RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 230.174 van 12 februari 2015
in de zaak A. 207.641/VII-38.724.

In zake : Conny BAERT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bram De Smet
kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
Vijfstraten 57
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIE
OOST-VLAANDEREN

Tussenkomende partij :
1. Sammy BAERT
2. Brigitte SABBE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bruno Van Cauwenbergh
kantoor houdend te 9308 Aalst - Hofstade
Steenweg op Dendermonde 149
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 januari 2013, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 8 november 2012 waarbij het beroep ingediend tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Dendermonde van 21 mei 2012, waarbij aan Sammy Baert en Brigitte Sabbe een milieuvergunning wordt verleend voor het houden van zestien honden, niet wordt ingewilligd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 223.266 van 25 april 2013 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Verzoekster heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partijen hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 13 mei 2013. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 29 januari 2015.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bram De Smet, die verschijnt voor verzoekster, jurist Christophe Wille, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Bruno Van Cauwenbergh, die verschijnt voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Verzoekster en de tussenkomende partijen wonen naast elkaar aan de Langestraat in Dendermonde. De woningen zijn gelegen in woongebied met landelijk karakter.

3.2. De tussenkomende partijen dienen op 27 januari 2012 een milieuvergunningsaanvraag klasse 2 in, voor een inrichting waar "gemiddeld 15 met een maximum van 20 volwassen honden (mopshonden)" worden gehouden. Tijdens het openbaar onderzoek dient verzoekster een bezwaarschrift in.

3.3. Op 21 mei 2012 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Dendermonde een vergunning voor het houden van zestien honden. Er worden bijzondere vergunningsvoorwaarden opgelegd : wat de geluidshinder betreft wordt gesteld dat de honden 's nachts moeten worden binnen gehouden en dat alle rustverstorende activiteiten verboden zijn tussen 20 uur en 8 uur.

3.4. Verzoekster dient daartegen een administratief beroep in.

3.5. Hierop geven de afdeling Toezicht Volksgezondheid en de afdeling Milieuvergunningen Oost-Vlaanderen een gunstig advies.

De provinciale milieudeskundige geluid adviseert voorwaardelijk gunstig. Op grond van de vaststellingen bij zijn geluidsonderzoek meent hij dat als bijzondere vergunningsvoorwaarde zou moeten worden opgelegd

dat de honden binnenin een woonruimte of gelijkwaardig afgeschermde binnenruimte moeten worden gehouden en dat verboden wordt om de honden in de tuin te laten lopen.

De provinciale milieudeskundige en de Provinciale Milieuvergunningscommissie adviseren voorwaardelijk gunstig.

3.6. Op 8 november 2012 wordt de bestreden beslissing genomen : de door het college van burgemeester en schepenen van de stad Dendermonde verleende vergunning wordt bevestigd.

Zij luidt onder meer als volgt :

"2. Motivering

Planologische aspecten

De woning met tuin waarin de dieren gehouden worden, is volgens het gewestplan 'Dendermonde' gelegen in een woongebied met landelijk karakter.

Uit de aanvraag blijkt duidelijk dat het houden van deze honden een hobby is zonder de bedoeling om er een commerciële activiteit van te maken. Het maakt in die zin een onderdeel uit van de woonfunctie. De dieren vertoeven hoofdzakelijk binnen de woning en worden af en toe eens buiten gelaten in de tuin. Het betreffen kleine honden met een schofthoogte van maximaal 20 cm.

Milieuhygiënische aspecten en bespreking beroepsargumenten

De honden verblijven in de woning (living, keuken en veranda).

Wanneer er een nest is, wordt deze afgezonderd in de woonruimte. Dit is ook het geval wanneer een teefje loops is. Vanaf de leeftijd van 5 à 6 jaar worden de teefjes gesteriliseerd.

Er zijn geen kooien of hokken die bijkomend moeten gereinigd worden. De uitwerpselen worden dagelijks ingezameld (in een papieren zak die dan in de vuilniszak voor restafval wordt gedeponeerd).

Zoals reeds hoger vermeld verblijven de honden in de woning of bevinden zij zich buiten op het afgesloten grasperk. De oprit naar de garage is afgesloten door een hekken. In principe is er dus geen gevaar van losbrekende honden.

In de veranda is een extra bakstenen muur gemetst. In de keuken is er langs de kant van de appellanten een keukenwand geplaatst. De living paalt niet rechtstreeks aan de gemene muur met de naburige woning. De ramen van de living zijn tot een bepaalde hoogte onzichtbaar gemaakt zodat de honden geen zicht hebben op het straatgebeuren.

Op regelmatige tijdstippen worden de honden buiten gelaten (hangt ook af van de weersomstandigheden). In principe is er altijd iemand aanwezig wanneer de honden buiten vertoeven. De tuin is langs de perceelsgrens met de appellanten beplant met een wintergroene haag.

De honden worden 2 x per dag gevoederd.

