

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 255.731 van 9 februari 2023
in de zaak A. 226.516/VII-40.412**

In zake :

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

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 oktober 2018, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 28 juni 2018 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kapellen van 11 mei 2015, houdende het verlenen aan de vzw Rotonde van de milieuvergunning voor

het exploiteren van een zorgboerderij en paardenhouderij, gelegen aan de Holleweg 43 te Kapellen, ongegrond worden verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 252.301 van 2 december 2021 is het eerste middel ongegrond bevonden, is het debat heropend en werd het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast met een aanvullend onderzoek van de zaak.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft op 31 januari 2022 een aanvullend verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 september 2022.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Philippe Vande Castele, die verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Willem-Jan Ingels, die *loco* advocaat Gitte Laenen verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. De gegevens van de zaak zijn reeds samengevat in tussenarrest nr. 252.301 van 2 december 2021.

IV. Onderzoek van de overige middelen

A. Tweede middel

Standpunt van de partijen

4. In een tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 7*bis* en 23 van de Grondwet, van de artikelen 1, 3, 11, 12, 13 en 17 van het decreet van 28 juni 1985 ‘betreffende de milieuvergunning’ (hierna: milieuvergunningsdecreet), van de artikelen 4.2.1, 4.3.1, 4.4.23 en 5.6.7 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’ (hierna: richtlijn 2011/92/EU), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), van het rechtszekerheidsbeginsel, van de formelemotiveringsplicht, van het zorgvuldigheids- en het voorzorgsbeginsel, van de hoorplicht en de “antwoordplicht in leefmilieu-aangelegenheden”. In het middel maken de verzoekende partijen tevens gewag van “machtsoverschrijding”, “onwettige en tegenstrijdige” motieven en van de schending van arrest nr. 240.775 van de Raad van State van 22 februari 2018.

De verzoekende partijen stellen dat in de bestreden beslissing wordt verwezen naar adviezen die niet werden geactualiseerd door de vaststellingen naar aanleiding van een nieuw plaatsbezoek. Ter zake wijzen zij erop dat in de vergunde inrichting sprake is van een “feestzaal” die verhuurd wordt aan particulieren, verenigingen en plaatselijke besturen. Om die reden had de verwerende partij *in situ* de bestaande infrastructuur moeten onderzoeken. Er zou

dan ook geen sprake zijn van een “grondig plaatsbezoek” zoals in de bestreden beslissing wordt voorgehouden.

5. De verwerende partij werpt in de eerste plaats een exceptie *obscuri libelli* op, omdat in de uiteenzetting van het middel niet wordt aangegeven op welke wijze er sprake zou zijn van “machtsoverschrijding” en van “onwettige en tegenstrijdige motieven” en van de schending van arrest nr. 240.775 van 22 februari 2018, de artikelen 7*bis* en 23 van de Grondwet, de artikelen 1, 3, 11, 12, 13 en 17 van het milieuvergunningsdecreet, de artikelen 4.2.1, 4.3.1, 4.4.23 en 5.6.7 VCRO, richtlijn 2011/92/EU, de motiveringswet, de formelemotiveringsverplichting, de hoorplicht en de “antwoordplicht in leefmilieu-aangelegenheden”.

In ondergeschikte orde en voor zover zij het middel goed heeft begrepen, wijst zij erop dat het voorwerp van de vergunningsaanvraag in kwestie niet de exploitatie van een feestzaal omvat en dat dan ook niet kan worden ingezien waarom zij via een plaatsbezoek een onderzoek had moeten verrichten over het beweerde bestaan ervan. Desgevallend komt het aan de toezichthoudende overheden toe om daaromtrent nuttige vaststellingen te doen. Voorts wijst zij op de volgende motieven van de bestreden beslissing:

“De PMVC neemt akte van de stukken die door meester Vande Castele werden binnengebracht en merkt op dat de djembé-lessen, het verhuur van een zaal en accommodatie - creatieve ruimte, en het evenement met circus Ronaldo geen voorwerp van de aanvraag is en dat indien bijkomende vergunningen vereist zijn, de exploitant de geëigende procedures dient te volgen. Het toezicht op de naleving van een verleende vergunning behoort tot de bevoegdheid van de toezichthouder.

Wat betreft de overige aangehaalde punten meent de PMVC dat het niet haar bevoegdheid is om hierover een uitspraak te doen”.

De verwerende partij leidt hieruit af dat de door de verzoekende partijen bijgebrachte beroepsargumenten wel degelijk juist en zorgvuldig werden beoordeeld.

6. In hun memorie van wederantwoord beklemtonen de verzoekende partijen dat het middel wel degelijk op bevattelijke wijze in het verzoekschrift werd uiteengezet en dat het exact werd begrepen door de verwerende partij.

Het is volgens de verzoekende partijen ook niet de vraag of het volgens hen bewezen inrichten van feesten en uitbaten van een feestzaal, louter een handhavingskwestie is, maar wel of de betrokken (bevestigende) adviezen, die niet steunen op een bijkomend plaatsbezoek, wettig zijn in het licht van de opgeworpen en specifiek gestaafde beroepsargumenten. Voorts stellen zij dat de aanvraag strekt tot de regularisatie van een bestaande toestand en dat de verwerende partij zich daardoor nog meer aangespoord had moeten voelen om de werkelijk bestaande activiteiten, die niet verenigbaar zijn met de bestemming landschappelijk waardevol agrarisch gebied, te onderzoeken en te beoordelen.

Beoordeling

7. Het middel is niet ontvankelijk in zoverre de schending wordt aangevoerd van artikel 7bis van de Grondwet, van de artikelen 1, 3, 11, 12, 13 en 17 van het milieuvergunningsdecreet, van de artikelen 4.2.1, 4.3.1, 4.4.23 en 5.6.7 VCRO, van richtlijn 2011/92/EU, van de hoorplicht en van het rechtszekerheids- en het voorzorgsbeginsel. De toelichting bij het middel knoopt immers niet op begrijpelijke wijze rechtstreeks aan bij de strekking van voormelde bepalingen en beginselen.

De exceptie *obscuri libelli* is in die mate gegrond.

8. De artikelen 2 en 3 van de motiveringswet verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dit op een afdoende wijze; het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals opgelegd door de motiveringswet, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, derwijze dat blijkt, of minstens kan worden nagegaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die gegevens correct heeft beoordeeld, en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De zorgvuldigheid verplicht de overheid er onder meer toe om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht worden, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen.

9. Zoals door de Raad van State begrepen, klagen de verzoekende partijen in het middel aan dat de verwerende partij geen of minstens onvoldoende aandacht heeft gehad voor het bijkomend aangevoerde argument dat op de inrichting recreatieve nevenactiviteiten worden georganiseerd die niet gedekt zijn door het voorwerp van de vergunningsaanvraag. In dit verband leiden zij uit een bericht ‘Ronde Flits mei-juni 2016’ af dat er sprake is van de exploitatie van een feestzaal die “verhuurd [wordt] aan particulieren, verenigingen en gemeentes”, wijzen zij op het inrichten in 2017 en 2018 van “sessies danscursussen (Djembé)” en halen zij een tot de buurtbewoners gerichte aankondiging van 19 februari 2018 van de gemeente Kapellen aan over circusactiviteiten (Circus Ronaldo) die ter plaatse georganiseerd zullen worden.

10. Uit het in de bestreden vergunningsbeslissing weergegeven advies van de Provinciale Milieuvergunningscommissie blijkt dat een vertegenwoordiger van de exploitant werd geconfronteerd met het standpunt van

de verzoekende partijen en dat deze heeft verklaard dat het gaat om evenementen die “steeds een link met de zorgboerderij hebben” en deze evenementen georganiseerd worden “ter sponsoring van het project”. Ook werd ontkend dat er sprake is van “feestzaalverhuur”. Weliswaar zou in het verleden “er wel eens een verjaardagsfeest voor een betrokkene van de zorgboerderij of dergelijke” zijn georganiseerd, maar de evenementen zouden thans beperkt zijn tot “circus Ronaldo i.s.m. de gemeente in mei, de opendeur in juni en een fiets- en wandelweekend i.s.m. de rotary”. Over deze kwestie wordt in het advies van de Provinciale Milieuvergunningscommissie het volgende overwogen:

“De PMVC neemt akte van de stukken die door meester Vande Castele werden binnengebracht en merkt op dat de djembé-lessen, het verhuur van een zaal en accommodatie - creatieve ruimte, en het evenement met circus Ronaldo geen voorwerp van de aanvraag is en dat indien bijkomende vergunningen vereist zijn, de exploitant de geëigende procedures dient te volgen. Het toezicht op de naleving van een verleende vergunning behoort tot de bevoegdheid van de toezichthouder”.

De deputatie heeft in de bestreden beslissing besloten dat “er geen feestzaal werd aangevraagd” en heeft zich voor het overige aangesloten bij het advies van de Provinciale Milieuvergunningscommissie.

11. Met de door de verzoekende partijen bijgebrachte gegevens wordt enkel aangetoond dat er op de vergunde inrichting occasioneel voor het publiek toegankelijke evenementen plaatsvinden. Op geen enkele manier wordt echter aangetoond dat er sprake is van de bestendige exploitatie van een vergunningsplichtige “feestzaal”. Evenmin moet op grond van de bijgebrachte gegevens, die al bij al beperkt zijn tot enkele evenementen, aangenomen worden dat er reden is om de vergunde zorgboerderij te (her)kwalificeren als een inrichting die hoofdzakelijk is gericht op recreatie.

De bestreden beslissing verwerpt, met verwijzing naar het advies van de Provinciale Milieuvergunningscommissie, op afdoende en sluitende wijze de tijdens de beroepsprocedure naar voor gebrachte standpunten van de verzoekende partijen. Het zorgvuldigheidsbeginsel noch de motiveringsplicht vereisen dat de verwerping van die standpunten voorafgegaan moest worden door

een “actualisatie” van de adviezen van andere instanties of door het uitvoeren van een nieuw plaatsbezoek.

12. Het tweede middel is, in zoverre ontvankelijk, ongegrond.

B. Derde middel

Standpunt van de partijen

13. In een derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 4.2.1, 4.3.1, 4.4.7/1, 4.4.9, 4.4.16, 4.4.17, 4.4.19, 4.4.23 en 5.6.7 VCRO, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 ‘betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen’ (hierna: inrichtingsbesluit), van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 ‘tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen’ (hierna: besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003), van het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008 ‘tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen’, van de artikelen 7*bis* en 23 van de Grondwet en van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet. De bestreden beslissing zou tevens zijn aangetast door machtsoverschrijding, door onwettige motieven, de schending van de beginselen van zorgvuldigheid en voorzorg, het beginsel *patere legem quam ipse fecisti*, de “antwoordplicht en hoorplicht”, en van het gewestplan Antwerpen.

In een eerste onderdeel stellen de verzoekende partijen dat zij geen antwoord hebben gekregen op hun grieven inzake de zonevreemdheid van de inrichting. Met name wijzen zij erop dat de inrichting van de vzw Rotonde niet verenigbaar is met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening, de bestemming landschappelijk waardevol agrarisch gebied miskent en de verleende stedenbouwkundige vergunningen onwettig zijn. In hun betoog vestigen zij de aandacht op de bepalingen van de VCRO en van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 dat de voorwaarden bepaalt waaronder kan worden afgeweken van de stedenbouwkundige voorschriften. Tevens duiden zij op

de “beperkte” inhoud van de uitgebrachte adviezen, inzonderheid het advies van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar die in 2018 zijn advies van 2015 integraal herneemt. Bijgevolg wordt niet geantwoord op hun grieven over het zonevreemd karakter van de paardenhouderij en kinderboerderij in het betrokken gebied. Tevens is er sprake van een schending van de artikelen 4.4.16, 4.4.19 en 4.4.23 VCRO omdat er “ingrijpende werken” hebben plaatsgevonden en de constructie niet in het jaar voorafgaand aan de vergunningsaanvraag daadwerkelijk werd geëxploiteerd.

In een tweede onderdeel betwisten de verzoekende partijen de kwalificatie van de inrichting als een para-agrarische inrichting. De standaardtypebepaling voor “agrarisch gebied” betreft de categorie van gebiedsaanduiding “landbouw” zoals opgenomen in artikel 4.1 van de bijlage van het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008 ‘tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen’. Het landbouwgebied is bestemd voor de beroepslandbouw. In het gebied zijn ook aan de landbouw verwante bedrijven toegelaten voor zover hun aanwezigheid in het agrarisch gebied nuttig of nodig is voor het goed functioneren van de landbouwbedrijven in de omgeving en ze gevestigd worden in bestaande landbouwbedrijfszetels. Die bedrijven moeten een directe en uitsluitende relatie hebben met de aanwezige landbouwbedrijven door afname of toelevering van diensten of producten. Primaire bewerking of opslag van producten kan worden toegelaten. Verwerking van producten is uitgesloten, met uitzondering van mestbehandeling en mestvergisting. Er moet rekening gehouden worden met de schaal en de ruimtelijke impact van deze bedrijven. Ten onrechte merkt de verwerende partij de Ronde-inrichting aan als een para-agrarische exploitatie. Deze exploitatie is geen landbouwbedrijf. Het is ook geen aan de landbouw verwant bedrijf wiens aanwezigheid in het agrarisch gebied nuttig of nodig is voor het goed functioneren van de landbouwbedrijven in de omgeving. Het heeft geen directe en uitsluitende relatie met de aanwezige landbouwbedrijven door afname of toelevering van diensten of producten. Het is geen bedrijf dat alleen aan de landbouwers producten toelevert of van landbouwers afgenomen producten stockeert, sorteert of verpakt in verse toestand, en het is geen tuinaanlegbedrijf dat

planten of bomen kweekt of conditioneert over een minimumoppervlakte van een halve hectare.

Als derde middelonderdeel zetten de verzoekende partijen uiteen dat de bestreden beslissing de bestemming landschappelijk waardevol agrarisch gebied miskent door de exploitatie van een paardenhouderij te vergunnen onder de vorm van een zogenaamde hippotherapie-inrichting.

In een vierde onderdeel wordt betoogd dat de inrichting evenmin als zonevreemd in het betrokken gebied kan worden toegelaten omdat zij plaatsvindt in gebouwen die werden opgericht op basis van onwettige stedenbouwkundige vergunningen. Bovendien wordt niet tegemoetgekomen aan de voorwaarde dat de bouwheer over de vereiste milieuvergunning beschikt. In dit verband gaat het ook niet op te stellen dat er sprake zou zijn van de “uitbreiding van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw”, zoals bedoeld in artikel 4.4.19 VCRO, aangezien niet voldaan wordt aan de voorwaarden door de zorgverlener vzw Rotonde die geen “erkende, gesubsidieerde of gefinancierde onderwijsinstellingen of van een erkende jeugdvereniging” is. Bovendien wordt niet voldaan aan de cumulatieve voorwaarden van artikel 4.4.23 VCRO. De bestaande structuur volstond niet en er dienden nog ingrijpende werken te worden uitgevoerd. Tot slot is niet voldaan aan de voorwaarden van artikel 5.6.7 VCRO aangezien er geen bestaande inrichting is, laat staan dat deze hoofdzakelijk vergund zou zijn.

De verzoekende partijen stellen in een vijfde middelonderdeel:

“Verzoekers hebben in de vorige onderdelen aangetoond dat de inrichting geheel zonevreemd is.

[...] De werkelijke aanvraag beoogt het inrichten van recreatie en ontspanningsactiviteiten. Derhalve bepaalt het schepencollege in het besluit dd. 11 mei 2015 het volgende :

‘Artikel 4, § 2 van het schepencollege-besluit bepaalt :

‘De in artikel 1 bedoelde vergunning is afhankelijk van de strikte naleving van de volgende voorwaarden:

- Ontspanningsinrichtingen : Hoofdstuk 5.32’

Dit houdt in dat de toegang tot de exploitatie niet mag verlopen ‘door belendende eigendommen’. Dit is hier wel het geval omdat de huidige toegang tot de Rotonde plaatsvindt via een belendende eigendom, servitude-wegenis (zoals reeds opgeworpen in de beroepsschriften).

[...] De Deputatie schrapt expliciet deze (gemeentelijke) voorwaarde zonder motieven noch motivering.

Vermits er sprake is van zonevreemde activiteiten en de activiteiten wel vergund worden, moet de overheid ook de naleving van de voorwaarden m.b.t. ‘Ontspanningsinrichtingen : Hoofdstuk 5.32’ opleggen. Door dit niet te doen, handelt de overheid op onwettige wijze”.

In een zesde onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat bij de beoordeling van het stedenbouwkundige aspect er ook rekening gehouden moest worden met de eisen tot vrijwaring van het landschap. Zij verduidelijken dat de bedoeling om aan landschapsontwikkeling te doen in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied impliceert dat de bestaande storende of onesthetische constructies geen excuus mogen vormen om de verdere aantasting van dat gebied toe te laten. De bestreden beslissing steunt op een onwettig motief waar wordt gesteld dat “de omgeving reeds structureel is aangetast door enerzijds de bestaande bebouwing op deze site alsook door de nabijgelegen woonpercelen”. De paardenstal en de exploitatiewoning, beide vergund in 2017, behoren tot de zogenaamde “bestaande bebouwing” en de impact ervan op de landschapsontwikkeling en het landschapsbehoud moet onderzocht worden. Tevens is de verwijzing naar de “structurele aantasting van de omgeving door de nabijgelegen woonpercelen” irrelevant, gelet op hun ligging in een andere stedenbouwkundige bestemming. Het motief dat “de aangevraagde constructies eigen zijn aan de agrarische zone” is eveneens onwettig aangezien daarmee niet de verenigbaarheid met de bestemming “herbevestigd landschappelijk waardevol agrarisch gebied” wordt aangetoond. In dit geval dient ook rekening te worden gehouden met de mobiliteitsimpact (geparkeerde voertuigen) van de milieutechnische eenheid.

In het zevende en laatste onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de verwerende partij de vergunning koppelt aan het algemeen nut, terwijl sedert de invoering van artikel 4.4.7/1 VCRO, artikel 20 van het inrichtingsbesluit niet langer van toepassing is.

14. De verwerende partij antwoordt dat bij arrest nr. 240.775 van 22 februari 2018 werd overgegaan tot de vernietiging van de vorige

vergunningsbeslissing omdat erin geen afdoende concrete toetsing van de inrichting aan de eisen ter vrijwaring van het landschap werd doorgevoerd. Met de bestreden beslissing wordt tegemoetgekomen aan dit arrest doordat de stedenbouwkundige toets zeer uitvoerig en concreet wordt onderbouwd waarbij speciale aandacht uitgaat naar de verenigbaarheid van de inrichting met het esthetisch criterium van herbevestigd landschappelijk waardevol agrarisch gebied. De bestreden beslissing geeft aan dat de zorgboerderij en het hippisch centrum onmiskenbaar een para-agrarisch karakter hebben en dat de projectsite gelet op de omzoming met bomenrijen, ingepast is in het landschap. Daarbij wordt tevens aangegeven dat het agrarisch gebied reeds lang geleden werd aangesneden, wat door de verzoekende partijen ook niet wordt betwist. In lijn met de rechtspraak wordt getoetst aan een tweevoudig criterium: 1) een planologisch, dat veronderstelt dat de overheid nagaat of de te vergunnen werken in overeenstemming zijn met de bestemming agrarisch gebied, en 2) een esthetisch, dat inhoudt dat de bedoelde werken in overeenstemming moeten kunnen worden gebracht met de eisen ter vrijwaring van het landschap.

Voorts licht de verwerende partij toe dat in de inrichting vee en klein vee gehouden wordt en daaraan educatieve doelen verbonden worden. Concreet omvat de inrichting een moestuin, een serre, een kippenhok, een varkensstal, een paardenstal en een boomgaard. Er kan niet ernstig worden betwist dat het gaat over agrarische, minstens aan landbouw verwante, activiteiten. In dit verband verwijst de verwerende partij naar de omzendbrief van 8 juli 1997 ‘betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen’ (hierna: omzendbrief van 8 juli 1997), zoals gewijzigd bij de omzendbrieven van 25 januari 2002 en 25 oktober 2002. Artikel 11.4.1 van de omzendbrief van 8 juli 1997 duidt een schoolhoeve uitdrukkelijk aan als een para-agrarische onderneming, gelet op het grondgebonden karakter van dergelijk bedrijf in aansluiting op of vergelijkbaar met agrarisch grondgebruik. Ook “inrichtingen met een functie ten behoeve van het algemeen nut, zoals: schoolhoeves met uitsluiting van onderwijs- en bestuursgebouwen; proefstations en proefbedrijven voor de landbouw, gericht op praktijkonderzoek en voorlichting; centra voor kunstmatige inseminatie; door het departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur erkende kinderboerderijen” worden als

para-agrarische bedrijven aangemerkt in de omzendbrief. In voorliggend geval betreft de exploitatie in hoofdzaak het bewerken van land en de zorg voor dieren. Dit zijn volgens de verwerende partij ontegenzeggelijk landbouwactiviteiten, minstens aan de landbouw verwante activiteiten.

Met betrekking tot het vijfde middelonderdeel merkt de verwerende partij op dat de verzoekende partijen verwijzen naar Vlare II-voorwaarden die automatisch gelden zonder dat ze uitdrukkelijk in de vergunningsbeslissing moeten worden opgelegd. Tevens benadrukt zij dat er *in casu* geen sprake is van een feestzaal, zodat de in het verzoekschrift uiteengezette kritiek hoe dan ook volstrekt irrelevant is.

Met betrekking tot het zesde onderdeel wijst de verwerende partij erop dat in de bestreden beslissing zeer uitvoerig wordt gemotiveerd waarom de inrichting esthetisch inpasbaar is. Het gaat om constructies die omzoomd zijn door bomenrijen, gelegen in een landelijke zone die precies gekenmerkt wordt door de aanwezigheid van dergelijke bomenrijen. In de bestreden beslissing wordt dan ook terecht overwogen dat de omgeving gekenmerkt wordt door bomenrijen en dat de betrokken site tevens omgord is door bomenrijen die haar aan het oog onttrekken. De verzoekende partijen tonen niet aan dat deze redengeving onjuist, onzorgvuldig of onredelijk is.

Met betrekking tot het zevende onderdeel stelt de verwerende partij dat het niet te ontkennen valt dat de zorg voor andersvaliden een maatschappelijk karakter heeft en daarom ook behoort tot het algemeen nut. Dit betekent echter niet dat elke activiteit in het kader van de zorg voor andersvaliden plaats moet hebben binnen de gewestplanbestemming “gebieden voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen”, zoals de verzoekende partijen voorhouden. Er kan volgens de verwerende partij niet om de vaststelling heen dat de vergunde inrichting een para-agrarisch karakter heeft.

15. In hun memorie van wederantwoord laten de verzoekende partijen met betrekking tot de eerste vier middelonderdelen gelden dat in de artikelen 4.4.16, 4.4.17, 4.4.19, 4.4.23 en 5.6.7 VCRO wordt aangegeven onder

welke voorwaarden kan worden afgeweken van de stedenbouwkundige voorschriften en dat de bestreden beslissing strijdt met deze bepalingen en met de artikelen 2 en 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003. Zij hebben in het verzoekschrift aangetoond dat de aanvraag niet beantwoordt aan de gestelde voorwaarden. Voorts vormt de verwijzing naar de omzendbrief van 8 juli 1997 een *a posteriori*-motief en bovendien doet deze niet-verordenende omzendbrief niet ter zake gelet op de bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003.

Met betrekking tot het vijfde onderdeel bevestigen de verzoekende partijen dat er wel degelijk een feestzaal wordt geëxploiteerd door vzw Rotonde.

Inzake het zesde onderdeel poneren de verzoekende partijen dat de verwerende partij gebruik maakt van misleidende foto's om aan te tonen dat aan het esthetisch criterium is voldaan. Uit brochures van de vzw Rotonde blijkt immers dat er wel degelijk sprake is van een open landschap. De voorgelegde foto's werden genomen vanuit de buurgemeente Brasschaat, zonder dat de juiste coördinaten werden weergegeven. Voorts wijzen de verzoekende partijen erop dat zij in het verzoekschrift hebben aangevoerd dat er “geen geldig excuus (was) om verdere aantasting van gebied toe te laten door de nieuwe inrichtingen die de bouwheer wil exploiteren”. Tevens blijkt dat de verwerende partij bij de beoordeling van het esthetisch criterium geen rekening heeft gehouden met de bestaande en te behouden toestand. Door de bijkomend beoogde bebouwing schendt de vzw Rotonde de te waarborgen bestemming. Eveneens ontwijkt de verwerende partij de aangevoerde grief inzake de mobiliteitsimpact die ook een weerslag heeft op de beoordeling van het esthetisch criterium.

Met betrekking tot het zevende onderdeel wijzen de verzoekende partijen erop dat het precies de verwerende partij is die de exploitatie koppelt aan het algemeen nut. De inrichting ontbeert een para-agrarisch karakter en voldoet niet aan de restrictief op te vatten vergunningsmogelijkheden voor zonevreemde constructies, te meer omdat uit de Kruispuntbank der

Ondernemingen blijkt dat de vergunde activiteiten niet gerelateerd zijn aan de beroepslandbouw.

16. In hun laatste memorie voegen de verzoekende partijen nog toe:
- met betrekking tot de eerste vier onderdelen van het middel dat er geen sprake is van een definitief geworden stedenbouwkundige vergunning, dat de inkomsten uit subsidies voor personen met een mentale handicap niet relevant zijn voor de stedenbouwkundige kwalificatie als agrarisch of para-agrarisch bedrijf en dat er geen sprake is van eigenlijke landbouwproductie voor de markt noch van para-agrarische bedrijvigheid;
 - met betrekking tot het vijfde onderdeel dat de verwerende partij heeft veronachtzaamd te onderzoeken of “de aanvrager de gebouwen degelijk aanwendde voor volwaardige landbouwactiviteiten”;
 - met betrekking tot het zesde onderdeel dat arrest nr. RvVb-A-1819-1129 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 25 juni 2019, waarbij de stedenbouwkundige vergunning van 19 januari 2017 wordt vernietigd, de gegrondheid van de in voorliggend geding aangevoerde grieven aantoonst”.

Beoordeling

Eerste tot en met vijfde onderdeel

17. In de bestreden beslissing wordt het volgende overwogen met betrekking tot de stedenbouwkundige verenigbaarheid van de inrichting:

“- De gevraagde activiteiten zijn volgens het gewestplan gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. De aanvraag is principieel in overeenstemming met deze planologische bestemming van het gewestplan.
- Er werden reeds diverse stedenbouwkundige vergunningen afgeleverd.
- De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar (PSA) bracht een gunstig advies uit. Gelet op de motivering van het arrest tot nietigverklaring van de Raad van State werd inzake de esthetische inpasbaarheid van de inrichting in het betrokken landschap, het volgende gesteld door de PSA:
‘De site waarop het voorliggende project zich situeert, bevindt zich niet in een uitgestrekte open agrarische zone, maar in een landelijke zone gekenmerkt door bomenrijen. De omgeving is reeds structureel aangetast door enerzijds de bestaande bebouwing op deze site alsook door de nabijgelegen woonpercelen. De open structuur die meer naar het oosten voorkomt, wordt ter hoogte van de aanvraag onderbroken door de bestaande bomenrijen en door de Nete zodat sowieso geen open zicht mogelijk is op het open landschap. De projectsite is overeenkomstig eveneens deze structuur omzoomd met bomenrijen. Op deze manier wordt het gevraagde in het landschap ingepast. De aangevraagde constructies zijn eigen aan de

agrarische zone, waarbinnen het gelegen is. Dergelijke constructies kunnen bezwaarlijk worden bestempeld als een aantasting van het agrarische landschap. Bovendien heeft het aangevraagde project geen impact op de bomenrijen die het landschap kenmerken.

In ondergeschikte orde wordt aangehaald dat zelfs indien de constructies om esthetische redenen niet wenselijk zouden zijn in het agrarische gebied, quod non, enige visuele hinder wordt geminimaliseerd door de bomenrijen die de projectsite omzomen'.

- De PMVC sluit zich aan bij het standpunt van de PSA, maar merkt op dat de waterloop waarvan sprake is niet de Nete maar Schoon Schijn betreft.

- Voor de overige aspecten in het kader van de beoordeling van de stedenbouwkundige verenigbaarheid sluit de PMVC zich nog steeds aan bij het advies van de PSA d.d. 16 juli 2015.

- Gelet op het bovenstaande lijkt er zich op stedenbouwkundig vlak geen probleem te stellen (ook niet wat betreft de schoonheidswaarde).

[...]

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

Gelet op het feit dat het onderste gedeelte van het perceel gelegen is in het PRUP 'Retentiezone Kaartsebeek' te Brasschaat en Kapellen d.d. 4 augustus 2009; dat de gevraagde exploitatie echter niet gelegen is binnen de grenzen van dit PRUP en de bestemming van het gewestplan derhalve van toepassing is;

Overwegende dat het advies van de PMVC in aanmerking wordt genomen; Overwegende dat voor de gebouwen op het terrein in het verleden verscheidene bouwvergunningen zijn afgeleverd; dat er sinds 1983 landbouwactiviteit aanwezig is; dat de gebouwen op het perceel steeds hebben gefungeerd als kinderboerderij, hetgeen een niet-grondgebonden para-agrarische activiteit is; dat een kinderboerderij in hoofdzaak het houden en kweken is van vee (koeien, varkens, paarden) en klein vee (konijnen, geiten, schapen), met daaraan gekoppeld educatie omtrent de dieren zelf maar ook de zorg voor dieren; dat deze activiteit voldoende aansluit bij en is afgestemd op landbouw in de 'ruime zin'; dat het houden van vee en klein vee dan ook eigen is aan het agrarische gebied in die zin dat men noodzakelijkerwijs dient te beschikken over graasweide en schuilhokken, stallingen; dat dit allemaal elementen zijn die het agrarische gebied karakteriseren;

