

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 244.225 van 9 april 2019
in de zaak A. 226.762/VII-40.439.**

In zake : 1. Antoine VYNCKE
 2. Stijn VANDERCAMMEN
 3. Lucrèce MARTENS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Jan Beleyne en Merlijn De Rechter
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Beneluxpark 27B
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD
VAN OOST-VLAANDEREN

Tussenkomen de partij:
de LV BRONDEEL MAARTEN EN DONAAT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Wim De Cuyper en Koenraad Van De Sijpe
kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
Vijfstraten 57
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 november 2018, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 13 september 2018 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.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een verslag overeenkomstig artikel 93 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State opgesteld.

De landbouwvennootschap Brondeel Maarten en Donaat heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 24 januari 2019.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 maart 2019.

Staatsraad Patricia De Somere heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Merlijn De Rechter, die verschijnt voor de verzoekende partijen, juriste Fabienne Vanderstraeten, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Erika Rentmeesters, die loco advocaat Wim De Cuyper verschijnt voor de tussenkomende 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 (Vlaremindelingsrubriek 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 provincieraad van Oost-Vlaanderen (hierna: deputatie) 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, onder bijzondere vergunningsvoorwaarden.

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

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

Bij besluit van 9 juni 2016 wijzigt de deputatie de bijzondere vergunningsvoorwaarden, als gedeeltelijke inwilliging van een vraag daartoe vanwege de exploitanten. In het voorafgaand advies van de Provinciale Milieuvergunningscommissie (hierna: PMVC) van 24 mei 2016 wordt dienaangaande overwogen:

- “- de ligging 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; het voorzien van permanente horeca-accomodaties is dan ook niet wenselijk; er kan uitsluitend in de rijhal een beperkte horecavoorziening geëxploiteerd worden die na de manifestatie volledig verwijderd moet worden; dat het organiseren van een beperkt aantal (5) manifestaties onder de bepalingen van het vrijstellingsbesluit (Art. 7.3.) valt; 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. Deze omgeving is voldoende veerkrachtig om dergelijke tijdelijke manifestaties op te nemen; [...]
- dat de hengstenshow als afzonderlijk van de jumpingactiviteiten kan worden beschouwd (dit werd bij de behandeling van het vorige dossier ook zo gesteld); er werd een akoestische studie bezorgd, daaruit blijkt dat voldaan wordt aan de normen geldend voor de dagperiode; er kan volgens de resultaten van het akoestisch onderzoek niet voldaan worden aan de avondnormen ter hoogte van Breemeersen 35; de gevraagde uitbreiding met één extra activiteit (hengstenshow) kan dus enkel worden toegestaan tijdens de dagperiode (7u-19u)”.

Het besluit van 2 juli 2015 wordt door de Raad van State vernietigd bij arrest nr. 241.067 van 22 maart 2018, om reden dat artikel 7.3 van het besluit van 16 juli 2010 van de Vlaamse regering tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is (hierna: vrijstellingsbesluit) geen rechtsgrond biedt om bij het verlenen van de milieuvergunning af te wijken van de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan.

3.11. Nadat de procedure wordt hernomen, worden volgende adviezen verleend:

- a) de afdeling Milieuvergunningen adviseert gunstig;
- b) de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar laat na om een advies te verlenen, en moet daarom geacht worden een gunstig advies te hebben verleend;
- c) de provinciale milieudeskundige adviseert deels gunstig wat betreft het verplaatsen van het K.I.-labo en de mestvaalt, deels ongunstig;
- d) de PMVC adviseert op 10 juli 2018 deels gunstig wat betreft het verplaatsen van

het K.I.-labo en de mestvaalt, deels ongunstig als volgt:

“ONGUNSTIG voor
15.1.1° (3) ~ 15.1.2° (2)
stalplaatsen voor 80 voertuigen en/of aanhangwagens;
32.4 (2)
uitbreiding met jaarlijks 5 manifestaties
[...]