Door geluidsdeskundigen van het PCM werd een geluidsonderzoek verricht in de tuin van beroepers woning, op dinsdag 24 juli 2012 tussen 10:05 en 12:20 uur.

Tijdens dit onderzoek waren honden op het buitenterrein aanwezig en was het geblaf van de honden slechts vijf maal duidelijk hoorbaar in beroepers tuin. Gezien de tijdsduur tijdens dewelke geblaf van de honden werd waargenomen niet boven de 10% van de meetduur uitsteeg en de gekozen meetperiode als representatief mag worden aanzien voor de gehele dagperiode, dient het waargenomen geblaf als 'incidenteel' geluid te worden gecatalogeerd.

Uit het meetverslag van het geluidsonderzoek blijkt voorts dat het allerhoogst waargenomen LAeq, 1s, max-niveau van het geblaf van buiten lopende mopshonden 63,2 dB(A) bedraagt. De vigerende geluidsnorm voor incidenteel geluid overdag bedraagt in dit geval 55 dB(A) (woongebied). Tijdens voormeld geluidsonderzoek werd derhalve een duidelijke overschrijding van de dagnorm vastgesteld.

Tijdens de zomerperiode bij warmer weer, zoals het geval was bij het plaatsbezoek, is het realistisch om de honden na 19:00 of vóór 7:00 uur nog buiten te laten lopen. Aangaande de vigerende geluidsnormen tijdens de avond en de nacht dient in dit verband dan ook het volgende opgemerkt. Gezien enerzijds de toepasselijke waarde (TW=RW-5) tijdens de avond en de nacht 5 dB(A) lager is dan tijdens de dag en anderzijds de toelaatbare bovengrens boven de TW eveneens verlaagd is met 5 dB(A), wordt de vigerende geluidsnorm voor de avond- en nachtperiode 10 en 15 dB(A) strenger dan de dagnorm, met name gelijk aan 45 dB(A) voor de avond en 40 dB(A) voor de nachtperiode.

Een LAeq, 1s, max-niveau van 63,2 dB(A) zal tijdens de avondperiode en nachtperiode derhalve een significante overschrijding van ca. 18 dB(A) en 23 dB(A) respectievelijk veroorzaken t.o.v. de vigerende geluidsnorm =45 dB(A) en 40 dB(A).

Hierbij dient evenwel op gewezen dat de waargenomen overschrijdingen volledig worden veroorzaakt door geblaf van honden die in de tuin lopen. Indien de dieren binnen gehouden worden zal zich geen akoestisch probleem van normoverschrijding meer stellen gelet op de bouwakoestische isolatie van een woongebouw.

Het voorzien van een comfortabele binnenruimte waarin de dieren kunnen verblijven zonder dat ze nog buiten moeten komen zou derhalve een oplossing van het probleem van de akoestische overschrijding kunnen bieden.

De deputatie wijst erop dat na gemotiveerde vaststelling van geluidshinder, waarvan de provinciale en gemeentelijke diensten in kennis zijn gesteld, de vergunning kan worden herbekeken.

(…)".

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunten van de partijen

4. In het eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 17 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna: milieuvergunningsdecreet), de artikelen 4.5.2.1, 4.5.2.2, en 4.5.3.1 van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna : Vlarem II), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, de materiëlemotiveringsplicht, het motiveringsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

In een eerste onderdeel voert verzoekster aan dat de verwerende partij de vergunning heeft verleend hoewel er een aanzienlijke overschrijding van de geluidsnormen werd vastgesteld, dat de verwerende partij daarenboven geen bijkomende bijzondere voorwaarden ter beperking van de geluidshinder heeft opgelegd en dat de in de aanvraag voorgestelde maatregelen geenszins volstaan om de hinder te verminderen.

Verzoekster acht als richtwaarden waaraan het specifieke geluid in open lucht van de inrichting dient te worden getoetst volgens bijlage 4.5.4 van Vlarem II overdag 45 dB(A), 's avonds 40 dB(A) en 's nachts 35 dB(A) van toepassing. Voorts geldt volgens verzoekster artikel 4.5.3.1, § 2, van Vlarem II.

Die bepaling luidde ten tijde van de bestreden beschikking :

> "LA95,1h van het oorspronkelijke omgevingsgeluid is lager dan de richtwaarden in de gebieden onder 1°, 4°, 6° of 7° van de bijlage 2.2.1 bij dit besluit. In dat geval moet het specifieke geluid in open lucht voortgebracht door de nieuwe inrichting of door het geheel, respectievelijk door het onderdeel van een bestaande inrichting dat het voorwerp van een verandering heeft uitgemaakt, beperkt worden tot het LA95,1h van het oorspronkelijke

omgevingsgeluid enerzijds en tot de in bijlage 4.5.4 bij dit besluit bepaalde richtwaarden verminderd met 5 dB(A) anderzijds".

Aangezien de geluidsemissie te dezen als incidenteel geluid wordt gecatalogeerd, worden de normen conform bijlage 4.5.5 van Vlarem II verhoogd. Met toepassing van artikel 4.5.3.1, § 5, van Vlarem II worden de normen met 5 dB(A) verlaagd, zodat de uiteindelijke richtnormen overdag 55 dB(A), 's avonds 45 dB(A) en 's nachts 40 dB(A) bedragen.

De provinciale geluidsdeskundige weerhoudt na een plaatsbezoek een significante overschrijding van de richtnormen met respectievelijk 8,2 dB(A), 18 dB(A) en 23 dB(A).

Volgens verzoekster had deze vaststelling tot gevolg moeten hebben dat de vergunning werd geweigerd, of dat bijzondere voorwaarden werden opgelegd. Ten slotte gaat de beslissing ook voorbij aan het advies van de Provinciale Milieuvergunningscommissie en aan de door de provinciale geluidsdeskundige gedane vaststellingen inzake geluidshinder.

5. De verwerende partij wijst er op dat tijdens het geluidsonderzoek in de tuin van verzoekster het geblaf van de honden slechts vijfmaal hoorbaar was, en dat een dergelijk incidenteel geluid "dagelijkse kost" is in eender welk woongebied. Zij minimaliseert voorts de geluidshinder en stelt dat de theoretische overschrijding van de normen voor 's avonds en 's nachts met respectievelijk 18 en 23 dB(A) zich niet zal voordoen indien de dieren binnen worden gehouden, gelet op de bouwakoestische isolatie van een woongebouw. Volgens haar zijn met de bestreden beslissing voldoende waarborgen ingebouwd opdat de geluidshinder binnen de perken van het aanvaardbare zou blijven.

6. De tussenkomende partijen verwijzen onder meer naar de rustige aard, de "kindvriendelijkheid" van de dieren en de bouwakoestische isolatie binnen de woning. Het geblaf buiten is volgens hen slechts occasioneel hoorbaar en niet buitensporig.

In hun laatste memorie wijzen de tussenkomende partijen op een incident dat zich na het arrest inzake de schorsing zou hebben voorgedaan, waarbij verzoekster zelf voor geluidsoverlast zou hebben gezorgd.

Beoordeling

7. Artikel 3.1.1 van Vlarem II verklaart in § 1 de algemene milieuvoorwaarden van toepassing op alle ingedeelde inrichtingen.

Artikel 20 van het milieuvergunningsdecreet kent aan de vergunningverlenende overheden de bevoegdheid toe om met het oog op de bescherming van de mens en het leefmilieu bijzondere vergunningsvoorwaarden op te leggen.

Artikel 3.3.0.1 van Vlarem II, geeft nadere uitvoering aan deze decretale bepaling en preciseert in § 2 :

> "De bijzondere vergunningsvoorwaarden vullen de in dit besluit vastgestelde voorwaarden aan, of stellen bijkomende eisen. Ze kunnen slechts in minder strenge zin van dit besluit afwijken wanneer dit uitdrukkelijk in dit reglement is bepaald en in geval van de in de afdelingen 1.2.2 en 1.2.3 bedoelde toelating".

Afdeling 4.5.3 van Vlarem II, dat de algemene milieuvoorwaarden bevat inzake beheersing van geluidshinder, voorziet niet in een mogelijkheid voor het vergunningverlenend bestuur om in minder strenge zin af te wijken.

Artikel 4.5.3.1, § 5, van Vlarem II, bepaalt normen voor het maximaal toegelaten geluid van een inrichting wanneer dit onder meer een incidenteel karakter vertoont.

Uit het bestreden besluit zelf blijkt dat die normen niet worden gerespecteerd.

Indien het bestuur een exploitant de kans zou willen bieden om door een aangepaste wijze van exploiteren de geluidshinder te beperken tot een lager niveau dan reeds werd vastgesteld, is dit slechts mogelijk indien redelijkerwijze blijkt dat er dan geen overschrijding van de algemene milieuvoorwaarden meer zal plaatsvinden.

Te dezen werden er voor de dagperiode geen bijzondere vergunningsvoorwaarden opgelegd die de vastgestelde overschrijdingen zouden kunnen verhelpen. De door het college van burgemeester en schepenen van de stad Dendermonde opgelegde voorwaarde dat de honden 's nachts moeten worden binnengehouden, zonder omschrijving over welke periode het precies gaat, is te vaag om in redelijkheid de overschrijding van de normen tegen te gaan.

Het incident waarvan de tussenkomende partijen in hun laatste memorie gewag maken is, zelfs al mocht het bewezen zijn, juridisch niet relevant voor de beoordeling van de zaak.

Het eerste onderdeel van het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 8 november 2012 waarbij het beroep ingediend tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Dendermonde van 21 mei 2012, waarbij aan Sammy Baert en Brigitte Sabbe een milieuvergunning wordt verleend voor het houden van zestien honden, niet wordt ingewilligd.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. Het Vlaamse Gewest wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 250 euro, elk voor de helft.

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

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Bart Tettelin,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Bart Tettelin	**Eric Brewaeys**