

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.816 van 17 juni 2020
in de zaak A. 223.701/VII-40.131**

- In zake :
1. Annick MEURANT
woonplaats kiezend te 2950 Kapellen
Holleweg 41
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
woonplaats kiezend te 2950 Kapellen
Holleweg 34
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philippe Vande Castele

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD
VAN ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Gitte Laenen
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de VZW OPVANGCENTRUM VOOR VOGELS EN WILDE
DIEREN 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 6 november 2017, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 24 augustus 2017 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. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

De vzw Opvangcentrum voor Vogels en Wilde Dieren Brasschaat-Kapellen heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 8 januari 2018. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

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

Met akkoord van alle partijen is de zaak behandeld overeenkomstig artikel 3 van het koninklijk besluit nr. 12 van 21 april 2020 ‘met betrekking tot de verlenging van de termijnen van de rechtspleging voor de Raad

van State en de schriftelijke behandeling van de zaken', waarvan de termijn is verlengd bij koninklijk besluit van 4 mei 2020 en 18 mei 2020.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Ingevolge de mededeling van dit advies aan de partijen op 5 mei 2020, is het debat gesloten en is de zaak in beraad genomen.

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 provincieraad van Antwerpen, die met een besluit van 18 september 2014 de beroepen ongegrond verklaart en de vergunningsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kapellen bevestigt.

3.4. Bij arrest nr. 237.669 van 16 maart 2017 vernietigt de Raad van State voormelde vergunningsbeslissing van 18 september 2014 op grond van de volgende motieven:

“[...] 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 verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven’.

[...] 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.

[...] 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 ‘principeel 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.

[...] De tussenkommende 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”.

3.5. Ingevolge het vernietigingsarrest wordt de beroepsprocedure tegen de in eerste aanleg genomen vergunningsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kapellen hernomen.

3.6. De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar, de afdeling Milieuvergunningen en de Provinciale Milieuvergunningscommissie brengen een gunstig advies uit over de aanvraag.

3.7. Met het thans bestreden besluit van 24 augustus 2017 verwerpt de deputatie opnieuw de ingestelde beroepen en bevestigt zij de vergunningsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kapellen.

Dit besluit steunt onder meer op de volgende motieven:

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

Overwegende dat de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen toelicht dat het gebruik van de term landbouw in de “ruime zin” betekent dat het begrip “landbouw” niet restrictief, doch ruim dient te worden opgevat; dat wanneer een aanvraag wordt ingediend voor de oprichting van een bedrijfsgebouw, dient te worden onderzocht of dit gebouw inderdaad wordt ingeschakeld in een werkelijk agrarisch bedrijf, wat onder meer zal blijken uit het plan opgemaakt door de architect, de aard en de gebruikte materialen; Overwegende dat naast de agrarische bedrijven ook de para-agrarische bedrijven toegelaten zijn in het agrarisch gebied; dat de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen toelicht dat het onderscheid tussen para-agrarische en agrarische bedrijven niet steeds even duidelijk is; dat dit onderscheid evenwel geen bijzondere problemen schept, aangezien beide soorten bedrijven in dezelfde zone kunnen worden toegelaten; dat het onderscheid tussen para-agrarische bedrijven enerzijds en zuiver commerciële, dienstverlenende en industriële bedrijven anderzijds eveneens soms moeilijk te maken is; dat para-agrarische bedrijven enerzijds en de commerciële, ambachtelijke en industriële bedrijven immers elkaar overlappende categorieën zijn; dat ook para-agrarische ondernemingen een industrieel, commercieel of ambachtelijk karakter kunnen hebben; dat het er bijgevolg op aan komt binnen de industriële, ambachtelijke en commerciële inrichtingen deze inrichtingen te onderscheiden die als para-agrarisch kunnen worden beschouwd en bijgevolg principieel kunnen worden toegelaten in het agrarisch gebied, van deze inrichtingen die zuiver commercieel, ambachtelijk of industrieel zijn en geen band meer vertonen met de landbouw;

Overwegende dat de omzendbrief verder toelicht dat het hoofdcriterium om te beoordelen of de aanvraag al dan niet een para-agrarisch bedrijf betreft het volgende is: Para-agrarische ondernemingen zijn die ondernemingen waarvan de activiteit onmiddellijk bij de landbouw aansluit en erop afgestemd is. Volgens de omzendbrief kunnen bij de beoordeling volgende criteria een rol spelen:

1. Het grondgebonden karakter van het bedrijf, in aansluiting op of vergelijkbaar met agrarisch grondgebruik (bijvoorbeeld schoolhoeve).
2. De nauwe relatie met het landbouwproductieproces (bijvoorbeeld landbouwloonwerkers).
3. De strikte relatie met de voortgebrachte landbouwproducten (met uitsluiting van loutere handel).

Het betreft dus de onmiddellijke behandeling van de landbouwproducten, die onontbeerlijk is vooraleer deze producten aan de commercialisatiesector toevertrouwd worden;

Overwegende dat de omzendbrief verder bepaalt dat er geen absolute regels kunnen worden opgesteld die klaar en duidelijk voor elk geval, dat in de praktijk kan voorkomen, toelaten een planologisch gemotiveerd standpunt in te nemen; dat het hier om een feitenkwestie gaat;

Overwegende dat uit het voorgaande kan begrepen worden dat het begrip

agrarisch bedrijf ruim moet worden opgevat en dat de beoordeling of het al dan niet om een para-agrarisch bedrijf gaat, een feitenkwestie is met ruime discretionaire beoordelingsvrijheid in hoofde van het bestuur;

Overwegende dat *in casu* kan vastgesteld worden dat het opvangen en verzorgen van dieren nauw aanleunt bij de landbouw in die zin dat het houden van dieren niet vreemd is aan de landbouw en dat, wanneer dieren gehouden worden, deze ook de nodige verzorging behoeven; dat er bijvoorbeeld een sterke gelijkenis is tussen enerzijds het houden van dieren (bijvoorbeeld pluimvee) als landbouwactiviteit en anderzijds het opvangen en verzorgen van dieren waaronder vogels; dat in beide gevallen de dieren opgevangen en verzorgd moeten worden en hiervoor de nodige voorzieningen getroffen moeten worden door het voorzien van aangepaste huisvesting en dergelijke; dat qua ruimtegebruik, mogelijke hinderaspecten en dergelijke de activiteiten gelijkaardig zijn;

