

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 240.975 van 8 maart 2018
in de zaak A. 216.935/VII-39.475.**

In zake : 1. Ralph SLABBAERT
 2. Gilbert DHONDT
 3. Benoit SIOEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Peter De Smedt
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Kasteellaan 141
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Steve Ronse en Meindert Gees
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Beneluxpark 27B
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 september 2015, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 9 juli 2015 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 8 maart 2012, houdende het verlenen aan Pascal Van Hoorde van een milieuvergunning voor het exploiteren van een rundveehouderij, gelegen aan de Polderdreef te De Pinte, gedeeltelijk gegrond worden verklaard, de beroepen beslissing deels wordt gewijzigd en voor het overige wordt bevestigd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 november 2017.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bert Van Weerdt, die loco advocaat Peter De Smedt verschijnt voor de verzoekers, en advocaat Guillaume Vyncke, die loco advocaten Steve Ronse en Meindert Gees verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost 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 27 oktober 2011 dient Pascal Van Hoorde een milieuvergunningsaanvraag in voor het exploiteren van een landbouwbedrijf,

onder meer voor het houden van 144 runderen. Het gaat om een inrichting die op de voorziene vestigingsplaats nieuw is, en die een verplaatsing is van een enkele honderden meters verder door de aanvrager geëxploiteerde inrichting waar onder meer 90 runderen worden gehouden.

3.2. De voorgenomen vestigingsplaats is sinds de inwerkingtreding van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) “Afbakening grootstedelijk gebied Gent - deelproject 6C Parkbos”, gelegen in een zone voor landbouw, waarvoor artikel 9 van de stedenbouwkundige voorschriften bepaalt:

“[...] volgende werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen - waarvoor volgens artikel 4.2.1. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening een stedenbouwkundige vergunning vereist is - [zijn] vergunbaar of toegelaten:

Alle werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de landbouwbedrijfsvoering van het landbouwbedrijf. Een landbouwbedrijfszetel mag enkel de noodzakelijke bedrijfsgebouwen en de woningen van de exploitanten bevatten, evenals verblijfgelegenheid, verwerkende en dienstverlenende activiteiten voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaken. Nieuwe agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt, toeleverende en dienstverlenende activiteiten en landbouwverwante activiteiten zijn niet toegelaten”.

De verzoekers wonen in de onmiddellijke nabijheid van de geplande inrichting, in woongebied of woonuitbreidingsgebied, bestemming die door het voornoemd GRUP niet werd gewijzigd. Op de voorziene vestigingsplaats vormt deze zone voor landbouw een instulping in het woongebied en woonuitbreidingsgebied, waardoor er in een straal van 100 meter rond de perceelgrenzen 48 woningen gelegen zijn.

3.3. Op 8 maart 2012 verleent de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen de gevraagde milieuvergunning, waarbij een aantal bijzondere vergunningsvoorwaarden worden opgelegd.

3.4. Onder meer twee van de drie huidige verzoekers stellen tegen deze beslissing administratief beroep in.

3.5. Met een besluit van 27 november 2012 verklaart de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur de beroepen grotendeels ongegrond. Het aantal runderen wordt verminderd van 144 tot 120, en de aanvankelijk gevraagde melkkoeltank wordt uit de vergunning geschrapt. Ook de bijzondere vergunningsvoorwaarde inzake het groenscherm wordt gewijzigd.

3.6. Bij arrest nr. 230.003 van 29 januari 2015 vernietigt de Raad van State voornoemd ministerieel besluit van 27 november 2012 op grond van de volgende motieven:

“Het toepasselijke GRUP ‘Afbakening grootstedelijk gebied Gent - deelproject 6C Parkbos’, verbiedt de exploitatie van onder meer ‘nieuwe agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt’.

[...] De verwerende partij komt tot de conclusie dat de geplande inrichting verenigbaar is met de geldende stedenbouwkundige voorschriften op grond van de overweging dat ‘gelet op de aard (rundveebedrijf) en omvang (120 runderen) van de beoogde exploitatie bezwaarlijk kan gesproken worden van een bedrijf met een industrieel karakter of voor intensieve veeteelt’ en dat ‘het bedrijf een grondgebonden karakter heeft aangezien de exploitant beschikt over weiden in de nabijheid van het bedrijf waarop de runderen een groot deel van het jaar grazen’.

[...] Het begrip ‘intensieve veeteelt’ wordt in het voornoemde GRUP niet nader omschreven. Volgens de spraakgebruikelijke betekenis is intensieve veeteelt ‘gericht op de hoogst mogelijke productiviteit’.

De enkele omstandigheid dat de runderen gedurende een groot deel van het jaar zouden grazen op weidegronden, sluit niet uit dat de exploitatie gericht is op de hoogst mogelijke productiviteit. In dit verband wordt trouwens vastgesteld dat in de in eerste aanleg genomen beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen sprake is van het ‘maandelijks leveren van voeders’ en het ‘maandelijks ophalen van slachtrijpe dieren’. De verwerende partij brengt geen gegevens aan waaruit blijkt dat het niet gaat om voeders die gericht zijn op het bereiken van de hoogst mogelijke productiviteit.

Met de summiere verwijzing naar de aard en de omvang van het bedrijf, toont de verwerende partij niet aan dat de inrichting niet valt onder het vestigingsverbod van het GRUP. Een rundveebedrijf kan immers ook op intensieve wijze geëxploiteerd worden en de loutere vermelding van het aantal dieren dat gehouden wordt is nietszeggend omdat in de bestreden beslissing geen rekening wordt gehouden met de graad van mechanisatie en de schaal van de aangevraagde activiteiten.

[...] Derhalve wordt in het bestreden besluit niet afdoende gemotiveerd waarom de vergunde inrichting verenigbaar is met de voorschriften van het GRUP ‘Afbakening grootstedelijk gebied Gent - deelproject 6C Parkbos’.”.

3.7. Ingevolge dit vernietigingsarrest wordt de administratieve beroepsprocedure tegen de in eerste aanleg genomen beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 8 maart 2012 hernomen.

3.8. In het kader van deze beroepsprocedure brengen zowel de afdeling Gebieden en Projecten, de afdeling Milieuvergunningen en de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie (hierna: GMVC) een ongunstig advies uit over de aanvraag.

Inzake de “motivering van de beslissing over de verenigbaarheid met de omgeving en de goede plaatselijke ordening”, stelt de GMVC in zijn advies van 14 april 2015:

“Overwegende dat de inrichting volgens het gewestplan is gelegen in een parkgebied; dat de inrichting volgens het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan afbakening Grootstedelijk gebied Gent, ‘deelproject 6C Parkbos’, is gelegen in een zone voor landbouw; dat het ruimtelijk uitvoeringsplan de exploitatie van ‘nieuwe agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt’ verbiedt;

Overwegende dat de Raad van State in het arrest als definitie voor intensieve veeteelt ‘gericht op de hoogst mogelijke productiviteit’ neemt; dat het arrest verder spreekt over graad van mechanisatie en de schaal der activiteiten; dat uit het inrichtingsplan van de milieuvergunningsaanvraag kan afgeleid worden dat de afmetingen van de stal circa 22 op 50 meter bedragen, voor de loods 40 bij 20 meter, met plaats voor onder meer 22 voertuigen en voor metaalbewerkingstoestellen; dat dit op een doorgedreven mechanisering van het bedrijf wijst;

Overwegende dat, gelet op deze afmetingen, het aantal dieren (eerst 144 runderen, in beroep verlaagd naar 120) en de voorgestelde verschillende rubrieken, het geheel een belangrijke ruimtelijke impact heeft;

Overwegende dat hoewel de aanvraag zich situeert binnen een ruimtelijk uitvoeringsplan, de reden van een algemene ‘afstandsregel’ valabel blijft, zoals gesteld in de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen: ‘Bepaalde bedrijfsinrichtingen zoals kippenhouderijen, varkenshouderijen en kalvermesterijen (zgn. <<veredelingssector>>) zijn praktisch volledig losgekomen van eigen voederwinning, en worden meer en meer op (klein)

industriële schaal uitgebaat. Dit zijn de bedrijven die worden bedoeld met <<niet aan de grond gebonden intensieve veeteelt>>. Wegens een voorlopig onvoldoende oplosbaar reukhinderprobleem dat door deze veredelingsbedrijven wordt gesteld op de rand waar het landbouwgebied aan het woongebied (of zijn uitbreidingszone) paalt, dienen afstandsregels in acht genomen bij de afgifte van een bouwvergunning voor bedrijfsgebouwen als nieuwe vestiging’;

Overwegende dat er hoe dan ook een sterke concentratie van mechanische bedrijfsmiddelen en -gebouwen is; dat het wel degelijk om een bedrijf voor intensieve veeteelt gaat;

Overwegende dat de aangevraagde inrichting niet verenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordening”.

3.9. Met het thans bestreden besluit van 9 juli 2015 verklaart de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw de beroepen tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 8 maart 2012 gedeeltelijk gegrond. De in eerste aanleg genomen beslissing over de vergunningsaanvraag wordt grotendeels bevestigd.

De stedenbouwkundige verenigbaarheid van de inrichting wordt als volgt gemotiveerd:

“Overwegende dat in de stedenbouwkundige voorschriften gesteld wordt dat nieuwe agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt niet zijn toegelaten op de beoogde locatie; dat de termen ‘intensieve veeteelt’ of ‘industrieel karakter’ niet zijn gedefinieerd in het ruimtelijk uitvoeringsplan; dat het van Dale woordenboek het begrip ‘intensieve veeteelt’ definieert als ‘veehouderij met veel dieren op weinig grond’ of ‘veeteelt gekenmerkt door een ver doorgevoerde mechanisatie’;

Overwegende dat het hoofdzakelijk een fokbedrijf betreft; dat er ongeveer 45 kalvingen per jaar zijn; dat dit blijkt uit de gegevens van Sanitel en de zoogkoeienpremie; dat van de moederdieren er maximaal 14 koeien gemolken worden; dat er slechts één melkbeurt per dag is; dat de koeien maximaal 10 tot 12 liter per dag geven; dat doorgedreven mechanisatie niet mogelijk is omdat de hoeveelheid melk te beperkt is om via een pijpleiding te transporteren; dat de melk na transport te koud is om onmiddellijk te voederen aan de kalveren; dat de melk bijgevolg in potten opgevangen wordt en dan handmatig verdeeld wordt; dat alle melk verdeeld wordt over de kalveren; dat dit handmatig gebeurt; dat de eerste dagen dit met een papfles gebeurt en daarna met behulp van een emmer; dat er nog melkpoeder moet bijgekocht worden; dat uit het voorgaande blijkt dat dit geen hoog productieve koeien zijn; dat door het gering aantal dieren dat gemolken wordt, de frequentie van het melken en de weinige liters die dit oplevert, alsook het handmatig werk er geen sprake kan zijn van een intensieve veeteelt;

Overwegende dat de koeien die gemolken worden, in een bindstal staan waar handmatig ingestrooid wordt; dat de andere koeien in een potstal staan waar ook handmatig ingestrooid wordt; dat minstens 80% van de koeien natuurlijk gedekt worden; dat er bijgevolg slechts sprake is van maximum 20% kunstmatige inseminatie; dat alle vrouwelijke kalveren gehouden worden als toekomstige moederdieren; dat bijgevolg alleen de stieren verder afgemest worden met uitzondering van ongeveer 5 stieren per jaar die op jongere leeftijd als dekstier verkocht worden; dat uit het voorgaande blijkt dat de graad van mechanisatie zeer beperkt is;

Overwegende dat het bedrijf een grondgebonden karakter heeft aangezien de exploitant beschikt over weiden in de nabijheid van het bedrijf waarop de runderen een groot deel van het jaar (ongeveer 8 maanden) grazen; dat 30 hectare gebruikt wordt voor het voederen van de eigen runderen; dat dit neerkomt op een beperkt aantal dieren (4, kalveren inbegrepen) per hectare; dat het bedrijf hiermee volledig in de eigen ruwvoederbehoefte voorziet; dat gelet op de aard (rundveebedrijf en omvang (120 runderen, kalveren inbegrepen) van de beoogde exploitatie bezwaarlijk kan gesproken worden van een bedrijf met een industrieel karakter of intensieve veeteelt [...]”.

3.10. Met betrekking tot de voor de exploitatie vereiste stedenbouwkundige vergunning wordt opgemerkt dat de exploitant een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning heeft ingediend, voor onder meer het bouwen van een rundveestal van 23 meter op 50 meter, en een loods van 20 meter op 40 meter, dat het college van burgemeester en schepenen van de gemeente De Pinte de vergunning op 27 maart 2012 heeft geweigerd, en de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen in beroep de gevraagde stedenbouwkundige vergunning wel heeft verleend bij besluit van 26 juli 2012. De Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) heeft bij arrest nr. A/2013/0695 van 26 november 2013 voornoemde vergunning echter vernietigd en heeft aan de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen het bevel gegeven om een nieuwe beslissing te nemen binnen een termijn van drie maanden vanaf de betekening van het arrest. Vervolgens heeft de deputatie op 10 april 2014 opnieuw een stedenbouwkundige vergunning verleend die op haar beurt door de RvVb werd vernietigd bij arrest nr. A/1617/0100 van 27 september 2016. Op 9 februari 2017 heeft de deputatie voor de derde maal een stedenbouwkundige vergunning uitgereikt onder voorwaarden. Tegen deze vergunning werd andermaal beroep ingesteld bij de RvVb.

IV. Verzoek tot samenvoeging

4. De verzoekende partijen vragen om het vernietigingsberoep, in het belang van de goede rechtsbedeling, samen te voegen met het beroep, gekend als zaak A. 216.926/VII-39.473, dat gericht is tegen hetzelfde ministerieel besluit.

5. In het belang van een goede rechtsbedeling werden de beide zaken behandeld op dezelfde openbare terechtzitting. De goede rechtsbedeling vereist echter niet dat over die zaken in één arrest uitspraak wordt gedaan.

V. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van de partijen

6. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 17, eerste lid, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, het zorgvuldigheidsbeginsel, de materiële motiveringsplicht en het redelijkheidsbeginsel, gelezen in samenhang met artikel 9.1 van het GRUP “Afbakening grootstedelijk gebied Gent - deelproject 6C Parkbos”, definitief vastgesteld bij besluit van de Vlaamse regering van 9 juli 2010 en van het gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest nr. 230.003 van 29 januari 2015 van de Raad van State.

De verzoekers zetten uiteen dat de Vlaamse minister de inrichting verenigbaar acht met de voorschriften van het toepasselijk ruimtelijk uitvoeringsplan op grond van de overwegingen dat de inrichting gelegen is in een zone voor landbouw volgens het GRUP “Afbakening grootstedelijk gebied Gent - deelproject 6C Parkbos”, de beoogde exploitatie op de voorgestelde locatie

aanvaard kan worden omdat alle werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de landbouwbedrijfsvoering van het bedrijf er zijn toegelaten, de termen “intensieve veeteelt” of “industrieel karakter” niet zijn gedefinieerd in het ruimtelijk uitvoeringsplan, dat gelet op het feit dat het hoofdzakelijk een fokbedrijf betreft met “ongeveer 45 kalvingen per jaar”, een “doorgedreven mechanisatie” van de melkproductie niet mogelijk is “door het gering aantal dieren dat gemolken wordt, de frequentie van het melken en de weinige liters die dit oplevert, alsook het handmatig werk er geen sprake kan zijn van een intensieve veeteelt”, ook bij het stallen en dekken van de koeien “de graad van mechanisatie zeer beperkt is” en het bedrijf een grondgebonden karakter heeft aangezien de exploitant beschikt over weiden in de nabijheid van het bedrijf waarop de runderen een groot deel van het jaar grazen.

De verzoekers stellen daar tegenover dat volgens artikel 9.1 van het GRUP, dat verordenende kracht bezit, het gebied waar de inrichting wordt gerealiseerd bestemd is voor landbouw, met uitsluiting evenwel van nieuwe agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt, toeleverende en dienstverlenende activiteiten en landbouwverwante activiteiten, dat het begrip “agrarische bedrijven voor intensieve veeteelt” niets te maken heeft met het al dan niet grondgebonden karakter van het bedrijf, maar het daarentegen doorslaggevend is of het bedrijf gericht is op de hoogst mogelijke productiviteit, wat op zich nog niet uitsluit dat de betrokken dieren op weiland worden gezet. Zij betogen dat de Vlaamse minister in de bestreden beslissing voor het begrip “intensieve veeteelt” duidelijk aanknoopt bij de vraag naar het grondgebonden karakter van het bedrijf en aldus op onzorgvuldige en onredelijke wijze tot de conclusie komt dat de betrokken bedrijfsactiviteit verenigbaar is met het stedenbouwkundig voorschrift uit artikel 9.1 van het meergenoemde GRUP. Voorts zouden de andere elementen op grond waarvan tot de verenigbaarheid wordt besloten, “namelijk (a) het feit dat de melkkoeien (te) weinig melk produceren om op doorgedreven wijze te verwerken en de geproduceerde melk rechtstreeks aan de kalven wordt gegeven, waarbij, omdat er te weinig melk voorradig is, bijkomend melkpoeder wordt gebruikt, (b) er slechts op beperkte

wijze kunstmatige inseminatie wordt toegepast en slechts (een beperkt aantal) stieren worden afgemest, (c) het bedrijf over weiden beschikt waarop de runderen een groot deel van het jaar grazen en beschikt over 30 hectare zodat het volledig in zijn eigen ruwvoederbehoefte kan voorzien en (d) het bedrijf een beperkt aantal dieren beschikt (120 runderen, kalveren inbegrepen)”, niet pertinent zijn voor het beantwoorden van de vraag of er al dan niet sprake is van intensieve veeteelt. Daarenboven negeert de verwerende partij dat het bedrijf gericht is op het afmesten van dieren, terwijl dergelijke gerichtheid precies impliceert dat “wordt ingegrepen op natuurlijke processen ter verhoging van de productiviteit”. Tot slot wijzen de verzoekers erop dat vaststaat dat de bedrijvigheid afhankelijk is van bedrijfsvreemde bijvoeding en dat de exploitant niet over 30 hectare maar slechts over 15,94 hectare grasland beschikt.

7. De verwerende partij antwoordt dat zij in het licht van het vernietigingsarrest nr. 230.003 van 29 januari 2015 een nieuwe beoordeling heeft gemaakt waarbij zij tot het besluit is gekomen dat er geen sprake is van intensieve veeteelt “gelet op (1) het gebrek aan doorgevoerde mechanisatie, (2) de niet-hoogproductieve melkkoeien, (3) het gegeven dat enkel de stieren afgemest worden (met uitsluiting van 5 stieren die jaarlijks verkocht worden), (4) de exploitatie zelf voorziet in de ruwvoerbehoefte en (5) er geen sprake is van hoog productieve koeien”. Zij benadrukt dat het feit dat het bedrijf gericht is op het afmesten van slachtrijpe dieren, niet meebrengt dat er ten node sprake is van intensieve veeteelt omdat dit gebeurt op een “niet-intensieve wijze” door zelf in te staan voor het ruwvoer en het in stand houden van de veestapel. Evenmin brengt de omstandigheid dat de dieren tijdens de wintermaanden vier maanden op stal staan mee dat de rundveehouderij intensief is. In dit verband wijst de verwerende partij naar een nota die door de aanvrager werd neergelegd op de zitting van de GMVC waarin onder meer wordt vermeld dat “13,76 ha maïs alleen al op zichzelf voldoende zijn om ruim 200 runderen mee te voederen”. Met betrekking tot het gebruik van krachtvoer stelt de verwerende partij dat “het louter aanwenden van krachtvoer - in samenspraak met het aanwezige ruwvoer via begrazing en maïs - niet [maakt] dat er onmiddellijk sprake is van de hoogst mogelijke

productie”, dat te dezen de dieren van gras worden voorzien “door hen te laten grazen op het grasland van 15,94 ha” en daarnaast “tevens [wordt] voorzien in 13,74 ha maïs, wat samen 29,68 ha aan voeder maakt” en dat een “dergelijk gecombineerd gebruik [...] niet [maakt] dat er per definitie gewaagd wordt van de hoogst mogelijke productie”. Tevens doet de verwerende partij gelden dat “[h]et gegeven dat er sprake is van 5 maal per jaar het laten aanvoeren van krachtvoer, zoals graan en bijproducten (droge pulp, droge luzerne, perskoeken, zemelen, kortmeel,...) waarbij verder ook mineralen-, vitaminekernen en zelfs geneesmiddelen (b.v. aspirine) in kunnen worden gemengd en dat dit krachtvoer wordt aangewend voor het bijvoederen van de dieren”, niet maakt dat “er sprake is van intensieve veeteelt in de zin dat de exploitatie zonder meer is gericht op het bekomen van de hoogst mogelijke productiviteit”. Ook het grondgebonden karakter, zo stelt de verwerende partij, is wel degelijk relevant voor de juridische kwalificatie van de inrichting. Uit het gegeven dat integraal in de eigen ruwvoederbehoefte wordt voorzien, volgt dat de exploitatie niet gericht is op de hoogst mogelijke productie. Ondergeschikt laat zij gelden dat de overweging in de bestreden beslissing met betrekking tot de grondgebondenheid, hoogstens een overtollig motief uitmaakt. Voorts ontkent de verwerende partij dat er sprake is van een grootschalige en sterk gemechaniseerde landbouwbedrijvigheid. Uit de aanvraag blijkt dat de metaalbewerkingstoestellen bestaan uit “een boor, een slijpschijf, een hogedrukreiniger en een laspost”. Bovendien staan de 22 landbouwvoertuigen niet uitsluitend in functie van het veeteeltsegment van het bedrijf. Tot slot wijst zij er nog op dat uit de motieven van de bestreden beslissing blijkt dat de graad van mechanisatie zeer beperkt is. De verwerende partij besluit dat zij “[t]en aanzien van de spraakgebruikelijke betekenis van hetgeen onder intensieve veeteelt dient te worden verstaan, zulks in het licht van de door uw Raad eerder aangegeven definiëring, [...] na een in concreto beoordeling [heeft] geoordeeld dat er niet kan worden gesproken van een intensieve veeteelt, gelet op het gebrek aan een hoogst productief resultaat, het gebrek aan sterk doorgevoerde mechanisatie, het hoofdzakelijk zelfbedruipend zijn en de schaal van de exploitatie, alsmede de aard en de omvang”.

8. In hun memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekers dat de memorie van antwoord argumenten put uit een nota van de exploitant waaromtrent in het bestreden besluit niets kan worden teruggevonden, dat bijlage E3 bij de vergunningsaanvraag duidelijk aantoont dat uitsluitend krachtvoerders gebruikt worden voor het afmesten van de runderen terwijl de opbrengst van de akkerbouw voor de veeteelt steunt op “eenzijdige en met de eigen aanvraag strijdige verklaringen van de exploitant, die overigens zijn gedaan terloops de administratieve beroepsprocedure”, dat de bewering van de aanvrager dat hij voorziet in de eigen voedselvoorziening geloofwaardigheid mist in het licht van de gegevens van het initiële aanvraagdossier, dat daarenboven niet uit het oog mag worden verloren dat in de vergunningsaanvraag wordt vermeld dat de akkerbouwteelten op de bedrijfssite zullen worden verkocht in een winkel, dat de in de bestreden beslissing opgegeven motieven hoogstens iets zeggen over de “schaal van de productiemethode” maar “op zich nog niet aan[tonen] dat de verwerende partij ook rekening gehouden heeft met de schaal van de betreffende onderneming, die [...] volgens de adviserende instanties omwille van haar omvang en de graad van mechanisatie als intensief aanzien moet worden” en dat de verwerende partij de beweerde grondgebondenheid wel degelijk heeft aangewend als een determinerend element om te oordelen dat de inrichting verenigbaar is met de voorschriften van het GRUP, terwijl dit criterium niet voorzien is in het betrokken ruimtelijk uitvoeringsplan.

9. In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij dat per jaar 22,5 dieren bijkomend afgemest worden en dat een “dergelijke jaarlijkse aanwas [...] maar moeilijk [kan] worden beschouwd als een intensief veeteeltbedrijf gericht op vleesmaximalisatie”, dat “het louter aanwenden van krachtvoeder - in samenspraak met het aanwezige ruwvoeder via begrazing en het gebruik van eigen geteelde maïs - niet [maakt] dat er onmiddellijk sprake is van de hoogst mogelijke productie”, dat “[m]aïs [...] vaak [wordt] gezien als een vorm van ruwvoer, maar [...] in feite krachtvoer [is]”, dat te dezen de dieren grazen op het grasland van 15,94 ha, dat het overgrote deel van de maïsopbrengst “kennelijk wél [wordt] aangewend voor de voeding van de runderen” zodat niet valt in te zien

waarom voor het grondgebonden karakter van het veeteeltbedrijf geen rekening zou mogen worden gehouden met de oppervlakte aan maïsteelt, dat niet aannemelijk wordt gemaakt dat het gebruik van 22 landbouwvoertuigen voor een veeteeltbedrijf met een gedeelte weide- en akkerlanden wijst op een verregaande vorm van mechanisatie, dat de exploitant bijkomende informatie omtrent de bedrijfsorganisatie heeft meegedeeld tijdens een plaatsbezoek en dat deze informatie alsnog kan worden betrokken bij het onderzoek naar het intensief karakter van de veeteelt, dat de overweging omtrent het grazen van de runderen op de weiden slechts mede in aanmerking wordt genomen en dat het bestreden besluit uitdrukkelijk aangeeft dat te weinig melk wordt geproduceerd om te gewagen van hoog productieve koeien. Tot slot stelt de verwerende partij nog dat het begrip “intensieve veeteelt” moet worden geïnterpreteerd “conform de tijdsgeest en de locatie” en dat wanneer niet de hoogst mogelijke productiviteit wordt beoogd er “veeleer sprake zal zijn van géén intensieve veelteelt”.

10. De verzoekers voegen in hun laatste memorie nog toe dat in de motivering van de bestreden beslissing geen spoor terug te vinden is van een plaatsbezoek en de daaraan ontleende bijkomende informatie en dat die informatie bovendien niet overeenstemt met de gegevens van het aanvraagdossier. In hun verdere uiteenzetting herhalen zij dat de exploitatie wel degelijk gericht is op het afmesten van slachtrijpe dieren waarbij krachtvoerders worden gebruikt, dat de berekening van de verwerende partij omtrent het aantal slachtrijpe runderen niet correct is, dat de substantiële afhankelijkheid van bedrijfsvreemde (kracht)voerders vaststaat doordat er sprake is van de “maandelijkse aanvoer van krachtvoerders”, en dat uit de aanvraag niet blijkt dat de opbrengsten van de eigen akkerbouw gebruikt worden voor het voederen van de runderen.

Beoordeling

11. Het toepasselijke GRUP “Afbakening grootstedelijk gebied Gent - deelproject 6C Parkbos”, verbiedt de exploitatie van onder meer “nieuwe agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt”.

Het begrip “intensieve veeteelt” wordt in het voornoemde GRUP niet nader omschreven. Volgens de spraakgebruikelijke betekenis is intensieve veeteelt “gericht op de hoogst mogelijke productiviteit”.

12. In arrest nr. 230.003 van 29 januari 2015 werd geoordeeld dat de verwerende partij niet afdoende had gemotiveerd waarom de vergunde inrichting verenigbaar is met de voorschriften van het toepasselijke GRUP. In het bestreden besluit komt de verwerende partij opnieuw tot de conclusie dat de beoogde exploitatie “bezwaarlijk” kan worden aangemerkt als een “bedrijf met een industrieel karakter of intensieve veeteelt”.

13. Voor de beoordeling van het middel, zijn enkel de in het bestreden besluit uitdrukkelijk opgegeven motieven relevant. De bijkomende motieven die de verwerende partij in haar procedurestukken aanbrengt - waarvoor overigens geen steun gevonden kan worden in de stukken van het neergelegde administratief dossier - worden daarom buiten beschouwing gelaten.

14. In zoverre de verwerende partij overweegt dat het “hoofdzakelijk een fokbedrijf betreft”, kan uit die beschouwing, ook al zou de melkproductie van 14 moederdieren eerder beperkt zijn en de melk manueel over de kalveren verdeeld moeten worden, niet besloten worden dat de veeteeltinrichting over het geheel genomen niet gericht is op maximalisatie van de vleesproductie. Uit de vergunningsaanvraag (bijlage E4) blijkt ten andere ondubbelzinnig dat de landbouwactiviteit, naast akkerbouw, bestaat uit het afmesten van runderen tot slachtrijpe dieren. Aan die vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door de omstandigheid dat de “graad van mechanisatie zeer beperkt is” voor wat betreft het handmatig instrooien van de stallen en de wijze van voortplanting van de dieren.

In arrest nr. 230.003 van 29 januari 2015 werd reeds gesteld dat “[d]e enkele omstandigheid dat de runderen gedurende een groot deel van het jaar zouden grazen op weidegronden, [...] niet uit[sluit] dat de exploitatie gericht is op

de hoogst mogelijke productiviteit”, dat in de in eerste aanleg genomen beslissing sprake is van het “maandelijks leveren van voedsel” en het “maandelijks ophalen van slachtrijpe dieren”, en dat niet wordt aangetoond dat “het niet gaat om voeders die gericht zijn op het bereiken van de hoogst mogelijke productiviteit”. Waar het bestreden besluit het “grondgebonden karakter” van het bedrijf opnieuw in ogenschouw neemt door in het bijzonder te wijzen op de beweerde beschikbaarheid van 30 hectare grond die “gebruikt wordt voor het voederen van de eigen runderen”, negeert de verwerende partij andermaal dat bij de veeteelt krachtvoerders aangewend worden. Dit element is, in tegenstelling tot de bijkomstigheden waarop de verwerende partij duidt, wel decisief voor de beoordeling van het intensief karakter van de veeteeltinrichting.

Het middel is gegrond.

VI. Verzoek tot toepassing van artikel 36, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State

15. De verzoekers vragen in hun laatste memorie, in toepassing van artikel 36, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, het arrest in de plaats te stellen van “de bestreden uitspraak van de verwerende partij en derhalve de vergunning te weigeren”. In dit verband wijzen de verzoekers erop dat de verwerende partij na het vernietigingsarrest nr. 230.003 van 29 januari 2015 de mogelijkheid had om de inrichting opnieuw te kwalificeren, maar dat zij zich daarbij heeft “bediend van niet correcte gegevens die geen steun vinden in het dossier” en dat er “geen nuttige argumenten in het dossier aanwezig [blijken] te zijn om alsnog aan te tonen dat er geen sprake is van intensieve veeteelt”. Zij besluiten dat de verwerende partij “zich systematisch onttrekt aan de beslissing die zij zou moeten nemen” en waaromtrent zij “geen enkele beoordelingsvrijheid heeft”.

Beoordeling

16. Artikel 36, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State luidt:

“Wanneer de nieuw te nemen beslissing het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, treedt het arrest in de plaats van die beslissing”.

Uit de wetsgeschiedenis van de aangehaalde bepaling blijkt dat de substitutiebevoegdheid om “redenen van efficiëntie” aan de Raad van State werd toegekend, met name wanneer “de nieuw te nemen beslissing het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van de bestuurlijke overheid”, waarbij onder meer gedacht wordt aan “de gevallen van feitelijke of a posteriori gebonden bevoegdheden, waaronder de hypothesen volgens dewelke de werking van de wet en bepaalde omstandigheden samen tot gevolg hebben dat het bestuur een welbepaalde beslissing dient te nemen terwijl de wet hem in het begin een zekere appreciatiemarge liet” (memorie van toelichting, Parl. St. Senaat, 2012-13, nr. 5-2277/1, 26-27).

17. In beginsel komt het aan de vergunningverlenende overheid toe om, rekening houdend met alle relevante gegevens van het (aanvraag)dossier, te beoordelen of de inrichting al dan niet als een intensief veeteeltbedrijf moet worden beschouwd. Bij die beoordeling beschikt de vergunningverlenende overheid over een appreciatiemarge. Haar bevoegdheid is evenwel gebonden wanneer zij tot het besluit komt dat de inrichting valt onder het verbod van het GRUP om ter plaatse een nieuwe inrichting voor intensieve veeteelt te exploiteren. Alsdan dient zij de gevraagde milieuvergunning te weigeren.

18. Als reactie op het verslag van de auditeur waarin wordt opgemerkt dat “het niet steeds duidelijk is waarop de verwerende partij zich [...] baseert bij het toevoegen van elementen aan de motivering van de eerder vernietigde beslissing” en “[v]eel elementen [...] niet terug te vinden [zijn] in het

aanvraagdossier, noch in de verleende adviezen, noch [...] ze uit die stukken [kunnen] worden afgeleid”, verklaart de verwerende partij in haar laatste memorie dat zij bij het nemen van de bestreden beslissing nieuwe informatie over de concrete bedrijfsorganisatie heeft betrokken die haar werd “meegedeeld door de exploitant naar aanleiding van een plaatsbezoek”. Uit voorliggend arrest volgt dat die bijkomende informatie geen aanvaardbare verantwoording vormt voor het verlenen van de gevraagde vergunning. Derhalve dringt de vaststelling zich op dat de verwerende partij, zelfs na een heronderzoek van de zaak ingevolge een vroeger vernietigingsarrest, in het aanvraagdossier noch daarbuiten elementen heeft kunnen vinden die een deugdelijke grondslag bieden voor de conclusie dat de aangevraagde inrichting geen nieuw agrarisch bedrijf voor intensieve veeteelt is in de zin van het GRUP. De appreciatiebevoegdheid van de verwerende partij blijkt de facto volledig te zijn uitgehold.

Bijgevolg is er reden om dit arrest in de plaats te stellen van de uitspraak van de verwerende partij over de bestuurlijke beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 8 maart 2012.

Het verzoek tot toepassing van artikel 36, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt ingewilligd.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 9 juli 2015 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 8 maart 2012, houdende het verlenen aan Pascal Van Hoorde van een milieuvergunning voor het exploiteren van een rundveehouderij, gelegen aan de Polderdreef te De Pinte, gedeeltelijk gegrond worden verklaard, de beroepen beslissing deels wordt gewijzigd en voor het overige wordt bevestigd.

2. De bestuurlijke beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 8 maart 2012, houdende het verlenen aan Pascal Van Hoorde van een milieuvergunning voor het exploiteren van een rundveehouderij, gelegen aan de Polderdreef te De Pinte, worden gegrond verklaard, de beroepen beslissing wordt opgeheven en de gevraagde milieuvergunning wordt geweigerd.

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

4. De verwerende partij 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 verzoekers.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van acht maart tweeduizend achttien, 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