Overwegende:

- de ligging 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;

dat de inrichting van de parking in het agrarisch gebied planologisch niet verenigbaar is met de bestemming van het geldende plan en de goede ruimtelijke ordening;

dat het organiseren van zelfs een beperkt aantal (5) manifestaties onder de bepalingen van het vrijstellingsbesluit (Art. 7.3.) niet mogelijk is gelet op het arrest van de Raad van State van 22 maart 2018;

dat de inrichting van manifestaties, behalve de jaarlijkse hengstenshow, planologisch niet verenigbaar is;

[...]

- dat 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”.

3.12. Met een besluit van 13 september 2018 verwerpt de deputatie de ingediende bestuurlijke beroepen en bevestigt zij de in eerste aanleg genomen beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter van 16 februari 2015 “gewijzigd bij besluit van de Deputatie van 9 juni 2016”.

Dit is het thans bestreden besluit, dat wat de planologische aspecten betreft volgende motivering bevat:

“Het bedrijf is gelegen in het agrarisch gebied op ruime afstand van woongebieden. De onmiddellijke omgeving is schaars bebouwd; naast de oude exploitatie is er een nieuwe woning opgericht terwijl naast de nieuwe hal - loods de woning staat van de ouders van de exploitanten.

De provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar brengt naar aanleiding van de nieuwe beslissing die in dit beroep dient te worden genomen geen nieuw advies uit en verwijst mondeling naar zijn advies van 2 juni 2015, hierin evalueerde hij de planologische aspecten in dit beroepsdossier als volgt:

‘Planologische voorschriften

- Het terrein bevindt zich volgens het bij koninklijk besluit van 24 maart 1978 vastgesteld gewestplan Eeklo-Aalter.

De gronden zijn gelegen in agrarisch gebied.

Volgens artikel 11 par. 4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de gewestplannen zijn de agrarische gebieden bestemd voor de landbouw in de ruime zin, waar behoudens bijzondere bepalingen de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgelegenheid, voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven toelaatbaar zijn.

Ten zuiden van de weg Breemeersen is een landschappelijk waardevol agrarisch gebied gelegen.

- De bouwplaats is niet gelegen binnen de grenzen van een bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan, noch in een verkaveling.

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.’

Op 22 maart 2018 werd het Deputatiebesluit van 2 juli 2015 werd door Raad van State vernietigd (nr. 241.067) op grond van stedenbouwkundige argumenten. In het Deputatiebesluit van 2 juli 2015 wordt enerzijds bevestigd dat het gebruik in functie van recreatie in strijd is met de bestemmingsbepalingen (agrarisch gebied) en het niet aangewezen is dergelijke bedrijven in agrarisch gebied te laten evolueren naar recreatie. Anderzijds wordt gesteld dat het organiseren van een beperkt aantal manifestaties per jaar op het eerste gezicht onder de bepalingen van het vrijstellingsbesluit (artikel 7.3.) valt en dat het ruimtelijk functioneren van de omgeving slechts kortstondig en laagfrequent zal worden verstoord en dus niet onaanvaardbaar is. De Raad van State oordeelt in zijn arrest van 22 maart 2018 dat de bepalingen van artikel 7.3. van het vrijstellingsbesluit geen rechtsgrond biedt om bij het verlenen de milieuvergunning af te wijken van de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan.

Er zijn echter andere bepalingen die wel toelaten om af te wijken van het gewestplan. Artikel 5.6.7 van de VCRO laat dit toe indien:

- 1) De goede ruimtelijke ordening niet is geschaad;
- 2) De exploitatie vergund is.

De exploitatie is vergund: de Deputatie heeft de stedenbouwkundige vergunning verleend op 8 juni 2018. Ook de goede ruimtelijke ordening wordt niet geschaad: dit blijkt uit het advies van de Provinciale Milieuvergunningscommissie van 24 mei 2016, waarin gesteld wordt dat er voldaan wordt aan de voorwaarden van artikel 5.6.7 van de VCRO”.

IV. Toepassing korte debattenprocedure

4. In het inleidend verzoekschrift voeren de verzoekende partijen in een eerste middel de schending aan van onder meer “artikel 17 Milieuvergunningsdecreet, [...] de artikelen 30 en 50, 3° VLAREM I, [...] de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, [...] de motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, [...] het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur (dit alles mede in het licht van het bepaalde in artikel 21, §2, 2° VLAREM I)”.

Ze betogen dat in de bestreden beslissing het voldoen aan de eerste en tweede voorwaarde van artikel 5.6.7, § 1, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening onvoldoende wordt gemotiveerd en onvoldoende zorgvuldig wordt onderzocht. Wat het voldoen aan de tweede voorwaarde betreft, verwijst de bestreden beslissing enkel naar de stedenbouwkundige vergunning van

8 (lees: 7) juni 2018 waarbij de zonder vergunning ingerichte parking deels wordt geregulariseerd, terwijl de trainingshal -zoals overigens vermeld in de bestreden beslissing zelf- nooit werd vergund voor recreatief gebruik. Wat het voldoen aan de eerste voorwaarde betreft, wordt verwezen naar het -achteraf bekendgemaakte- advies van de PMVC van 24 mei 2016 betreffende een vraag tot wijziging van de vergunningsvoorwaarden, waarin niet wordt gesteld en evenmin uit kan worden afgeleid dat aan de betreffende voorwaarde is voldaan.

5. Het auditoraatsverslag concludeert dat het middel gegrond is als volgt:

“13. Aan de formelemotiveringsplicht kan niet worden voldaan door zonder enige nadere toelichting te stellen:

‘Ook de goede ruimtelijke ordening wordt niet geschaad: dit blijkt uit het advies van de Provinciale Milieuvergunningscommissie van 24 mei 2016, waarin gesteld wordt dat er voldaan wordt aan de voorwaarden van artikel 5.6.7 van de VCRO’.

Voor zover de deputatie meent dat uit dat advies kan worden afgeleid dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad, had zij nog steeds in de bestreden beslissing moeten duidelijk maken op welke elementen ervan die afleiding steunt. Waar ze schrijft dat in het advies ‘gesteld wordt dat er voldaan wordt aan de voorwaarden van artikel 5.6.7 van de VCRO’ geeft ze de strekking ervan bovendien niet bepaald waarheidsgetrouw weer. Het ging om een advies over een vraag van de exploitant tot wijziging van de voorwaarden van het toen nog geldende vergunningsbesluit van 2 juli 2015, [...]. Er is daarin helemaal geen sprake van artikel 5.6.7 van de VCRO, wat uiteraard ook logisch was gelet op de misvatting die aan de toen nog geldende vergunning ten grondslag lag.

14. Uit de bestreden beslissing zelf blijkt bovendien dat de deputatie een redenering heeft overgenomen die door de exploitant was aangebracht voor de PMVC. De PMVC had er nochtans uitdrukkelijk op gewezen dat het een advies betrof over een vraag tot wijziging van de voorwaarden van de vergunning waarvoor ze destijds ongunstig had geadviseerd ‘onder meer omwille van de onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening’; en dat ze ook bij het hernemen van de procedure na het vernietigingsarrest van 22 maart 2018 meende dat er zich een probleem stelt inzake goede ruimtelijke ordening, waardoor artikel 5.6.7 van de VCRO niet kan worden toegepast. De deputatie heeft dit in haar motivering totaal genegeerd.

15. Dat de deputatie op 7 juni 2018 een stedenbouwkundige vergunning heeft verleend ter gedeeltelijke regularisatie van de zonder vergunning ingerichte parkeerruimte, kan geen dragend motief vormen om te besluiten dat waar recreatieve activiteiten worden vergund ‘de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn, ook wat de functie betreft’”.

6. Op de terechtzitting wordt tegen het middel en de beoordeling ervan in het auditorsverslag geen inhoudelijk weerwerk geboden.

Ook de Raad van State kan, na onderzoek van de stukken in het licht van het aangevoerde en besproken middel, slechts vaststellen en beamen hetgeen door het auditoraat reeds is geconstateerd.

7. Het eerste middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 13 september 2018 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 600 euro, een bijdrage van 60 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 negen april tweeduizend negentien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Patricia De Somere,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Patricia De Somere