Overwegende dat de exploitatie ook nauw verbonden is met de vergunde zorgboerderij op hetzelfde perceel in die zin dat de personen die daar opgevangen worden eveneens betrokken worden bij de opvang en verzorging van de verzwakte en gekwetste dieren; dat de omzendbrief overigens juist op dat vlak stelt dat inrichtingen die vergelijkbaar zijn met het agrarisch grondgebruik (zoals bijvoorbeeld een schoolhoeve) wel degelijk als para-agrarische activiteit kunnen worden aangemerkt; dat *in casu* de activiteiten van de op hetzelfde perceel gelegen en vergunde zorgboerderij in dezelfde lijn liggen als de thans gevraagde inrichting voor het opvangen en verzorgen van dieren;

Overwegende dat de activiteiten derhalve in redelijkheid opgevat kunnen worden als zijnde para-agrarisch van aard; dat de stedenbouwkundige vergunning eerder reeds werd verleend; dat er tevens een gunstig advies is van het departement Landbouw en Visserij, toch de gezaghebbende instantie ter beoordeling van aanvragen in agrarisch gebied;

Overwegende dat bovendien de vraag kan gesteld worden in welk ander bestemmingsgebied een dergelijke inrichting wel vergund zou moeten worden indien het niet als para-agrarisch in het agrarisch gebied zou kunnen worden vergund; dat tevens kan gesteld worden dat de exploitatie, indien deze al niet als para-agrarisch zou kunnen worden aangemerkt, dan wel als gemeenschapsvoorziening kan worden aangemerkt;

Overwegende dat artikel 20 van het koninklijk besluit van 1972 bepaalt dat bouwwerken voor openbare diensten en gemeenschapsvoorzieningen ook buiten de daarvoor speciaal bestemde gebieden worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de algemene bestemming en met het architectonische karakter van het betrokken gebied; dat het opvangen en verzorgen van wilde, gekwetste, verwaalde dieren en het herplaatsen in de natuur en zulks door een vereniging zonder winstoogmerk, ontegensprekelijk als een gemeenschapsvoorziening kan aangemerkt worden; dat bovendien dit karakter nog versterkt wordt doordat personen die opgevangen worden in de zorghoeve betrokken worden bij de opvang en verzorging van deze dieren;

Overwegende dat tevens wordt gewezen op het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen; dat artikel 9 het volgende bepaalt:

‘Met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan een vergunning worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex van de hoofdfunctie ‘landbouw in de ruime zin’, voor zover aan al de volgende voorwaarden voldaan is:

1° het gebouw of gebouwencomplex is gelegen in een agrarisch gebied in de ruime zin;

2° de nieuwe functie heeft betrekking op volgende activiteiten of combinaties daarvan: een paardenhouderij, een manege, een dierenasiel, een dierenpension, een dierenartsenpraktijk, jeugdlogies, een tuinaanlegbedrijf, een kinderboerderij, een centrum voor dierentherapie (animal assisted therapy) of een instelling waar personen al dan niet tijdelijk verblijven en bij wijze van therapie, onderwijs, opleiding of voorbereiding op de reguliere arbeidsmarkt onder meer landbouwactiviteiten of aan de landbouw verwante activiteiten uitoefenen, telkens met inbegrip van de gedeelten van het gebouw of gebouwencomplex die worden aangewend voor ondergeschikte functies (handel, horeca, kantoorfunctie of diensten) die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de hoofdfunctie.

Voor de toepassing van het eerste lid, 2°, geldt dat de volledige vloeroppervlakte die door eventuele ondergeschikte functies (zowel binnen het hoofdgebouw als binnen de bijgebouwen) in beslag genomen wordt, ten hoogste gelijk is aan 100 vierkante meter’;

dat het gebouw in kwestie is gelegen in het agrarisch gebied in de ruime zin; dat het gebouw bestaand en vergund is; dat de nieuwe functie alleszins valt onder één van de vermelde categorieën, namelijk dierenpension;

Overwegende dat artikel 5.6.7. §1. VCRO bepaalt dat een milieuvergunningsaanvraag gunstig kan geadviseerd worden en vergund kan worden in afwijking op de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift, voor zover voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden:

1° de goede ruimtelijke ordening wordt niet geschaad, hetgeen in het bijzonder betekent dat de ruimtelijke draagkracht van het gebied niet wordt overschreden en dat de voorziene verweving van functies de aanwezige of te realiseren bestemmingen in de onmiddellijke omgeving niet in het gedrang brengt of verstoort;

2° de inrichting is stedenbouwkundig vergunbaar in afwijking van de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift of, voor zover het gaat om een bestaande inrichting, is hoofdzakelijk vergund;

Overwegende dat artikel 5.6.7 §3 VCRO bepaalt dat de mogelijkheden of verplichtingen om af te wijken van stedenbouwkundige voorschriften of om rekening te houden met ontwerpen van stedenbouwkundige voorschriften, zoals die bij of krachtens deze codex zijn vastgesteld ten aanzien van de vergunningverlenende bestuursorganen en de ambtenaren van ruimtelijke ordening, onder dezelfde voorwaarden gelden ten aanzien van de instanties en organen die over een vergunningsaanvraag adviseren; dat aangezien het vanuit stedenbouwkundig oogpunt mogelijk is om met toepassing van de regeling inzake zonevreemde functiewijzigingen een stedenbouwkundige vergunning te verlenen, het tevens op basis van de hoger geciteerde bepalingen mogelijk is om gunstig te adviseren en de gevraagde milieuvergunning af te leveren;

Overwegende dat indien en voor zover derhalve de exploitatie niet bestaanbaar zou zijn met het agrarisch gebied en voor zover de aanvraag al niet vergund zou kunnen worden op basis daarvan, dan in afwijking van de voorschriften, op basis van de hoger geciteerde bepalingen, alleszins een milieuvergunning kan afgeleverd worden voor de exploitatie; dat hierbij dient opgemerkt te worden dat hier enkel de milieuvergunningsaanvraag beoordeeld wordt en dat het verkrijgen van deze vergunning de exploitant niet vrijstelt van eventuele verplichtingen op het vlak van stedenbouwkundige vergunningen;

Overwegende dat ook de PSA stelt dat het hier gaat over een bestaande en vergunde constructie voor de verzorging van dieren; dat noch qua inplanting, qua vorm, qua bestemming, qua visuele impact er wijzigingen worden aangebracht aan de bestaande constructies; dat het voorwerp van de aanvraag dan ook slechts een verwaarloosbare stedenbouwkundige impact heeft op de site; dat er om deze redenen, volgens de PSA, dan ook stedenbouwkundig geen bezwaar is tegen de voorliggende aanvraag;

Overwegende dat ter zake ook verwezen wordt naar de adviezen van de AMV en de PMVC, zoals hierboven weergegeven, waaruit duidelijk blijkt dat er zich op stedenbouwkundig vlak geen enkel probleem stelt;

Overwegende dat gelet op voorgaande 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”.

