracht om de inrichting als een agrarisch of para-agrarisch bedrijf te beschouwen.

De overweging in het bestreden besluit dat “de adviezen van AMV en de PMVC, zoals hierboven weergegeven, in aanmerking worden genomen”, kan dit gebrek niet goedmaken. In het advies van de afdeling Milieuvergunningen wordt, zonder concreet in te gaan op de naar voor gebrachte beroepsargumenten, enkel gesteld dat “de bestaanbaarheid van de inrichting in het agrarisch gebied en de functie van de gebouwen uitvoerig [wordt] besproken” in de beroepen beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kapellen en dat “[v]oor de beoordeling ten gronde van de stedenbouwkundige aspecten wordt verwezen naar het advies van de bevoegde stedenbouwkundige ambtenaar”. Vastgesteld wordt dat het advies van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar stilzwijgend gunstig is en dat de verwijzing naar dergelijk advies geen afdoende, laat staan een uitdrukkelijk,

antwoord kan bieden op de beroepsargumenten. Hetzelfde geldt voor de loutere verwijzing naar de motieven van de in eerste aanleg genomen beslissing over de vergunningsaanvraag waartegen de verzoekende partijen bestuurlijk beroep hebben ingesteld. Van haar kant heeft de PMVC in haar advies enkel uitgedrukt dat de aanvraag “princiepief stedenbouwkundig verenigbaar is” gelet op “de beperkte oppervlakte van 1.104,5 m²”, wat nietszeggend is omtrent de agrarische of para-agrarische kwalificatie van de vergunde activiteiten. Uit wat voorafgaat volgt dat de bestreden beslissing, ter zake de planologische verenigbaarheid van de inrichting, niet afdoende is gemotiveerd door de verwijzing naar de adviezen van de afdeling Milieuvergunningen en de PMVC.

13. De tussenkomende partij merkt vruchteloos op dat de inrichting vergund kan worden op grond van bepalingen die toelaten om van het toepasselijke bestemmingsvoorschrift af te wijken. In het bestreden besluit heeft de verwerende partij immers geen toepassing gemaakt van een dergelijke afwijkingsmogelijkheid.

Het tweede middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de deputatie van de provincie Antwerpen van 18 september 2014 waarbij de bestuurlijke beroepen ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kapellen van 28 april 2014, houdende het verlenen aan de VZW Opvangcentrum voor Vogels en Wilde Dieren Brasschaat-Kapellen van de milieuvergunning voor het exploiteren van een dierenopvangcentrum, gelegen aan de Holleweg 43 te Kapellen, ongegrond worden verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. Het Vlaamse Gewest wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 600 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partijen.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zestien maart tweeduizend zeventien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys