

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 244.493 van 16 mei 2019
in de zaak A. 218.791/VII-39.642.**

In zake : de BVBA UYTTERHOEVEN DIRK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Koen Van Wynsberge
kantoor houdend te 9860 Oosterzele
Kwaadbeek 47A
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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 21 maart 2016, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 13 januari 2016 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 27 februari 2014, houdende wijziging en aanvulling van de bijzondere voorwaarden, opgelegd in de vergunningsbesluiten van 9 oktober 2008 en 31 oktober 2012 voor de exploitatie van een tuinbouwbedrijf, gelegen aan de Hoogstraat 60 te Sint-Katelijne-Waver, gegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 236.017 van 6 oktober 2016 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

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

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

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 december 2018.

Staatsraad Patricia De Somere heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Koen Van Wynsberge, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Samuel Mens, die loco advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een met dit arrest andersluidend 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. De verzoekende partij exploiteert een glastuinbouwbedrijf aan de Hoogstraat 60 te Sint-Katelijne-Waver. Daartoe wordt een milieuvergunning verleend op 25 maart 2004, geldig voor 20 jaar.

3.2. Op 9 oktober 2008 verkrijgt de verzoekende partij een milieuvergunning voor de uitbreiding van de inrichting met een warmtekrachtkoppeling (hierna: WKK) bestaande uit een gasmotor met een nominaal vermogen van 1.958 kW en een bijkomende generator met een elektrisch vermogen van 2.070 kW. Aan deze vergunning is een bijzondere voorwaarde verbonden waarin wordt gesteld dat de exploitant aan de algemene geluidsnormen voor nieuwe inrichtingen moet voldoen en dat binnen een termijn van zes maanden na de ingebruikname van de WKK-installatie geluidsmetingen moeten worden uitgevoerd door een erkend geluidsdeskundige.

3.3. De deputatie van de provincieraad van Antwerpen verleent op 31 oktober 2012 een milieuvergunning voor de uitbreiding van de inrichting met een tweede WKK-installatie. Ook deze vergunning gaat gepaard met het opleggen van bijzondere voorwaarden die luiden:

- “- De nieuwe WKK dient in een binnenomkasting geplaatst te worden die het geluid reduceert naar maximaal 70 dB(A) op 1 meter van de wanden van de omkasting.
- De nieuwe en de vergunde WKK worden in een nieuw op te richten loods geplaatst die voldoende akoestisch is geïsoleerd zodat eventuele overdracht van het geluid naar de omgeving tot een minimum wordt beperkt (ook voor de lage frequenties).
- De exploitant plaatst een geluidsdemper op de in- en uitlaat, zodat het geluidsdrukkniveau maximaal 70 dB(A) bedraagt op 1 meter afstand.
- Binnen een termijn van 6 maanden na het in gebruik stellen van de nieuwe WKK-installatie dient de exploitant een akoestische controlemeting te laten

uitvoeren ter hoogte van de dichtstbijzijnde woningen door een erkend deskundige in de discipline geluid. De meetwaarden dienen te voldoen aan de richtwaarden voor agrarische gebieden (gebied 5bis° in bijlage 2.2.1 en 4.5.4 van Vlarem II) voor alle woningen in de omgeving. De toetsing aan deze richtwaarden gebeurt conform hoofdstukken 2.2 en 4.5 van Vlarem II en hun bijlagen, met inbegrip van eventuele correcties voor tonaliteit, nieuwe inrichtingen e.d. Dit rapport dient in 4-voud overgemaakt te worden aan de vergunningverlenende overheid, die dit ter evaluatie overmaakt aan de AMV en ter informatie aan de AMI en het schepencollege”.

Deze uitbreiding is (nog) niet gerealiseerd.

3.4. Op 25 oktober 2013 dient de afdeling Milieu-inspectie, op grond van artikel 45 van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna: Vlarem I), bij de deputatie van de provincieraad van Antwerpen een verzoek in om de geldende bijzondere vergunningsvoorwaarden te wijzigen en aan te vullen. Als reden wordt verwezen naar klachten over geluidshinder sinds de ingebruikname van de WKK die een lage bromtoon zou veroorzaken.

3.5. Bij besluit van 27 februari 2014 wijzigt en vult de deputatie van de provincieraad van Antwerpen de bijzondere vergunningsvoorwaarden aan, als volgt:

“De WKK-installatie mag tussen 24u en 6u enkel in werking zijn indien het specifieke geluid van de installatie voldoet aan de richtwaarde voor agrarisch gebied tijdens de nachtperiode (cfr. bijlage 4.5.4 van Vlarem II) verminderd met 5 dB(A), zijnde 30 dB(A). Indien het specifiek geluid van de installatie hier niet aan kan voldoen, legt de exploitant zijn installatie stil tussen 24u en 6u of worden er bijkomende saneringsmaatregelen uitgevoerd”.