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In een eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de materiële- en de formelemotiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel, het voorzorgsbeginsel, de hoorplicht, de artikelen 1, 3, 11 en 17 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en van de artikelen 4.2.1, 4.3.1, 4.4.23 en 5.6.7 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

Zij zetten in het verzoekschrift uiteen dat bij het verlenen van een milieuvergunning ook de voorschriften van de plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen en de verkavelingsvergunningen in acht moeten worden

genomen en dat in dit geval bijzonder zorgvuldig moest worden onderzocht of de inrichting voldoende aansluit en afgestemd is op de landbouw om als “para-agrarisch” te worden beschouwd. Volgens de verzoekende partijen is een dierenpension een dienstverlenende activiteit die niet vergund kan worden in agrarisch gebied. In dit verband wijzen de verzoekende partijen erop dat met het bestreden besluit de vergunningsaanvraag principieel stedenbouwkundig verenigbaar wordt geacht, terwijl in arrest nr. 237.669 van de Raad van State wordt gesteld dat de aanname van de bestaande en vergunde constructies onjuist is.

Daarnaast betogen zij dat de bestreden beslissing tegenstrijdig is gemotiveerd. De verwerende partij bevestigt immers dat het gaat om een zonevreemde inrichting die niet vergund kan worden in agrarisch gebied. Bovendien wordt bij de beoordeling van de hinderaspecten ook geen rekening gehouden met de reële omvang van de inrichting, het ruime werkingsgebied ervan en de te verwachten mobiliteitsdruk. Zelfs indien het zou gaan om een agrarische activiteit, betwisten de verzoekende partijen dat deze inpasbaar is in een “herbevestigd” landschappelijk waardevol agrarisch gebied, waarbij ook moet worden getoetst aan het esthetisch criterium. Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt echter niet dat de exploitatie verenigbaar is met dit esthetisch criterium.

De verzoekende partijen laten voorts gelden dat zij in hun bezwaren erop hebben gewezen dat de mobiliteitshinder van de kwestieuze inrichting cumulatief beoordeeld moest worden met een andere inrichting die een milieutechnische eenheid vormt.

Voor de toepassing van artikel 5.6.7 VCRO wijzen zij erop dat ook rekening moet worden gehouden met de milieutechnische eenheid, met name “verschillende inrichtingen en/of activiteiten, met inbegrip van hun exploitatieterrein en de overige onroerende goederen waarmee ze verbonden zijn, die als één geheel moeten worden beschouwd met het oog op het beoordelen van het nadeel dat ze kunnen berokkenen aan mens of milieu”. Het motief dat “het voorwerp van de aanvraag [...] dan ook slechts een verwaarloosbare

stedenbouwkundige impact [heeft] en [...] er [...] zich op stedenbouwkundig vlak geen enkel probleem [stelt]” omdat “het gaat om een bestaande en vergunde constructie [...] die slechts een verwaarloosbare impact heeft op de site”, is volgens de verzoekende partijen niet afdoende. Zij stellen dat de met de bestreden beslissing vergunde exploitatie ontegensprekelijk een mobiliteitsimpact heeft, ook al zou er geen sprake zijn van een “uitbreiding van de gebouwen”.

5. De verwerende partij antwoordt als volgt:

“Aangaande de verenigbaarheid met de agrarische bestemming [...] De artikelen 21, § 2, 2 en 29, 2 van het besluit van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaamse reglement betreffende de milieuvergunning (VLAREM I) verplichten de overheid die zich uitspreekt over de milieuvergunningsaanvraag de effecten van de vergunning op stedenbouwkundig vlak te onderzoeken.

De bevoegde overheid dient een milieuvergunningsaanvraag niet alleen op haar milieuhygiënische doch ook op haar stedenbouwkundige verenigbaarheid te beoordelen. Deze stedenbouwkundige toets van een milieuvergunningsaanvraag impliceert niet alleen de verenigbaarheid met de gewestplanbestemming doch tevens met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening.

Dit principe geldt ook wanneer een stedenbouwkundige vergunning vereist is. Zelfs het voorhanden zijn van een dergelijke stedenbouwkundige vergunning zou de milieuvergunningverlenende overheid immers niet kunnen ontslaan van de plicht tot het uitvoeren van een stedenbouwkundige toets.

[...] *In casu* moet worden vastgesteld dat verzoekers geheel ten onrechte menen dat de bestreden beslissing een gebrekkige stedenbouwkundige toets zou omvatten. Uit de bestreden beslissing blijkt zeer duidelijk dat verwerende partij een uiterst zorgvuldige en correcte motivering heeft geboden waarbij de verenigbaarheid van de milieuvergunningsaanvraag met de gewestplanbestemming en de plaatselijke goede ruimtelijke ordening wordt beargumenteerd.

De motivering is dermate uitvoerig dat het te ver zou gaan om deze hier integraal weer te geven. Verwerende partij meent dan ook te kunnen volstaan met te verwijzen naar pagina's 4 tot en met 7 en pagina's 9 t.e.m. 13 van de bestreden beslissing [...].

Zoals hieronder verder zal worden aangetoond, is de geboden motivering afdoende en correct, en allerm minst strijdig met de door verzoekers aangehaalde bepalingen en beginselen.

[...] Verzoekende partijen kunnen niet worden gevolgd waar zij stellen dat verwerende partij niet afdoende zou hebben gemotiveerd waarom het opvangcentrum weldegelijk kan worden toegelaten in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

In de eerste plaats zij vastgesteld dat verzoekers niet ontkennen dat zowel de

provinciale milieuvergunningscommissie, het Departement Omgeving - Afdeling Milieuvergunningen als de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar in hun gunstige adviezen van oordeel waren dat de aanvraag stedenbouwkundig gezien aanvaardbaar moet worden geacht. Verwerende partij verwijst hiervoor naar de relevante stukken in het administratief dossier.

