RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 28 november 2024 met nummer RvVb-A-2425-0227
in de zaak met rolnummer 2324-RvVb-0253-A

Verzoekende partijen	**1. GAIA vzw** **2.** [redacted] vertegenwoordigd door Mrs. Stijn VANDAMME en Vanessa McCLELLAND met woonplaatskeuze te 9000 Gent, Kasteellaan 141
Verwerende partij	**het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse Regering** vertegenwoordigd door Mr. Michel VAN DIEVOET met woonplaatskeuze te 1000 Brussel, Wolstraat 56
Tussenkomende partijen	**1. COLUMBI SALMON bv** vertegenwoordigd door Mrs. Donatienne RYCKBOST en Emmanuel RYCKBOST met woonplaatskeuze te 8400 Oostende, E. Beernaertstraat 80 **2. het college van burgemeester en schepenen van de stad OOSTENDE** vertegenwoordigd door Mr. Bart BRONDERS met woonplaatskeuze te 8400 Oostende, Zandvoordestraat 444 b 1

I. Voorwerp van het beroep

De verzoekende partijen vorderen door neerlegging van een verzoekschrift in het digitaal loket op 8 december 2023 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 18 oktober 2023, waarmee aan de eerste tussenkomende partij een omgevingsvergunning wordt verleend voor de bouw en exploitatie van een zalmkwekerij (omgevingsnummer: 2022024679).

De verwerende partij heeft het bestuurlijk beroep van de verzoekende partijen tegen de beslissing van de deputatie van de provincie West-Vlaanderen van 8 december 2022 verworpen.

Het project ligt in Oostende aan de Marie Curielaan 4 en heeft als kadastrale omschrijving afdeling 12, sectie D, nummers 0220N, 0250L, 0220H en 0220G.

II. Rechtspleging

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 15 oktober 2024.

Advocaat Vanessa MCCLELLAND voert het woord voor de verzoekende partijen. Advocaat Michel VAN DIEVOET voert het woord voor de verwerende partij. Advocaten Donatienne RYCKBOST en Fitzgerald TEMMERMAN voeren het woord voor de eerste tussenkomende partij. Advocaat Bart BRONDERS voert het woord voor de tweede tussenkomende partij.

III. Feiten

1.
Op 7 juli 2022 vraagt de eerste tussenkomende partij, bij de deputatie van de provincie West-Vlaanderen, een omgevingsvergunning aan voor de bouw van een zalmkwekerij in Oostende aan de Marie Curielaan 4.

Volgens de beschrijving in de bestreden beslissing beoogt de zalmkwekerij een totale productiecapaciteit van 12.000 ton Atlantische zalm per jaar. De zalmen worden gekweekt door aquacultuur op het land via een recirculatiesysteem in watertanks. De zalmkwekerij zal bestaan uit zeven gebouwen voor administratie en kantoor, productie en technische aspecten. Op het terrein worden ook negen opslagsilo's en een eigen waterzuiveringsinstallatie geplaatst. Het terrein bevindt zich in de haven van Oostende op het industriegebied Plassendale I.

De percelen liggen binnen de contouren van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Afbakening zeehavengebied Oostende' van 22 maart 2013. Het projectgebied valt binnen de afbakeningslijn zeehavengebied (artikel 1.1), het regionaal bedrijventerrein in het zeehavengebied (artikel 2.3), een zone voor waterwegeninfrastructuur (artikel 3) en een strook voor enkelvoudige leiding (artikel 7).

2.
Nadat de bevoegde overheid op 26 juli 2022 vraagt om de projectinhoud te wijzigen, bezorgt de eerste tussenkomende partij op 5 augustus 2022 een gewijzigde inhoud. Die wordt op 9 augustus aanvaard.

Tijdens het openbaar onderzoek dat loopt van 25 augustus 2022 tot en met 24 september 2022 worden 27 bezwaarschriften ingediend, waarvan één door de verzoekende partijen.

Op 8 november 2022 adviseert de provinciale omgevingsvergunningscommissie om de vergunning te verlenen op voorwaarde dat een gewijzigde projectinhoud wordt bezorgd met:

> "…
> – Een aangepast, gedetailleerd groenplan, rekening houdend met de opmerkingen van de stedelijke Dienst Groen. Het aangepaste groenplan is vooraf af te stemmen met de stedelijke Dienst Groen. Het (voorwaardelijk) akkoord van de Dienst Groen m.b.t. dit groenplan is tevens te bezorgen.
> – Een verbeterd rioleringsplan, rekening houdend met het advies van de stedelijke Dienst Openbaar Domein.
> – Aanvulling m.b.t. de PAS (Programmatorische Aanpak Stikstof), waarbij de (mogelijke) N-emissies uit de vistanks richting de lucht worden ingeschat en deze mee in rekening worden gebracht bij de beoordeling van de impact op de nabijgelegen natuur.
> – De MOBER d.d. 26/05/2021 in de aanvraag luik bouw dient te worden vervangen door de meest actuele versie d.d. 01/07/2021.

– De beschikbare detailinformatie m.b.t. de waterhuishouding en de concrete dimensionering van de waterzuivering (met daarbij ook verduidelijking aan welke technische details nog verder gesleuteld wordt en een motivatie waarom dit daadwerkelijk slechts details zijn die het afleveren nu van een vergunning niet in de weg staan).
– De mogelijke impact van en de maatregelen die worden voorzien in het geval van een ziekte-uitbraak in het RAS, o.m.

    - Hoe wordt verdere verspreiding binnen de RAS-inrichting vermeden (o.a. desinfectie, compartimentering…)?,
      Hoe wordt vermeden dat ziektes/pathogenen via lozing zich naar het oppervlaktewater kunnen verspreiden?,
    - Welke medicatie/antibiotica/biociden… kunnen worden gebruikt?
    - Hoe kunnen deze medicatie/antibiotica/biociden uit het afvalwater worden geëlimineerd? / Hoe wordt gegarandeerd dat de lozingsnormen worden gerespecteerd?
    - …

– Nota van de erkend deskundige geur waarin wordt bevestigd dat er o.b.v. de beschreven maatregelen geen geurhinder t.g.v. de aangevraagde exploitatie te verwachten is.
– Verduidelijking m.b.t. volgende vragen:

    - Welke producten zullen worden opgeslagen in 'SILO 1', zijnde de 2 silo's ten westen van Gebouw C?
    - Bevestiging dat het aangevraagde dagdebiet voor de lozing van bedrijfsafvalwater na zuivering in het het kanaal 2.400 m³/d betreft
    - In de zoutwaterbassins wordt gewerkt met 1,1% zoutgehalte of 11 g/l. Te verduidelijken van waar dit zout komt (deels uit kanaalwater en deels toevoeging zout (geschatte %-ages))

…"

Op 25 november 2022 bezorgt de eerste tussenkomende partij een gewijzigde projectinhoud, die op 29 november wordt aanvaard. Na een vraag tot bijkomende verduidelijking op 6 december 2022 bezorgt de eerste tussenkomende partij op 7 december een nieuwe projectinhoud, die op dezelfde dag wordt aanvaard.

De deputatie van de provincie West-Vlaanderen verleent op 8 december 2022 een omgevingsvergunning aan de eerste tussenkomende partij. Tegen die beslissing tekenen de verzoekende partijen op 27 januari 2023 bestuurlijk beroep aan bij de verwerende partij.

3.
Op 25 april 2023 start de verwerende partij de administratieve lus op en vraagt aan de gemeente om een nieuw openbaar onderzoek te organiseren. Tijdens het openbaar onderzoek dat loopt van 11 mei 2023 tot en met 10 juni 2023 dienen de verzoekende partijen een van de vier bezwaarschriften in.

De eerste tussenkomende partij bezorgt op 17 juli 2023 een nieuwe projectversie met bijkomende informatie over de capaciteit van de collectieve infiltratie- en buffervoorziening. De verwerende partij beslist op 28 juli 2023 om die wijziging niet te aanvaarden.

Vervolgens vraagt de eerste tussenkomende partij op 1 augustus 2023 om de beslissingstermijn te verlengen om alsnog tegemoet te komen aan de opmerkingen over het hemelwatersysteem. De verwerende partij verlengt de beslissingstermijn op 4 augustus 2023, waarna de eerste tussenkomende partij op 11 augustus een gewijzigde projectinhoud bezorgt. Op 18 augustus aanvaardt de verwerende partij de nieuwe projectinhoud.

Na de hoorzitting van 18 juli 2023 adviseert de gewestelijke omgevingsvergunningscommissie op 29 september 2023 om het beroep niet in te willigen en de omgevingsvergunning te verlenen. De verwerende partij verklaart het beroep vervolgens op 18 oktober 2023 ongegrond en verleent een omgevingsvergunning. Dat is de bestreden beslissing.

IV. Verwante procedures

De bestreden beslissing maakt ook het voorwerp uit van het beroep in de zaak gekend onder het rolnummer 2324-RvVb-0261-A.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

1.
De eerste verzoekende partij stelt dat ze als milieuorganisatie die zich inzet voor het dierenwelzijn, met inbegrip van de regelgeving over de ruimtelijke ordening en milieubescherming, beschikt over een decretaal vermoeden van belang. Daarnaast wijst ze erop dat ze zich al jaren verzet tegen grootschalige zalmkwekerijen, waar duizenden of tienduizenden zalmen bij elkaar moeten leven en nauwelijks ruimte hebben om te zwemmen.

Het belang van de tweede verzoekende partij wordt omschreven als volgt:

> "…
> Tweede verzoeker is een omwonende, en bijgevolg moet deze ook beschouwd worden als betrokken publiek. Tevergeefs zou opgeworpen worden dat zij niet pal naast de inrichting wonen. Gelet op de verschillende hinderaspecten (zoals mobiliteit, stikstofuitstoot,) die zich kunnen uitstrekken én gelet op de risico's voor volksgezondheid, mens en milieu in de ruimere omgeving staat vast dat zij eveneens belang hebben om bezwaar in te dienen.
> …"

2.
De verwerende partij werpt op dat de tweede verzoekende partij op ongeveer 4 km van het project woont. Ze kan dus niet als een omwonende beschouwd worden. Evenmin maakt ze op enige manier geloofwaardig dat ze door de uitvoering van de bestreden beslissing onredelijke hinder of nadelen zal ondervinden. De verwerende partij besluit dat de tweede verzoekende partij niet tot het betrokken publiek behoort.

3.
De eerste tussenkomende partij betwist het belang van beide verzoekende partijen.

Over de eerste verzoekende partij betoogt ze dat haar statutair doel bestaat in het beschermen van dieren en een verbetering van de regelgeving. Het dierenwelzijn is echter geen beoordelingselement bij een vergunningsaanvraag. De eerste tussenkomende partij vindt daarom dat de eerste verzoekende partij niet kan beschouwd worden als betrokken publiek. De eerste tussenkomende partij zal de Dierenwelzijnswet moeten naleven en onderworpen zijn aan handhaving. Wordt tijdens de uitbating een schending van de dierenrechten of het dierenwelzijn vastgesteld, dan kan de eerste verzoekende partij zich wenden tot de bevoegde toezichthoudende instanties en de gewone rechtbanken. Ze kan zich echter nu niet beroepen op een toekomstige en hypothetische miskenning van die regelgeving.