Blijkens een brief van de deputatie van 22 april 2014 “om mogelijke wijzigingen in de wetgeving te ondervangen” wordt deze bijzondere vergunningsvoorwaarde waarin wordt verwezen naar de specifieke waarde, bij besluit van 22 april 2014 aangepast door enkel te verwijzen naar de toepasselijke regelgeving, als volgt:

“De WKK-installatie mag tussen 24u en 6u enkel in werking zijn indien het specifieke geluid van de installatie voldoet aan de richtwaarde voor nieuwe installaties in agrarisch gebied tijdens de nachtperiode (cfr. artikel 4.5.3.1 van Vlarem II). Indien het specifiek geluid van de installatie hier niet aan kan voldoen, legt de exploitant zijn installatie stil tussen 24u en 6u of worden er bijkomende saneringsmaatregelen uitgevoerd”.

3.6. Tegen deze beslissing stelt een omwonende, die zegt hinder te ondervinden van de WKK-installatie, beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister. Hij vraagt de bijzondere voorwaarden zodanig te herformuleren dat de impact van de exploitatie op de omgeving beperkt wordt tot een aanvaardbaar niveau en de geldende milieunormen worden gerespecteerd.

3.7. De verzoekende partij dient in het kader van deze procedure op 22 juli 2014 een verweernota in. De afdeling Milieuvergunningen adviseert op 22 juli 2014 om het ontvankelijk bevonden beroep gegrond te verklaren en de vergunningsvoorwaarden te wijzigen.

3.8. Met het thans bestreden besluit van 13 januari 2016 verklaart de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw het beroep gegrond. De beroepen beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 27 februari 2014 wordt als volgt gewijzigd:

“in artikel 1, van het bestreden besluit wordt de aanvulling met volgende bijzondere voorwaarde ‘De WKK-installatie mag tussen 24u en 6u enkel in werking zijn indien het specifiek geluid van de installatie voldoet aan de richtwaarde voor agrarische gebieden tijdens de nachtperiode (cfr. bijlage 4.5.4, van Vlarem II). Indien het specifiek geluid van de installatie hier niet aan kan voldoen, legt de exploitant zijn installatie stil tussen 24u en 6u of worden er bijkomende saneringsmaatregelen uitgevoerd’ vervangen door:

- ‘1. het specifiek geluid afkomstig van de WKK-installatie en bijhorende CO₂-ventilatoren wordt ter hoogte van de nabijgelegen woningen beperkt tot 40, 35 en 30 dB(A) voor respectievelijk de dag-, avond- en nachtperiode;
2. de deuren die toegang geven tot de overkoepelende loods, moeten te allen tijde gesloten zijn;
3. binnen een termijn van 6 maanden na ondertekening van onderhavig ministerieel besluit stelt het bedrijf in overleg met een erkend deskundige in de discipline geluid en trillingen een saneringsplan op

en maakt dit ter goedkeuring over aan de afdeling Milieu-Inspectie en ter kennisgeving aan de afdeling Milieuvergunningen. Het saneringsplan bevat een beschrijving van de mogelijkheden tot verbetering van de situatie van de CO₂-ventilatoren en de WKK-installatie en van de concrete maatregelen die moeten getroffen worden om te voldoen aan de normen voor specifiek geluid zoals opgelegd in punt 1 en om te voldoen aan onderstaande geluidsdrumniveaus per tertsband in de nabijgelegen woningen:

Frequentie (HZ)	20	25	31,5	40	650	63	80	100	125
Referentiecurve (dB)	74	62	55	46	39	33	27	22	17,5

De beoordeling van deze referentiecurve en de bijhorende meetvoorschriften moet gebeuren volgens de voorschriften van de Nederlandse NSG-richtlijn laagfrequent geluid (als bijlage gehecht aan het ministerieel besluit). Het saneringsplan bevat de uitvoeringstermijnen van de concrete maatregelen. In het saneringsplan moet rekening worden gehouden met de metingen en inzichten uit de reeds uitgevoerde studies inzake de geluidshinder.

Binnen een termijn van 18 maanden na ondertekening van onderhavig ministerieel besluit moet dit saneringsplan in overleg met de erkend deskundige in de discipline geluid en trillingen volledig geïmplementeerd zijn.