Overwegende dat het hier niet gaat om een activiteit met winstoogmerk (beroepslandbouw); dat de activiteiten op zich echter wel eigen zijn aan de landbouw; dat de activiteiten momenteel hoofdzakelijk dezelfde zijn als voorheen, maar onder de vorm van een bezigheidstehuis; dat onder andere volgende elementen aanwezig zijn: moestuin, serre, kippenhok, varkensstal, paardenstal en boomgaard; dat dit landbouwactiviteiten of aan de landbouw verwante activiteiten zijn (zorg voor de dieren en het bewerken van het land), met dien verstande dat deze nu worden uitgeoefend door andersvaliden; dat de activiteiten dan ook worden gekoppeld aan het algemene nut; dat het bezigheidstehuis gelet op de landbouwactiviteiten en aan de landbouw verwante activiteiten wordt beschouwd als een para-agrarisch bedrijf en derhalve principieel in overeenstemming wordt geacht met de gewestplanbestemming;

[...]

Overwegende dat de bedrijfsuitbater (eigenaar, exploitant of bedrijfsleider) van dit para-agrarisch bedrijf op de site moet kunnen wonen; dat de nodige woongelegenheid daartoe dan ook kan worden opgericht; dat het bedrijf zorgt voor een tewerkstelling van 25 personeelsleden; dat mede gelet op de omvang van de bestaande inrichting, kan worden gesteld dat het een volwaardig bedrijf betreft;

Overwegende dat de twee tijdelijke containers, gebruikt als berging, conform de vergunning afgeleverd door de deputatie d.d. 17 januari 2013 tegen 1 september 2013 dienden te worden verwijderd; dat deze containers volgens de ingediende plannen nog aanwezig zijn; dat deze containers, indien ze zich effectief nog op de inrichting zouden bevinden, hoe dan ook moeten worden verwijderd;

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

18. Uit de aangehaalde overwegingen blijkt dat de verwerende partij de inrichting en de activiteiten heeft getoetst aan de toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften en dat zij heeft besloten dat het gaat om een bestemmingsconform para-agrarisch bedrijf.

De verzoekende partijen betwisten niet dat de inrichting onder meer een moestuin, een serre, een kippenhok, een varkens- en paardenstal en een boomgaard omvat en dat de activiteiten concreet bestaan uit de zorg voor dieren en het bewerken van het land. Dergelijke activiteiten zijn te beschouwen als landbouwactiviteiten, minstens aan de landbouw verwante activiteiten. De omstandigheid dat die activiteiten uitgeoefend worden in het kader van een voorziening voor zorgbehoevende personen, doet niets af aan het para-agrarisch karakter van het bedrijf. Luidens artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit zijn de agrarische gebieden bestemd voor de landbouw in de “ruime zin”. Het begrip ‘para-agrarisch bedrijf’ moet dan ook niet restrictief, maar wel extensief worden opgevat.

De in de middelonderdelen aangevoerde grieven die steunen op de premisse dat het voorwerp van de vergunningsaanvraag betrekking heeft op een zonevreemde inrichting, missen feitelijke grondslag.

19. Het eerste tot en met het vijfde onderdeel zijn ongegrond.

Zesde onderdeel

20. De voor de beoordeling van het middelonderdeel relevante motieven van de bestreden beslissing luiden als volgt:

“Overwegende dat de site waarop het voorliggende project zich situeert, zich niet in een uitgestrekte open agrarische zone bevindt, maar in een landelijke zone gekenmerkt door bomenrijen; dat het perceel zich bevindt in een vrij open, groen gebied met enkele zonevreemde woningen en een veehouderij op ± 300 meter afstand; dat zich aan de overzijde van de Holleweg, allemaal woningen bevinden; dat de zone achter het betreffende perceel open agrarisch gebied is; dat de omgeving reeds structureel is aangetast door enerzijds de bestaande bebouwing op deze site alsook door de nabijgelegen woonpercelen; dat de open structuur die meer naar het oosten voorkomt, ter hoogte van de aanvraag onderbroken wordt door de bestaande bomenrijen en door het Schoon Schijn, zodat sowieso geen open zicht mogelijk is op het open landschap; dat de projectsite eveneens overeenkomstig deze structuur omzoomd is met bomenrijen; dat op deze manier het gevraagde in het landschap wordt ingepast; dat de aangevraagde constructies eigen zijn aan de agrarische zone, waarbinnen de inrichting gelegen is; dat dergelijke constructies bezwaarlijk kunnen worden bestempeld als een aantasting van het agrarische landschap; dat het aangevraagde project bovendien geen impact heeft op de bomenrijen die het landschap kenmerken; dat zelfs indien de constructies om esthetische redenen niet wenselijk zouden zijn in het agrarische gebied, quod non, enige visuele hinder wordt geminimaliseerd door de bomenrijen die de projectsite omzomen;

Overwegende dat de gebouwen voldoende worden geïntegreerd in de bestaande omgeving; dat de toegang tot de woning aansluit op een voldoende uitgeruste weg; dat er 30 parkeerplaatsen worden voorzien, alsook ruimte voor fietsen; dat in deze landelijke omgeving het afwentelen van de voertuigen op het openbaar domein allerm minst wenselijk is; dat het daarentegen wel evident is dat bezoekers van deze zorgboerderij over parkeermogelijkheden kunnen beschikken; dat het voorzien van 30 parkeerplaatsen, gelet op de omvang en aard van de zorgboerderij, hier aanvaardbaar is; dat er niet meer verharding wordt voorzien dan bij een ander landbouwbedrijf”.