Over de tweede verzoekende partij werpt ze op dat die op een aanzienlijke afstand van (3,4 km) van het projectgebied woont. Alleen al die afstand volstaat om het belang af te wijzen. Ze merkt daarnaast op dat de tweede verzoekende partij haar belang summier omschrijft en alleszins geen persoonlijke rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen aanhaalt. Het valt ook niet in te zien welke in redelijkheid aanneembare (waarschijnlijke) persoonlijke hinder of nadelen de tweede verzoekende partij door de bouw en exploitatie van de zalmkwekerij kan ondervinden.

3.
Ook de tweede tussenkomende partij merkt op dat de afstand tot de woning van de tweede verzoekende partij in vogelvlucht 3,9 km bedraagt. Het is niet evident om een belang bij het beroep aan te nemen, zonder verdere verduidelijking.

4.
De tweede verzoekende partij dupliceert dat mobiliteitshinder en luchtverontreiniging zich niet beperken tot de onmiddellijke omgeving rond de projectsite. Ze wijst erop dat men in Nederland een afstand van 25 kilometer hanteert voor de berekening van stikstofneerslag. Ze erkent dat ze op amper 3,4 kilometer van de projectsite woont, hetgeen valt binnen de mogelijke effectenzone van stikstofdepositie en mobiliteitshinder. Omdat de MER-ontheffing onvolledig is, is er geen duidelijkheid over de vraag tot waar de milieuhygiënische effecten van het project kunnen reiken, zodat ze potentieel getroffen wordt door de stikstofuitstoot.

Beoordeling door de Raad

1.
Het 'betrokken publiek' kan bij de Raad beroep instellen tegen een in laatste administratieve aanleg genomen beslissing betreffende een omgevingsvergunning (artikel 105, §2, eerste lid, 2° van het Omgevingsvergunningsdecreet).

Artikel 2, eerste lid, 1° van het Omgevingsvergunningsdecreet definieert het begrip 'betrokken publiek' als volgt:

> "elke natuurlijke persoon of rechtspersoon alsook elke vereniging, organisatie of groep met rechtspersoonlijkheid die gevolgen ondervindt of waarschijnlijk ondervindt van of belanghebbende is bij de besluitvorming over de afgifte of bijstelling van een omgevingsvergunning of van vergunningsvoorwaarden waarbij niet-gouvernementele organisaties die zich voor milieubescherming inzetten, geacht worden belanghebbende te zijn."

Het volstaat dat de verzoekende partij gegevens voorlegt die aannemelijk maken dat het waarschijnlijk is dat het vergunde project een effect heeft dat haar persoonlijk kan treffen.

De partij die het belang bij de vordering betwist, zal met feitelijke gegevens moeten aantonen dat het niet waarschijnlijk is dat de verzoekende partij enig gevolg zal ondervinden door het vergunde project.

2. De eerste verzoekende partij

De eerste verzoekende partij is een niet gouvernementele organisatie die zich specifiek inzet ter behartiging van het dierenwelzijn. Volgens haar statutair doel (artikel 3 van haar statuten) komt ze onder op voor een *"waardig leven en sterven*" en de respectvolle behandeling van dieren. Daarbij wordt aangegeven dat ze zich inzet "*voor maatschappelijke gewoonten en gebruiken met respect voor het welzijn en het leven van de dieren, onder meer op het gebied van de productie en de consumptie van goederen en diensten*".

Het kan bijgevolg niet betwist worden dat de eerste verzoekende partij te beschouwen is als een niet-gouvernementele organisatie die zich voor milieubescherming inzet. Op grond van artikel 105 en artikel 2, 1° van het Omgevingsvergunningsdecreet wordt ze van rechtswege geacht een belanghebbende te zijn.

De eerste tussenkomende partij kan niet gevolgd worden dat de bestreden beslissing vreemd is aan de belangen of het statutair doel van de eerste verzoekende partij. Het verzoekschrift maakt meer dan duidelijk dat de eerste verzoekende partij vindt dat de bestreden beslissing een toelating verleent voor een zalmkwekerij die niet voldoende oog heeft voor het dierenwelzijn van de vissen in gevangenschap. Daarbij laakt ze de te grote densiteit van het visbestand in de watertanks. Dat raakt wel degelijk aan het maatschappelijk doel van de eerste verzoekende partij. Om de verwezenlijking van dat doel te verzekeren bepalen de statuten uitdrukkelijk dat de vereniging gerechtelijke procedures kan voeren over "*een overkoepelende omgevingsvergunning, in de mate dat de vereniging van mening is dat het al dan niet verlenen van deze vergunningen […] ook een rechtstreekse of onrechtstreekse invloed kan hebben op het dierenwelzijn.*"

Ook de verwijzing naar het arrest van het Hof van Cassatie van 11 juni 2024 (nr. P.23.1538.N) kan niet overtuigen dat de eerste verzoekende partij niet beschikt over het rechtens vereiste belang. In dit arrest spreekt het Hof zich uit over de belangvereiste van artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek. Volgens het Hof voldoet de bescherming van het dierenwelzijn niet aan de vereiste dat de vereniging de bescherming moet beogen van "*de rechten van de mens of fundamentele vrijheden zoals zij zijn erkend in de Grondwet en in de internationale instrumenten die België binden*".