Binnen een termijn van 3 maanden na de sanering moet een controlemeting uitgevoerd worden door een erkend deskundige in de discipline geluid en trillingen om aan te tonen dat voldaan wordt aan de referentiecurve opgelegd in de bijzondere voorwaarden”.

Wat betreft de beperking van de geluidshinder tot een aanvaardbaar niveau, wordt gemotiveerd als volgt:

“Overwegende dat wegens aanhoudende klachten over geluidshinder de toezichthoudende overheid op 25 oktober 2013 een verzoek tot wijziging van de opgelegde voorwaarden in de lopende vergunningen heeft ingediend bij de deputatie van de provincie Antwerpen; dat de toezichthouder hiervoor sedert 20 september 2013 (ingevolge de inwerkingtreding van de wijziging aan artikel 45 §1, 6° Vlarem I) gemachtigd is; dat het beroep wordt ingediend door een omwonende en betrekking heeft op de door de deputatie slechts gedeeltelijk weerhouden wijziging van de vergunningsvoorwaarden;

[...]

Overwegende dat in de milieuvergunning van 9 oktober 2008 een eerste WKK werd vergund (type gasmotor met een nominaal vermogen van 1.958 kW en een bijhorende generator met een elektrisch vermogen van 2.070 kW); dat in deze vergunning een bijzondere voorwaarde werd opgelegd omtrent de toetsing aan de geluidsnormen conform gebied 2° (gebieden op minder dan 500 m van industriegebieden) in bijlage 2.2.1 van titel II van het VLAREM; dat de

bewoners van een nabijgelegen woning op circa 110 meter van de WKK sindsdien hinder ondervinden van specifiek en laagfrequent geluid; dat op 31 oktober 2012 een vergunning werd verleend voor een tweede WKK; dat in deze vergunning, gelet op de bestaande klachten, een aantal bijkomende bijzondere voorwaarden werden opgelegd waarbij onder andere werd bepaald dat de richtwaarden van agrarische gebieden (gebied 5bis° van bijlage 2.2.1 van titel II van het VLAREM) van toepassing zijn; [...]

[...]

Overwegende dat controlemetingen uitgevoerd door de afdeling Milieu-inspectie en een erkend geluidsdeskundige overschrijdingen van de normen voor agrarische gebieden aantonen; dat de exploitant werd aangemaand om in samenspraak met een erkend deskundige een saneringsplan op te stellen; dat de afdeling Milieu-inspectie op 30 september 2013 van de exploitant een brief heeft ontvangen waarin wordt gesteld dat de milieuvergunningsvoorwaarden opgelegd in het besluit van 31 oktober 2012 niet van toepassing zijn gelet op het feit dat de tweede WKK nog niet werd geplaatst; dat er derhalve wel kan worden voldaan aan de geldende normen voor gebieden op minder dan 500 meter van industriegebied; dat de exploitant dit standpunt aangrijpt om verdere sanering uit te stellen;

Overwegende dat de afdeling Milieu-inspectie op 25 oktober 2013 een aanvraag tot wijziging van milieuvergunningsvoorwaarden via de procedure omschreven in artikel 45 van titel I van het VLAREM heeft ingediend bij de deputatie van de provincie Antwerpen; dat in het bestreden besluit van 27 februari 2014 de voorgestelde wijzigingen slechts gedeeltelijk worden weerhouden; [...]

[...]

Overwegende dat volgens bijlage 4.5.4 van titel II van het VLAREM ter hoogte van de beroepsindiener de richtwaarde voor het specifiek geluid respectievelijk 50 dB(A) voor de dag en 45 dB(A) voor de avond en nacht bedragen (gebied op minder dan 500 meter van industrieterrein); dat dit dusdanig ook zo werd opgelegd in het besluit van 9 oktober 2008; dat het specifiek geluid van de eerste WKK als nieuwe inrichting bijgevolg moet voldoen aan 45, 40 en 40 dB(A); dat uit herhaaldelijke geluidsmetingen van de afdeling Milieu-inspectie tijdens de nacht blijkt dat het achtergrondgeluid bij non-activiteit van de WKK ter hoogte van de beroeper zich, al naargelang de windrichting, situeert tussen 22 en 27 dB(A);

Overwegende dat aanvankelijk (periode 2010) door de afdeling Milieu-inspectie overschrijdingen tot 5 dB(A) ten opzichte van de geldende nachtelijke norm van 40 dB(A) werden opgemeten; dat vanaf eind oktober 2011 een scherm van containers werd geplaatst waardoor de WKK-loods achter de containers verborgen zit; dat de relevante waarde ter hoogte van de woning van de beroeper daalt met 3 tot 5 dB(A); dat na de plaatsing van een tweede loods rondom de eerste loods een controlemeting wordt uitgevoerd; dat, omwille van tonaliteit op de tertsband van 125 Hz, het specifiek geluid 35,7 dB(A) bedraagt, wat niet langer een overschrijding is van de geldende nachtelijke norm van 40 dB(A); dat omwille van tonaliteit afkomstig van de CO₂-ventilatoren op 650 Hz de geluidsimmissie overdag 44 dB(A) bedraagt; dat ook hier wordt voldaan aan de geldende norm voor overdag van 45 dB(A);

Overwegende dat het industriegebied waarvan sprake is op het gewestplan op circa 300 meter van de beroepsindieners gelegen is; dat het industrieterrein slechts een kleine oppervlakte van circa 1,3 hectare beslaat, dat werd ingekleurd ter regularisatie van een kleinschalig bedrijf; dat dit bedrijf geen luidruchtige activiteiten ontplooit, wat werd bevestigd door geluidsmetingen van de afdeling Milieu-inspectie; dat het bedrijf zowel tijdens de nacht als tijdens het weekend niet werkzaam is;

Overwegende dat de WKK (24/24 uur) en de CO₂-ventilatoren (overdag) zowel op werkdagen als in het weekend werkzaam zijn; dat de omwonende bijgevolg continu wordt blootgesteld aan geluidsimmissie; dat zowel de WKK als de CO₂-ventilatoren een sterk tonaal geluid produceren; dat tonaal geluid als extra hinderlijk wordt ervaren vermits een toon wordt geproduceerd die boven het normale geluid uitsteekt; dat dit heeft geleid tot diverse klachten zoals stress, hoge bloeddruk, slapeloze nachten en een drukkend gevoel op hoofd, borst en oren; dat de beroepsindieners meermaals de huisarts en een neus-, keel- en orenspecialist heeft geraadpleegd die de gevolgen van de klachten objectief hebben vastgesteld;

Overwegende dat omwille van het continue karakter van de geluidsbron, de vele klachten en het lage omgevingsgeluid de normen voor gebieden op minder dan 500 meter van industrieterrein te soepel zijn om de hinder afkomstig van de inrichting tot een aanvaardbaar niveau te beperken; dat het bijgevolg noodzakelijk is om de geluidsimmissie ter hoogte van de woning van de beroeper gelegen in agrarisch gebied te toetsen aan de overeenkomstige geluidnormen voor nieuwe inrichtingen, zijnde 40, 35 en 30 dB(A) voor respectievelijk de dag-, avond- en nachtperiode; dat dit als een bijzondere voorwaarde wordt opgelegd;

Overwegende dat laagfrequent geluid zich bevindt in het voor mensen laagst hoorbare frequentiegebied tussen 1 en 125 Hz; dat laagfrequent geluid kan veroorzaakt worden door onder andere industriële installaties of verkeer; dat een beperkt gedeelte van de bevolking hinder ondervindt van de aanwezigheid van dit geluid; dat de hinderbeleving, vooral tijdens de nacht, vaak ernstige vormen aanneemt met psychologische en fysiologische klachten als gevolg; dat sinds de ingebruikname van de WKK de beroepsindieners klaagt over aanhoudende hinder ten gevolge van een bromtoon; dat deze bromtoon een nefaste invloed heeft op zijn gezondheid en levenskwaliteit onder de vorm van stress en slapeloosheid; dat de beroepsindieners meermaals de huisarts en een neus-, keel- en orenspecialist heeft geraadpleegd die de gevolgen van de klachten objectief hebben vastgesteld;

Overwegende dat bij gebrek aan Vlaamse regelgeving rond laagfrequent geluid en trillingshinder kan gekeken worden naar wetgeving in de omringende landen Nederland en Duitsland als toetsingskader;

Overwegende dat zowel de Nederlandse NSG-richtlijn laagfrequent geluid en de Duitse DIN 45680 worden gebruikt om een klacht te objectiveren in het laagfrequent gebied van 20 tot 125 Hz; dat de NSG-richtlijn uitgebreid onderbouwd is en de gehoordrempel gebruikt zoals vastgesteld in ISO-normering; dat de gehoordrempel werd gebruikt vermits de luidheid bij laagfrequent geluid sneller toeneemt met het geluidsniveau dan bij gewoon geluid en aldus hinder kan ontstaan bij kleine overschrijdingen van de

gehoordrempel; dat zodra het laagfrequent geluid hoorbaar is, hinder kan ontstaan;

Overwegende dat wanneer het geluid afkomstig is van tertsbanden boven 125 Hz de relatie tussen overschrijdingen van de gehoordrempel en de hinder minder eenduidig is; dat het bijgevolg is aangeraden om alleen tussen 20 en 125 Hz de gehoordrempel gelijk te stellen aan de hindergrens; dat laagfrequent geluid onder de grens van de NSG-referentiecurve door 90% van de gevoeligste bevolkingsgroep, namelijk personen tussen 50 en 60 jaar, niet wordt gehoord; dat bijgevolg nog slechts 10% van deze bevolkingsgroep in staat is een geluid (net) beneden deze curve te horen; dat in onderstaande tabel de NSG-richtlijn wordt weergegeven:

Frequentie (Hz)	20	25	31,5	40	650	63	80	100	125
Referentiecurve (dB)	74	62	55	46	39	33	27	22	17,5

Overwegende dat naar aanleiding van de klachten de afdeling Milieu-inspectie de opdracht gaf. tot het opstellen van een akoestisch onderzoek met focus op laagfrequent geluid; dat dit onderzoek werd uitgevoerd door erkend deskundigen in de discipline ‘geluid en trillingen’ en op 28 oktober 2010 werd afgerond;

Overwegende dat om na te gaan of het laagfrequent geluid wordt veroorzaakt door trillingsoverdracht via de bodem, er trillingsmetingen werden uitgevoerd aan de sokkel van de WKK-installatie en de dorpel van de beroepers; dat werd besloten dat de gemeten trillingsniveaus op beide posities voldoende laag waren om trillingsoverdracht via de bodem uit te sluiten; dat het laagfrequent geluid in de woning dus eerder te wijten is aan luchtgeluidsoverdracht;

Overwegende dat in onderstaande tabel het geluidsklimaat op 2 posities in de woning worden vergeleken met de Nederlandse NSG-referentiecurve (90%) voor laagfrequent geluid; dat er overschrijdingen werden vastgesteld op de tertsbanden 100, 125, 160 en 200 Hz; dat in het studierapport werd besloten dat de overschrijdingen van de Nederlandse NSG-richtlijn voor laagfrequent geluid binnen de woning afkomstig is van de WKK en kan aanleiding geven tot geluidsoverlast;

HZ	20	25	31	40	50	63	80	100	125	160	200
positie 1 in de woning	42,1	30,8	25,7	31,0	29,9	28,4	26,2	25,4	27,1	11,3	10,5
positie 2 in de woning	34,6	41,5	31,2	25,7	34,5	26,3	26,5	22,4	20,5	20,9	15,7
Referentiecurve NSG	74	62	55	46	39	33	27	22	17,5	13,5	10
1 (verschil met NSG curve)	-31,9	-31,2	-29,3	-15,0	-9,1	-4,6	-0,8	3,4	9,6	-2,2	0,5
2 (verschil met NSG curve)	-39,4	-20,5	-23,8	-20,3	-4,5	-6,7	-0,5	0,4	3,0	7,4	5,7

Overwegende dat in bovenvermelde studie ook de belangrijkste deelbronnen van laagfrequent geluid werden opgespoord; dat werd besloten dat uitstraling door de omkastingswanden van de WKK (noord en dak), de afblaas van de hoogspanningscabine en de aanzuigkap van de luchtaanzuiging de belangrijkste bronnen zijn; dat, voor het reduceren van het laagfrequent geluid, 2 saneringsmaatregelen werden uitgewerkt, zijnde de plaatsing van een

geluidswand tussen de WKK en de woning en een ‘doos om doos’ omkasting; dat werd besloten dat de golflengtes van het laagfrequent geluid te groot zijn waardoor het plaatsen van een geluidswand nauwelijks effect heeft; dat een bijkomende extra omkasting met tussenschakeldemping rondom de gehele eerste omkadering wel een oplossing kan bieden; dat deze extra omkasting zeer goed moet afgedicht worden zodat geen geluidsslekken (bijvoorbeeld ter hoogte van de in- en uitlaat van de WKK) kunnen ontstaan; dat hierdoor de temperatuur in de tweede omkasting weliswaar hoog kan oplopen waardoor een verluchtingsruimte aan de zuidzijde (weg van de woningen) moet voorzien worden;

Overwegende dat de exploitant in samenwerking met een erkend deskundige een tweede loods heeft gebouwd rondom de eerste omkasting; dat in deze loods eventueel ook de tweede, reeds vergunde WKK, zal geplaatst worden; dat deze constructie echter de beperking kent dat de in- en uitlaat van de WKK nog boven het dak uitsteekt; dat door de afdeling Milieu-inspectie en de beroeper meermaals werd vastgesteld dat de deur van de loods open staat; dat het echter noodzakelijk is om de deur te allen tijde te sluiten om zo geen geluidsslek te creëren; dat dit als een bijzondere voorwaarde wordt opgelegd;

Overwegende dat ook door de afdeling Milieu-inspectie verschillende metingen werden uitgevoerd; dat deze metingen voornamelijk plaatsvonden op de 1/3 octaaf tertsbanden 50 en 125 Hz; dat in onderstaande tabel een overzicht is weergegeven:

Datum	Buiten de woning		Datum	Binnen de woning	
	50 Hz	125 Hz		50 Hz	125 Hz
25/09/2011	48,2 dB	49,7 dB	28/11/2011	27,8 dB	35,6 dB
13/03/2012	43,3 dB	47,8 dB	17/01/2012	31,3 dB	28,9 dB
31/03/2013	43,4 dB	42,5 dB	31/03/2013	32,7 dB	25,2 dB
WKK niet in werking					
14/03/2012	34,4 dB	23,2 dB		26,5 dB	13,5 dB

Overwegende dat de tweede loods die werd gebouwd tussen de metingen van het voorjaar van 2012 en 2013, een duidelijke reductie in de 125 Hz tertsband teweeg brengt; dat desondanks ook uit deze metingen kan besloten worden dat de Nederlandse NSG-richtlijn (39 dB bij 50 Hz en 17,5 dB bij 125 Hz) in de woning nog steeds wordt overschreden met 7,7 dB voor wat betreft de 125 Hz tertsband; dat door de afdeling Milieu-inspectie wordt besloten dat extra maatregelen noodzakelijk zijn om de vastgestelde hinder te beperken;

Overwegende dat uit contact met erkende deskundigen blijkt dat door het plaatsen van reactieve dempers (dempers op maat gemaakt voor het filteren van specifieke tertsbanden) op de geluidsslekken (bijvoorbeeld op de in- en uitlaat van de WKK) nog een reductie van circa 10 dB kan bekomen worden; dat uit de geluidsmetingen van de afdeling Milieu-inspectie en de erkende deskundigen blijkt dat deze reductie volstaat om te voldoen aan de Nederlandse NSG-richtlijn; dat een saneringsplan met een reductie tot aan de NSG-referentiecurve als een bijzondere voorwaarde wordt opgelegd”.

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van “art. 5.43.1.3. van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne [hierna: Vlarem II], van het gelijkheidsbeginsel zoals vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van de formele motiveringsplicht zoals vervat in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen [hierna: motiveringswet] en in artikel 17 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning [hierna: milieuvergunningsdecreet] en van de beginselen van behoorlijk bestuur, met name het zorgvuldigheidsbeginsel”.

In een eerste onderdeel voert de verzoekende partij onder meer aan dat Vlarem II in specifieke geluidsnormen voorziet van toepassing op inrichtingen voor warmtekrachttoepassing wanneer die gelegen zijn in agrarisch gebied. Deze specifieke richtwaarden voor geluid zijn geregeld in artikel 5.43.1.3 van Vlarem II en vormen een afwijking van de algemene geluidsnormen in agrarisch gebied vermeld in artikel 4.5.3.1, § 1 en § 3, van Vlarem II en artikel 4.5.5.1, § 1, van Vlarem II en de daarin vermelde richtwaarden van bijlage 2.2.1 bij Vlarem I en bijlage 4.5.4 bij Vlarem II. Hierdoor wordt 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, in agrarisch gebied, als vermeld in punt 10° van bijlage 4.5.4, beperkt tot de richtwaarden, vermeld in bijlage 4.5.4, 10°, in plaats van de richtwaarden, vermeld in bijlage 4.5.4, 10°, verminderd met 5 dB(A). Deze bepaling is van toepassing sinds 4 oktober 2014, terwijl de huidige bestreden beslissing deze soepele regeling voor WKK's op geen enkele wijze heeft

betrokken in de motivering. Integendeel, de thans bestreden beslissing legt met de naleving van een geluidsnorm van 40, 35 en 30 dB(A) voor respectievelijk de dag-, avond-, en nachtperiode, terwijl artikel 5.43.1.3 van Vlarem II voorziet in de geluidsnorm van 45, 40 en 35 dBA voor respectievelijk de dag-, avond-, en nachtperiode, een beduidend strengere vergunningsvoorwaarde op. Door zonder meer andere richtwaarden voor geluid op te leggen dan deze vermeld in artikel 5.43.1.3 van Vlarem II schendt de bestreden beslissing voormelde bepaling.

In een tweede onderdeel stelt de verzoekende partij dat de bestreden beslissing op dit punt bovendien geen enkele motivering bevat waaruit zou kunnen worden afgeleid om welke redenen er *in casu* zou moeten worden afgeweken van de versoepelde regeling van artikel 5.43.1.3 van Vlarem II voor WKK's. Er is in de bestreden beslissing een loutere overname gedaan van de beoordeling en motieven zoals gemaakt en opgenomen in het advies van de afdeling Milieuvergunningen van 22 juli 2014. In dit advies werd echter op geen enkele manier aandacht besteed aan de bepaling van artikel 5.43.1.3 van Vlarem II, al was het maar omdat de betreffende bepaling nog niet van kracht was op het ogenblik van het verlenen van het betreffende advies door de afdeling Milieuvergunningen. De motivering vertoont op dit punt volgens de verzoekende partij een hiaat en schendt om die reden de formelemotiveringsplicht. Door thans bij het nemen van de bestreden beslissing de meest recente en onbetwistbaar relevante geluidsnorm opgenomen in artikel 5.43.1.3 van Vlarem II niet te betrekken in het besluitvormingsproces met betrekking tot de aanpassing van de geluidsnormen in het kader van een beroep tegen de aan de verzoekende partij opgelegde milieuvergunningsvoorwaarden, en deze geluidsnorm volledig over het hoofd te zien, heeft de verwerende partij haar beoordeling niet gebaseerd op basis van een afweging van alle relevante en pertinente feitelijke en juridische aspecten die het dossier beheersen en heeft de verwerende partij niet gehandeld zoals het een zorgvuldig handelende overheid betaamt. Er is zodoende volgens de verzoekende partij ook duidelijk sprake van een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur.

5. In haar memorie van antwoord betoogt de verwerende partij, wat het eerste onderdeel betreft, dat artikel 20 van het milieuvergunningsdecreet aan de overheid de mogelijkheid geeft om algemene, sectorale en bijzondere voorwaarden op te leggen bij het verlenen van een milieuvergunning. Het is eigen aan de bijzondere voorwaarden dat zij op geïndividualiseerde wijze kunnen worden opgelegd en niet in een wettelijke, decretale of reglementaire bepaling moeten zijn opgenomen. De bestreden beslissing kadert binnen een aanpassing van een bijzondere voorwaarde uit de reeds verleende milieuvergunningen van 9 oktober 2008 en 31 oktober 2012, die reeds definitief zijn en niet meer kunnen worden gewijzigd, inbegrepen de reeds opgelegde algemene, sectorale en bijzondere voorwaarden. De aanvraag van de afdeling Milieu-inspectie Antwerpen krachtens artikel 45 van Vlarem I beperkt zich dan ook tot het opleggen van een aanvullende bijzondere voorwaarde inzake geluidshinder en de schrapping van een reeds bestaande bijzondere voorwaarde inzake geluid. Uit deze bepaling kan echter geen bijzondere motiveringplicht worden afgeleid die stelt dat de vergunningverlenende overheid omtrent iedere sectorale en algemene voorwaarde afzonderlijk dient te motiveren. Hoe dan ook is er geen schending van artikel 5.43.1.3 van Vlarem II doordat in de bestreden beslissing een strengere bijzondere voorwaarde werd opgelegd dan hetgeen bepaald wordt in de sectorale voorwaarden uit Vlarem II en meer specifiek artikel 5.43.1.3 van Vlarem II, aangezien het voldoen aan de geluidsnormen in Vlarem II slechts een minimumvereiste is en de verwerende partij, in toepassing van artikel 3.3.0.1 van Vlarem II, strengere bijzondere voorwaarden kan opleggen. Immers door strengere geluidsnormen op te leggen worden tevens de normen uit artikel 5.43.1.3 van Vlarem II nageleefd. De argumentatie van de verzoekende partij zoals uiteengezet in haar verzoekschrift miskent de appreciatiebevoegdheid in hoofde van de verwerende partij bij de beoordeling van de geluidshinder. Er wordt enkel vereist dat de verwerende partij motiveert waarom de regels uit Vlarem II niet volstaan, waaraan *in casu* is voldaan.

Met betrekking tot het tweede onderdeel benadrukt de verwerende partij dat zij kan afwijken van de (minimum)normen uit Vlarem II, mits zij hieromtrent op afdoende wijze motiveert. In de bestreden beslissing wordt

op voldoende wijze uiteengezet waarom de specifieke geluidsnormen zoals omschreven in de bijzondere voorwaarde, werden opgelegd. Er kan hierbij verwezen worden naar de motivering in zijn geheel van de bestreden beslissing. De bijzondere omstandigheden werden bijgevolg op afdoende wijze uiteengezet in de bestreden beslissing. De formelemotiveringsplicht vereist evenwel niet dat op gedetailleerde wijze de verschillende sectorale voorwaarden worden overlopen, waarvan dan dus wordt afgeweken. Dit geldt des te meer in het kader van een procedure krachtens artikel 45 van Vlarem I, waarbij niet over de totale milieuvergunningsaanvraag diende te worden geoordeeld. Evenmin kan dit een schending vormen van het zorgvuldigheidsbeginsel. De zorgvuldigheidsplicht houdt niet in dat de verwerende partij een uiteenzetting dient te houden inzake alle sectorale voorwaarden die geluidsnormen opleggen en eventuele recente ontwikkelingen. Het is voldoende dat de verwerende partij op een gemotiveerde wijze uiteenzet hoe zij tot de door haar opgelegde bijzondere voorwaarde is kunnen komen. Het tweede onderdeel van het eerste middel is volgens haar niet gegrond.

Beoordeling

6. Uit de formele motieven van de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij, bij het opleggen van de eerste bijzondere voorwaarde van een geluidsbepierking “tot 40, 35 en 30 dB (A) voor respectievelijk de dag-, avond- en nachtperiode”, heeft gesteund op de minimale richtwaarde voor het specifieke geluid in open lucht voortgebracht door een nieuwe inrichting in agrarisch gebied, bepaald in artikel 4.5.3.1 van Vlarem II (dit is de in bijlage 4.5.4, 10°, bij Vlarem II bepaalde richtwaarde verminderd met 5 dB(A)).

In afwijking van deze bepaling geldt evenwel een minder strenge richtwaarde voor inrichtingen in warmtekrachttoepassing gelegen in agrarisch gebied, overeenkomstig artikel 5.43.1.3 van Vlarem II, ingevoegd bij besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014. Deze regeling wordt verantwoord doordat nieuwe installaties in agrarisch gebied verplicht worden hun geluidsniveau te

beperken tot onder de milieukwaliteitsnorm die geldt in woongebied wat “niet wenselijk [is] voor investeringen in milieuvriendelijke of hernieuwbare energieproductie (in het bijzonder WKK’s en vergistingsinstallaties), aangezien de inplanting hiervan in het gedrang zou komen” terwijl zij “een belangrijke rol [spelen] in het behalen van de Vlaamse klimaat- en energiedoelstellingen” (zie Verslag aan de Koning, Belgisch Staatsblad 24 september 2014, p. 74819).

Met de verzoekende partij wordt vastgesteld dat in de bestreden beslissing met deze minder strenge richtwaarde voor WKK’s gelegen in agrarisch gebied geen rekening wordt gehouden. Hoewel de vergunningverlenende overheid, wanneer er bijzondere omstandigheden bestaan waarin zij kan besluiten dat de algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne onvoldoende bescherming bieden, strengere normen als bijzondere voorwaarde mag opleggen, dient in het licht van het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel de correcte minimale richtwaarde als uitgangspunt te worden gehanteerd. Bij het aanpassen van de bijzondere exploitatievoorwaarde gesteld in de milieuvergunning van 9 oktober 2008 kon de verwerende partij bijgevolg niet zonder meer abstractie maken van de intussen in werking getreden minder strenge sectorale milieuvoorwaarde. De omstandigheid dat de reeds eerder opgelegde algemene, sectorale en bijzondere milieuvoorwaarden definitief zijn geworden, doet daar geen afbreuk aan.

Het middel is gegrond.

Aangezien niet valt uit te sluiten dat de verwerende partij naar aanleiding van haar heroverweging van de eerste bijzondere exploitatievoorwaarde zou overgaan tot een andere beoordeling van de overige bijzondere exploitatievoorwaarden, leidt de gegrondheid van dit middel tot de vernietiging van de bestreden beslissing in haar geheel.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 13 januari 2016 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 27 februari 2014, houdende wijziging en aanvulling van de bijzondere voorwaarden, opgelegd in de vergunningsbesluiten van 9 oktober 2008 en 31 oktober 2012 voor de exploitatie van een tuinbouwbedrijf, gelegen aan de Hoogstraat 60 te Sint-Katelijne-Waver, gegrond 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 de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zestien 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