

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 21 januari 2021 met nummer RvVb-A-2021-0541  
in de zaak met rolnummer 1920-RvVb-0116-A

Verzoekende partijen

1. het college van burgemeester en schepenen van de stad **NINOVE**
2. de stad **NINOVE**, vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen
3. de vzw **DIERENASIEL NINOVE**

vertegenwoordigd door advocaten en  
met woonplaatskeuze op het kantoor te

Verwerende partij

de provincie **OOST-VLAANDEREN**  
vertegenwoordigd door de deputatie van de provincieraad

Tussenkomenende partijen

1. mevrouw
2. mevrouw

met woonplaatskeuze

---

### I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partijen vorderen met een aangetekende brief van 17 oktober 2019 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 5 september 2019.

Dep De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkomenende partijen tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Ninove van 13 maart 2019 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de derde verzoekende partij een omgevingsvergunning geweigerd voor het bouwen en exploiteren van een dierenasiel op de percelen gelegen te 9400 Ninove (Denderwindeke), Kerkveld 29, met als kadastrale omschrijving afdeling 7, sectie B, nummers 0802A en 0802B.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomenende partijen verzoeken met een aangetekende brief van 13 december 2019 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen. De voorzitter van de Raad laat de tussenkomenende partijen met een beschikking van 28 januari 2020 toe in de debatten.

De voorzitter vraagt de tussenkomenende partijen om hun verzoekschrift te regulariseren en een inventaris van de overtuigingsstukken bij te voegen. De tussenkomenende partijen dienen de gevraagde stukken in.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkomende partijen dienen een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partijen dienen een wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 12 november 2020.

Advocaat \_\_\_\_\_ voert het woord voor de verzoekende partijen. Mevrouw \_\_\_\_\_ voert het woord voor de tussenkomende partijen.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

### III. FEITEN

1.

De eerste verzoekende partij heeft op 29 november 2011 een milieuvergunning verleend voor de exploitatie van een dierenasiel voor een termijn tot en met 28 november 2031. De inrichting is vergund voor de opvang van veertig honden (rubriek 9.9.2), het lozen van 155 m<sup>3</sup> bedrijfsafvalwater per jaar (rubriek 3.4.1.a) en de opslag van 495 liter propaangas in een bovengrondse tank (rubriek 16.8.1).

2.

De derde verzoekende partij dient op 6 december 2018 bij de eerste verzoekende partij een aanvraag in voor een omgevingsvergunning voor "het bouwen van een dierenasiel en het hernieuwen van de vergunning" op de percelen gelegen te 9400 Ninove (Denderwindeke), Kerkveld 29.

Voorafgaandelijk aan de indiening van de aanvraag werd (op 28 september 2018) een projectvergadering georganiseerd.

De aanvraag heeft betrekking op zowel ingedeelde inrichtingen of activiteiten (hierna: IIOA) als stedenbouwkundige handelingen:

- voor wat betreft de IIOA: het verder exploiteren en veranderen van een dierenasiel
- voor wat betreft de stedenbouwkundige handelingen: het herbouwen van een nieuw dierenasiel met aanhorigheden na het slopen van de bestaande bebouwing.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem', vastgesteld met koninklijk besluit van 30 mei 1978, in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 28 december 2018 tot en met 26 januari 2019, dienen de tussenkomende partijen een bezwaarschrift in.

De provinciale dienst Integraal Waterbeleid adviseert op 7 januari 2019 voorwaardelijk gunstig.

De Hulpverleningszone Zuid-Oost adviseert op 9 januari 2019 voorwaardelijk gunstig.

Het Departement Landbouw en Visserij adviseert op 10 januari 2019 gunstig onder de volgende voorwaarden:

- Het volledige project (dus inclusief vergunningsplichtige en niet-vergunningsplichtige werken (bijvoorbeeld uitloopweide, toegangsritten,...) moet zich beperken tot huidige perceelsinname (zoals hier wordt voorzien) en in de toekomst mag er geen verdere uitbreiding zijn omdat dit wel een ruimtelijke impact zou hebben op het open gebied;
- Er moet reeds een groot deel van aan bestaand gebouwenvolume aanwezig zijn (dan pas kan herbouw en (eventueel beperkte uitbreiding) overwogen worden). Dit is hier het geval;
- Er kan geen permanente bewoning gerealiseerd worden, enkel een studio voor toezicht, maar geen domicilie-adres;
- Het project kan enkel aanzien worden als handeling van algemeen belang voor een dierenasiel zonder winstoogmerk. Dit dierenasiel voldoet hier aan;
- De gebouwen moeten minimum 15 jaar, na de oprichting ervan, door diezelfde vereniging zonder winstoogmerk gebruikt worden (of door een volledig gelijkaardige vereniging).

De gemeentelijke omgevingsambtenaar adviseert in zijn verslag van 19 januari 2019 om de omgevingsvergunning te verlenen onder voorwaarden.

De eerste verzoekende partij verleent op 13 maart 2019 een omgevingsvergunning onder voorwaarden aan de derde verzoekende partij.

Tegen die beslissing tekenen de tussenkomen partijen op 9 april 2019 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De Hulpverleningszone Zuid-Oost adviseert op 27 mei 2019 voorwaardelijk gunstig.

De provinciale dienst Integraal Waterbeleid deelt op 4 juni 2019 mee dat ze haar voorwaardelijk gunstig advies van 7 januari 2019 uit eerste administratieve aanleg handhaaft.

Het college van burgemeester en schepenen adviseert op 17 juni 2019 voorwaardelijk gunstig.

Het Departement Landbouw en Visserij adviseert op 4 juli 2019 gunstig indien blijkt dat het om een overwegend vergund geachte site gaat. Indien het niet om een overwegend vergund geachte site gaat en er een nieuwe inplanting wordt gerealiseerd in dit open ruimtegebied, wat wel een grote ruimtelijke impact heeft, wordt ongunstig geadviseerd. In dat laatste geval had er een locatie-analyse moeten gebeurd zijn waarbij verschillende locaties tegenover elkaar worden afgewogen op basis van verschillende criteria (ruimtelijke ordening, bestemming, mobiliteit, overstromingsgevoeligheid, ...). Wellicht zou deze locatie dan niet in aanmerking komen als meest geschikte locatie.

Het Departement Omgeving – Afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten (hierna: AGOP - milieu) adviseert op 9 juli 2019 gunstig.

Het Departement Omgeving – Afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten (hierna: AGOP - ruimte) adviseert op 10 juli 2019 ongunstig.

De provinciale deskundigen adviseren op 8 augustus 2019 ongunstig.

Na de hoorzitting van 13 augustus 2019 adviseert de provinciale omgevingsvergunningscommissie om het dossier nog verder te laten bekijken door de dienst Ruimtelijke Vergunningen. De dienst

Ruimtelijke Vergunningen blijft bij zijn eerder uitgebracht ongunstig advies, waarna de provinciale omgevingsvergunningscommissie dit advies volgt en eveneens ongunstig adviseert.

De verwerende partij verklaart het beroep op 5 september 2019 gegrond en weigert een omgevingsvergunning. Dat is de bestreden beslissing.

#### **IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST – BELANG VAN DE TUSSENKOMENDE PARTIJEN**

##### *Standpunt van de partijen*

1.

De tussenkomende partijen omschrijven hun belang als volgt in hun verzoekschrift tot tussenkomst met schriftelijke uiteenzetting:

*“Ons belang: het is ons beroep dat de deputatie ingewilligd heeft.”*

2.

De verzoekende partijen betwisten het belang van de tussenkomende partijen. Het loutere feit dat de verwerende partij aanvaard heeft dat de tussenkomende partijen een administratief beroep konden instellen volstaat volgens hen niet om een belang bij de Raad aan te tonen.

Ze voeren verder aan dat de tussenkomende partijen op geen enkele manier aannemelijk maken dat ze gevolgen ondervinden of waarschijnlijk zullen ondervinden van de bestreden beslissing en dat ze zelfs geen poging doen om deze mogelijke gevolgen te omschrijven.

Volgens de verzoekende partijen maken de tussenkomende partijen dan ook niet aannemelijk dat ze beschouwd kunnen worden als “betrokken publiek” of dat ze onder één van de andere categorieën van artikel 105, §2 van het Omgevingsvergunningsdecreet ressorteren.

##### *Beoordeling door de Raad*

1.

Om als betrokken publiek in een procedure bij de Raad te kunnen tussenkomen, vereist artikel 2, eerste lid, 1° van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna: OVD) in principe dat de tussenkomende partijen, als natuurlijke persoon, blijk moeten geven van hinderlijke of nadelige gevolgen die ze door de bestreden beslissing ondervinden of vrezen te ondervinden, minstens voldoende aannemelijk maken dat ze ingevolge de bestreden beslissing gevolgen zullen ondervinden.

De tussenkomende partijen moeten de aard en de omvang ervan voldoende concreet omschrijven en tegelijk aantonen dat er een rechtstreeks of onrechtstreeks oorzakelijk verband kan bestaan tussen de uitvoering of de realisatie van de bestreden beslissing en de impact die ze persoonlijk ondervinden of waarschijnlijk zullen ondervinden.

Artikel 60 Procedurebesluit bepaalt dat de tussenkomende partijen in hun verzoekschrift tot tussenkomst een omschrijving van hun belang weergeven.

2.

Met de verzoekende partijen moet worden vastgesteld dat het enkele feit dat de verwerende partij het administratief beroep van de tussenkomende partijen heeft ingewilligd, niet volstaat om hen het rechtens vereiste belang bij het jurisdictioneel beroep bij de Raad te verschaffen. De



tussenkomen de partijen moeten aannemelijk maken dat ze hinderlijke of nadelige gevolgen kunnen ondervinden ten gevolge van het aangevraagde project.

De Raad stelt vast dat de verzoekende partijen niet betwisten dat de tussenkomen de partijen eigenaar, dan wel bewoner zijn van een woning, gelegen te 9400 Ninove (Denderwindeke), Kerkveld 28. Het aangevraagde project heeft betrekking op de percelen, gelegen te 9400 Ninove (Denderwindeke), Kerkveld 29. De tussenkomen de partijen dienen zich dan ook aan als aanpalende eigenaar en/of aanpalende bewoner.

Het voorwerp van de vergunning en de afstand tussen de plaats van de aangevraagde werken en de woonplaats of eigendom gelden als belangrijke criteria om te beoordelen of de tussenkomen de partijen gevolgen ondervinden of waarschijnlijk ondervinden van het aangevraagde project. Ter beoordeling van het belang van de tussenkomen de partijen kan tevens rekening gehouden worden met de gegevens uit het gehele verzoekschrift tot tussenkomst en/of de schriftelijke uiteenzetting, met inbegrip van het deel waarin de wettigheidskritiek wordt geformuleerd. De Raad is van oordeel dat uit het feit dat de tussenkomen de partijen reeds klacht hebben ingediend bij het stadsbestuur van Ninove tegen de lopende milieuvergunning en tegen de onvergunde gebouwen blijkt dat ze op vandaag reeds "overlast" ondervinden van het bestaande dierenasiel.

De verzoekende partijen maken alleszins niet aannemelijk dat de tussenkomen de partijen geen noemenswaardige hinderlijke gevolgen kunnen ondervinden door de bouw en exploitatie van het dierenasiel.

3.

De exceptie van de verzoekende partijen wordt verworpen.

*Verweermiddel bestaande in het aanvoeren van een grond van onontvankelijkheid*

#### V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

#### VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN - ENIG MIDDEL

##### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partijen roepen de schending in van:

- artikel 4.4.7, §2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening (hierna: VCRO);
- de artikelen 3, §2, 15°, 1/1, 5° en 3, §3 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4.1.1, 5°, artikel 4.4.7, § 2 en artikel 4.7.1, § 2, tweede lid VCRO (hierna: Besluit Handelingen Algemeen Belang);
- de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet) en
- de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel en de formele motiveringsplicht.

Ze stellen in essentie dat de verwerende partij ten onrechte en zonder afdoende motivering besloten heeft dat het dierenasiel geen handeling van algemeen belang met een ruimtelijke beperkte impact zou kunnen uitmaken.

## 1.1

In het eerste onderdeel voeren ze aan dat de verwerende partij ten onrechte en zonder afdoende motivering besluit dat de sloop en herbouw van het dierenasiel niet valt onder de handelingen van algemeen belang die een ruimtelijk beperkte impact kunnen hebben, zoals opgenomen in artikel 3, §2, 15° van het Besluit Handelingen Algemeen Belang. De verwerende partij is immers van oordeel dat het niet om een wijziging of uitbreiding van het dierenasiel gaat, maar wel om de inplanting van een "nieuwbouw". De begrippen "wijziging of uitbreiding" worden nochtans gedefinieerd in artikel 1/1, 5° van het Besluit Handelingen Algemeen Belang, en deze definitie is zeer ruim volgens de verzoekende partijen.

Voor de verzoekende partijen is het niet duidelijk waarop de verwerende partij zich steunt om aan te nemen dat de constructie hoofdzakelijk vergund zou moeten zijn om onder de definitie van "wijziging of uitbreiding" te kunnen vallen. Noch in artikel 4.4.7, §2 VCRO, noch in artikel 3, §2 of 1/1, 5° van het Besluit Handelingen Algemeen Belang is opgenomen dat het dierenasiel volledig vergund zou moeten zijn om onder de definitie van "uitbreiding en wijziging" te kunnen vallen. Ze zijn dan ook van oordeel dat de verwerende partij zelf een voorwaarde toevoegt aan de toepasselijke wettekst.

Ze vervolgen dat de derde verzoekende partij steeds heeft benadrukt dat de betrokken gebouwen al vóór 1962 werden opgericht en dus vermoed vergund zijn. De verwerende partij laat deze argumenten echter onbehandeld. Ze had deze argumenten minstens in haar beoordeling moeten betrekken.

Waar de verwerende partij in de bestreden beslissing stelt dat de herbouw zou gebeuren op een geheel andere schaal dan de huidige te slopen gebouwen, waardoor het project zou neerkomen op de inplanting van een nieuw gebouw, wijzen de verzoekende partijen erop dat het gebouw van het dierenasiel qua oppervlakte slechts met een derde wordt uitgebreid en bijgevolg niet als een "geheel andere schaal" kan worden aangemerkt.

Ze menen dat de verwerende partij nalaat om het project aan de wettelijke definitie van de begrippen "wijzigen en uitbreiden" uit artikel 1/1, 5° van het Besluit Handelingen Algemeen Belang te toetsen en zijn van oordeel dat de verwerende partij haar beslissing motiveert op eigen definities en foutieve gronden.

Ze stellen dat de wettelijke definitie van "wijzigen en uitbreiden" onder andere volgende begrippen inhoudt: *het vervangen, het vermeerderen, het verbreden, het vergroten, het aanvullen en het verdiepen.*

Volgens de verzoekende partijen is dit wat het huidig project beoogt:

- het oude dierenasiel wordt gesloopt en vervangen door een nieuw gebouw (buiten het kattenhuis dat blijft staan) met nagenoeg dezelfde inplanting. Het asiel wordt enkel licht verschoven om de 5-meterstrook langs de waterloop de Lavendelbeek te vrijwaren.
- de oppervlakte van het gebouw wordt vergroot en verbreed van 410 m<sup>2</sup> naar 681,60 m<sup>2</sup> en aangevuld met enkele aanhorigheden zoals een parking en hondenkennels.

Ze besluiten dat het vervangen en licht vergroten van het oude gebouw van het dierenasiel door een nieuwbouw ressorteert onder artikel 3, §2 van het Besluit Handelingen Algemeen Belang.

## 1.2

In het tweede onderdeel betwisten ze de stelling van de verwerende partij dat de enkel het wijzigen of uitbreiden van een dierenasiel te beschouwen als een handeling van algemeen belang omdat

dit expliciet is opgenomen in artikel 3, §2 van het Besluit Handelingen Algemeen Belang, maar niet het bouwen van een "nieuw" dierenasiel.

De verzoekende partijen zijn van oordeel dat het project op grond van artikel 3, §3 van het Besluit Handelingen Algemeen Belang kan worden vergund. Er wordt in de aanvraag immers naar verwezen en er wordt voldaan aan de noodzakelijke voorwaarde om voorafgaandelijk een projectvergadering te houden.

De verzoekende partijen wijzen erop dat de uitbreiding en wijziging van dierenasielen zeer recent werd toegevoegd aan de lijst van handelingen van algemeen belang die een ruimtelijk beperkte impact kunnen hebben van artikel 3, §2 van het Besluit Handelingen Algemeen belang. De bedoeling hiervan was om het inplanten van dierenasielen te vergemakkelijken. Ze citeren uit de voorbereidende werken bij het besluit van de Vlaamse regering van 28 september 2018 tot wijziging van diverse besluiten inzake ruimtelijke ordening, ruimtelijke veiligheidsrapportage en milieueffectrapportage. Ze leiden hieruit af dat het de intentie is van de regelgever om, gelet op het maatschappelijk belang van deze instellingen, zowel wildopvangcentra als dierenasielen te kwalificeren als handelingen van algemeen belang, waarbij er kan afgeweken worden van de geldende bestemmingsvoorschriften voor zover deze een ruimtelijke beperkte impact hebben.

Ze stellen dat bij wijziging of uitbreiding van een dierenasiel er vanaf nu kan teruggevallen worden op artikel 3, §2, 15° van het Besluit Handelingen Algemeen belang. Volgens hen betekent dit niet automatisch dat de nieuwbouw van een dierenasiel geen handeling van algemeen belang zou kunnen uitmaken. Ze zijn van oordeel dat dit haaks staat op de bewoordingen en doelstelling van de voorbereidende werken. De regelgever verwijst immers uitdrukkelijk naar het maatschappelijk belang van dierenasielen en het feit dat zij "momenteel", dit is vóór de invoering van artikel 3, §2, 15°, niet beschouwd werden als handelingen van algemeen belang.

De verzoekende partijen halen ook de voorbereidende werken aan bij het besluit van 20 juli 2012 tot wijziging van het Besluit Handelingen Algemeen Belang. Ze leiden hieruit af dat artikel 3, §3 van het Besluit Handelingen Algemeen Belang de mogelijkheid bevat om handelingen die de "vastgelegde grenzen" van handelingen opgesomd in de voorgaande twee paragrafen overschrijden, maar waarvan de ruimtelijke en milieu-impact toch beperkt is, te kwalificeren als handeling van algemeen belang met ruimtelijk beperkte impact op gemotiveerd verzoek van de aanvrager.

Ze vervolgen dat de verwerende partij in de bestreden beslissing twee begrippen door elkaar lijkt te halen: enerzijds de handelingen van algemeen belang en anderzijds de handelingen van algemeen belang die een ruimtelijk beperkte impact hebben. Ze wijzen erop dat artikel 3, §2 van het Besluit Handelingen Algemeen Belang duidelijk bepaalt dat enkel wanneer het om wijzigingen en uitbreidingen gaat een dierenasiel op basis van die paragraaf kan beschouwd worden als zijnde van ruimtelijk beperkte impact. Ze argumenteren verder dat, in tegenstelling tot hetgeen de verwerende partij stelt, een dierenasiel wel te beschouwen is als een handeling van algemeen belang omdat het expliciet is opgenomen in artikel 3 van het Besluit Handelingen Algemeen Belang. Ze verwijzen naar artikel 2 van het Besluit Handelingen Algemeen Belang waarin de handelingen aangeduid worden die als handelingen van algemeen belang kunnen beschouwd worden. In het bijzonder artikel 2, 8° verwijst naar "alle handelingen van algemeen belang, aangewezen in artikel 3 van dit Besluit". Volgens de verzoekende partijen wil dit zeggen dat alle handelingen die in artikel 3 worden bestempeld als zijnde van algemeen belang ook daadwerkelijk als handeling van algemeen belang kunnen worden gekwalificeerd, dus ook een dierenasiel.

De verzoekende partijen stellen dat het onlogisch en in strijd met de doelstelling van de wetgever zou zijn om allerlei handelingen (uitbreiden, vervangen,...) aan dierenasielen als zijnde van

algemeen belang te beschouwen, maar het oprichten van het asiel zelf niet. Beide hebben immers dezelfde algemene maatschappelijke relevantie, met name het adequaat opvangen van verwaarloosde en zwervende dieren op het grondgebied van een stad/gemeente. Ze menen dat de toevoeging van "wijziging en uitbreiding" in artikel 3, §2 de zogenaamde grenzen aanduidt waarbinnen een project kan worden beschouwd als zijnde van ruimtelijk beperkte impact conform die paragraaf. Gaat men over deze grenzen, en bouwt men een volledig nieuwe dierenasiel, zal dit nog steeds een handeling van algemeen belang zijn. Maar voor het bewijs van de ruimtelijk beperkte impact zal de aanvrager dan wel een gemotiveerd verzoek moeten indienen en zal de procedure moeten doorlopen worden overeenkomstig artikel 3, §3 van het Besluit Handelingen Algemeen Belang. In dit geval werd reeds een projectvergadering gehouden, werden de nodige adviezen opgevraagd en werd er een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen besluiten dat de verwerende partij op foutieve wijze heeft besloten dat het oprichten van een dierenasiel geen handeling van algemeen belang uitmaakt, zodat ze ten onrechte de mogelijkheid van toepassing van artikel 3, §3 van het Besluit Handelingen Algemeen Belang niet heeft onderzocht.

2.

De verwerende partij antwoordt door te verwijzen naar haar motivering in de bestreden beslissing en stelt dat ze omstandig gemotiveerd heeft waarom het dierenasiel niet vergund kan worden.

3.

De tussenkomende partijen stellen het volgende in hun verzoek tot tussenkomst:

**Conclusie:**

1. een dierenasiel wordt vermeld in art3§2 15° en zodoende kan het geen gebruik maken van art3§3.

2. een dierenasiel wordt erkend als zijnde van algemeen belang maar kan in dit dossier geen beroep doen op het besluit van de Vlaamse Regering tot aanwijzing van handelingen in de zin van art4.1.15°, art4.4.7§2 en art 4.7.1§2, tweede lid hoofdstuk III omdat zowel in art 3§1 alsook in art3§2 van het besluit duidelijk vermeld wordt wat ruimtelijke beperkte impact inhoudt:

1. een wijziging, uitbreiding of herbouw kan met uitbreiding van max. 20% oppervlakte of bouwvolume t.o.v de bestaande, vergunde of vergund geachte oppervlakte of bouwvolume dat zonevreemd is

\*Door het ontbreken van vergunningen voor de aanwezige bebouwing is er vanuit juridisch oogpunt geen hoofdzakelijk vergunde bebouwing aanwezig en kan er dus geen sprake zijn van wijziging, uitbreiding of herbouw.

\*Het huidige, niet vergunde bouwvolume is ruim gerekend want de hondenhokken tellen we mee:

$420m^2 \times 2m \text{ hoogte} = 840m^3$  met een max. uitbreiding van 20% komen we op  $1008m^3$ .  
De herbouw beslaat  $682m^2$  met een ruim verdiepingsgedeelte  $682m^2 \times 5m \text{ hoogte} = 3170m^3$  zodoende is het bouwvolume, zonder dat de buitenkennels meegerekend worden, 350% groter door het huidige onvergunde volume, de uitbreiding van de oppervlakte gaat van  $420m^2$  naar  $1605m^2$ , wat neerkomt op een vermeerdering van 400%.

2°) eventuele nieuwbouw moet beperkt blijven tot een inname van max  $100m^2$  oppervlakte met een bouwvolume van  $300m^3$

Ons verweer: tegen het enige middel aangehaald door de verzoekende partij:

1) Eerste onderdeel: toepassing art3§2 van het besluit van 5 mei 2000

Verzoekers stellen dat de vereiste van een hoofdzakelijk vergund gebouw een onrechtmatige voorwaarde is die de bestendige deputatie zelf aan de wettekst toevoegt, terwijl dat niet wordt vereist. Alleen hiervoor al dient volgens hen de bestreden beslissing vernietigd te worden.

Het besluit van de Vlaamse Regering in de zin van art 4.1.1.5°, art 4.4.7§2 en art4.7.1§2 tweede lid van de VCRO hoofdstuk III art3 stelt dat een combinatie van handelingen in de paragrafen 1 en 2 of in paragraaf 2 alleen kan beschouwd worden als een handeling van algemeen belang die een beperkte ruimtelijke impact heeft. Zowel in art3§1 11° als in art 3§2 16° wordt er gesteld dat een **vergunde** toestand vereist is. Dit wordt ook bijgetreden door het Departement Landbouw en Visserij die op de projectvergadering eerst gunstig adviseerde maar na kennisname van de **onvergunde** toestand van de site haar gunstig advise omzette in een ongunstig advies.

De verzoeker blijft benadrukken dat de betrokken gebouwen al voor 1962 werden opgericht en dus vermoedelijk vergund zijn maar dat de bestendige deputatie daar geen aandacht aan besteedt.

- De grond werd aangekocht begin de Jaren '80'. Waarom bewijst de verzoekende partij niet aan de hand van de aankoopakte dat er toen reeds gebouwen opstonden? De akte kan altijd door de eigenaars opgevraagd worden bij registratie Oudenaarde, Malboroughlaan 4 te Oudenaarde.
- Aan de hand van een luchtfoto van 1971 willen ze bewijzen dat een deel van de bestaande bebouwing aanwezig was op het terrein. We hebben die foto 4X vergroot om dezelfde schaal te bekomen als de luchtfoto die ze in hun verantwoordingsnota gebruiken en we hebben de beide foto's dan samengevoegd en dan kan men zien dat de eventuele bebouwing volledig naast de effectieve bebouwing valt (ZIE BIJLAGE 1). Zodus kan geconcludeerd worden dat alle aanwezige bebouwing dateert van na de vergunningsplicht van 1962 en wetende
  1. dat de grond toen toebehoorde aan de familie De Bie (droogkuis De Bie Ninove) die bevestigt dat er toen een stacaravaan opstond met een groot zuidgericht terras en een baan er naar toe, wat een aannemelijke verklaring is voor de zogezegde bebouwing op de luchtfoto van 1971. En wetende dat
  2. De grond begin de jaren '80' aangekocht werd van de familie De Bie, kan met zekerheid gesteld worden dat de huidige bebouwing ook van na het gewestplan van 30 mei 1978 dateert.
- De verzoekende partij beweert dat het gebouw van het dierenasiel qua oppervlakte slechts met 1/3 extra wordt uitgebreid, wat volgens hen niet als een "geheel andere schaal" kan worden genoemd. In zowel art3§1 als in art3§2 van het besluit staat dat de oppervlakte en het bouwvolume van het vergunde of hoofdzakelijk vergunde gebouw met max20% mag worden vermeerderd. Na onze berekening kwamen wij uit op een uitbreiding van 350% bouwvolume en 400% oppervlakte. Bovendien is de bestaande bebouwing niet vergund.



De stelling dat het vervangen en LICHT vergroten van het oude gebouw van het dierenasiel door een nieuwbouw ressorteert onder art3§2 van het besluit is bijgevolg onjuist. Het eerste onderdeel van het eerste middel is ongegrond.

2) Tweede onderdeel: toepassing art3§3 van het besluit van 5 mei 2000.

De verzoekende partij beweert dat de bestendige deputatie stelt dat de bouw van het dierenasiel hoe dan ook niet onder het toepassingsgebied van art3§3 van het besluit kan vallen, omdat er in dat geval geen sprake zou zijn van een handeling van algemeen belang. Wanneer het om een dierenasiel of dierenopvangcentrum gaat zou volgens de deputatie enkel de wijziging of uitbreiding ervan als handeling van algemeen belang te aanzien zijn, omdat dit expliciet is opgenomen in art3§2 van het besluit. Een nieuw dierenasiel bouwen zou daarentegen geen handeling van algemeen belang zijn. Volgens de verzoekende partij is dit een volstrekt onlogische stelling door niets onderbouwd en manifest fout. In deze stelling is 3x handeling van algemeen belang gebruikt. Dit had handeling van algemeen belang met beperkte ruimtelijke impact moeten zijn.

- Een dierenasiel is opgenomen in art3§2 van het besluit en kan dus geen gebruik maken van art3§3.
- De combinatie van handelingen vermeld in §1 en §2 van het besluit die beschouwd worden als handeling van algemeen belang met een ruimtelijke beperkte impact stelt dat een nieuwbouw een oppervlakte van max. 100m<sup>2</sup> en een bouwvolume van max. 300m<sup>3</sup> mag hebben.

Een nieuwbouw van een dierenasiel kan ondanks het feit dat het een handeling van algemeen belang is nooit verkregen worden op grond van het Besluit van de Vlaamse Regering tot aanwijzing van handelingen in de zin van art4.1.1.5°, art4.4.7§2 en art4.4.7,§2, tweede lid van de VCRO hoofdstuk II omdat aan de voorwaarde van beperkte ruimtelijke impact nooit voldaan kan worden. Dit is ook de reden waarom in art.3§2 alleen sprake is van wijzigingen of uitbreiden.

Het tweede onderdeel van het enige middel is bijgevolg ongegrond.

...

Ze voegen nog het volgende toe in hun schriftelijke uiteenzetting:

“ ...

- 1) Waarom plaatst de verzoekende partij een foto van anno **2014**, het jaar van de overname door de huidige uitbaters, in haar verzoekschrift tot nietig verklaring met als opschrift dat dit de huidige gebouwen zijn?

In bijlage 5 tonen wij u de foto's van de huidige toestand anno 2019.

- 2) In de toelichting van het tweede onderdeel: toepassing art3 §3 Besluit 5 mei 2000, van haar verzoekschrift tot nietig verklaring geeft de verzoekende partij een hele uiteenzetting dat voor 28 september 2018 een dierenasiel NIET als een handeling van algemeen belang beschouwd werd. Voorts stellen ze dat omdat ten tijde van het opsturen van de uitnodigingen van de projectvergadering nl. augustus 2018, art3§2 15 nog niet in de VCRO opgenomen was ze daarom in de aanvraag verwijzen naar art3§3 van het besluit.

*In art3§3 staat: op gemotiveerd verzoek van de aanvrager kan de bevoegde overheid vermeld in art 15 en 52 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning vaststellen dat een handeling van algemeen belang die niet in §1 en §2 is vermeld, een ruimtelijke beperkte impact als vermeld in art 4.4.7§2 van de VCRO heeft.*

*In augustus 2018 was, zoals ze zelf uitleggen, een dierenasiel geen handeling van algemeen belang. Zodoende kunnen ze als ze hun eigen redenering volgen, ook niet verwijzen naar art3§3 in hun aanvraag.*

*(...)”*

4.

4.1

Met betrekking tot het eerste onderdeel stellen de verzoekende partijen in hun wederantwoordnota vast dat de tussenkommende partijen hun bewering onder meer steunen op de artikel 3, §1, 11° en 3, §2, 16° van het Besluit Handelingen Algemeen belang. Volgens de verzoekende partijen is paragraaf 1 van artikel 3 van toepassing op handelingen van algemeen belang die altijd worden beschouwd als handelingen met een ruimtelijk beperkte impact. Ze wijzen erop dat ze nooit hebben beweerd dat handelingen aan een dierenasiel onder artikel 3, §1 van het Besluit Handelingen Algemeen Belang zou vallen, zodat deze verwijzing van de tussenkommende partij niet ter zake doet. Ook de verwerende partij heeft het project niet aan deze paragraaf getoetst.

Waar de tussenkommende partijen verwijzen naar artikel 3, §2, 16° van het Besluit Handelingen Algemeen Belang, menen de verzoekende partijen dat een dierenasiel niet te kwalificeren valt als een sportterrein of -infrastructuur, noch een gebouw dat daarbij aansluit, zodat ook deze verwijzing van de tussenkommende partij niet ter zake doet. Ze vervolgen dat op grond van dit artikel eens te meer kan geredeneerd worden dat een hoofdzakelijk vergund gebouw niet vereist is bij de wijziging en uitbreiding van een dierenasiel, aangezien deze voorwaarde wel expliciet vermeld wordt bij punt 16° en niet bij punt 15°.

Ook de beweringen van de tussenkommende partijen dat het gebouw van het dierenasiel volledig zou dateren van na 1962 en bijgevoel niet vermoed vergund zou zijn, doet volgens de verzoekende partijen niet ter zake. Dit kan immers niet verhelpen aan de gebrekkige beoordeling van de verwerende partij die de vergunningstoestand van de gebouwen geheel niet is nagegaan.

Tot slot merken de verzoekende partijen op dat de verwerende partij niet de moeite doet om het eerste middelonderdeel te weerleggen, maar dat zij louter verwijst naar haar motivering in de bestreden beslissing.

4.2

Met betrekking tot het tweede onderdeel stellen de verzoekende partijen dat voor de toepasselijke regelgeving het moment van beoordeling door de verwerende partij van belang is en niet het moment waarop de aanvraag werd ingediend.

Waar de tussenkommende partijen verwijzen naar artikel 3, §1, 11° van het Besluit Handelingen Algemeen Belang, wijzen de verzoekende partijen erop dat dit middelonderdeel over de toepassing van artikel 3, §3 van het Besluit Handelingen Algemeen Belang gaat, zodat een verwijzing naar §1 van datzelfde artikel niet ter zake doet. Waar de tussenkommende partijen verwijzen naar artikel 3, §2, 16° van het Besluit Handelingen Algemeen Belang, stellen de verzoekende partijen dat de relevantie van deze verwijzing hen ontgaat, aangezien een dierenasiel niet te kwalificeren valt als een sportterrein of -infrastructuur en evenmin als een gebouw dat daarbij aansluit.



Tot slot merken de verzoekende partijen ook wat betreft het tweede middelonderdeel op dat de verwerende partij niet de moeite doet om dit te weerleggen en louter verwijst naar haar motivering in de bestreden beslissing.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Op grond van artikel 4.3.1, §1, 1°, a) VCRO moet een vergunning worden geweigerd wanneer het aangevraagde onverenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften, tenzij daarvan op rechtsgeldige wijze kan worden afgeweken.

Artikel 4.4.7, §2 VCRO voorziet in een afwijkingsmogelijkheid van de planologische bestemming voor handelingen van algemeen belang die een ruimtelijk beperkte impact hebben. Dit artikel, zoals van toepassing, bepaalt:

*"In een vergunning voor handelingen van algemeen belang die een ruimtelijk beperkte impact hebben, mag worden afgeweken van stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften. Handelingen van algemeen belang kunnen een ruimtelijk beperkte impact hebben vanwege hun aard of omvang, of omdat ze slechts een wijziging of uitbreiding van bestaande of geplande infrastructuren of voorzieningen tot gevolg hebben.*

*De Vlaamse Regering bepaalt welke handelingen van algemeen belang onder het toepassingsgebied van het eerste lid vallen. Ze kan ook de regels bepalen op basis waarvan kan worden beslist dat niet door haar opgesomde handelingen toch onder het toepassingsgebied van het eerste lid vallen.*

*Deze paragraaf verleent nimmer vrijstelling van de toepassing van de bepalingen inzake de milieueffectrapportage over projecten, opgenomen in hoofdstuk III van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid."*

Het uitgangspunt van de toepasselijke afwijkingsbepaling van artikel 4.4.7, §2 VCRO is dat de ruimtelijke en planologische impact van een project, en de mogelijkheid tot alternatieve locaties, onderzocht worden en, daaraan gekoppeld, het nut of de noodzaak van een voorafgaandelijk planningsinitiatief.

Overeenkomstig artikel 4.1.1, 5° VCRO betreffen 'handelingen van algemeen belang' *"door de Vlaamse Regering aangewezen handelingen die betrekking hebben op openbare infrastructuur of openbare wegen, nutsvoorzieningen, infrastructuur op het grondgebied van meerdere gemeenten of infrastructuur ten behoeve of ten bate van de uitoefening van een openbare dienst"*.

Artikel 2 van het Besluit Handelingen Algemeen Belang in de toepasselijke versie bepaalt welke de handelingen van algemeen belang bedoeld in artikel 4.1.1, 5° VCRO zijn:

*"Als handelingen van algemeen belang, zoals bedoeld in artikel 4.1.1, 5°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening worden de werken, handelingen en wijzigingen beschouwd die betrekking hebben op:*

*1° de openbare wegen, met inbegrip van de bijbehorende infrastructuur, zoals tunnels, viaducten, bruggen, duikers, langsrachten, tolinfrastructuur en parkings;*

*2° de openbare spoorwegen voor het personen- en goederenvervoer, met inbegrip van tram en metro en met inbegrip van de bijbehorende infrastructuur, zoals stations, dienstgebouwen en andere;*

- 3° de openbare waterwegen en waterlopen, alsook de bouw van de dokken en de sluizen in de havens, de aanleg van openbare bufferbekkens en overstromingsgebieden, de hermeandering van waterlopen en de uitvoering van andere waterbeheersingswerken, met inbegrip van de bijbehorende infrastructuur, zoals dienstgebouwen en andere;
- 4° de openbare elektrische leidingen, met inbegrip van de bijbehorende infrastructuur, zoals transformatorstations, installaties voor de productie van electriciteit, dienstgebouwen en andere;
- 4° /1 de warmte- en koudenetleidingen die bedoeld zijn voor het openbaar distributienet, met inbegrip van de bijbehorende infrastructuur, zoals warmteoverdrachtstations, pompgebouwen, aftakstations en andere;
- 5° de openbare leidingen voor het vervoer van specifieke vloeibare stoffen en gassen, zoals zuurstof, waterstof, aardgas, olie, nafta, water en afvalwater met inbegrip van de bijbehorende infrastructuur, zoals waterzuiveringsstations, controlepunten, pomp- en overslagstations, dienstgebouwen en andere;
- 6° de infrastructuren en leidingen op het grondgebied van twee of meer gemeenten;
- 7° de gebouwen en constructies opgericht voor het gebruik of de uitbating door de overheid of in opdracht ervan. De PPS-projecten, zoals bedoeld in het decreet van 18 juli 2003 betreffende publiek-private samenwerking;
- 8° alle handelingen van algemeen belang, aangewezen in artikel 3 van dit besluit;
- 9° de infrastructuur voor luchtverkeer en de erbij horende afhandeling van personen- en goederentransport, met uitzondering van infrastructuur voor louter privaat of recreatief gebruik.
- 10° scholenbouwprojecten en de bouw van universitaire instellingen, met inbegrip van internaten en studentenkamerwoningen;
- 11° de uitrustingswerken, gebouwen en constructies, in een gebied dat overeenkomstig het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2007 houdende subsidiëring van bedrijventerreinen, beschouwd wordt als wetenschapspark;
- 12° de bebossing, natuur- en landinrichtingswerken door of in opdracht van de overheid. De uitvoering van ruilverkavelingen door of in opdracht van de overheid;
- 13° de bos- en natuurcompensatieprojecten, nodig voor de uitvoering van de handelingen vermeld in punt 1° tot en met 12°;
- 14° de dienstzones langs wegen;
- 15° de gemeentelijke of intergemeentelijke begraafplaatsen."

Artikel 3 van het Besluit Handelingen Algemeen Belang in de toepasselijke versie somt in §1 de handelingen van algemeen belang die van rechtswege een ruimtelijk beperkte impact hebben als bedoeld in artikel 4.4.7, §2 VCRO.

In artikel 3, §2 worden de handelingen van algemeen belang opgesomd die de vergunningverlenende overheid op gemotiveerde wijze kan aanmerken als handelingen van algemeen belang die een ruimtelijk beperkte impact hebben. Hier van belang is artikel 3, §2, 15° van het Besluit Handelingen van Algemeen Belang, zoals gewijzigd door het besluit van de Vlaamse regering van 28 september 2018 tot wijziging van diversë besluiten inzake ruimtelijke ordening, ruimtelijke veiligheidsrapportage en milieueffectrapportage (B.S. 12 november 2018):

"...  
15° de wijziging of uitbreiding van een opvangcentrum voor wilde dieren als vermeld in artikel 1, 13°, van het Soortenbesluit van 15 mei 2009, en van een dierenasiel als vermeld in artikel 3, 3, van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren;  
..."

In het verslag aan de Vlaamse regering bij het besluit van de Vlaamse regering van 28 september 2018 tot wijziging van diverse besluiten inzake ruimtelijke ordening, ruimtelijke veiligheidsrapportage en milieueffectrapportage wordt onder meer het volgende gesteld:

“...  
Instellingen die onderdak en zorgen verschaffen aan dieren kampen in de praktijk vaak met problemen naar mogelijke vestigingsplaatsen of noodzakelijke aanpassingen of uitbreidingen. Zo is de rechtspraak vrij streng voor instellingen die onderdak en zorgen verschaffen aan dieren. Zowel volgens de Raad van State als volgens de Raad voor Vergunningsbetwistingen is een dierenasiel niet mogelijk in industriegebied (5). De Raad van State heeft ook reeds geoordeeld dat een dierenasiel niet thuishoort in een gebied voor gemeenschapsvoorzieningen of in agrarisch gebied (6).

Ook binnen woongebied is de Raad voor Vergunningsbetwistingen bijzonder streng bij de beoordeling van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening van een aanvraag met betrekking tot dieren (7).

Bij onverenigbaarheid met de planologische bestemming lijkt de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan momenteel vaak de enige uitweg. Op grond van artikel 9 Functiewijzigingsbesluit is het wel mogelijk om in agrarisch gebied een dierenasiel onder te brengen in een gedesaffecteerd landbouwbedrijf, maar ook dat biedt niet steeds de oplossing (bijvoorbeeld ingeval van nood aan grondigere verbouwingen of uitbreidingen of voor opvangcentra voor wilde dieren). Zowel de opvangcentra voor wilde dieren als de dierenasielen worden momenteel niet als handeling van algemeen belang beschouwd. Een opvangcentrum betreft doorgaans een vzw die samenwerkt met een aantal overheden en die gesubsidieerd wordt. Het centrum wordt meestal niet uitgebaat door de overheid of in opdracht ervan. Evenmin kan het beschouwd worden als een PPS-project. Ook een dierenasiel valt momenteel niet onder de opgesomde handelingen van algemeen belang (met ruimtelijk beperkte impact).

Gelet op het maatschappelijk belang van de opvangcentra voor wilde dieren en dierenasielen wordt aan artikel 3, §2, van het Besluit handelingen algemeen belang een punt 15° toegevoegd. Mits een concrete motivering door de vergunningverlenende overheid kunnen deze handelingen (wijzigingen en uitbreidingen) dan als 'handeling van algemeen belang met ruimtelijk beperkte impact' worden aanzien en mag worden afgeweken van de geldende stedenbouwkundige voorschriften.

Het is evenwel geenszins de bedoeling het kweken van (huis)dieren via deze weg zonevreed mogelijk te maken. Dit is immers niet te beschouwen als het verlenen van onderdak en nodige zorgen aan verloren, achtergelaten, verwaarloosde, in beslag genomen of verbeurdverklarde dieren.

Voor de omschrijving van 'opvangcentrum voor wilde dieren' en 'dierenasiel' wordt verwezen naar de definities in de toepasselijke sectorwetgeving:

Artikel 3, punt 3 Dierenwelzijnswet: "3. Dierenasiel: al dan niet openbare instelling die beschikt over de gepaste inrichting om onderdak en nodige zorgen te verschaffen aan verloren, achtergelaten, verwaarloosde, in beslag genomen of verbeurdverklarde dieren";  
Artikel 1, 13° van het Soortenbesluit: "13° opvangcentrum: een opvangcentrum voor wilde dieren, met als hoofdactiviteit de verzorging en revalidatie van uit het wild afkomstige, hulpbehoevende dieren;"

Artikel 3, §3 van het Besluit Handelingen Algemeen Belang voorziet ook in de mogelijkheid dat een bepaald project dat niet vermeld is in artikel 3, §§1-2, door de bevoegde overheid wordt aangemerkt als een handeling van algemeen belang met een ruimtelijk beperkte impact:

*“Op gemotiveerd verzoek van de aanvrager kan de bevoegde overheid, vermeld in artikel 15 en 52 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, vaststellen dat een handeling van algemeen belang die niet in paragraaf 1 of 2 is vermeld, een ruimtelijk beperkte impact als vermeld in artikel 4.4.7, §2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening heeft.*

*Deze handelingen mogen niet worden uitgevoerd in een ruimtelijk kwetsbaar gebied tenzij deze handelingen gelet op hun aard, ligging en oppervlakte geen significante impact hebben op het ruimtelijk kwetsbaar gebied.*

*Die bevoegde overheid, vermeld in het eerste lid, beoordeelt concreet of de handelingen de grenzen van het ruimtelijk functioneren van het gebied en de omliggende gebieden niet overschrijden, aan de hand van de aard en omvang van het project, en het ruimtelijk bereik van de effecten van de handelingen.*

*De bevoegde overheid, vermeld in het eerste lid, oordeelt en beslist daarover nadat een projectvergadering werd gehouden en voor de vergunningsaanvraag werd ingediend. Het document waaruit die beslissing blijkt, wordt bij de vergunningsaanvraag gevoegd.”*

In het verslag van de Vlaamse regering bij het besluit van de Vlaamse regering van 20 juli 2012 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4.1.1, 5°, artikel 4.4.7, §2, en artikel 4.7.1, §2, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en tot regeling van het vooroverleg met de Vlaamse Bouwmeester, wordt onder meer gesteld:

*“...  
Het aangepaste artikel 3 bevat drie verschillende lijsten, opgenomen in drie paragrafen.  
Paragraaf 1 omvat de handelingen waarbij het evident is dat een afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften overweegbaar is, terwijl een voorafgaand planningsinitiatief geen meerwaarde zou bieden, omdat er geen alternatieven af te wegen zijn of omdat de ruimtelijke inpassing en beoordeling van deze handelingen even goed in een vergunningsaanvraag kunnen plaatsvinden.*

*Het gaat binnen de handelingen met ruimtelijk beperkte impact om deze handelingen met een zeer geringe impact, de puur lokale projecten en dergelijke meer. [...]*

*Paragraaf 2 omvat de handelingen die overweegbaar zijn binnen de afwijkingsbepalingen, maar waar het om een aantal redenen nodig geacht wordt de toepasbaarheid van het afwijkingsartikel te onderzoeken, vooraleer de vergunningsaanvraag formeel ingediend wordt. [...]*

*Paragraaf 3 biedt de mogelijkheid om, naast de handelingen, opgenomen in de paragrafen 1 en 2, vooralsnog handelingen onder het toepassingsgebied van het besluit te brengen. Het kan dan gaan om zaken die niet of onvoldoende onder te brengen zijn onder de reeds opgesomde mogelijkheden, maar het kan ook gaan om handelingen die de vastgelegde grenzen overschrijden maar waarvan de ruimtelijke en milieu-impact beperkt is. Op gemotiveerde vraag van de vergunningsaanvrager kan het vergunningverlenende bestuursorgaan oordelen dat geen planningsinitiatief vereist is, maar dat de afwijkingsbepalingen kunnen worden ingeroepen. Om toe te laten met voldoende kennis van zaken te oordelen over de vraag, voorziet voorliggend besluit een voorafgaande projectvergadering. Op die projectvergadering geven de adviesinstanties hun standpunt*

over de vraag en zal het vergunningverlenende bestuursorgaan, op basis van die standpunten, finaal beslissen of de handelingen vergund kunnen worden met toepassing van de afwijkmogelijkheid. Ook die beoordeling gebeurt voorafgaand aan de vergunningsaanvraag, zodat het standpunt over de toepassing van dit besluit mee in procedure gaat.

Het eerste lid bepaalt dat de vergunningverlenende overheid, op gemotiveerd verzoek van een vergunningsaanvrager, kan beslissen dat een niet in paragraaf 1 of 2 vermelde handeling van algemeen belang een ruimtelijk beperkte impact heeft in de zin van artikel 4.4.7, §2, van de VCRO. Deze beslissing wordt steeds genomen op grond van een concrete beoordeling overeenkomstig wat is bepaald in het tweede lid.

Het vergunningverlenende bestuursorgaan neemt over die concrete beoordeling een formele beslissing nadat een projectvergadering zoals bedoeld in artikel 5.3.2, van de VCRO, is georganiseerd.

Het document waaruit die beslissing blijkt, wordt bij de vergunningsaanvraag gevoegd. Wat betreft de toepassing van de paragrafen 2 en 3 moet alleszins duidelijk zijn dat het niet gewenst is om dit besluit toe te passen als er verschillende realistische lokatiealternatieven zijn die een afweging vragen op planniveau. Dan is een RUP het meest aangewezen instrument om die alternatievenafweging uit te voeren. Het oordeel van de bevoegde overheid moet dus alleszins een duidelijk standpunt hierover innemen.

...

Uit deze toelichting blijkt dat het voor de toepassing van §3 "alleszins duidelijk (moet) zijn dat het niet gewenst is om dit besluit toe te passen als er verschillende realistische lokatiealternatieven zijn die een afweging vragen op planniveau", in welk geval een ruimtelijk uitvoeringsplan het meest aangewezen instrument is om die alternatievenafweging uit te voeren. De bevoegde overheid moet hierover dus alleszins een duidelijk standpunt innemen.

De verwerende partij beschikt bij de beoordeling over de impact op het ruimtelijk functioneren van het gebied over een discretionaire bevoegdheid. De Raad kan zijn beoordeling op dit punt niet in de plaats stellen van die van de verwerende partij. Evenmin is de Raad bevoegd om te oordelen over de opportuniteit van de bestreden beslissing. Bij zijn legaliteitscontrole is de Raad enkel bevoegd om, op basis van de concrete gegevens van de zaak, te onderzoeken of het vergunningverlenend bestuursorgaan de feiten, waarop zij haar beoordeling baseert, correct heeft vastgesteld en of zij op basis daarvan in redelijkheid heeft kunnen beslissen dat de gevraagde handelingen, conform artikel 4.4.7, §2 VCRO *juncto* artikel 3, §§2-3 van het Besluit Handelingen van Algemeen Belang, een ruimtelijk beperkte impact hebben.

2.

Uit de niet-betwiste gegevens van de zaak blijkt dat de gevraagde werken zich volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem' in landschappelijk waardevol agrarisch gebied bevinden. In de bestreden beslissing stelt de verwerende partij vast dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de geldende bestemming, aangezien het aangevraagde dierenasiel geen betrekking heeft op (para-)agrarische activiteiten.

De verwerende partij gaat vervolgens niet in op het verzoek van de derde verzoekende partij om toepassing te maken van artikel 4.4.7, §2 VCRO en artikel 3, §3 van het Besluit Handelingen Algemeen Belang om af te wijken van de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan. Ze weigert de omgevingsvergunning voor het bouwen en exploiteren van een dierenasiel, en overweegt daarbij het volgende:

...



*Het project is niet in overeenstemming met de geldende bestemming, vermits het geen betrekking heeft op (para-)agrarische activiteiten.*

*Het ontwerp is van die aard dat het een verrijking zal vormen voor het omliggende landelijke gebied, zodat er niet kan gesteld worden dat de schoonheidswaarde van het landschap erop achteruit gaat.*

*Daarenboven zijn geen stedenbouwkundige vergunningen bekend voor deze inrichting.*

*Samen met het departement Omgeving – Stedenbouw dient vastgesteld te worden dat de aanvraag niet voldoet aan de omschrijving van art. 3, §2, 15° van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2019 met betrekking tot de handelingen van algemeen belang.*

*Artikel 3, §3 kan inderdaad niet worden toegepast, nu dierenasielen wel in §2 vermeld zijn, zodat enkel de in §2 vermelde werken (wijzigingen of uitbreidingen) als handelingen van algemeen belang beschouwd kunnen worden.*

*Gelet op het ontbreken van stedenbouwkundige vergunningen voor de aanwezige bebouwing, is er vanuit juridisch oogpunt geen hoofdzakelijk vergunde bebouwing aanwezig is er dus ook geen sprake kan zijn van wijziging of uitbreiding. Daarenboven komt het gevraagde neer uit een herbouw naar een complex van een totaal andere schaal dan hetgeen nu op het terrein staat.*

*Van wijzigen of uitbreiden is geen sprake.*

*Voorliggend ontwerp komt neer op de inplanting van een nieuw dierenasiel op een terrein waar een onvergund asiel voorkomt.*

*Toepassing van art.3, §3 van voormeld besluit is niet mogelijk. Volgens artikel 2, punt 8° van het voormeld BVR worden alle handelingen aangewezen in artikel 3 van het besluit, beschouwd als handelingen van algemeen belang. Vermits de wijziging of uitbreiding van een opvangcentrum voor wilde dieren en van een dierenasiel opgenomen werd in 15° van art. 3, §2 met als eerste lid: "Naast de handelingen, vermeld in paragraaf 1, kunnen de volgende handelingen van algemeen belang beschouwd worden als handelingen van algemeen belang die een ruimtelijk beperkte impact hebben als vermeld in artikel 4.4.7, §2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening." kan hieruit besloten dat het voorwerp van 15° een handeling van algemeen belang is, maar enkel voor zover het de wijziging of de uitbreiding van een opvangcentrum voor wilde dieren en van een dierenasiel betreft. Aangezien de bouw van een nieuw dierenasiel niet voorkomt in het lijstje van artikel 2, noch in artikel 3, §1 of §2, dient besloten te worden dat dit geen handeling van algemeen belang is die in aanmerking komt voor toepassing van artikel 3, §3. Daarenboven voldoet het gevraagde evenmin aan de decretale definitie van art. 4.1.1.5° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening: "handelingen van algemeen belang: door de Vlaamse Regering aangewezen handelingen die betrekking hebben op openbare infrastructuur of openbare wegen, nutsvoorzieningen, infrastructuur op het grondgebied van meerdere gemeenten of infrastructuur ten behoeve of ten bate van de uitoefening van een openbare dienst,"*

*Na de zitting van de provinciale omgevingsvergunningscommissie werd het dossier nogmaals voorgelegd aan de dienst Ruimtelijke vergunningen omdat de discussie louter dit stedenbouwkundig legaliteitsprobleem betrof.*

Na de commissie werd het dossier nogmaals voorgelegd aan de dienst Ruimtelijke vergunningen. De dienst stelde daarbij het volgende:

"Artikel 4.4.7 van de VCRO §2 zegt: In een vergunning voor handelingen van algemeen belang die een ruimtelijk beperkte impact hebben, mag worden afgeweken van stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften. Handelingen van algemeen belang kunnen een ruimtelijk beperkte impact hebben vanwege hun aard of omvang, of omdat ze slechts een wijziging of uitbreiding van bestaande of geplande infrastructures of voorzieningen tot gevolg hebben.

**ECHTER**

Artikel 3, §3 kan niet worden toegepast, nu dierenasielen wel in §2 vermeld zijn, zodat enkel de in §2 vermelde werken (wijzigingen of uitbreidingen) als handelingen van algemeen belang beschouwd kunnen worden.

De aanvraag voldoet echter niet aan de omschrijving van art. 3, §2, 15° van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2019 met betrekking tot de handelingen van algemeen belang:

Volgens artikel 2, punt 8° van het voormeld BVR worden alle handelingen aangewezen in artikel 3 van het besluit beschouwd als handelingen van algemeen belang. Vermits de wijziging of uitbreiding van een opvangcentrum voor wilde dieren en van een dierenasiel opgenomen werd in 15° van art. 3, §2 met als eerste lid: "Naast de handelingen, vermeld in paragraaf 1, kunnen de volgende handelingen van algemeen belang beschouwd worden als handelingen van algemeen belang die een ruimtelijk beperkte impact hebben als vermeld in artikel 4.4.7, §2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.", kan hieruit besloten worden dat het voorwerp van 15° een handeling van algemeen belang is, maar enkel voor zover het de wijziging of de uitbreiding van een opvangcentrum voor wilde dieren en van een dierenasiel betreft. Aangezien de bouw van een nieuw dierenasiel niet voorkomt in het lijstje van artikel 2, noch in artikel 3, §1 of §2, dient besloten te worden dat het gevraagde (de BOUW van een dierenasiel) geen handeling van algemeen belang is en derhalve ook niet in aanmerking komt voor toepassing van artikel 3, §3.

M.A.W. art 3, §2, 15° van het BVR van 5/5/2000 m.b.t. handelingen van algemeen belang is niet van toepassing, vermits hier expliciet sprake is van 'wijziging of uitbreiding', terwijl, gelet op het blijkbaar ontbreken van vergunningen voor de aanwezige bebouwing, er vanuit juridisch oogpunt geen hoofdzakelijk vergunde bebouwing aanwezig is en er dus ook geen sprake kan zijn van wijziging of uitbreiding. In het voorliggend dossier gaat het om de nieuwe inplanting van een dierenasiel op het betrokken terrein.

Er wordt eveneens nergens gestaafd dat het gevraagde een ruimtelijk beperkte impact heeft.

De dienst blijft derhalve bij haar eerder uitgebrachte ongunstig advies."

...

3.

3.1

In het eerste onderdeel betwisten de verzoekende partijen de beoordeling van de verwerende partij in de bestreden beslissing dat de sloop en herbouw van het dierenasiel niet zou kunnen ressorteren onder artikel 3, §2, 15° van het Besluit Handelingen Algemeen Belang. Ze voeren aan dat de verwerende partij nalaat om het aangevraagde project te toetsen aan de wettelijke definitie van de begrippen "wijziging of uitbreiding", zoals opgenomen in artikel 1/1, 5° van het Besluit Handelingen Algemeen Belang.



De mogelijkheid om af te wijken van de stedenbouwkundige voorschriften op grond van artikel 4.4.7, §2 VCRO en artikel 3 van het Besluit Handelingen Algemeen Belang is een uitzonderingsbepaling en moet bijgevolg restrictief geïnterpreteerd worden.

Dit geldt ook voor de definitie in artikel 1/1, 5° van het Besluit Handelingen Algemeen Belang van de begrippen "wijziging of uitbreiding" die als volgt luidt:

*"het veranderen, het vervangen, het verleggen, het verschuiven, het verminderen, het vermeerderen, het verbreden, het vergroten, het aanvullen en het verdiepen."*

De verzoekende partijen houden voor dat het gebouw van het oude dierenasiel gesloopt wordt en "vervangen" en licht vergroot wordt door een nieuwbouw met nagenoeg dezelfde inplanting, waardoor het aangevraagde project wel degelijk kan beschouwd worden als de wijziging of uitbreiding van een dierenasiel in de zin van artikel 3, §2, 15° van het Besluit Handelingen Algemeen Belang.

In de bestreden beslissing worden de stedenbouwkundige handelingen van het project als volgt omschreven:

*"De aanvraag omvat de bouw van een nieuw dierenasiel na het slopen van bestaande bebouwing. Op het 'kattenhuis' (opp. 44m<sup>2</sup>) na wordt alle aanwezige bebouwing (met één bouwlaag en een totale oppervlakte van ca. 410m<sup>2</sup>) op het terrein gesloopt. De nieuwbouw heeft een totale bebouwde oppervlakte van ca. 682m<sup>2</sup> en omvat een ruim verdiepingsgedeelte. Daarnaast wordt voorzien in ca. 150m<sup>2</sup> buitenkennels, een pad van ca. 105m<sup>2</sup> rond de buitenkennels, een terras van ca. 64m<sup>2</sup> en een parkeerzone (incl. een keerpunt op eigen terrein) met een oppervlakte van ca. 604m<sup>2</sup> voor in totaal 17 voertuigen. De nieuwbouw zal gerealiseerd worden voor de opvang van 44 honden, 20-30 katten en 70 kittens. Tevens is er een verzorgings- en revalidatieruimte, ontvangstruimte, personeelsruimte en kleedruimte. Er wordt een studio voorzien van 58 m<sup>2</sup> in het gebouw om het toezicht op de dieren continu te garanderen. De aanvrager wenst een herbouw van de gebouwen op basis van gewijzigde wetgeving (art. 3 van het besluit van handelingen van algemeen belang waarbij de aanvrager een gemotiveerde aanvraag kan doen en de bevoegde overheid kan vaststellen of de aanvraag een handeling van algemeen belang is met een beperkte ruimtelijke impact)."*

Uit deze omschrijving van het aangevraagde project volgt dat het gaat om een nieuwbouw of minstens een herbouw van de gebouwen van het op vandaag bestaande dierenasiel.

De Raad is van oordeel dat het begrip "vervangen" in de definitie van "wijziging of uitbreiding" in het Besluit Handelingen Algemeen Belang niet slaat op constructies zoals gebouwen, waarvoor de begrippen "verbouwen en herbouwen" worden gehanteerd. Het begrip "vervangen" slaat eerder op het vervangen van allerlei soorten leidingen. De Raad benadrukt dat het om een uitzonderingsbepaling gaat, die strikt moet worden geïnterpreteerd. In zulke strikte interpretatie staat het begrip "vervangen" in de definitie van "wijziging of uitbreiding" niet gelijk met "herbouwen".

De Raad is dan ook van oordeel dat de verwerende partij niet onjuist of kennelijk onredelijk geoordeeld heeft dat het aangevraagde neerkomt op een herbouw naar een complex van een totale andere schaal dan hetgeen nu op het terrein staat, waardoor er geen sprake is van wijzigen of uitbreiden.

Het eerste middelonderdeel wordt verworpen.

### 3.2

In het tweede onderdeel betwisten de verzoekende partijen de beoordeling van de verwerende partij in de bestreden beslissing dat de sloop en herbouw van het dierenasiel niet zou kunnen ressorteren onder artikel 3, §3 van het Besluit Handelingen Algemeen Belang. Onder verwijzing naar artikel 2, 8° van het Besluit Handelingen Algemeen Belang voeren ze aan dat alle handelingen die in artikel 3 van het Besluit Handelingen Algemeen Belang worden bestempeld als zijnde handelingen van algemeen belang die een ruimtelijk beperkte impact (kunnen) hebben, ook daadwerkelijk als handeling van algemeen belang kunnen worden beschouwd.

De verwerende partij oordeelt in de bestreden beslissing dat enkel de handeling "wijziging of uitbreiding van een dierenasiel" een handeling van algemeen belang is, maar niet de bouw van een nieuw dierenasiel. Dat komt immers niet voor in artikel 2, noch in artikel 3, §1 of §2 van het Besluit Handelingen Algemeen Belang. Ze besluit dan ook dat de bouw van een nieuw dierenasiel niet in aanmerking komt voor de toepassing van artikel 3, §3 van het Besluit Handelingen Algemeen Belang.

De centrale vraag is bijgevolg wat volgens de regelgever beschouwd wordt als een handeling van algemeen: een dierenasiel op zich dan wel enkel de wijziging of uitbreiding van een dierenasiel.

De Raad stelt vast dat een dierenasiel op zich niet wordt opgesomd in de lijst van handeling van algemeen belang van artikel 2 van het Besluit Handelingen Algemeen Belang. Wel wordt in artikel 2, 8° verwezen naar alle handelingen van algemeen belang aangewezen in artikel 3. De Raad kan enkel vaststellen dat in artikel 3, §2, 15° van het Besluit van Handelingen Algemeen Belang enkel de "wijziging of uitbreiding" van een dierenasiel wordt aangewezen als een handeling van algemeen belang die een ruimtelijk beperkte impact heeft, niet de bouw of de aanleg. Dit in tegenstelling tot hetgeen het geval is voor andere gebouwen of constructies opgesomd in artikel 3, §2, waarin naast de wijziging of uitbreiding ook uitdrukkelijk "de aanleg" wordt vermeld.

De Raad herhaalt dat de artikelen van het Besluit Handelingen Algemeen Belang uitzonderingsbepalingen zijn en bijgevolg restrictief dienen geïnterpreteerd te worden. De verzoekende partijen tonen dan ook niet aan dat de beoordeling van de verwerende partij, die duidelijk gestoeld is op een restrictieve interpretatie van artikel 2 en 3 van het Besluit Handelingen Algemeen Belang, onjuist of kennelijk onredelijk is.

De verzoekende partijen voeren aan dat het niet strookt met de bedoeling van de regelgever om enkel de wijziging of uitbreiding van een dierenasiel als handeling van algemeen belang te beschouwen en niet de oprichting ervan. Nochtans wordt ook in de voorbereidende werken enkel verwezen naar de specifieke handelingen "wijzigingen en uitbreidingen" van dierenasielen en niet naar de aanleg van dierenasielen (onderlijning toegevoegd):

“...  
Gelet op het maatschappelijk belang van de opvangcentra voor wilde dieren en dierenasielen wordt aan artikel 3, §2, van het Besluit handelingen algemeen belang een punt 15° toegevoegd. Mits een concrete motivering door de vergunningverlenende overheid kunnen deze handelingen (wijzigingen en uitbreidingen) dan als 'handeling van algemeen belang met ruimtelijk beperkte impact' worden aanzien en mag worden afgeweken van de geldende stedenbouwkundige voorschriften.  
...”

De verzoekende partijen slagen er bijgevolg niet in om aan te tonen dat de verwerende partij onjuist of kennelijk onredelijk heeft gehandeld door te oordelen dat er voor het voorwerp van de aanvraag

(de nieuwbouw van een dierenasiel) geen beroep kan worden gedaan op de afwijkingsmogelijkheid van artikel 4.4.7, §2 VCRO *juncto* artikel 3 van het Besluit Handelingen Algemeen Belang.

5.

Het middel wordt verworpen.

## VII. KOSTEN

1.

De verzoekende partijen vragen om de kosten, met inbegrip van een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro ten laste van de verwerende partij te leggen.

De tussenkomende partijen vragen om de kosten van het geding met inbegrip van een rechtsplegingsvergoeding ten laste van de verzoekende partijen te leggen.

2.

Met toepassing van artikel 33 DBRC-decreet legt de Raad de kosten van het beroep ten laste van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt.

Artikel 21, §7 DBRC-decreet bepaalt dat de Raad op verzoek een rechtsplegingsvergoeding kan toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en erelonen van de advocaat van de partij die ten gronde in het gelijk gesteld wordt.

3.

Omwille van het verwerpen van de vordering tot vernietiging worden de verzoekende partijen beschouwd als de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld en blijven de kosten van het geding, bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partijen (600 euro), ten laste van de verzoekende partijen. Het verzoek van de verzoekende partijen tot het toekennen van een rechtsplegingsvergoeding moet dan ook worden verworpen.

4.

Op grond van artikel 21, §7, zesde lid DBRC-decreet kan een tussenkomende partij niet worden gehouden tot de betaling van de rechtsplegingsvergoeding of die vergoeding genieten. Het verzoek van de tussenkomende partijen om een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro wordt verworpen.

De Raad is van oordeel dat het passend voorkomt om het rolrecht van de tussenkomende partijen niet ten laste van de verzoekende partijen te leggen aangezien de tussenkomende partijen zelf beslissen om al dan niet tussen te komen in een procedure. Bovendien bestaat het risico dat door de tenlastelegging aan de verzoekende partijen van de kosten van de tussenkomst het recht op toegang tot de rechter onredelijk wordt bezwaard.

De verzoekende partijen kunnen moeilijk inschatten hoeveel partijen er zullen tussenkomen in de procedure. Door de kosten van de tussenkomst ten laste te leggen van de verzoekende partijen, bestaat het risico dat ze financieel worden afgeschrikt om een beroep in te stellen.

**BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het verzoek tot tussenkomst van mevrouw \_\_\_\_\_ en mevrouw \_\_\_\_\_ is ontvankelijk.
2. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
3. De Raad legt de kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partijen, bepaald op 600 euro, ten laste van de verzoekende partijen.
4. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 200 euro, ten laste van de tussenkomende partijen.

Dit arrest is uitgesproken in zitting van 21 januari 2021 door de vijfde kamer.

De toegevoegd griffier,

**Bart Voets**  
(Signature) Digitaal ondertekend  
door Bart Voets  
(Signature)  
Datum: 2021.01.21  
19:30:49 +01'00'

Bart VOETS

De voorzitter van de vijfde kamer,

**Pieter**  
**Vervoort**  
(Signature) Digitaal ondertekend  
door Pieter Vervoort  
(Signature)  
Datum: 2021.01.21  
15:59:42 +01'00'

Pieter Jan VERVOORT