

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 243.821 van 28 februari 2019
in de zaak A. 219.008/VII-39.650.**

In zake : 1. Jean-Pierre HERMANS
 2. Madeleine VANOPPEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Sarah Houben
 kantoor houdend te 3530 Houthalen-Helchteren
 Ringlaan 18, bus 2
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD
VAN LIMBURG
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Inke Dedecker
kantoor houdend te 3500 Hasselt
Spoorwegstraat 105
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomen de partij :
de VZW FC HELSON HELCHTEREN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stef Brugmans
kantoor houdend te 3530 Houthalen-Helchteren
Bergbeemdenstraat 29
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 april 2016, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 3 maart 2016 waarbij de bestuurlijke beroepen ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Houthalen-Helchteren van 14 september 2015, houdende het verlenen van de

milieuvergunning aan de VZW FC Helson Helchteren voor het exploiteren van een feestzaal en een grondwaterwinning voor het besproeien van sportterreinen, gelegen aan de Sportstraat te Houthalen-Helchteren, gedeeltelijk worden ingewilligd en de beroepen beslissing wordt gewijzigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 8 juli 2016. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Rita Van Den Eeckhout heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 februari 2019.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sarah Houben, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Inke Dedecker, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Charlotte Ponchaut, die loco advocaat Stef Brugmans verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Rita Van Den Eeckhout 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. Op 10 juni 2015 dient de tussenkomende partij een milieuvergunningsaanvraag in bij het college van burgemeester en schepenen van haar gemeente voor een grondwaterput om sportterreinen te besproeien en voor het uitbaten van een feestzaal tijdens vrije dagen op een perceel gelegen aan de Sportstraat te Houthalen-Helchteren, kadastraal gekend 4de afd./helc, sectie B, nr. 0792C.

3.2. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Houthalen-Helchteren verleent op 14 september 2015 de gevraagde vergunning.

3.3. Samen met andere omwonenden dienen de verzoekende partijen bestuurlijk beroep in tegen de verleende vergunning.

3.4. De Vlaamse Milieumaatschappij, die in eerste aanleg een negatief advies verleende, tekent op 15 oktober 2015 beroep aan tegen de vergunning voor de (reeds bestaande) grondwaterwinning.

3.5. De volgende adviezen worden ingewonnen:

- Ruimte Vlaanderen verleent een positief advies;
- de afdeling Milieuvergunningen, buitendienst Limburg, verleent een negatief advies onder andere omdat overmatige hinder naar omwonenden niet kan worden uitgesloten:

“[...]

Gelet op de zeer beknopte toelichtingen in het aanvraagdossier; dat er in het dossier nergens aangetoond wordt dat de exploitatie kan voldoen aan de geluidsvoorwaarden van Vlarem; dat in verband met de geluidsproblematiek er een grondige analyse hoort te gebeuren welke gebaseerd kan zijn op metingen opdat geluidsoverlast naar omwonenden voorkomen kan worden;

Overwegende dat de feestzaal niet voldoet aan de milieuvorwaarden opgelegd in afdeling 5.32.2 van Vlarem;

[...]”;

- het (sub)advies van het Agenschap voor Natuur en Bos is gunstig;
- de Provinciale Milieuvergunningscommissie (hierna: PMVC), die de aanvrager (met verweernota) en de verzoekende partijen (allen vertegenwoordigd door hun advocaten) heeft gehoord, besluit:

“[...] dat de inrichting tot op heden niet voldoet aan de bepalingen van Vlarem (wat de rubriek 32.1.1 betreft/geen bewijs dat de inrichting geen overdreven hinder voortbrengt voor de omwonenden) en dat er geen vergunning kan worden verleend voor de gevraagde grondwaterwinning gelet op de argumenten van de AW. [...] Het advies is dus ONGUNSTIG voor de exploitatie en GUNSTIG voor de beroepen”.