Verwerende partij is niet afgeweken van dit unaniem oordeel van de adviserende instanties, maar heeft inzake de stedenbouwkundige aspecten nog bijkomend een zeer grondige motivering gegeven. Daarbij werd op eenduidige wijze gemotiveerd waarom de aangevraagde exploitatie strookt met de gewestplanbestemming van landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Verwerende partij overwoog in de bestreden beslissing zeer concreet het volgende, en dit met verwijzing naar de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen:

[...].

Verwerende partij was met andere woorden van oordeel dat de concrete omstandigheden van de zaak haar ertoe noopten het opvangcentrum verenigbaar te achten met de bestemming agrarisch gebied, nu het opvangcentrum in alle redelijkheid als para-agrarisch van aard kan worden aangemerkt.

Het para-agrarisch karakter van het opvangcentrum werd aangenomen mede in het licht van de criteria vervat in voormelde omzendbrief, volgens welke onder andere het grondgebonden karakter van het bedrijf, in aansluiting op of vergelijkbaar met agrarisch grondgebruik (bijvoorbeeld schoolhoeve), op een para-agrarische activiteit kan wijzen.

Verwerende partij oordeelde dat opvangen en verzorgen van dieren nauw aanleunt bij de landbouw in die zin dat het houden van dieren niet vreemd is aan de landbouw en dat, wanneer dieren gehouden worden, deze ook de nodige verzorging behoeven. Verwerende partij merkte daarbij op dat er een sterke gelijkenis is tussen enerzijds het houden van dieren (bijvoorbeeld pluimvee) als landbouwactiviteit en anderzijds het opvangen en verzorgen van dieren: in beide gevallen moeten de dieren opgevangen en verzorgd worden en moeten hiervoor de nodige voorzieningen getroffen worden door het voorzien van aangepaste huisvesting en dergelijke. Ook qua ruimtegebruik, mogelijke hinderaspecten e.d., zijn de activiteiten vergelijkbaar.

In casu verwees verwerende partij in de bestreden beslissing tevens naar het gegeven dat de exploitatie van het opvangcentrum ook nauw verbonden is met de vergunde zorgboerderij op hetzelfde perceel. Dat de personen die in de zorgboerderij worden opgevangen, worden eveneens betrokken bij de opvang en verzorging van de verzwakte en gekwetste dieren. Het opvangcentrum heeft in dit opzicht een complementaire rol t.a.v. de zorgboerderij. Ook de omzendbrief van 1997 stelt dat inrichtingen die vergelijkbaar zijn met het agrarisch grondgebruik (zoals bijvoorbeeld een schoolhoeve) als para-agrarische activiteit kunnen worden aangemerkt.

Bijgevolg kwam verwerende partij tot de slotsom dat de exploitatie van het opvangcentrum in kwestie als para-agrarische activiteit kon worden

aangemerkt, en om deze reden verenigbaar is met de agrarische bestemming van het perceel.

Spijts de vele pagina's die hun eerste middel omvat, voeren verzoekers geen enkel argument aan waaruit zou blijken dat voormelde motivering omtrent de verenigbaarheid met de agrarische bestemming onredelijk of foutief zou zijn.

[...] Evenmin overtuigen verzoekers waar zij menen dat de motivering omtrent de verenigbaarheid van de aanvraag met de agrarische bestemming van het perceel tegenstrijdig zou zijn. Het één en ander berust op een (moedwillig?) foutieve lezing door verzoekers van de bestreden beslissing.

In de bestreden beslissing staat op pagina's 12 en 13 te lezen:

[...].

Uit een nauwkeurige lezing van de bestreden beslissing blijkt duidelijk dat er van enige tegenstrijdige motivering geen enkele sprake is. Verwerende partij overwoog dat hoewel het opvangcentrum als para-agrarische activiteit thuishoort in agrarisch gebied, het opvangcentrum ook als vergunbare gemeenschapsvoorziening zoals bedoeld in artikel 4.4.23 VCRO kan worden beschouwd, en om deze reden op grond van artikel 5.6.7 VCRO vergund kan worden. Hieruit volgt dat zelfs indien niet zou worden aanvaard dat het om een para-agrarische activiteit gaat, de aanvraag hoe dan ook de stedenbouwkundige toets doorstaat.

Uw Raad heeft overigens in het verleden geoordeeld dat artikel 5.6.7 VCRO in beginsel kan worden aangewend bij de stedenbouwkundige toets in het kader van een milieuvergunning.

De geboden motivering is dan ook geenszins strijdig met de eerdere vaststelling van verwerende partij dat het opvangcentrum als para-agrarisch moet worden beschouwd. De geciteerde motieven geven louter nogmaals aan dat de aanvraag op stedenbouwkundig vlak hoe dan ook toelaatbaar is.

Van enige tegenstrijdige motivering is dan ook geen sprake.

[...] Verzoekers kunnen ook geenszins worden gevolgd waar zij menen dat geen rekening zou zijn gehouden met het esthetische criterium van landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Met betrekking tot dit esthetisch criterium, oordeelde Uw Raad in het verleden:

‘Op grond van het tweede criterium moet het bestuur nagaan of de inrichting de schoonheidswaarde van het landschap niet dreigt aan te tasten. De schoonheidswaarde van het landschap heeft betrekking op de inplanting van het bedrijf in de omgeving en het desbetreffend onderzoek is beperkt tot het visueel aspect van die inplanting. In de gevallen waarin de aangevraagde hinderlijke inrichting is gelinkt aan een bouwwerk, valt die toets samen met het onderzoek dat het bestuur moet voeren voor het afleveren van de stedenbouwkundige vergunning. In de gevallen waarin de hinderlijke inrichting betrekking heeft op installaties waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning moet worden verleend, zal de overheid die de milieuvergunning verleent zelf moeten onderzoeken of de inrichting de schoonheidswaarde van het landschap niet aantast.’

In casu heeft de exploitatie op zich uiteraard geen impact op de landschappelijke waarde van het gebied. De exploitatie zal plaatsvinden in de reeds lang bestaande én vergunde gebouwen, waardoor de aangevraagde

exploitatie slechts een verwaarloosbare impact zal hebben op de schoonheidswaarde van het agrarisch gebied.

