

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 244.361 van 2 mei 2019
in de zaak A. 220.676/VII-39.829.**

In zake : Maria JANSSENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Thomas Eyskens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomen de partij :
de BVBA FINGO-FREDERICKX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Mertens
kantoor houdend te 3580 Beringen
Paalsesteenweg 81
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 9 november 2016, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 7 september 2016 waarbij het bestuurlijk beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 3 maart 2016, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de BVBA Fingo-Frederickx voor het verder exploiteren en veranderen van een

inrichting voor de productie van betonelementen, gelegen aan de Schuttersveldstraat 11 te Scherpenheuvel-Zichem, ongegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 237.394 van 16 februari 2017 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing ingewilligd.

De verwerende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 29 november 2018.

Staatsraad Patricia De Somere heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Philippe Geysens, die loco advocaat Thomas Eyskens verschijnt voor verzoekster, advocaat Veerle Huysman, die loco advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Philippe Dreesen, die loco advocaat Wim Mertens verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

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

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

III. Feiten

3. De feiten zijn weergegeven in het arrest nr. 237.394 van 16 februari 2017. Er wordt naar verwezen.

IV. Onderzoek van het eerste onderdeel van het eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In het eerste onderdeel van het eerste middel voert verzoekster de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet), de artikelen 30*bis*, § 1, eerste lid, en 52, 3°, b), van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna: Vlarem I), het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht:

“Doordat, [...], de minister van oordeel is dat de milieuvergunningsaanvraag wat betreft de disciplines geluid en buffering kan worden goedgekeurd.

Terwijl, de minister de tijdens het administratief beroep geformuleerde bezwaren op een concrete wijze in de besluitvorming moet betrekken en er niet mee kan volstaan de overwegingen van de deputatie zonder meer over te nemen.

En terwijl, de minister de administratieve beroepsgrievens op een zorgvuldige wijze moet onderzoeken, de aanvraag moet toetsen aan de geldende geluidsnormen en de vergunning moet weigeren wanneer dit niet mogelijk blijkt te zijn, daarbij uiteraard steunend op de recentste resultaten van eigen onderzoek.

En terwijl, de minister de administratieve beroepsgrief die concreet

betrekking heeft op een door de deputatie opgelegde bijzondere vergunningsvoorwaarde inzake de exploitatie-uren en de sluiting van de bedrijfspoorst resp. de beoordeling van de groenbuffer, aan een zorgvuldig onderzoek moet onderwerpen, zoals op afdoende en uitdrukkelijke wijze moet blijken uit het besluit”.

In de toelichting bij het middel stelt verzoekster dat de verwerende partij manifest heeft verzuimd om de opgeworpen beroepsargumenten op grond van een eigen feitencontrole en oordeelvorming te beantwoorden, wat niet verenigbaar kan worden geacht met de elementaire vereisten van het legaliteits- en opportuniteitsonderzoek waartoe zij in het kader van de administratieve beroepsprocedure gehouden is en dat zulks inzonderheid het geval is voor de geluidsproblematiek en het groenscherm.

Met betrekking tot de geluidsproblematiek wijst verzoekster naar een verslag van de afdeling Milieu-inspectie van 26 mei 2016 waarin wordt vastgesteld dat de inwerkingstelling van de triltafels een overschrijding van de geluidsnorm met 10 dB meebrengt. Op grond daarvan adviseert de afdeling Milieu-inspectie om een bijkomende geluidsstudie uit te voeren en de nodige stappen te ondernemen om “deftige akoestische isolatie te voorzien”. Volgens verzoekster getuigt het van kennelijke onredelijkheid en onzorgvuldigheid om dit verslag niet bij de besluitvorming over de milieuvergunningsaanvraag te betrekken, temeer “daar de strekking daarvan haaks staat op de minimaliserende overwegingen die de minister omtrent de geluidsproblematiek maakt”. Voormeld inspectieverslag spreekt voorts tegen dat de geluidsmilderende maatregelen die uitgevoerd werden “na” het akoestisch onderzoek van 2005 aan de geluidsproblematiek hebben verholpen. Verzoekster concludeert dat uit de bestreden beslissing niet blijkt dat de verleende vergunning voorwaarden bevat die garanderen dat er geen geluidshinder zal optreden.

Wat betreft de bijzondere voorwaarde die oplegt dat alle activiteiten in de productiehal met gesloten poorten moeten gebeuren, merkt verzoekster op dat de exploitatie feitelijk niet met gesloten poorten gebeurt. Ook wijst zij erop dat volgens de exploitant de noodzaak bestaat om de rustversturende werkzaamheden reeds vanaf 6.00 uur te laten aanvangen. Deze in eerste aanleg opgelegde voorwaarde zou dan ook niet worden nageleefd. In dit verband stelt verzoekster dat het “kennelijk onredelijk [is] dat een bijzondere vergunningsvoorwaarde wordt opgelegd waarvan men weet dat deze niet nageleefd wordt, omdat de vergunningsvoorwaarde door de uitbater naar eigen zeggen niet nageleefd kan worden en omdat de administratieve beroeper ook aanvoert dat zij in de feiten niet nageleefd wordt”. Ten slotte is de verwerende partij eraan voorbijgegaan dat de slechte toestand van de verharding de geluidsoverlast verhoogt en dat binnen een straal van 100 meter rond de perceelsgrenzen een tiental woningen gelegen zijn.

5. De verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat zij, om aan de formelemotiveringsplicht te voldoen, niet afzonderlijk moet antwoorden op elk beroepsargument, dat verzoekster in haar beroepschrift niets heeft aangevoerd omtrent geluidshinder, dat dergelijke hinder wel aan bod komt in een ander beroepschrift van een particulier maar dat verzoekster “deze beroepsgrievens ingesteld door een derde niet zelf mag aanvullen in haar verzoekschrift en niet verkeerdelijk als haar eigen beroepsgrievens naar voor mag schuiven” en dat zij dan ook een exceptie op grond van het beginsel “*fraus omnia corrumpit*” opwerpt. Op zijn minst moet worden vastgesteld dat verzoekster geen belang heeft bij de vaststelling dat de beroepsgrief van een andere persoon niet werd beantwoord.

Over de grond van de zaak zet de verwerende partij uiteen dat de bestreden beslissing afdoende werd gemotiveerd, dat uit die motivering kan worden afgeleid waarom zij van oordeel is dat de te verwachten geluidshinder tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt, dat de naleving van de opgelegde exploitatievoorwaarden een zaak is van toezicht en niet van de wettigheid van de aangevochten milieuvergunning, dat de beweerde overtredingen van de

vergunningsvoorwaarden overigens niet worden ondersteund door het administratief dossier, dat in de bestreden beslissing niet wordt geponeerd dat er geen geluidshinder meer zal zijn maar wel dat “deze niet bovenmatig is en voldoet aan de in Vlarem II opgelegde grenzen”, dat het niet aan verzoekster noch aan de Raad van State toekomt om te beoordelen of, rekening houdend met de concrete gegevens van de zaak, de geluidshinder binnen aanvaardbare perken blijft, dat de zorgvuldigheidsplicht niet wordt geschonden doordat “de milieuvergunning op grond van een voorgaand inspectieverslag niet zou geweigerd zijn” en, ten slotte, dat, aangezien een vergunning wordt verleend voor de toekomst het niet naleven van de voorwaarden in het verleden “geen rol speelt”.

6. De tussenkommende partij stelt, onder verwijzing naar de motivering van de bestreden beslissing en naar de aan de milieuvergunning verbonden bijzondere voorwaarden, dat genoegzaam blijkt dat de verwerende partij aandacht heeft besteed aan het aspect geluidshinder, dat het gegeven dat de motivering van de bestreden beslissing en deze van de in eerste aanleg genomen beslissing gelijklopend zouden zijn, niet de onwettigheid impliceert van de in beroep genomen beslissing over de vergunningsaanvraag, dat in hoofde van de verwerende partij niet de rechtsplicht bestaat om verslagen van de afdeling Milieu-inspectie “opgesteld in het kader van het handhavingscontentieux” bij de beoordeling van milieuvergunningsaanvragen te betrekken, dat verzoekster ook niet aantoont dat de verwerende partij op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing kennis had van het verslag in kwestie, dat verzoekster zich beperkt tot “het louter tegenspreken van de zorgvuldigheid van de plaatsbezoeken op 8 april 2011, 20 juni 2013 en 20 mei 2016 door een adviesverlener van de afdeling Milieuvergunningen”, dat de motiveringsplicht niet zover reikt dat “in de motivering zou moeten worden verduidelijkt op welke wijze, op welke plaats en op welke tijdstippen de metingen werden doorgevoerd”, dat in het inspectieverslag van 26 mei 2016 niet staat te lezen dat geen geluidsmilderende maatregelen werden uitgevoerd, dat evenmin wordt aangetoond dat dergelijke maatregelen al voor de meting van 2005 zouden zijn geïmplementeerd, dat de naleving van de opgelegde bijzondere voorwaarden onder de controle valt van de toezichthouder en

niet van de vergunningverlenende overheid, dat de toepasselijke Vlare-normen wel degelijk worden gerespecteerd indien wordt geëxploiteerd met gesloten poorten, en dat rustversturende activiteiten zijn verboden vóór 7 uur, zodat de verwerende partij “de aanvraag, in al [zijn] facetten (inclusief de verharding), zorgvuldig in kaart [heeft] gebracht vooraleer de vergunning werd bevestigd”.

7. In de laatste memorie benadrukt de verwerende partij dat uit het inspectieverslag van 13 juni 2016 niet kan worden afgeleid of de milieuvergunningsvoorwaarden, zoals opgelegd in de beslissing van de deputatie, werden nageleefd, zodat de verwerende partij dit verslag niet kon meenemen in haar beoordeling of de bijzondere voorwaarden werkelijk een aanvaardbare hinder tot gevolg hebben. Het vermeend niet naleven van de voorwaarden kadert in de handhaving van de milieuvergunning en speelt geen rol bij de beoordeling van een hernieuwing van een milieuvergunning. Bovendien heeft de afdeling Milieu-inspectie de verwerende partij nooit ingelicht vooraleer de bestreden beslissing is genomen en geldt er geen ongeschreven regel dat zij een formele vraag dient te richten aan de afdeling Milieu-inspectie om na te gaan of reeds verslagen werden opgesteld.

Voorts benadrukt de verwerende partij dat in de bestreden beslissing uitvoerig wordt gemotiveerd dat, ondanks het verzoek van de exploitant om het laden en lossen vanaf 6 uur te starten, als bijzondere vergunningsvoorwaarde werd opgelegd dat rustversturende werkzaamheden tussen 19 uur en 7 uur verboden zijn en er geen laad- en losactiviteiten in deze periode mogen worden uitgevoerd. Het naleven van de algemene, sectorale en bijzondere exploitatievoorwaarden is een zaak van toezicht en niet van wettigheid van een milieuvergunning, en bovendien blijkt uit het dossier allerm minst dat er voor 7 uur zou worden geladen en gelost.

Beoordeling

8. Verzoekster is in haar beroepschrift van 13 april 2016 wel degelijk ingegaan op de geluidsproblematiek, zodat de door de verwerende partij opgeworpen exceptie feitelijke grondslag mist. Overigens rust op de verwerende partij de zelfstandige plicht om te onderzoeken of de geluidshinder door het opleggen van passende vergunningsvoorwaarden tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt.

De exceptie wordt verworpen.

9. Bij de beoordeling van een milieuvergunningsaanvraag is de vergunningverlenende overheid ertoe gehouden om, rekening houdend met alle concrete gegevens van de zaak en de erbij betrokken uiteenlopende belangen, de hinder en de risico's voor de mens en het leefmilieu te onderzoeken en, op grond van de precieze bevindingen van dat onderzoek, de passende eindconclusies te trekken. Artikel 30*bis*, § 1, eerste lid, van Vlarem I bepaalt dat een vergunning kan worden verleend wanneer deze voorwaarden bevat welke garanderen dat de inrichting voldoet aan de eisen die door dit reglement en titel II van Vlarem zijn gesteld en dat de vergunning wordt geweigerd wanneer dat niet het geval is.

De aan de vergunningverlenende overheid toegewezen beoordelingsbevoegdheid impliceert onder meer dat onderzocht moet worden of de ongemakken, inherent aan de voorgenomen exploitatie, de perken van de normale hinder niet te buiten gaan. Daarbij moet de overheid uitgaan van gegevens die op het ogenblik van de beslissing over de vergunningsaanvraag een voldoende hoge graad van zekerheid vertonen. Aangezien de leefmilieuregelgeving in de eerste plaats bestaat ter bescherming van de mens en het leefmilieu, kan een vergunning niet worden verleend zonder een voldoende, voorafgaandelijk, inzicht in de milieueffecten en de beheersing ervan.

10. Blijkens het besluitvormingsproces dat tot de bestreden beslissing heeft geleid, is er onder meer sprake van een fundamentele geluidshinderproblematiek voor de in de omgeving gelegen woningen.

Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij haar oordeel betreffende de aanvaardbaarheid van de geluidshinder in hoofdzaak steunt op een “vroeger akoestisch onderzoek van 15 september 2005” dat tijdens de dag ter hoogte van meetpunt 1 geen overschrijdingen liet noteren maar ter hoogte van meetpunt 2 (Mannenbergh 249) overschrijdingen van 3,9 tot 8,4 dB(A), op de vaststellingen dat “de belangrijkste geluidsproducerende installaties binnen zijn geplaatst”, dat intussen verscheidene geluidshinderbeperkende maatregelen werden genomen zoals “een geïsoleerde poort, snelheidsbeperking op het terrein van 20 km/u, aanbrengen van aangepaste trillatten uit kunststof op alle machines, fijnere afstelling van de trilmotoren, stille heftrucks”, dat als bijzondere vergunningsvoorwaarde wordt opgelegd dat “alle activiteiten in de productiehal met gesloten poorten moeten gebeuren” en “rustverstorende werkzaamheden tussen 19 uur en 7 uur verboden zijn” en dat “tijdens plaatsbezoeken op 8 april 2011, 20 juni 2013 en 20 mei 2016 door een adviesverlener van de afdeling Milieuvergunningen er gedurende de productieactiviteiten van het bedrijf geen geluidshinder, afkomstig van de inrichting, kon waargenomen worden ter hoogte van de dichtstbijgelegen woning”. De verwerende partij leidt uit deze vorige vaststellingen af dat kan worden aangenomen dat “de emissiegrenswaarden inzake geluid kunnen gerespecteerd worden door het bedrijf”.

11. In het akoestisch onderzoek van 15 september 2005, dat klaarblijkelijk een element uit de motivering van het bestreden besluit vormt, is sprake van een geluidsoverschrijding van 3,9 tot 8,4 dB(A) ter hoogte van de woning van verzoekster.

In het verslag van 13 juni 2016 komt de afdeling Milieu-inspectie op basis van de resultaten van een geluidsmeting, uitgevoerd op

26 mei 2016, (nogmaals) tot de conclusie dat de toepasselijke richtwaarde voor het specifiek geluid van de inrichting (als gevolg van de triltafels) met 10 dB wordt overschreden. De afdeling Milieu-inspectie beveelt aan dat een bijkomende geluidsstudie wordt uitgevoerd door het bedrijf en de nodige stappen worden genomen om “een deftige akoestische isolatie” te voorzien. Het zorgvuldigheidsbeginsel vereist dat de verwerende partij, zeker in het licht van de lange voorgeschiedenis, op grond van werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld, onderzoekt of de geluidshinder tot een aanvaardbaar niveau beperkt blijft en zij kan zich bijgevolg niet beroepen op onwetendheid omtrent geluidsmetingen die door haar eigen administratie werden uitgevoerd. Zij kan zich voor haar beoordeling niet enkel steunen op de plaatsbezoeken uitgevoerd door de afdeling Milieuvergunningen in 2011, 2013 en 2016 tijdens dewelke geen geluidshinder kon worden waargenomen ter hoogte van de dichtstbijgelegen woning omdat “het verkeerslawaaï van de dichtbijgelegen Mannenberg [...] overheersend was”.

De reeds bij besluit van 3 maart 2016 opgelegde bijzondere exploitatievoorwaarden waar de verwerende partij naar verwijst, leiden niet tot een ander inzicht. Het verbod op het uitvoeren van rustversturende activiteiten vóór 7 uur, is een ondoelmatige maatregel ter beperking van de geluidshinder die na aanvang van de productie-activiteiten wordt teweeggebracht. Voorts mag worden aangenomen, zoals de verwerende partij zelf betoogt, dat de exploitant de milieuvergunningsvoorwaarden naleeft en bijgevolg dat de opgesomde geluidshinderbeperkende maatregelen en de naleving van de verplichting om met gesloten poorten te werken, de resultaten van de op 26 mei 2016 uitgevoerde geluidsmeting mee hebben beïnvloed en er als het ware in verrekend zitten.

De verwerende partij maakt bijgevolg niet aannemelijk, met de krachtens artikel 30*bis*, § 1, eerste lid, van Vlarem I vereiste stellige zekerheid, dat deze maatregelen de geluidsniveaus zullen minderen zodat de geluidshinder tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt.

12. Het eerste middel, eerste onderdeel, is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 7 september 2016 waarbij het bestuurlijk beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 3 maart 2016, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de BVBA Fingo-Frederickx voor het verder exploiteren en veranderen van een inrichting voor de productie van betonelementen, gelegen aan de Schuttersveldstraat 11 te Scherpenheuvel-Zichem, ongegrond wordt verklaard.

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

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro verschuldigd aan verzoekster.

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 twee mei 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