3.6. De deputatie van de provincieraad van Limburg willigt op 3 maart 2016 de beroepen gedeeltelijk in. De vergunning voor de uitbating van een feestzaal (tijdens vrije dagen) wordt verleend (rubriek 32.1.1° van de indelingslijst) en de vergunning voor de grondwaterwinning voor de besproeiing van terreinen wordt geweigerd (rubriek 53.8.2° van de indelingslijst).

Dit is de bestreden beslissing.

Zij is in essentie als volgt gemotiveerd:

“Overwegende [...];

Dat beroepers 1 en 2 als beroepsargument aanhalen dat het geenszins de aanvrager is die de inrichting beoogt te exploiteren maar dat de aanvrager de exploitatie door niet verder aangeduide derden beoogt te laten plaatsvinden; dat de exploitant terecht in zijn weerleggingsnota aanhaalt dat de burgerrechtelijke situatie van het eigendomsrecht of het gebruiksrecht niet

langer deel uitmaakt van het aanvraagdossier/-formulier en dit gegeven geen onderdeel meer vormt bij de beoordeling van de milieuvergunningaanvraag; Dat een milieuvergunning verleend wordt aan 'een exploitant' i.c. de vzw FC Helson Helchteren die overeenkomstig de bepalingen van het Milieuvergunningendecreet en Vlarem de milieuvoorwaarden dient na te leven en aansprakelijk is bij niet naleving van voormelde reglementeringen; [...]

Overwegende dat mbt de mogelijke geluidshinder de exploitant dient te voldoen aan de voorwaarden van de afdeling 5.32.2 VLAREM II;

Dat deze bepalingen nu net in Vlarem II ingeschreven zijn teneinde de mogelijke geluidshinder die inherent is aan dergelijke inrichting voor de omwonenden te beperken tot een aanvaardbaar minimum; dat de exploitant erop gewezen wordt dat hij deze bepalingen strikt dient na te leven en/of zich in orde dient te stellen hiermee; dat de exploitant in zijn verweernota stelt bereid te zijn een decibelmeter te plaatsen doch ons college opmerkt dat deze maatregelen zoals opgelegd in de afdelingen 32.1 en 32.2 van Vlarem II geen 'mogelijke te nemen maatregelen zijn' maar wel maatregelen betreffen die de exploitant verplicht is na te leven;

Dat ook gebleken is dat er in eerste aanleg geen enkel bezwaar tijdens het openbaar onderzoek werd ingediend; dat verder geen enkel proces-verbaal van enige geluidshinder wordt bijgebracht door beroepers;

Dat niet vastgesteld werd dat eventuele geluidshinder afkomstig is van de exploitatie van de kantine zelf aangezien in de nabije omgeving van de kantine/feestzaal een sporthal gelegen is die vreemd is aan huidige exploitatie;

Dat niettemin de exploitatie dient te voldoen aan de bepalingen van hoofdstuk 4.5 Vlarem II (omgevingsgeluid); dat in een goed geïsoleerde ruimte de invloed van het geluidsniveau in de inrichting op het omgevingsgeluid eerder beperkt is; dat uit de gegevens in het dossier gebleken is dat de inrichting uitgerust is met 3 dubbele beglazing en er geen directe toegangsdeur tot de feestzaal is maar eerst een inkomsthal; dat ook verwezen wordt naar de indicatieve geluidsmetingen en de onderzoeken uitgevoerd door de experts van Stebo;

Dat ons college dan ook om hogervermelde redenen het bestreden besluit bevestigt wat rubriek 32.1.1 (exploitatie van de feestzaal) betreft en de beroepen wat dit onderdeel betreft niet inwilligt;

Overwegende dat de aanvraag betrekking heeft op een activiteit die voorkomt op de lijst van bijlage II bij de Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieu-effectenbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (zgn. MER-richtlijn); dat de aanvraag valt onder het toepassingsgebied van de Omzendbrief LNE 2011/1-milieueffectbeoordeling en vergunningverlening voor bepaalde projecten ten gevolge van het arrest van het Hof van Justitie van 24 maart 2011 (C-435/09, Europese Commissie tegen België) van 22 juli 2011 (BS 31 augustus 2011);

Overwegende dat de aanvraag werd getoetst aan de selectiecriteria zoals opgenomen in bijlage III bij voormelde MER-richtlijn (overgenomen in bijlage II bij het DABM); dat in het licht van de concrete kenmerken van het project, de concrete plaatselijke omstandigheden en de concrete kenmerken van de potentiële milieueffecten geen aanzienlijke milieueffecten moeten verwacht

worden; dat, gelet op hetgeen voorafgaat alsook hetgeen werd besproken m.b.t. de milieuhygiënische aspecten, kan gesteld worden dat er geen MER moet worden opgemaakt”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunten van de partijen

4. De verzoekende partijen situeren hun belang in de geluidsoverlast en hinder die zij als directe omwonenden ondervinden van de vestiging en exploitatie van de vergunde feestzaal. Zij stellen dat zij hieromtrent klachten hebben ingediend bij de politie en bij de afdeling Milieu-inspectie.

5. De verwerende en de tussenkomenende partij werpen op dat de verzoekende partijen geen belang hebben: de nietigverklaring van de bestreden beslissing zou hen geen voordeel opleveren omdat de inrichting (rubriek 32.1.1° van de indelingslijst) slechts meldingsplichtig is, volgens het vroegere artikel 4, § 2, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning. De exploitant zou dus te allen tijde kunnen exploiteren door eenvoudigweg melding te doen.

Beoordeling

6. Het feit dat de uitbating van een feestzaal een klasse 3-inrichting betreft, waarvoor een meldingsplicht geldt, doet in het huidige geen afbreuk aan het belang van de verzoekende partijen. Voor de inrichting werd immers een vergunningsaanvraag ingediend vanuit de optiek dat zij als klasse 3-onderdeel behoorde tot een inrichting met een klasse 2-onderdeel: namelijk grondwaterwinning. De vergunningsaanvraag voor de exploitatie van een feestzaal werd door het bestuur ingewilligd, zodat die inrichting thans kan worden geëxploiteerd op basis van een vergunning. De verzoekende partijen maken aannemelijk dat zij een nadeel ondervinden door de verleende vergunning, die de exploitatie van een feestzaal toelaat in hun onmiddellijke omgeving, en dat dit

nadeel (geluidshinder) zal verdwijnen indien de beslissing wordt vernietigd. Na een eventuele vernietiging van de vergunning -al dan niet gedeeltelijk- zal de deputatie opnieuw moeten oordelen over de voorgelegde vergunningsaanvraag wat de exploitatie van een feestzaal betreft.

Zelfs indien na een vernietiging de zaak zo zou evolueren dat enkel een melding moet worden gedaan en een aktename zou volstaan, dan nog is het niet uitgesloten dat de overheid daarbij ter beteugeling van de hinder bijzondere voorwaarden oplegt, die in het voordeel van de verzoekende partijen kunnen zijn.

De verzoekende partijen beschikken over het rechtens vereiste belang bij de vernietiging van de vergunning wat de exploitatie van een feestzaal betreft.

De exceptie wordt verworpen.

Ambsthalve exceptie

7. De verzoekende partijen maken niet aannemelijk wat hun belang zou kunnen zijn bij de vernietiging van de weigering van de milieuvergunning voor de grondwaterwinning.

Het beroep is bijgevolg onontvankelijk in zover het de beslissing over de milieuvergunningsaanvraag voor de grondwaterwinning betreft.

V. Onderzoek van het derde middel, tweede onderdeel

Standpunten van de partijen

8. De verzoekende partijen voeren de schending aan van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, “meer bepaald het zorgvuldigheids-

en motiveringsbeginsel zowel wat betreft de formele als de materiële motiveringsplicht”.

Zij betogen dat de verwerende partij gebruik heeft gemaakt van een onvolledig dossier en haar motivering steunt op loutere beweringen, die de eensluidende adviezen niet kunnen weerleggen en die niet worden gestaafd door stukken die tot het administratief dossier behoorden op het ogenblik dat de bestreden beslissing werd genomen.

Het vergunningverlenend bestuur heeft volgens de verzoekende partijen een milieuvergunning afgeleverd “met verwijzing in de motieven naar door de aanvraagster tijdens het hoorrecht naar voor gebrachte door niets gestaafde beweringen alsmede een beweerde ‘verweernota’ welke al dan niet werd neergelegd en bij raadpleging van het administratief dossier er nergens in terug te vinden was”.

Zij vervolgen dat zij na de betekening van de bestreden beslissing hebben moeten vaststellen “dat geen van de vermeende stukken (‘weerleggingsnota’ ‘verweernota’ ‘indicatieve geluidsmetingen en onderzoeken’) uitgevoerd door de experts van Stebo”) deel blijken uit te maken van het administratieve dossier waarop de deputatie beslist heeft.

Daarnaast blijkt het dossier geen enkel objectief gegeven te bevatten ter staving van de motivering omtrent de “goed geïsoleerde ruimte”, waardoor de invloed van het geluidsniveau in de inrichting op het omgevingsgeluid veeleer beperkt is. Bovendien is er ook hinder van aanrijdend verkeer, hetgeen ook invloed heeft op het omgevingsgeluid.

De verzoekende partijen halen hierbij ook de ongunstige adviezen van de PMVC en het departement Leefmilieu, Natuur en Energie aan, waaruit blijkt dat de aanvraag geen elementen bevat die aantonen dat het specifieke

geluid tijdens een fuif of feest binnen de toegelaten grenzen ter hoogte van de nabij gelegen woningen kan blijven.

9. De verwerende partij verwijst naar rechtspraak van de Raad van State luidens dewelke het horen van andere personen en instanties dan de aanvrager facultatief is. Het feit dat niet alle partijen gelijktijdig werden gehoord, vormt dan ook volgens haar geen schending van het hoorrecht. De verweernota maakte volgens haar wel deel uit van het administratief dossier. Zij stelt dat de exploitant dient te voldoen aan de voorwaarden van afdeling 5.32.2 van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (Vlarem II) en dat deze bepalingen precies dienen om geluidshinder te beteugelen.

Het zorgvuldigheidsbeginsel werd niet geschonden door een vergunning af te leveren voor een inrichting die op zich louter meldingsplichtig was.

10. Ook de tussenkomenende partij stelt dat de verweernota deel uitmaakte van het dossier, en dat er geen sprake kan zijn van een onvolledig dossier.

Een schending van het hoorrecht is evenmin voorhanden, aangezien de verzoekende partijen voor de PMVC werden gehoord.

Ten slotte heeft de verwerende partij volgens haar enkel een vergunning bevestigd voor een inrichting die feitelijk zelfs niet vergunningsplichtig is, maar enkel meldingsplichtig.

11. In haar laatste memorie voegt de verwerende partij toe dat zij zich niet heeft laten leiden door vage beloften omtrent het naleven van de Vlaremreglementering, maar heeft overwogen dat die reglementering moet worden nageleefd. De verwijzing in de bestreden beslissing naar “indicatieve

geluidsmetingen en onderzoeken door de experts van Stebo” vormt volgens haar een overtuigend motief, aangezien er wordt gesteld dat “ook” hiernaar verwezen wordt.

Beoordeling

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

Te dezen bestond de essentiële taak van de verwerende partij er onder meer in om met de vereiste zorgvuldigheid en rekening houdend met alle relevante feitelijke omstandigheden, te oordelen of de geluidshinder tot een aanvaardbaar niveau kon worden beperkt.

De deputatie laat zich in haar beslissing om de vergunning toe te kennen leiden door onzekere en twijfelachtige feiten, en vage beloften omtrent het respecteren van de Vlarementreglementering, in het voordeel van de exploitant. Hierbij steunt zij op nieuwe argumentatie in de verweernota van de exploitant, die pas in de laatste fase van de procedure (hoorzitting PMVC) zijn intrede doet, en waarvan de verzoekende partijen geen kennis hadden en die zij niet hebben kunnen bekritisseren, terwijl de bestreden beslissing precies feiten en argumenten uit die verweernota aanhaalt. Verder stoelt de overheid haar motivering ook, precies in navolging van de nota, op “indicatieve geluidsmetingen en onderzoeken uitgevoerd door de experts van Stebo” die niet bij het aanvraagdossier werden gevoegd. Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de motivering feitelijke grondslag mist, laat staan dat de overheid met kennis van zaken kon aannemen dat

“rekening houdend met het voorgaande, er voldoende aanwijzingen zijn om aan te nemen dat de uitvoering van de aangevraagde vergunningsplichtige activiteiten ter plaatse geen overdreven hinder en/of gevaar zullen opleveren voor de buurt en het milieu aldaar [...]”.

Het gebrek aan zorgvuldige feitenvinding klemt des te meer nu de adviezen van zowel de afdeling Milieuvergunningen, buitendienst Limburg, als de PMVC ongunstig zijn, in het bijzonder wegens de geluidsproblematiek en het gebrek aan informatie om de mate van hinder te kunnen inschatten. Hierbij wijst de afdeling Milieuvergunningen bovendien op de “zeer beknopte toelichtingen in het aanvraagdossier” en stelt zij vast dat “er in het dossier nergens aangetoond wordt dat de exploitatie kan voldoen aan de geluidsvoorwaarden van Vlarem; dat in verband met de geluidsproblematiek er een grondige analyse hoort te gebeuren welke gebaseerd kan zijn op metingen opdat geluidsoverlast naar omwonenden voorkomen kan worden; [...] dat de feestzaal niet voldoet aan de milieuvoorwaarden opgelegd in afdeling 5.32.2 van Vlarem [...]”. De PMVC stelt eveneens vast dat de inrichting “tot op heden niet voldoet aan de bepalingen van Vlarem (wat de rubriek 32.1.1 betreft/geen bewijs dat de inrichting geen overdreven hinder voortbrengt voor de omwonenden)” maar komt, hoewel ook zij kennis heeft genomen van de argumenten van de verzoekende partijen en de verweernota van de exploitant op de hoorzitting, tot een andere conclusie dan de deputatie.

De eenzijdige klemtoon in de memorie van antwoord en de memorie van de tussenkommende partij op het formeel horen van de beroepsindieners gaat voorbij aan de essentie van het tweede onderdeel van het middel, namelijk het onvoldoende in rechte en feite onderbouwd zijn van de bestreden beslissing, gelet op de “stukken” waarop zij steunt, in relatie tot een onzorgvuldig onderzoek, waarbij de verzoekende partijen het hen procedureel gewaarborgde inspraakrecht miskend zagen.

De opmerking in de laatste memorie van de verwerende partij als zou het gebruik van het woord “ook” voldoende zijn om de verwijzing in de bestreden beslissing naar “indicatieve geluidsmetingen en onderzoeken uitgevoerd door de experts van Stebo” een overtoollig motief te noemen, overtuigt niet.

Het tweede onderdeel van het derde middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 3 maart 2016 waarbij de bestuurlijke beroepen ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Houthalen-Helchteren van 14 september 2015, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de VZW FC Helson Helchteren voor het exploiteren van een feestzaal en een grondwaterwinning voor het besproeien van sportterreinen, gelegen aan de Sportstraat te Houthalen-Helchteren, gedeeltelijk worden ingewilligd en de beroepen beslissing wordt gewijzigd, in zoverre dit besluit betrekking heeft op de uitbating van de feestzaal aan de Sportstraat te Houthalen-Helchteren.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

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

3. Het Vlaamse Gewest wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partijen.

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

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

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys