

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 241.067 van 22 maart 2018
in de zaak A. 216.960/VII-39.482.**

In zake : 1. Antoine VYNCKE
 2. Isabelle HAMERLINCK
 3. Stijn VERCAMMEN
 4. Lucrèce MARTENS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jan Beleyne
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Beneluxpark 27B
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIE
OOST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 september 2015, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 2 juli 2015 waarbij de bestuurlijke beroepen ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter van 16 februari 2015, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de landbouwennootschap Brondeel Maarten en Donaat voor het veranderen van een paardenhouderij, gelegen aan de Breemeersen 36 te Aalter, ongegrond worden verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en de verzoekende partijen 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 verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 februari 2018.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Meindert Gees, die loco advocaat Jan Beleyen verschijnt voor de verzoekende partijen, en juriste Fabienne Vanderstraeten, die 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. Aan de Breemeersen te Aalter, deelgemeente Lotenhulle, wordt een paardenhouderij geëxploiteerd. Initieel werd het houden van 55 dieren vergund. De inrichting ligt in agrarisch gebied.

3.2. Op 24 augustus 2004 neemt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter akte van de door Jozef Brondeel gedane melding van de gedeeltelijke overname van een in Lochristi vergunde rundveehouderij, waarbij het overgenomen gedeelte wordt overgebracht naar de gemeente Aalter en wordt omgezet in een paardenhouderij.

3.3. Jozef Brondeel dient op 10 september 2004 een milieuvergunningsaanvraag in voor de vroegtijdige hernieuwing van de vergunning voor het houden van 99 paarden. De gevraagde vergunning wordt verleend op 8 november 2004 voor een termijn van 20 jaar.

3.4. Op 10 januari 2005 neemt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter akte van de melding van overname door Maarten en Donaat Brondeel, zonen van de overlatende exploitant.

3.5. Ingevolge een nieuwe aanvraag verleent het college van burgemeester en schepenen op 17 september 2012 een milieuvergunning voor onder meer de uitbreiding van de paardenhouderij tot 120 paarden, alsook voor de exploitatie van een inrichting voor ruiters-, draf-, ren- en mensport (Vlarem indelingsrubriek 32.4). De inrichting wordt overgenomen door de landbouwvennootschap Brondeel Maarten en Donaat.

3.6. Bij besluit van 14 april 2014 legt het college van burgemeester en schepenen aan de inrichting aanvullende exploitatievoorwaarden op. Het college wijst erop dat de vergunning voor rubriek 32.4 uitdrukkelijk werd aangevraagd met het oog op het africhten van de op de inrichting gefokte paarden,

maar dat thans blijkt dat er veelvuldig wedstrijden worden georganiseerd. Voortaan zullen dergelijke evenementen moeten worden aangevraagd en goedgekeurd door het college, en dienen er maatregelen te worden genomen voor het beperken van de verkeershinder.

Tegen voornoemde beslissing worden bestuurlijke beroepen ingediend door de exploitant en door een aantal buurtbewoners.

Met een besluit van 3 juli 2014 heft de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen de op 14 april 2014 toegevoegde vergunningsvoorwaarden op. Zij stelt:

“De beoogde inrichting met jumpingactiviteiten is, gelet op het voorgaande, planologisch en milieuhygiënisch niet verenigbaar met de omgeving. De huidige inrichting is bij besluit van het College van Burgemeester en Schepenen van 17 september 2012 vergund voor een paardenhouderij met trainingshal. Ook de afgeleverde stedenbouwkundige vergunning is hierover zeer duidelijk. Voor de uitbreiding met jumpingactiviteiten dient een bijkomende milieuvergunningsaanvraag te worden ingediend”.

3.7. Daarop dient de exploitant een nieuwe milieuvergunningsaanvraag in. Hij wil “manifestaties” kunnen organiseren (5 wedstrijden en 1 zogenaamde hengstenshow), en wil ook permanent paarden van derden in de inrichting laten stallen om er te worden getraind. In de vergunningsaanvraag wordt dit geformuleerd als volgt:

“Met de aanvraag wil de aanvrager het mogelijk maken om 5 manifestaties te organiseren op het bedrijf.

Naast het fokken wat de hoofdactiviteit is en ook blijft in de toekomst, is het de bedoeling om op de exploitatie jaarlijks vijf manifestaties te organiseren.

De evenementen op het bedrijf staan in het teken van het presenteren, testen, tonen en promoten van het fokmateriaal. Door de manifestaties wordt de kwaliteit van de eigen paarden getest ten aanzien van de paarden van de andere fokkers. De manifestaties worden georganiseerd om de paarden wedstrijdklaar te maken. Paarden die later aan wedstrijden willen deelnemen moeten opgroeien in een wedstrijdmilieu. Hiertoe worden de paarden van de eigen fokkerij getraind op eigen bedrijf. De paarden worden getraind en opgeleid om te kunnen deelnemen aan wedstrijden op het internationaal niveau.

Naast de wedstrijd is er ook nog de andere manifestatie die in het teken staan van het promoten en testen van het eigen kweekmateriaal. Jaarlijks gaat er een hengstenshow door.

De manifestaties gebeuren in de winterperiode. Ze gebeuren binnen in de nieuwe stal (bijlage D3). De communicatie van de activiteiten gebeurt via de website van het bedrijf www.breemeersen.be. Tijdens de manifestaties staan de trailers en wagens geparkeerd op het terrein van de exploitatie.

Omwille van het feit dat het economisch minder goed gaat in de sector, is het bedrijf op zoek gegaan naar alternatieven. Paarden van anderen kunnen er gestald worden, verzorgd worden en opgeleerd worden. Eigenaars van talentvolle springpaarden kunnen die laten trainen in het centrum op een professionele manier. Het Breemeersen team heeft de ervaring om jonge springpaarden op te leren”.

Tot het voorwerp van dezelfde aanvraag behoort ook de regularisatie van een reeds aangelegde parking voor 80 voertuigen.

3.8. Bij besluit van 16 februari 2015 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter een milieuvergunning tot verandering van de inrichting waardoor in de maanden november, december, januari, februari en maart telkens 1 manifestatie met twee wedstrijddagen mag worden georganiseerd.

3.9. Tegen deze beslissing stellen zowel de huidige verzoekende partijen, als de exploitant een bestuurlijk beroep in.

3.10. In het kader van de beroepsprocedure worden de volgende adviezen verleend:

- a) de provinciale geluidsdeskundige adviseert om enkel de jaarlijkse hengstenshow toe te laten, die rechtstreeks verband houdt met de fokkerij en daarom als een agrarische activiteit kan worden beschouwd;
- b) de afdeling Milieuvergunningen adviseert gunstig, onder aangepaste voorwaarden, en wat de wedstrijden betreft voor een termijn van twee jaar op proef;

c) de dienst Ruimtelijke Vergunningen brengt een gunstig uit voor “5 manifestaties per jaar, de verplaatsing van de opslag van vaste mest en de verplaatsing van het KI-labo”; in haar advies stelt zij:

“Ruimtelijke afweging

1. Verenigbaarheid met de voorschriften inzake ruimtelijke ordening

Voorliggende aanvraag staat in functie van het organiseren van 5 manifestaties per jaar, het uitbreiden voor stalplaats 80 voertuigen tijdens de manifestatie, de verplaatsing van de opslag van vaste mest en de verplaatsing van het KI-labo.

Gelet op de ligging van het goed in agrarisch gebied is een gebruik in functie van recreatie strijdig met de geldende bestemmingsbepalingen.

Enkel de verplaatsing van de opslag van vaste mest en de verplaatsing van het KI-labo kunnen als zone-eigen beschouwd worden.

Het organiseren van een dergelijk beperkt aantal manifestaties in het gebouw valt op het eerste gezicht onder de bepalingen van het vrijstellingsbesluit (Art. 7.3.).

De aanleg van een parking voor 80 voertuigen valt hier evenwel niet onder, en valt evenmin als medegebruik te catalogeren.

2. Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening is het niet aangewezen dergelijke bedrijven binnen agrarisch gebied te laten evolueren naar recreatie.

Het hier voorgesteld beperkt gebruik in functie van manifestaties zal het ruimtelijk functioneren van deze omgeving kortstondig en laagfrequent verstoren, maar gelet op de kortstondigheid zal deze verstoring niet onaanvaardbaar zijn. Deze omgeving is voldoende veerkrachtig om dergelijke tijdelijke manifestaties op te nemen.

De ontsluiting van het geheel langs overwegend vrij smalle landbouwwegen maakt dat het gebruik van deze site in functie van de geschetste activiteiten niet evident is en wel degelijk een niet te onderschatten impact heeft op de verkeersafwikkeling van dit gebied.

Gelet op het kortstondig en laagfrequent karakter van deze manifestaties zal deze omgeving dit kunnen opnemen door de veerkracht ervan”;

d) de provinciale milieudeskundige stelt voor om de vergunning voor de regularisatie van de parking voor 80 voertuigen te weigeren, en de vergunning voor de overige onderdelen te verlenen, wat de manifestaties betreft voor een proeftermijn van 2 jaar;

e) de Provinciale Milieuvergunningscommissie verleent een ongunstig advies; zij stelt onder andere dat de parking voor 80 voertuigen noodzakelijk is voor het organiseren van de manifestaties, maar dat de regularisatie ervan niet kan worden vergund.

3.11. Met een besluit van 2 juli 2015 verwerpt de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen de ingediende bestuurlijke beroepen en bevestigt zij de in eerste aanleg genomen beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter.

Dit is de thans bestreden beslissing die onder meer steunt op de volgende motieven:

“Ruimtelijke afweging

1. Verenigbaarheid met de voorschriften inzake ruimtelijke ordening.

Voorliggende aanvraag staat in functie van het organiseren van 5 manifestaties per jaar, het uitbreiden met een stalplaats voor 80 voertuigen tijdens de manifestatie, de verplaatsing van de opslag van vaste mest en de verplaatsing van het KI-labo.

Gelet op de ligging van het goed in agrarisch gebied is een gebruik in functie van recreatie strijdig met de geldende bestemmingsbepalingen. Enkel de verplaatsing van de opslag van vaste mest en de verplaatsing van het KI-labo kunnen als zone-eigen beschouwd worden.

Het organiseren van een dergelijk beperkt aantal manifestaties in het gebouw valt op het eerste gezicht onder de bepalingen van het vrijstellingsbesluit (Art. 7.3.). De aanleg van een parking voor 80 voertuigen valt hier evenwel niet onder, en valt evenmin als medegebruik te catalogeren.

2. Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening.

Vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening is het niet aangewezen dergelijke bedrijven binnen agrarisch gebied te laten evolueren naar recreatie.

Het hier voorgesteld beperkt gebruik in functie van manifestaties zal het ruimtelijk functioneren van deze omgeving kortstondig en laagfrequent verstoren, maar gelet op de kortstondigheid zal deze verstoring niet onaanvaardbaar zijn. Deze omgeving is voldoende veerkrachtig om dergelijke tijdelijke manifestaties op te nemen.

De ontsluiting van het geheel langs overwegend vrij smalle landbouwwegen maakt dat het gebruik van deze site in functie van de geschetste activiteiten niet evident is en wel degelijk een niet te onderschatten impact heeft op de verkeersafwikkeling van dit gebied.

Er dient dus gesteld dat de inrichting van de parking in het agrarisch gebied planologisch niet verenigbaar is met de bestemming van het geldende plan en ook de goede ruimtelijke ordening.

[...]

- Planologische bezwaren:

De exploitanten willen hun recreatieve doeleinden regulariseren door een nieuwe milieuvergunningsaanvraag in te dienen voor o.a. de uitbreiding met rubriek 32.4 voor de organisatie van 5 manifestaties per jaar én het dagelijks onbeperkt recreatief gebruik van de stallen.

De inrichting is gelegen in een agrarisch gebied, bestemming waar het vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening niet aangewezen is dergelijke bedrijven te laten evolueren naar recreatie (Hippisch centrum); het bedrijf is evenwel nog steeds gecatalogeerd als een paardenfokkerij en hoort hier thuis; uit het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar blijkt dat het organiseren van een beperkt aantal (5) manifestaties op het eerste gezicht onder de bepalingen van het vrijstellingsbesluit (Art. 7.3.) wel zou kunnen; dat het hier voorgesteld beperkt gebruik in functie van manifestaties het ruimtelijk functioneren van deze omgeving kortstondig en laagfrequent zal verstoren, maar gelet op de kortstondigheid zal deze verstoring niet onaanvaardbaar zijn. De ontsluiting van het geheel langs overwegend vrij smalle landbouwwegen maakt dat het gebruik van deze site in functie van de aangevraagde activiteiten niet evident is en wel degelijk een niet te onderschatten impact heeft op de verkeersafwikkeling van dit gebied.

Een beperkt recreatief medegebruik (ter beschikking stellen van de piste voor klanten die een paard willen kopen/gekocht hebben) veroorzaakt geen hinder mits het maximale aantal gebruikers per dag voldoende beperkt en gespreid wordt.

Permanente manège-activiteiten zijn uiteraard niet vergund en zijn niet toegestaan.

Deze argumenten zijn niet gegrond”.

IV. Onderzoek van de middelen

Tweede middel

Standpunt van de partijen

4. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van het koninklijk besluit van 24 maart 1978 “houdende goedkeuring van het gewestplan Eeklo-Aalter”, van “de goede ruimtelijke ordening”, van “artikel 7.3 (en artikel 1.2) van het Besluit van 16 juli 2010 van de Vlaamse Regering tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is” (hierna: vrijstellingsbesluit), van “artikel 17 Milieuvergunningsdecreet [...], de artikelen 21, § 2, 20°, 30 en 50, 3° Vlarem I”, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van “de motiveringsplicht [...], het zorgvuldigheids- en vertrouwensheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur”.

De verzoekende partijen zetten uiteen dat artikel 7.3 van het vrijstellingsbesluit enkel van toepassing is op vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen en niet betrokken mag worden bij de beoordeling van milieuvergunningsaanvragen. Dergelijke aanvragen moeten steeds aan de geldende bestemmingsvoorschriften worden getoetst. Ondergeschikt laten zij gelden dat artikel 7.3 van het vrijstellingsbesluit hoe dan ook enkel van toepassing is op een tijdelijke gebruikswijziging van maximaal 90 dagen per jaar, terwijl het te dezen gaat om “dagdagelijks recreatief gebruik”. In dit verband verwijzen zij naar de bestreden beslissing waarin wordt gesteld dat “naast de 5 manifestaties [...] de exploitanten nog andere recreatieve activiteiten [beogen] (pension, trainingen voor paarden en ruiters, trainingparcours in de grote hal, enz.)”.

5. De verwerende partij beperkt zich tot het aanhalen van de motivering van de bestreden beslissing en stelt dat zij “afdoende [heeft] kunnen oordelen dat de aanvraag voldoet aan de vereiste van de planologische verenigbaarheid”.

Beoordeling

6. Overeenkomstig het gewestplan Eeklo-Aalter, vastgesteld bij koninklijk besluit van 24 maart 1987, is de vergunde inrichting gelegen in een agrarisch gebied waarvoor de bestemmingsvoorschriften neergelegd in artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: inrichtingsbesluit) gelden.

Artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit vereist 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 verblijfsgemeenschap voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven”.

7. In de bestreden beslissing beaamt de verwerende partij dat “een gebruik in functie van recreatie strijdig [is] met de geldende bestemmingsbepalingen”. Ook zou het “[v]anuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening [...] niet aangewezen [zijn] dergelijke bedrijven binnen agrarisch gebied te laten evolueren naar recreatie”. Tegelijk wordt echter overwogen dat het organiseren van “een [...] beperkt aantal manifestaties in het gebouw [...] op het eerste gezicht [valt] onder de bepalingen van het vrijstellingsbesluit (Art. 7.3.)” en dat een “beperkt gebruik in functie van manifestaties [...] het ruimtelijk functioneren van deze omgeving kortstondig en laagfrequent [zal] verstoren, maar gelet op de kortstondigheid [...] deze verstoring niet onaanvaardbaar [zal] zijn”.

8. Artikel 7.3 van het vrijstellingsbesluit, in de op het geding toepasselijke versie, luidt:

“Een stedenbouwkundige vergunning is niet nodig voor een tijdelijke gebruikswijziging van een bestaand, hoofdzakelijk vergund of vergund geacht gebouw, als dit een maximale duur van 90 dagen per jaar niet overschrijdt”.

Deze bepaling biedt geen rechtsgrond om bij het verlenen van de milieuvergunning af te wijken van de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan.

Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 2 juli 2015 waarbij de bestuurlijke beroepen ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter van 16 februari 2015, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de landbouwvennootschap Brondeel Maarten en Donaat voor het veranderen van een paardenhouderij, gelegen aan de Breemeersen 36 te Aalter, 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 800 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partijen.

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

Pierre Lefranc,	waarnemend kamervoorzitter,
Pierre Barra,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Pierre Lefranc