Verwerende partij overwoog bij haar onderzoek van het visuele aspect van de inplanting van het opvangcentrum dan ook volkomen terecht het volgende [...]:

‘Overwegende dat ook de PSA stelt dat het hier gaat over een bestaande en vergunde constructie voor de verzorging van dieren; dat noch qua inplanting, qua vorm, qua bestemming, qua visuele impact er wijzigingen worden aangebracht aan de bestaande constructies; dat het voorwerp van de aanvraag dan ook slechts een verwaarloosbare stedenbouwkundige impact heeft op de site; dat er om deze redenen, volgens de PSA, dan ook stedenbouwkundig geen bezwaar is tegen de voorliggende aanvraag;’.

Het behoeft geen verder betoog dat de visuele impact van een inrichting die reeds meerdere decennia aanwezig is in het landschap in alle redelijkheid en zorgvuldigheid als verwaarloosbaar kon worden beschouwd. De motivering van verwerende partij ter zake was dan ook meer dan afdoende.

De kritiek van verzoekers op dit punt is dan ook ongegrond.

Aangaande de goede ruimtelijke ordening

[...] Verzoekers stellen ter hoogte van het eerste middel tevens, voor zover goed begrepen, dat het aspect van de mobiliteit niet naar behoren zou zijn onderzocht. Eerste verzoeker zou hebben gecijferd dat het opvangcentrum minimaal 203 (!) verkeersbewegingen per dag zou teweegbrengen, en niet 20 zoals AMV aangaf.

Het spreekt voor zich dat de berekeningen van verzoeker volstrekt fictief zijn, en geen enkel verband hebben met de realiteit.

De PMVC overwoog met betrekking tot het mobiliteitsaspect namelijk dat hinder minimaal zal zijn :

‘- Bezwaarindieners stellen dat bijkomende verkeersbewegingen te verwachten zijn.

Er is parkeerplaats voorzien voor 20 auto's. Er worden maximaal een 20-tal voertuigbewegingen per dag voorzien. Bovendien worden automobilisten aangemaand om stapvoets te rijden (bord van maximaal 5 km/uur). Tevens worden zoveel mogelijk fietsverplaatsingen bij medewerkers gepromoot. In redelijkheid kan derhalve geoordeeld worden dat het aantal verkeersbewegingen eerder beperkt zal zijn en alleszins niet van aard om overmatige overlast te genereren.’

Uit het advies van de PMVC dd. 20 juni 2017 blijkt dat de te verwachten verkeershinder minimaal is, en er zeker geen overmatige overlast zal ontstaan.

De bestreden beslissing verwijst op pagina 13 naar het verslag van de PMVC ter weerlegging van de bezwaren inzake de mobiliteit zoals geciteerd in de bestreden beslissing, en verwerende partij maakte deze motivering expliciet tot de hare.

Een motivering door verwijzing naar uitgebrachte adviezen is in principe niet verboden. Deze werkwijze dient evenwel aan bepaalde voorwaarden te voldoen. Vooreerst moet de inhoud van de stukken waarnaar wordt verwezen aan de betrokkene ter kennis zijn gebracht. Bovendien moeten de desbetreffende stukken zelf afdoende gemotiveerd zijn en mogen ze niet tegenstrijdig zijn. Ten slotte dienen de stukken in de uiteindelijke beslissing

te worden bijgevalen door de vergunningverlenende overheid. *In casu* werd het advies van de PMVC wat betreft het mobiliteitsaspect voldoende gemotiveerd. Het advies werd opgenomen in de bestreden beslissing waardoor verzoekers er ontegensprekelijk kennis van hadden, en bovendien expliciet bijgevalen door verwerende partij. Overigens geven verzoekers op pagina 36 van hun verzoekschrift zélf toe reeds per schrijven van 10 augustus 2017 in kennis te zijn gesteld van het advies van de PMVC. Verzoekende partijen tonen dan ook geenszins aan dat verwerende partij op onredelijke of foutieve wijze tot het besluit zou zijn gekomen dat de mobiliteitsimpact van de exploitatie minimaal zal zijn, en de eventuele hinder zich binnen aanvaardbare perken zal bevinden”.

6. In hun memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen dat de omzendbrief van 8 juli 1997 geen verordenend karakter heeft en bijgevolg door de verwerende partij ook niet kan worden ingeroepen, dat uit het inrichtingsbesluit kan worden afgeleid dat in agrarische gebieden slechts de gebouwen zijn toegelaten die noodzakelijk zijn voor een leefbaar (para-)agrarisch bedrijf en dat overeenkomstig artikel 4.4.9, § 1, VCRO hiervan in bepaalde omstandigheden kan worden afgeweken. Uit de standaardtypebepaling voor “agrarisch gebied”, opgenomen onder artikel 4.1 van de bijlage bij het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen en de toelichting hierbij, blijkt dat met landbouw de beroepslandbouw wordt bedoeld en niet de hobbylandbouw. Zij herhalen dat de vergunde exploitatie niet is gericht op de productie van vruchten, gewassen of vee, noch sluit ze onmiddellijk aan bij of is ze afgestemd op de landbouw, zelfs in de ruime zin. De motivering van de verwerende partij is tautologisch. Zij is zich daarvan bewust omdat ze in de bestreden beslissing ook de toepassing van de artikelen 4.4.23 en 5.6.7 VCRO met betrekking de zonevreemde vergunningverlening inroept. Voorts benadrukken de verzoekende partijen dat geen motivering voorligt met betrekking tot het esthetisch criterium en dat de bewering dat de bestaande gebouwen zouden passen in het (herbevestigd) “landschappelijk waardevol” agrarisch gebied geen reden vormt om af te zien van het onderzoek of de voorgenomen nieuwe activiteiten, met een grotere visuele impact, inpasbaar zijn in hetzelfde gebied.

De verzoekende partijen benadrukken dat er ter plaatse sprake is van een milieutechnische eenheid gelet op de geografische, materiële en operationele samenhang van inrichtingen en activiteiten, die gepaard gaan met een relatieve afscheiding van het geheel van deze inrichtingen en activiteiten ten opzichte van andere inrichtingen en activiteiten. De geografische samenhang staat des te meer vast omdat de afgescheiden globale exploitatie plaatsvindt op hetzelfde kadastraal perceel. In de motivering van de bestreden beslissing wordt daarbij niet stilgestaan. In het bijzonder met betrekking tot de mobiliteitshinder stellen zij dat deze hinder, teweeggebracht door de milieutechnische eenheid, schromelijk onderschat wordt.

Met betrekking tot de toepassing van artikel 5.6.7 VCRO wijzen de verzoekende partijen erop dat de goede ruimtelijke ordening een beoordelingselement vormt, met inbegrip van de mobiliteitsaspecten. In zoverre de tussenkommende partij verwijst naar de “evaluatie mobiliteitsgegevens door M. Peeters” gaat het om een nieuw stuk waarvan geen gewag wordt gemaakt in de bestreden beslissing. Bovendien betwisten de verzoekende partijen deze evaluatie ook op inhoudelijke gronden.

7. De tussenkommende partij laat het volgende gelden:

“Eerste onderdeel

[...].

Dit onderdeel kan niet worden aangenomen. Uit de bestreden beslissing blijkt immers dat verwerende partij de planologische verenigbaarheid van de inrichting op een zorgvuldige en correcte wijze heeft beoordeeld, en die beoordeling ook heeft uitgedrukt in de motivering waarbij de verenigbaarheid van de milieuvergunningsaanvraag met de gewestplanbestemming en de plaatselijke goede ruimtelijke ordening wordt beargumenteerd.

Zowel de provinciale milieuvergunningscommissie, als het Departement Omgeving - Afdeling Milieuvergunningen en de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar hebben in hun gunstige adviezen geoordeeld dat de aanvraag stedenbouwkundig gezien aanvaardbaar moet worden geacht. De bestreden beslissing heeft zich hierbij aangesloten, en bovendien de planologische verenigbaarheid afdoende gemotiveerd. Met verwijzing naar de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen overweegt de bestreden beslissing:

[...].

De verzoekende partijen slagen er niet in de onjuistheid van die motivering

aan te tonen.

Het volstaat in dit verband niet te verwijzen naar de rechtspraak van Uw Raad waarbij werd geoordeeld dat een dierenpension of dierenasiel geen aan de landbouw verwante activiteit is. Uw Raad heeft hier niet, bij wijze van algemeen geldende regel, gesteld dat de opvang en verzorging van dieren in een inrichting die zelf vreemd is aan de landbouw, naar omstandigheden niet als een para-agrarisch bedrijf kunnen worden beschouwd. De bestreden beslissing kadert de activiteiten van de inrichting van de tussenkomende binnen de activiteiten van de zorgboerderij. De bestreden beslissing komt, anders gesteld, tot de bevinding dat in het licht van de concrete omstandigheden het opvangcentrum verenigbaar kan worden geacht met de bestemming agrarisch gebied, nu het opvangcentrum als para-agrarisch van aard kan worden aangemerkt. Het para-agrarisch karakter van het opvangcentrum werd daarbij ook getoetst aan de criteria vervat in omzendbrief van 8 juli 1997 op grond waarvan (onder andere) het grondgebonden karakter van het bedrijf, in aansluiting op of vergelijkbaar met agrarisch grondgebruik (bijvoorbeeld schoolhoeve), op een para-agrarische activiteit kan wijzen. Uit niets blijkt dat de deputatie een verkeerde toepassing zou hebben gemaakt van de vermelde omzendbrief, en de aldaar vastgestelde criteria verkeerd zou hebben aangewend. Het in het (derde) middel opgeworpen beginsel ‘patere legem’ is niet geschonden, en kan overigens niet geschonden zijn door de deputatie nu zij niet de auteur is van de omzendbrief.

Die motivering is onzorgvuldig noch kennelijk onredelijk. Uit de formeel uitgedrukte motieven blijkt overigens ook waarom de verwerende partij de inrichting van de tussenkomende partij planologisch aanvaardbaar acht, zodat niet kan worden ingezien waarom de formele motiveringsplicht zou geschonden zijn.

Anders dan verzoekende partijen poneren, steunt de bestreden beslissing niet op de stedenbouwkundige vergunning van 26 september 2011 om tot de planologische verenigbaarheid te besluiten.

De omstandigheid dat de deputatie ook verwijst naar het bepaalde van artikel 4.4.23 VCRO of artikel 5.6.7 VCRO voert niet tot de conclusie dat de motivering van de bestreden beslissing tegenstrijdig zou zijn, te weten dat de verwijzing naar die bepaling in ondergeschikte orde plaatsvindt, voor zover alsnog zou worden geoordeeld dat de inrichting van de tussenkomende partij niet para-agrarisch van aard is.

[...].

Op dit vlak sluit de bestreden beslissing en de adviesverleners wier advies de bestreden beslissing tot de hare heeft gemaakt, aan bij de beslissing van 28 april 2014 waarbij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kapellen, de verenigbaarheid van de aanvraag met de planologische bestemming, als volgt heeft beoordeeld:

[...].

Dat wel degelijk toepassing kan worden gemaakt van deze uitzonderingsbepalingen is zonder meer klaar; Op grond van artikel 5.6.7 VCRO is het wel degelijk mogelijk om in afwijking op de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift toch een milieuvergunning te verlenen, mits wordt voldaan aan de voorwaarde dat de goede ruimtelijke ordening

niet wordt geschaad, en de inrichting stedenbouwkundig vergunbaar is in afwijking van de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift of, voor zover het gaat om een bestaande inrichting, hoofdzakelijk vergund.

De bestreden beslissing oordeelt dat er sprake is van een bestaand en vergund gebouw, en dat het in ieder geval gaat om een bestaande inrichting die vergunbaar is in afwijking van de gewestplanbestemming. Dat het opvangcentrum in beginsel vergunbaar is, volgt uit artikel 4.4.23 VCRO samen gelezen met het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.

Artikel 5.6.7. VCRO, zoals het gold ten tijde van de vergunningverlening, luidde als volgt:

[...].

Artikel 4.4.23 VCRO, zoals het gold ten tijde van de vergunningverlening, luidde als volgt:

[...].

Artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen bepaalt:

[...].

De bestreden milieuvergunning betrekking heeft op bestaande, hoofdzakelijk vergunde, niet-verkrotte gebouwen gelegen in agrarisch gebied, doch niet in ruimtelijk kwetsbaar gebied.

De verzoekende partijen tonen niet aan dat de betrokken constructies onvergund zouden zijn, of onvergunbaar zouden zijn. De gebouwen moeten weldegelijk als hoofdzakelijk vergund worden geacht, minstens zijn zij vergunbaar.

De omstandigheid dat in 2011 de bouw van een berging met een oppervlakte van 135 m² werd vergund, volgt uiteraard niet dat de overige gebouwen waarbinnen de exploitatie zal plaatsvinden onvergund (onvergunbaar) zouden zijn. Waar Verzoekende partijen verwijzen naar de exploitatiezone van 1104,50 m² gaan zij eraan voorbij dat deze exploitatiezone niet volledig bebouwd is of gaat worden.

Bovendien staat vast dat de functiewijziging van de vergunde agrarische functies naar het opvangcentrum op grond van artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 een toelaatbare functiewijziging is. Het opvangcentrum is immers te beschouwen als een dierenasiel of dierenpension. De verzoekende partijen stellen dan ook ten onrechte dat een functiewijziging niet toelaatbaar zou zijn omdat de oppervlakte van het opvangcentrum meer dan 100 m² bedraagt. Uit artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 november 2003 blijkt dat slechts voor 'eventuele ondergeschikte functies' een maximum van 100 m² wordt opgelegd. De functie van dierenopvang kan *in casu* niet als een 'ondergeschikte functie' worden beschouwd.

Uit wat voorafgaat blijkt dus dat de inrichting, in zoverre deze al niet als para-agrarisch kan worden beschouwd, met toepassing van de in de bestreden beslissing vermelde bepalingen van artikel 5.6.7. VCRO en artikel 4.4.23 VCRO vergunbaar is.

De verzoekende partijen brengen geen argumenten bij waaruit zou blijken

dat de bestreden beslissing op dit punt een onjuist of kennelijk onredelijk zou zijn. De verzoekende partijen maken evenmin aannemelijk dat de deputatie haar bevoegdheden zou hebben afgewend om het particulier belang van de tussenkomen partij te doen prevaleren op het algemeen belang.

[...].

Tweede onderdeel

[...].

De verzoekende partijen gaan er echter aan voorbij dat de exploitatie op zich geen impact op de landschappelijke waarde van het gebied, laat staan een negatieve impact. De exploitatie zal immers plaatsvinden in de bestaande én vergunde gebouwen.

De bestreden beslissing overwoog op dit punt dan ook:

[...].

Deze motivering is onzorgvuldig noch onredelijk.

Als redelijkerwijze niets erop wijst dat kan niet worden verwacht dat de vergunning voor de exploitatie van de inrichting het landschapsschoon aantast, kan niet worden vereist dat de verwerende partij daarop uitvoerig ingaat in de motivering van de bestreden beslissing.

De kritiek van verzoekende partijen, die louter formalistisch is, is op dit punt dan ook ongegrond.

Derde onderdeel

[...]

In de beslissing van 28 april 2014 heeft het college van burgemeester en schepenen dit aspect als volgt beoordeeld:

[...].

In het advies van AMV en de PMVC wordt aangesloten bij deze bevindingen. De adviezen stellen, in antwoord op de beroepsgrievens van de verzoekende partijen, verder nog het volgende:

[...].

Deze motivering is draagkrachtig. Ze biedt een adequaat antwoord op de bezwaren en grieven van de verzoekende partijen. De verzoekende partijen maken overigens niet aannemelijk dat de cijfers die AMV heeft aangenomen ter evaluatie van de mobiliteitstoestand onjuist zouden zijn. Integendeel blijken de door de verzoekende partijen weerhouden 45.450 verkeersbewegingen per jaar die het VOC zou genereren (125 verkeersbewegingen per dag) niet realistisch, niet gefundeerd en op een willekeurige wijze te zijn bepaald. De beweerdde mobiliteitsproblematiek wordt door de verzoekende partijen met niets aannemelijk gemaakt, integendeel: niettegenstaande het VOC (en de zorgboerderij) al jarenlang op de site worden geëxploiteerd, hebben er zich nooit relevante mobiliteitsproblemen (congestie, parkeerproblemen, verkeersonveiligheid, verkeersongevallen enz.) gemanifesteerd. In elk geval wordt dit niet aangetoond door de verzoekende partijen. Hun kritiek situeert zich op een puur hypothetisch niveau.

In het licht van bovenstaande (feitelijke) vaststellingen was een beoordeling van de mobiliteitsproblematiek op niveau van de ‘milieutechnische eenheid’ zinledig, waarbij overigens de vraag kan worden gesteld of het concept van de ‘milieutechnische eenheid’ ook speelt bij de in het kader van de milieuvergunning toe te passen stedenbouwkundige toets en inzonderheid

wat betreft de mogelijke mobiliteitsproblemen nu dit concept een uitgesproken milieuhygiënische connotatie heeft. Ook in dit kader dient te worden geoordeeld dat als, in het licht van de feitelijke situatie, redelijkerwijze niets erop wijst dat de exploitatie van de inrichting, in samenhang met de exploitatie van de zorgboerderij, relevante mobiliteitsproblemen veroorzaakt, niet kan worden vereist dat de verwerende partij daarop uitvoerig ingaat in de motivering van de bestreden beslissing. De motiveringsplicht noch het zorgvuldigheidsbeginsel gaat dermate ver dat van een vergunnende overheid kan worden verwacht dat er een puur theoretische evaluatie wordt gemaakt van de gecumuleerde hinderaspecten, *in casu* de vermeende mobiliteitshinder, als uit de feitelijke contextgegevens blijkt dat de geviseerde hinder zich niet voordoet en bijgevolg geen relevante hindercategorie betreft. Ook de toepassing van de beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek het zorgvuldigheidsbeginsel, dient naar redelijkheid te worden beoordeeld: het zorgvuldigheidsbeginsel kan niet dermate opgerekt worden dat de vergunnende overheid ertoe zou verplicht worden om een feitengaring toe te passen die op zich niets bijbrengt noch noodzakelijk is om de opgeworpen bezwaren tegemoet te treden”.

8. De verwerende partij zet in haar laatste memorie uiteen dat de bestaande toestand wel degelijk het uitgangspunt vormt van de beoordeling van de schoonheidswaarde van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied en dat de bestreden beslissing wel degelijk een afdoende esthetische toetsing bevat. Volgens haar moet er van worden uitgegaan dat in landschappelijk waardevol agrarisch gebied bebouwing niet volledig verboden is. Tevens moet bij de toetsing aan de schoonheidswaarde van het landschap rekening worden gehouden met de bestaande toestand. Wat voorliggende zaak betreft, wijst de verwerende partij erop dat zowel de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar als de afdeling Milieuvergunningen van oordeel zijn dat de bestaande toestand “reeds de gebouwen [omvat] waarin de kwestieuze exploitatie zal plaatsvinden” en die gebouwen “hoofdzakelijk vergund” moeten worden geacht. De invloed van de kwestieuze vergunningsaanvraag op de bestaande toestand is verwaarloosbaar aangezien “noch qua inplanting, qua vorm, qua bestemming, qua visuele impact” wijzigingen worden aangebracht aan de bestaande constructies. Tot slot merkt de verwerende partij op dat de aangevraagde inrichting de schoonheidswaarde van het landschap niet bijkomend zal aantasten.

9. De verzoekende partijen voegen in hun laatste memorie nog toe

dat uit arrest nr. RvVb-A-1819-1129 van 25 juni 2019 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen blijkt dat “een belangrijke ‘bestaande’ constructie op de ‘site’ - met name de ‘open paardenstal’, goed voor 890 m² en 4.500 m³ - niet is vergund en dus niet vergund kan geacht worden”, dat artikel 4.4.23 VCRO bepaalt dat het “hoofdzakelijk vergund” karakter beoordeeld moet worden op het ogenblik van het indienen van de vergunningsaanvraag, dat er op dat ogenblik geen sprake was van vergunningen voor de “exploitatiewoning” en de “open paardenstal” omdat deze vergunningen zijn vernietigd bij de arresten nrs. RvVb-A-1516-1439 en RvVb-A-1516-1440 van 16 augustus 2016 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en dat er ter plaatse een milieutechnische eenheid bestaat met de zorgboerderij ‘de Meander’.

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. Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij in hoofdzaak van oordeel is dat de beoogde activiteiten een para-agrarisch karakter hebben omdat “het opvangen en verzorgen van dieren nauw aanleunt bij de landbouw”. Tevens meent zij dat artikel 20 van het inrichtingsbesluit toegepast kan worden omdat “het opvangen en verzorgen van wilde, gekwetste, verdwaalde dieren en het herplaatsen in de natuur en zulks door een vereniging zonder winstoogmerk, ontegensprekelijk als een gemeenschapsvoorziening kan aangemerkt worden”. Ten derde zou ook artikel 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 ‘tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen’, van toepassing zijn omdat het gebouw in kwestie valt onder de kwalificatie ‘dierenpension’. In de bestreden beslissing wordt ten slotte artikel 5.6.7 VCRO aangehaald op grond waarvan de milieuvergunning in afwijking van een stedenbouwkundig voorschrift verleend kan worden.

13. Waar de verwerende partij er van uitgaat dat de aangevraagde activiteiten feitelijk neerkomen op de exploitatie van een para-agrarisch bedrijf, vergeet zij dat het “opvangen en verzorgen van dieren” op de betrokken inrichting in beginsel niet gericht is op de productie van landbouwproducten, en tevens dat die activiteiten niet “onmiddellijk” aansluiten bij of afgestemd zijn op de landbouw, zelfs in de ruime zin. Het enkele feit dat het gaat om dieren die

“gehouden” en “verzorgd” worden in “aangepaste huisvesting”, brengt niet mee dat de vergunde activiteiten, volledig abstractie makend van het specifieke doel van de aangeboden opvang voor verwaarloosde dieren, een para-agrarisch karakter verkrijgen. In tegenstelling tot wat de bestreden beslissing laat uitschijnen, behoort het niet tot de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de vergunningverlenende overheid om aan het begrip para-agrarisch bedrijf, zoals bedoeld door artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit, een te ruime juridische interpretatie te geven die niet strookt met de wet.

De bewering dat de met de bestreden beslissing vergunde inrichting nauw verbonden is met de vergunde zorgboerderij ‘de Meander’ verandert niets aan voormelde vaststelling. Een afzonderlijk vergunde inrichting kan immers niet de kwalificatie ‘para-agrarisch’ verkrijgen door een beweerde operationele samenhang met een andere milieuvergunningsplichtige inrichting die een vergunning heeft verkregen voor andere activiteiten.

14. Artikel 20 van het inrichtingsbesluit heeft blijkens de duidelijke bewoordingen ervan enkel betrekking op “bouwwerken” en niet op aanvragen voor het uitvoeren van milieuvergunningsplichtige activiteiten. Voormelde bepaling is derhalve ten onrechte toegepast bij de beoordeling van voorliggende milieuvergunningsaanvraag. Die vaststelling brengt mee dat geen verder onderzoek moet worden gewijd aan de vraag of het vergunde dierenopvangcentrum als een gemeenschapsvoorziening zou kunnen worden gekwalificeerd.

15. De mogelijkheid om een vergunning te verlenen op grond van artikel 5.6.7, § 1, VCRO vereist onder meer dat “de goede ruimtelijke ordening [niet] wordt [...] geschaad, hetgeen in het bijzonder betekent dat de ruimtelijke draagkracht van het gebied niet wordt overschreden en dat de vastgestelde verweving van functies de aanwezige of te realiseren bestemmingen in de onmiddellijke omgeving niet in het gedrang brengt of verstoort”. Uit de motivering van de vergunningsbeslissing moet op afdoende wijze blijken waarom in het voorliggende concrete geval aan voormelde voorwaarde is voldaan.

De motieven van de thans bestreden beslissing gaan niet in op de ligging van de inrichting in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, waarin nochtans overeenkomstig artikel 15 van het inrichtingsbesluit bijzondere eisen gelden ter vrijwaring van de schoonheidswaarde van het landschap, en evenmin op de verenigbaarheid ervan met de goede ruimtelijke ordening in de zin van artikel 5.6.7, § 1, VCRO. De enkele omstandigheid dat het gaat om bestaande constructies en er “noch qua inplanting, qua vorm, qua bestemming, qua visuele impact [...] wijzigingen worden aangebracht aan de bestaande constructies”, motiveert op zich niet dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad door de met het bestreden besluit vergunde activiteiten.

Aangezien geen afdoende motivering wordt gegeven voor het voldaan zijn aan de voorwaarde van artikel 5.6.7, § 1, VCRO met betrekking tot het niet-schaden van de goede ruimtelijke ordening, zijn de vereiste cumulatieve voorwaarden van die bepaling voor het verlenen van een zonevreemde milieuvergunning niet voorhanden. Het is dan ook voor de beoordeling van de wettigheid van de bestreden beslissing zonder belang dat de functiewijziging van het bestaande gebouw naar een dierenpension stedenbouwkundig vergunbaar zou zijn in toepassing van artikel 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 ‘tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen’.

16. Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 24 augustus 2017 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, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen.

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

Dit arrest is uitgesproken op zeventien juni tweeduizend twintig, 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