Die verwijzing is niet relevant. Artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek is immers niet van toepassing in de onderliggende zaak. De bepalingen uit het Gerechtelijk Wetboek werken hoogstens aanvullend wanneer voor een bepaald aspect van de procesvoering geen eigen

regeling bestaat (artikel 2 Ger.W.), hetgeen alleszins niet het geval is voor de belangenvereiste bij een beroep voor de Raad. Artikel 18 van het DBRC-decreet bepaalt samen met artikel 105, §2, eerste lid, 2° van het Omgevingsvergunningsdecreet de belanghebbenden beroep bij de Raad kunnen instellen tegen een omgevingsvergunning, waaronder 'het betrokken publiek'.

Daarbij kan bovendien nog opgemerkt worden dat de decreetgever in artikel 2, 1° van het Omgevingsvergunningsdecreet aan het 'betrokken publiek' een zeer ruime mogelijkheid heeft geboden om in rechte op te komen tegen een omgevingsvergunning, en enkel de *actio popularis* heeft willen uitsluiten (RvS 21 mei 2024, nr. 259.804).

De exceptie wordt verworpen

3. De tweede verzoekende partij

De tweede verzoekende partij beroept zich op haar belang als omwonende omdat ze verschillende hinderaspecten vreest zoals mobiliteit en stikstofuitstoot. Aangezien "*de risico's voor volksgezondheid, mens en milieu*" zich uitstrekken tot "*de ruimere omgeving*" besluit ze dat het vaststaat "*dat zij eveneens belang [heeft] om bezwaar in te dienen*".

De tweede verzoekende partij betwist niet dat haar woning en het bouwterrein zich in de meest gunstige berekening op 3,4 km van elkaar bevinden. De afstand tussen de woon- of verblijfplaats van een verzoekende partij en de plaats waar de hinder zijn oorsprong vindt, geldt als een belangrijk objectief criterium. De mate waarin de concrete afstand tussen de vergunde inrichting en de woonomgeving van de tweede verzoekende partij relevant is, hangt af van de concrete gegevens van de zaak, in het bijzonder van de aard en de kenmerken van de vergunde inrichting.

Het vergunde project omvat de bouw en exploitatie van een grootschalige overdekte zalmkwekerij in industriële loodsen. De woning van de tweede verzoekende partij ligt op 3,4 km van deze overdekte exploitatie, waardoor het niet evident is om aan te nemen dat er mogelijke persoonlijke gevolgen kunnen zijn voor de tweede verzoekende partij. De tweede verzoekende partij maakt alleszins niet aannemelijk dat haar vordering meer is dan een 'actio popularis'. De algemene verwijzing naar uitstoot van stikstof, luchtvervuiling of verkeersbewegingen, volstaat, in het licht van de concrete gegevens van de zaak, niet om te overtuigen dat de tweede verzoekende partij een persoonlijk belang heeft.

De exceptie is gegrond.

VI. Onderzoek van de middelen – eerste onderdeel van het eerste middel

Standpunt van de partijen

1.
De verzoekende partij voert de schending aan van:

- artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1° a) VCRO;
- het gewestplan 'Oostende-Middenkust';
- het gewestelijk RUP 'Afbakening zeehavengebied Oostende';
- de stedenbouwkundige verordening van Stad Oostende met betrekking tot bouwwerken;
- artikel 48, §1, 6° en 7° van het Omgevingsvergunningsbesluit;
- artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (Motiveringswet);
- de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

In het eerste onderdeel voert de verzoekende partij aan dat de aanvraag strijdig is met de planologische bestemming 'Regionaal bedrijventerrein in het zeehavengebied'. Ze betoogt dat het kweken van zalm geen zeehavengebonden activiteit is, maar integendeel een niet toegelaten agrarische activiteit. Desondanks beweert de bestreden beslissing dat de aanvraag 'principieel' in overeenstemming zou zijn met de bestemming.

De verzoekende partij stelt dat nergens uit blijkt dat het beoogde project zeehavengebonden is, wat zelfs uitdrukkelijk wordt bevestigd in de bestreden beslissing die aangeeft dat het "*geen pure zeehavengerelateerde aanvraag is stricto sensu*". Dat strijdt met de vaststelling dat de aanvraag 'principieel' overeenstemt met de bestemming. Ook de verwijzing naar de stedenbouwkundige voorschriften voor een regionaal bedrijventerrein met watergebonden karakter, vindt de verzoekende partij niet relevant omdat het niet de toepasselijke bestemming is. Ook de verwijzing naar het Typevoorschriftenbesluit moet in vraag gesteld worden. De verzoekende partij stelt dat het gebruik van water één element is, maar de hoofdactiviteiten die beschreven zijn, stemmen niet overeen met de productie van zalm. Het gebruik van water uit het kanaal kan onmogelijk beschouwd worden als 'gebruik van zeehaveninfrastructuur'.

Verder zet de verzoekende partij uiteen dat zalmkweek niet valt onder de toegelaten hoofdactiviteiten. Meer nog, agrarische activiteit is volgens artikel 2.3 van het GRUP verboden. De verzoekende partij benadrukt dat de bestreden beslissing onterecht een onderscheid

maakt tussen agricultuur en aquacultuur. Agricultuur zou dan betrekking hebben op het gebruik van bodem voor de teelt van planten en dieren, terwijl aquacultuur dezelfde definitie zou zijn met dat verschil dat water wordt gebruikt in plaats van bodem. De verzoekende partij wijst erop dat er echter ook tal van agrarische activiteiten zijn die geen gebruik maken van de bodem, zoals intensieve veeteelt. Dat het RUP aquacultuur niet uitdrukkelijk uitsluit, vindt de verzoekende partij niet relevant aangezien het sowieso geen toegelaten hoofdactiviteit is.

2.
De verwerende partij antwoordt dat het sterk watergebonden karakter van de inrichting in de bestreden beslissing omstandig wordt onderstreept. Er wordt met name gewezen op het gebruik van de waterweg voor het vervoer van een substantiële hoeveelheid basisgrondstoffen en het gebruik van zout water als substantieel onderdeel van het productieproces. De bestreden beslissing geeft ook aan dat aquacultuur niet hetzelfde is als agricultuur en niet verboden is volgens de voorschriften.

Over de afwijkingen van de bouwverordening geeft de verwerende partij aan dat die wel degelijk worden beoordeeld in het licht van de goede ruimtelijke ordening.

3.
De eerste tussenkomende partij stelt dat de aanvrager het havengebonden karakter heeft verantwoord en dat bovendien alle adviezen gunstig zijn. In het bijzonder wijst ze op het advies van de provinciale omgevingsvergunningscommissie. Verder verwijst ze naar de toelichtingsnota bij het RUP waarin wordt aangegeven dat *"Plassendale I is bedoeld voor logistieke activiteiten en voor zeehaven- of watergebonden en zeehavengerelateerde bedrijvigheid."* Bijgevolg is ook de vestiging van loutere watergebonden bedrijven op de site Plassendale I toegestaan.

Evenmin is er volgens de eerste tussenkomende partij sprake van een verboden agrarische activiteit. Het project is immers een 'land-gebaseerde' aquacultuur. Dat is evident toegestaan onder de hoofdactiviteit 'productie, opslag en verwerking van goederen' en valt niet onder de lijst van verboden activiteiten. Het feit dat de zalm aan land wordt gekweekt, betekent volgens haar nog niet dat de zalmkwekerij een verboden agrarische activiteit uitmaakt. Ze merkt op dat de voorschriften voor de regionale bedrijvigheid enkel gelden wanneer het project geen zeehavengebonden en zeehavengerelateerde industriële activiteit omvat. Minstens is de zalmkwekerij een regionaal bedrijf met als hoofdactiviteit het produceren van goederen. De eerste tussenkomende partij verwijst naar verschillende definities van aquacultuur en

benadrukt dat ook dieren goederen zijn in de zin van artikel 3.41 van het Nieuw Burgerlijk Wetboek.

Tot slot merkt ze op dat een studie van Inagro aangeeft dat agricultuur toegelaten is in industriegebied.

4.
De tweede tussenkomende partij stelt dat de bestreden beslissing concreet aangeeft waarom de aanvraag planologisch verenigbaar is. De vaststelling van het watergebonden karakter van het productieproces is hierbij zeer duidelijk van belang. Dat de zalmkwekerij agrarisch is, is daarbij niet relevant aangezien het Typevoorschriftenbesluit duidelijk de mogelijkheid biedt voor deze activiteiten in een 'Specifiek regionaal bedrijventerrein met watergebonden karakter'. De beroepskritiek van de verzoekende partijen werd pertinent en draagkrachtig beantwoord.

5.
De eerste verzoekende partij dupliceert dat aquacultuur wel degelijk een agrarische activiteit is, wat ook blijkt uit het MER-besluit dat aquacultuur onder dezelfde categorie aanwijst als landbouw en bosbouw. Ze herhaalt dat de nood aan brak water niet betekent dat het bedrijf enkel in havengebied kan worden geëxploiteerd. Bovendien gebeurt de exploitatie op land, zoals er ook een zalmkwekerij werd vergund in de buurt van Luik. Aangezien zalmen organismen zijn, kan de kweek ervan niet beschouwd worden als een productie van goederen.

Beoordeling door de Raad

1.
Artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1° VCRO bepaalt dat de vergunning geweigerd wordt als het aangevraagde onverenigbaar is met stedenbouwkundige voorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken.

De vraag of het voorwerp van een aanvraag voor een omgevingsvergunning verenigbaar is met een verordenend stedenbouwkundig voorschrift, moet worden beantwoord aan de hand van de juiste betekenis en draagwijdte van dat voorschrift. De vergunningverlenende overheid beschikt daarbij niet over een eigen beleidsvrijheid om de opportuniteit te beoordelen van die verenigbaarheid. Zij beschikt in geval van onduidelijkheid van het voorschrift dan ook niet over een beleidsmarge om te kiezen voor de ene of de andere interpretatie. Wanneer de tekst van het voorschrift onduidelijk is, of voor verschillende interpretaties vatbaar, moet de bedoeling

van de auteur worden nagegaan om de juiste betekenis en draagwijdte ervan te bepalen. (R.v.St., nr. 260.979 van 10 oktober 2024)

2.
Het projectperceel situeert zich in het bestemmingsgebied 'Regionaal bedrijventerrein in het zeehavengebied' (artikel 2.3). Dit gegeven wordt niet betwist.

De stedenbouwkundige voorschriften van artikel 2.3 luiden onder meer als volgt:

> "…
> **Artikel 2.3 Regionaal bedrijventerrein in het zeehavengebied**
>
> Het gebied is bestemd om te functioneren als Vlaams havengebied als onderdeel van de haven Oostende. Het is bestemd voor zeehavengebonden en zeehavengerelateerde industriële en logistieke activiteiten en distributie-, opslag- en overslagactiviteiten die gebruikmaken van en aangewezen zijn op de zeehaveninfrastructuur. In dit gebied is de opwekking van energie toegelaten.
>
> Tevens is het gebied bestemd voor regionale bedrijven met de volgende hoofdactiviteiten:
>
> – productie, opslag en verwerking van goederen;
> – onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten;
> – op- en overslag, voorraadbeheer, groepage, fysieke distributie en groothandel;
> – afvalverwerking met inbegrip van recyclage;
> – verwerking en bewerking van grondstoffen met inbegrip van delfstoffen.
>
> De volgende activiteiten zijn niet toegelaten:
>
> – kleinhandel;
> – agrarische productie;
> – autonome kantooractiviteit;
> – verwerking en bewerking van mest
> – (…)
> …"

Het voorschrift bestemt het gebied dus voor zeehavengebonden en zeehavengerelateerde industriële en logistieke activiteiten en distributie-, opslag- en overslagactiviteiten die gebruikmaken van en aangewezen zijn op de zeehaveninfrastructuur. Daarnaast laat het ook regionale bedrijven toe voor zover de activiteiten ervan voldoen aan een limitatieve

opsomming van toegelaten hoofdactiviteiten. Naast wat toegelaten is, verbiedt het voorschrift uitdrukkelijk kleinhandel, agrarische productie, autonome kantoren en mestverwerking in het bestemmingsgebied.

De toelichtingsnota bij deze bepaling geeft nog aan dat het de bedoeling is om het bedrijventerrein Plassendale I voor te behouden voor "*logistieke activiteiten die een positief effect kunnen hebben op de haventrafiek, en voor zeehaven- of watergebonden en zeehavengerelateerde bedrijvigheid*."

De toelichting bij artikel 2.3 verduidelijkt niet wat begrepen moet worden onder "*zeehavengebonden"* en *"zeehavengerelateerde*" activiteiten, maar dat wordt wel toegelicht bij de artikelen 2.1 en 2.2 van het RUP (die ook gebieden zijn waar deze activiteiten zijn toegelaten). Deze toelichting luidt bij beide bepalingen (onder meer) als volgt:

> "…
> Zeehavengebonden activiteiten zijn activiteiten die ofwel alleen in een zeehaven kunnen worden uitgeoefend, ofwel nodig zijn om een zeehaven te laten functioneren.
>
> Zeehavengerelateerde activiteiten zijn activiteiten die heel nauw verbonden zijn met het functioneren van een zeehaven. Het precieze onderscheid tussen zeehavengebonden en zeehavengerelateerd is niet altijd precies te maken.
> …"

3.

3.1

Zoals aangegeven in de feitenuiteenzetting is het voorwerp van de aanvraag het kweken van zalmen door aquacultuur op het land via een recirculatiesysteem in watertanks.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de bestemmingsconformiteit van de aanvraag ter discussie stond doorheen de vergunningsprocedure, hetgeen onder meer blijkt uit de grieven in het bezwaarschrift en het beroepschrift van de eerste verzoekende partij.

3.2

In de bestreden beslissing besluit de verwerende partij dat de aanvraag verenigbaar is met de bestemmingsvoorschriften op grond van de hierna volgende overwegingen:

> "…

Overeenstemming van de aanvraag met de stedenbouwkundige voorschriften van het geldende plan.

De aanvraag is principieel in overeenstemming met het geldende GRUP 'Afbakening zeehavengebied Oostende' zoals hoger omschreven.

De beroepsindieners stellen dat de aanvraag planologisch en stedenbouwkundig in strijd is. Het klopt dat dit bedrijf geen pure zeehavengerelateerde aanvraag is stricto sensu. Aquacultuur kan in principe ook een plaats hebben in niet-zeehavengebonden gebieden. Agricultuur of landbouw is het geheel van economische activiteiten, waarbij de bodem wordt gebruikt voor de teelt van planten en dieren, ten dienste van de menselijke economie. Aquacultuur betreft exact dezelfde definitie, met het verschil dat de bodem er niet wordt gebruikt, maar het water. In de voorschriften wordt aquacultuur niet verboden.

Hierbij is ook overige wetgeving relevant. Zo is er het besluit van de Vlaams Regering (van 11 april 2008) tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, waar bijlage 2.3 'Specifiek regionaal bedrijventerrein met watergebonden karakter', de regels voor het desbetreffende gebied verder verfijnt. Hieruit volgt dat:

…

Hieruit valt bijgevolg dus te concluderen dat zowel nabijheid van water voor vervoer als voor de productie reden tot watergebonden karakter kan zijn. Water is duidelijk een substantieel deel bij aquacultuur, het productieproces voor het kweken van zalmen bij deze exploitatie.

Het bedrijf is dus in overeenstemming met de planologische voorschriften en ruimtelijke verenigbaar.

Het is immers gelegen op het bedrijventerrein Plassendale I.

…"

Uit die overwegingen blijkt dat de verwerende partij van oordeel is het aangevraagde "*geen pure zeehavengerelateerde aanvraag is stricto sensu*" (omdat aquacultuur ook "*een plaats [kan] hebben in niet-zeehavengebonden gebieden*") maar toch verenigbaar is met de bestemmingsvoorschriften omdat (1) aquacultuur niet verboden is in de voorschriften en omdat (2) water een substantieel deel is bij aquacultuur, waarbij de verwerende partij verwijst naar bijlage 2.3 'Specifiek regionaal bedrijventerrein met watergebonden karakter' 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 "*dat de regels voor het desbetreffende gebied verder verfijnt*".

3.3

Vooreerst moet er aan herinnerd worden dat de verwerende partij niet beschikt over een beoordelingsmarge om het voorwerp van een aanvraag in overeenstemming te achten met een stedenbouwkundig voorschrift (zie randnummer 1). De verwerende partij kon enkel nagaan of de aanvraag verenigbaar is met artikel 2.3 'Regionaal bedrijventerrein in het zeehavengebied'.

Een interpretatie van een stedenbouwkundig voorschrift is enkel noodzakelijk als het onduidelijk is. Uit de bespreking hieronder zal blijken dat het toepasselijk stedenbouwkundig voorschrift geen interpretatie behoeft om vast te stellen dat de betrokken aanvraag er niet mee verenigbaar is.

3.4

De verwerende partij stelt zelf niet ten onrechte vast dat het aangevraagde geen "*zeehavengerelateerde aanvraag"* is. Visteelt op het land in watertanks kan niet in verband worden gebracht met (het functioneren van) een zeehaven(infrastructuur). De verwerende partij sluit daarmee reeds zelf uit dat het aangevraagde verenigbaar kan worden geacht met het voorschrift dat het betrokken gebied "*is bestemd voor zeehavengebonden en zeehavengerelateerde industriële en logistieke activiteiten en distributie-, opslag- en overslagactiviteiten die gebruikmaken van en aangewezen zijn op de zeehaveninfrastructuur*".

Er kan aan die strijdigheid niet worden voorbij gegaan omdat de bestemmingsvoorschriften 'aquacultuur' niet uitdrukkelijk verbieden. Uit het enkele feit dat 'aquacultuur' in artikel 2.3 niet bij naam als een verboden activiteit wordt opgesomd, volgt niet dat die activiteit toegelaten is. De eigenheid van bestemmingsvoorschriften is dat ze in de eerste plaats verordenend vastleggen voor welke handelingen en activiteiten de betrokken bestemmingszone is aangeduid. Kan een activiteit niet onder de toelaatbare handelingen worden gebracht, dan is ze per definitie verboden. De uitdrukkelijk verboden handelingen die in artikel 2.3 van het RUP worden opgesomd, vullen dat verbod alleen maar aan. Anders oordelen zou betekenen dat elke activiteit in elk bestemminsgebied toegestaan is zolang de voorschriften die activiteit niet uitdrukkelijk verbieden, hetgeen een bestemmingsvoorschrift zinledig zou maken.

3.5

De verwerende partij steunt ook nog op bijlage *"2.3 Specifiek regionaal bedrijventerrein met watergebonden karakter"* 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 (Typevoorschriftenbesluit) om te oordelen de aanvraag verenigbaar is met

de bestemmingsvoorschriften van artikel 2.3 van het RUP. Ze is van oordeel dat deze bijlage *"de regels voor het desbetreffende gebied verder verfijnt".*

Artikel 3 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 (hierna: Typevoorschriftenbesluit), bepaalt:

> "Bij dit besluit is een niet-normatieve bijlage gevoegd die typebepalingen bevat die kunnen worden gebruikt bij de redactie van stedenbouwkundige voorschriften van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan."

De niet-normatieve bijlage *"2.3 Specifiek regionaal bedrijventerrein met watergebonden karakter"* kan dus in elk geval al niet beschouwd worden als een verfijning van de voorschriften van het toepasselijk RUP in de onderliggende zaak.

Het is bovendien vreemd dat in de bestreden beslissing wordt verwezen naar bijlage 2.3 van het Typevoorschriftenbesluit. De verwerende partij verwijst en steunt in de bestreden beslissing op de standaardtypebepaling van bijlage 2.3, die onder meer als volgt luidt:

> ".."
> Het bedrijventerrein is bestemd voor regionale bedrijven met watergebonden karakter. Het watergebonden karakter bestaat uit het gebruik van de waterweg voor het vervoer van een substantiële hoeveelheid basisgrondstoffen en/of (half) afgewerkte producten, of uit het gebruik van het water als substantieel onderdeel van het productieproces.
> …"

Het toepasselijk voorschrift van het RUP in de onderliggende zaak bestemt het betrokken gebied niet voor bedrijven met een "*watergebonden karakter*".

Volgens het toepasselijk voorschrift in de onderliggende zaak is het gebied bestemd voor ""*zeehavengebonden en zeehavengerelateerde industriële en logistieke activiteiten en distributie-, opslag- en overslagactiviteiten die gebruikmaken van en aangewezen zijn op de zeehaveninfrastructuur*".

Indien er al aansluiting zou worden gezocht bij het Typevoorschriftenbesluit, dan is eerder een verwijzing naar "*2.7 Gebied voor zeehaven- en watergebonden bedrijven*" relevant, waarvan de "*standaard typebepaling*" als volgt luidt:

"…
Het gebied is bestemd om te functioneren als Vlaams havengebied als onderdeel van de haven (…). Het is bestemd voor zeehavengebonden en zeehavengerelateerde industriële en logistieke activiteiten en distributie-, opslag- en overslagactiviteiten die gebruikmaken van en aangewezen zijn op de zeehaveninfrastructuur. In dit gebied is de opwekking van energie toegelaten.
…"

Evenmin als in het toepasselijk voorschrift van het RUP in de onderliggende zaak, is in deze standaard typebepaling sprake van een "*watergebonden karakter*" of "*het gebruik van de waterweg voor het vervoer van een substantiële hoeveelheid basisgrondstoffen en/of (half) afgewerkte producten, of uit het gebruik van het water als substantieel onderdeel van het productieproces*".

Er wordt dus in het Typevoorschriftenbesluit een duidelijk onderscheid gemaakt tussen gebieden voor 'zeehavengebonden en zeehavengerelateerde activiteiten' (bijlage 2.7) en gebieden 'voor bedrijven met watergebonden karakter' (bijlage 2.3), zelfs indien in beide gevallen in de titel het begrip 'watergebonden' wordt gebruikt. Dit laatste kan wel voor verwarring zorgen, maar doet geen afbreuk aan het duidelijk inhoudelijk onderscheid van de typevoorschriften. In het ene geval (bijlage 2.3) is er sprake van 'watergebonden karakter' van een bedrijf, in het andere geval (bijlage 2.7) is er sprake van een 'watergebonden bedrijf', hetgeen niet belet dat de inhoud van de beide standaardtypevoorschriften duidelijk verschillend is.

4.
De verwijzing naar 'watergebonden bedrijvigheid' in de toelichtingsnota bij het RUP, zoals de eerste tussenkomende partij opmerkt, doet geen afbreuk aan de voorgaande bespreking en vaststellingen. De toelichting bij een stedenbouwkundig voorschrift heeft overigens zelf geen verordende kracht, en kan dus niet doen voorbijgaan aan de letterlijke tekst van de voorschriften en het grafisch plan. De toelichting kan enkel strekken ter verduidelijking van het voorschrift.

De eerste tussenkomende partij betoogt ook nog dat het aangevraagde is toegelaten als *'productie, opslag en verwerking van goederen'.* De eerste tussenkomende partij verwijst daarmee naar het tweede lid van artikel 2.3 van het toepasselijk RUP, dat onder meer bepaalt dat het gebied tevens "*bestemd (is) voor regionale bedrijven met de volgende hoofdactiviteiten (…) productie, opslag en verwerking van goederen (…)*". Vooreerst moet vastgesteld worden dat de verwerende partij in bestreden beslissing niet steunt op het tweede lid van artikel 2.3

van het toepasselijk RUP en bovendien zelf aangeeft dat aquacultuur net als agricultuur de teelt is van planten en dieren. Het gaat dus niet om de productie van goederen. Dat de vissen ter plaatse worden geslacht, doet aan het voorgaande geen afbreuk. Artikel 3.41 van het Burgerlijk Wetboek kan al evenmin nuttig ingeroepen worden om de teelt van dieren om te buigen in productie van goederen in stedenbouwkundige voorschriften.

5.
Het middel is in de aangegeven mate gegrond

VII. Indeplaatsstelling

1.
De verzoekende partij vraagt om een indeplaatsstelling aangezien de verwerende partij niet anders kan dan de aanvraag te weigeren. Onder meer omwille van de gegrondheid van het eerste middel meent de verzoekende partij dat de aanvraag behept is met enkele onoverkomelijke legaliteitsbelemmeringen die niet kunnen worden geremedieerd.

2.
De Raad beschikt in functie van een efficiënte geschillenbeslechting en mits het respecteren van de scheiding der machten over een beperkte substitutiebevoegdheid. Hij kan zijn arrest in de plaats stellen van de nieuw te nemen beslissing, als de verwerende partij in dit kader als bevoegde overheid slechts beschikt over een gebonden bevoegdheid, waaronder ook de gevallen worden begrepen van feitelijke of naderhand gebonden bevoegdheid die volgen uit de toepassing van de regelgeving in het licht van de concrete gegevens en omstandigheden van het dossier (artikel 37, §2 DBRC-decreet).

3.
Bij de bespreking van het eerste middel is gebleken dat de aanvraag strijdt met het bestemmingsgebied 'Regionaal bedrijventerrein in het zeehavengebied'. De stedenbouwkundige voorschriften bestemmen het gebied enkel voor zeehavengebonden en zeehavengerelateerde industriële en logistieke activiteiten en distributie-, opslag- en overslagactiviteiten die gebruikmaken van en aangewezen zijn op de zeehaveninfrastructuur. In de bestreden beslissing erkent de verwerende partij reeds zelf dat de aanvraag daaraan niet voldoet.

Daarnaast is vastgesteld dat de aanvraag de kweek van dieren omvat zodat het evenmin kwalificeert als een van de limitatief opgesomde regionale bedrijfsactiviteiten die zijn toegestaan. De aanvraag komt evenmin in aanmerking voor vergunning op basis van de mogelijkheden om af te wijken van de stedenbouwkundige voorschriften zoals voorzien in titel IV, Hoofdstuk IV van de VCRO.

4.

De conclusie kan dan ook niet anders zijn dan dat de aanvraag overeenkomstig artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, a) VCRO niet vergunbaar is omwille van de strijdigheid met het bestemmingsgebied. De verwerende partij zal bij haar herstelbeslissing noodzakelijk moeten vaststellen dat ze de aanvraag moet weigeren. De onvergunbaarheid dringt zich als een gebonden bevoegdheid op ten aanzien van de verwerende partij. De Raad gaat daarom over tot de indeplaatsstelling en weigert de vergunning (artikel 37, §2 DBRC-decreet).

VIII. Beslissing

1. De bestreden beslissing wordt vernietigd.

2. De Raad stelt zijn arrest in de plaats van de nieuw te nemen beslissing en weigert de omgevingsvergunning voor de bouw en exploitatie van een zalmkwekerij in Oostende aan de Marie Curielaan 4 op de percelen met kadastrale omschrijving afdeling 12, sectie D, nummers 0220N, 0250L, 0220H en 0220G.

3. De kosten van het vernietigingsberoep bestaande uit het rolrecht van de tweede verzoekende partij, bepaald op 200 euro, blijven ten laste van de tweede verzoekende partij.

4. De kosten van het vernietigingsberoep bestaande uit het rolrecht van de eerste verzoekende partij, bepaald op 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro verschuldigd aan de eerste verzoekende partij, komen ten laste van de verwerende partij.

5. De tweede tussenkomende partij draagt haar eigen kosten.

Dit arrest is uitgesproken op 28 november 2024 door de vierde kamer.

De griffier,	De voorzitter van de vierde kamer,
Chana GIELEN	Nathalie DE CLERCQ