21. De verzoekende partijen geven aan bovenstaande motieven een zeer selectieve lezing door hun kritiek uitsluitend te richten op de beschouwing omtrent de structurele aantasting van de betrokken omgeving door de aanwezigheid van bestaande bebouwing, terwijl zij geen kritiek leveren op de overige motieven van de bestreden beslissing waarbij aan de hand van concrete

feitelijke gegevens wordt uitgedrukt waarom voldaan wordt aan de eisen tot vrijwaring van de schoonheidswaarde van het landschap. In zoverre in het middelonderdeel terug wordt aangeknoopt bij het beweerd bestaan van een milieutechnische eenheid en de afgeleide gevolgen daarvan voor de stedenbouwkundige beoordeling van de vergunningsaanvraag, wordt verwezen naar tussenarrest nr. 252.301 van 2 december 2021 waarin werd geoordeeld dat er geen sprake is van een materiële of operationele samenhang met het vogelopvangcentrum Brasschaat-Kapellen.

22. In de laatste memorie, ingediend alvorens het tussenarrest nr. 252.301 van 2 december 2021 gewezen werd, hebben de verzoekende partijen als “aanvulling” op het zesde middelonderdeel de aandacht gevestigd op arrest nr. RvVb-A-1819-1129 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 25 juni 2019 waarbij een besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 19 januari 2017 houdende het verlenen aan de vzw Rotonde van een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden voor “het bouwen van een open paardenstal met open uitloop op een perceel gelegen te 2950 Kapellen, Holleweg 43, met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie M, nummer 59K” wordt vernietigd. Zij menen dat dit vernietigingsarrest meebrengt dat voor de thans bestreden milieuvergunning de wettelijk vereiste rechtsgrond ontbreekt.

Zonder in te gaan op de vraag of de verzoekende partijen die nieuwe kritiek op ontvankelijke wijze in een laatste memorie kunnen aanvoeren, dient in elk geval vastgesteld te worden dat met een eenvoudige verwijzing “*brevitatis causa*” naar de overwegingen van het arrest van 25 juni 2019 en met de algemene gevolgtrekking dat “de stedenbouwkundige toets in de milieuvergunning dd. 28 juni 2018” onwettig is, de verzoekende partijen niet aantonen dat de vernietiging van de stedenbouwkundige vergunning voor de paardenstal in kwestie van wezenlijke invloed is op de draagkracht van de in de bestreden beslissing vermelde motieven die als geheel moeten worden gelezen en beoordeeld.

23. Het zesde onderdeel kan niet tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing leiden.

Zevende onderdeel

24. Zoals in randnummer 18 wordt gesteld, heeft het gegeven dat de landbouwactiviteiten uitgeoefend worden in een zogenaamd “bezigheidstehuis” voor zorgbehoevende personen, geen relevantie voor de kwalificatie van de vergunde inrichting op stedenbouwkundig vlak. Bijgevolg is de kritiek van de verzoekende partijen gericht tegen een overtollig motief.

25. Het zevende onderdeel kan niet tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing leiden.

Conclusie

26. Het derde middel is ongegrond.

C. Vierde middel

Standpunt van de partijen

27. In hun memorie van wederantwoord ontwikkelen de verzoekende partijen onder de hoofding “onbevoegdheid en schending van de formele motivering-plicht” een nieuw vierde middel waarin wordt gesteld dat niet de deputatie maar Mark Michiels de bestreden beslissing heeft genomen die daartoe onbevoegd is.

Beoordeling

28. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de deputatie van de provincieraad van Antwerpen in haar vergadering van 28 juni 2018 de bestreden beslissing heeft genomen. *In fine* van de bestreden beslissing worden de leden van de deputatie opgesomd die aan de beraadslaging hebben deelgenomen. De bestreden beslissing werd ondertekend door de gouverneur van de provincie Antwerpen in haar hoedanigheid van de voorzitter van de deputatie. Bij gebrek aan een betichting van valsheid moet aangenomen worden dat voormelde gegevens

waarachtig zijn en dat de bestreden vergunningsbeslissing uitgaat van de deputatie. Voor het overige duiden de verzoekende partijen geen enkele rechtsregel aan die verbiedt dat ambtenaren belast mogen worden met de voorbereiding van een ontwerp van vergunningsbeslissing.

29. Het middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 600 euro, elk voor een derde, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

3. De onterecht betaalde bijdragen ten bedrage van 40 euro dienen te worden terugbetaald aan de verzoekende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negen februari tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams