

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 250.941 van 17 juni 2021
in de zaak A. 224.839/VII-40.239**

In zake : de GEMEENTE HECHTEL-EKSEL
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Tom Swerts
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Antwerpsesteenweg 16-18
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Filip Vincke
 kantoor houdend te 9600 Ronse
 Grote Markt 33
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 maart 2018, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 15 januari 2018 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 19 juli 2017, houdende weigering van vergunning aan de bvba Eierfarm Van Eijk voor het vroegtijdig hernieuwen en veranderen van een legkippenbedrijf gelegen aan de Heidebloemstraat nr. 12 te Hechtel-Eksel, gegrond wordt verklaard en de vergunning onder voorwaarden wordt verleend.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Adjunct-auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 mei 2021.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Lennart Nijs, die *loco* advocaat Tom Swerts verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Filip Vincke, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Benny De Sutter 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. De BVBA Eierfarm Van Eijk baat aan de Heidebloemstraat 12 in Hechtel-Eksel een legkippenbedrijf uit voor 59.640 legkippen. Zij beschikt hiervoor over een milieuvergunning van 20 oktober 2010, voor een termijn die verstrijkt op 20 oktober 2030. Deze vergunning werd bij beslissing van 4 mei 2011 door de minister in graad van administratief beroep aan enkele bijzondere voorwaarden onderworpen en bevestigd.

De exploitatie betreft een inrichting van klasse I en ligt op een terrein kadastraal gekend als afdeling 1, sectie B, nrs. 126N, 127M en 127N. Deze percelen zijn volgens het gewestplan “Neerpelt-Bree”, goedgekeurd bij koninklijk

besluit van 22 maart 1978, gelegen in agrarisch gebied, deels met overdruk reservatiegebied.

3.2. Op 21 februari 2017 dient de BVBA Eierfarm Van Eijk bij de deputatie van de provincieraad van Limburg een aanvraag in tot vroegtijdige hernieuwing en verandering van de betrokken inrichting.

De exploitant wenst het bedrijf uit te breiden door het bijbouwen van een identieke stal als de bestaande, waardoor het aantal legkippen wordt verdubbeld tot 119.280. De aanvraag omvat voorts de toevoeging van een noodstroomgroep, de uitbreiding van de opslag van eieren, de uitbreiding van mazoutopslag en het regulariseren van een grondwaterwinning.

Er wordt een milieueffectenrapport (hierna: MER) opgemaakt.

3.3. Over de aanvraag wordt een openbaar onderzoek gehouden van 5 april 2017 tot 5 mei 2017. Er worden 23 schriftelijke bezwaren ingediend.

3.4. Op 12 mei 2017 adviseert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Hechtel-Eksel ongunstig over de gevraagde uitbreiding. Het advies is gunstig wat betreft de hernieuwing van de bestaande vergunning.

De afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en Projecten (hierna: de afdeling GOP), en de afdeling Milieuvergunningen, geeft op 19 mei 2017 een voorwaardelijk gunstig advies.

De Vlaamse Milieumaatschappij, afdeling Operationeel Waterbeheer, buitendienst Hasselt, adviseert gunstig op 31 mei 2017.

Op 6 juni 2017 geeft de provinciale milieuvergunnings-commissie een unaniem gunstig advies.

3.5. Op 19 juli 2017 weigert de deputatie van de provincieraad van Limburg de gevraagde vergunning.

Tegen deze weigeringsbeslissing stelt de exploitant bij de bevoegde Vlaamse minister een bestuurlijk beroep in.

3.6. De nodige adviezen worden opnieuw ingewonnen:

- gunstig advies van de afdeling GOP (Milieueffectrapportage) van het departement Omgeving van 15 september 2017;
- gunstig advies van de afdeling Operationeel Waterbeheer van de Vlaamse Milieumaatschappij van 12 oktober 2017;
- voorwaardelijk gunstig advies van de afdeling GOP (Milieuvergunningen) van het departement Omgeving van 18 oktober 2017;
- gunstig advies van de afdeling GOP (Ruimte) van het departement Omgeving van 20 oktober 2017;
- voorwaardelijk gunstig advies van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie van 24 oktober 2017.

3.7. Bij besluit van 15 januari 2018 heft de minister de beroepen beslissing op en verleent zij de vergunning onder voorwaarden.

Dit is de bestreden beslissing, die onder meer als volgt luidt:

“Overwegende dat er geluidshinder kan veroorzaakt worden door de volgende activiteiten op de inrichting: ventilatoren, laden en lossen op het terrein en transportactiviteiten;

Overwegende dat in de stallen verschillende ventilatoren aanwezig zijn met een geluidsvermogensniveau van 93 dB(A); dat deze worden beoordeeld als continue bronnen; dat voor het vullen van de voedersilo's (compressor en laadklep) wordt gebruik gemaakt van getallen volgens het richtlijnenboek landbouwdieren, vullen voedersilo: 111 dB(A) en laadklep: 115 dB(A); dat deze activiteiten worden beschouwd als incidenteel geluid; Overwegende dat het bedrijf is gelegen in agrarisch gebied; dat op korte afstand (ongeveer 100 meter) van het bedrijf de Noord-Zuidverbinding (N74) is gelegen, wat een significante invloed heeft op het heersende geluidsklimaat; dat de inrichting eveneens is gelegen onder de aanvliegroute van Kleine Brogel, van waaruit meerdere keren per week oefenvluchten gehouden worden; dat overeenkomstig het richtlijnenboek landbouwdieren het achtergrondgeluidsniveau wordt ingeschat op 55

dB(A) overdag, 50 dB(A) 's avonds en 45 dB(A) 's nachts; dat wat betreft de continue bronnen, zowel in de huidige als de gewenste situatie, overschrijdingen van de norm worden gemodelleerd; dat in de gewenste situatie met milderende maatregelen (twee stofbakken met uitstoothoogte van 8 meter) de normen wel gerespecteerd worden;

Overwegende dat voor wat betreft de incidentele bronnen er een overschrijding van de norm is door het vullen van de voedersilo's ter hoogte van de dichtstbijzijnde woning in de drie beoordelingsperiodes; dat het voeder zoveel mogelijk overdag geleverd moet worden, wat momenteel ook het geval is; dat er ook voor de laadklep een overschrijding is in de drie beoordelingsperiodes ter hoogte van deze woning; dat aangezien de dieren gedurende twee jaar op het bedrijf blijven, deze activiteit zeer weinig voorkomt; dat er wordt gewerkt met laadkleppen op rubber zodanig dat de mogelijke hinder door geluid minimaal zal zijn; dat het laden en lossen van de kippen zal voorzien worden aan de achterkant of tussen de stallen; dat dit verder verwijderd is van de meest nabij gelegen woningen aan de voorkant van de inrichting en eenzelfde effect heeft als een geluidsmuur, aangezien de stallen het geluid afschermen van de woningen;

Overwegende dat het vullen van de voedersilo's alleen wordt toegestaan tijdens de dagperiode (tussen 7u en 19u) en het laden en lossen van de dieren tijdens de dag- en avondperiode (tussen 7u en 22u); dat dit wordt opgelegd in een bijzondere voorwaarde."

IV. Procesbevoegdheid

Standpunt van de verwerende partij

4. In haar memorie van antwoord formuleert de verwerende partij een "voorbehoud" voor de ontvankelijkheid van het beroep omdat de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Hechtel-Eksel om in rechte te treden niet bij het verzoekschrift is gevoegd, en ook de machtiging van de gemeenteraad dient te worden voorgelegd.

Beoordeling

5. Los van de vraag of voormeld "voorbehoud" als een exceptie kan worden beschouwd, stelt de Raad vast dat de verzoekende partij bij haar memorie van wederantwoord het besluit voegt van het college van burgemeester en schepenen van 9 maart 2018 waarbij opdracht wordt gegeven tot het instellen van een annulatieberoep.

Waar de verwerende partij nog opwerpt dat ook de machtiging van de gemeenteraad dient te worden voorgelegd, merkt de Raad van State op dat het vroegere artikel 270 van de nieuwe gemeentewet werd opgeheven, en dat artikel 193 van het gemeentedecreet van 15 juli 2005 geen machtiging van de gemeenteraad vereist.

V. Onderzoek van het derde middel

Standpunten van de partijen

6. De verzoekende partij roept in het derde middel de schending in van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), van artikel 17 van het milieuvergunningsdecreet, artikel 30bis van Vlarem I, en van de materiële motiveringsplicht, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij betoogt dat in het MER uitdrukkelijk wordt gesteld dat de inrichting in de huidige situatie reeds significante geluidshinder teweegbrengt. Zowel aangaande de continue bronnen als de incidentele bronnen worden duidelijke overschrijdingen van de norm erkend. In de bestreden beslissing wordt als bijzondere voorwaarde opgelegd dat het vullen van de voedersilo's en het laden en lossen van dieren is toegestaan tussen respectievelijk 7 uur en 19 uur en 7 uur en 22 uur. Het bestreden besluit motiveert niet waarom de niet-naleving van de norm wordt toegestaan. Volgens de verzoekende partij is het kennelijk onredelijk om, gelet op de vastgestelde overschrijding van de norm, in een dermate ruim tijds kader te voorzien, dat niet eens wordt beperkt door restricties voor zon- of feestdagen. Bovendien wordt het geluid van het laden en lossen van dieren toegestaan louter omwille van het feit dat deze activiteit zeer weinig voorkomt. Nergens in het bestreden besluit wordt evenwel opgelegd hoe vaak deze activiteit mag voorkomen, zodat hierover geen zekerheid wordt verschaft. Noch het gebruik van laadkleppen op rubber, noch het gegeven dat het laden en lossen moet gebeuren aan de achterkant van de inrichting of tussen de stallen, werd als bijzondere voorwaarde bij het bestreden besluit opgenomen. Verder bepaalt noch

het bestreden besluit, noch het MER, welke impact uitgaat van de milderende maatregelen.

7. De verwerende partij stelt hier tegenover dat niet kan worden verwezen naar de richtwaarden van bijlage 4.5.4 bij Vlarem II aangezien deze niet van toepassing zijn op incidenteel geluid. Aan de twee bronnen van incidenteel geluid afkomstig van de inrichting wordt volgens haar tegemoet gekomen door op te leggen dat de silo's overdag moeten worden gevuld en dat de laadkleppen op rubbers rusten om het geluid te dempen en het laden en lossen moet plaatsvinden aan de achterzijde van het gebouw. De overschrijdingen zijn bovendien uiterst klein tot verwaarloosbaar. Wat betreft het geluid afkomstig van de laadklep wijst de verwerende partij erop dat dit geluid slechts eenmaal om de twee jaar voorkomt en dus dermate zeldzaam is dat het niet eens in de motivering omtrent de milieuvergunning thuishoort. De desbetreffende geluiden vallen bovendien onder het toepassingsgebied van bijlage 2.2.4.1, onder punt 3, van Vlarem II, zodat er afwijkende drempelwaarden voor konden worden aangenomen. Er kan dan ook in redelijkheid worden aangenomen dat deze occasionele geluiden geen overlast zouden veroorzaken, temeer er bijzondere voorwaarden aan worden gekoppeld.

8. In haar laatste memorie doet de verwerende partij uitdrukkelijk afstand van de exceptie van gebrek aan belang bij het middel.

Zij voegt toe dat de exploitatie vergund is tot 2030, dat de incidentele geluiden "sowieso" zullen bestaan, los van een uitbreiding, en dat zij meer een kwestie van handhaving zijn dan van vergunning, en op zichzelf geen reden kunnen zijn om de uitbreiding te weigeren. De verwerende partij stelt in vraag dat de ene bijkomende silo die bij de vier bestaande silo's komt, een probleem kan vormen. Zij reduceert het probleem rond de laadklep tot een "futiele geluidsproblematiek", waarover nog op geen enkel ogenblik enige klacht is geweest. Ten slotte wijst de verwerende partij nog op arrest nr. 249.667 van de Raad van State van 1 februari 2021, waarin de Raad oordeelde dat het bij het verlenen van een milieuvergunning volstaat dat de voor de hand liggende probleempunten en de bezwaren die in de loop van het openbaar onderzoek en in

eventuele administratieve beroepen worden aangebracht, worden onderzocht en gemotiveerd.

Beoordeling

9. De opmerking van de verwerende partij als zou de exploitatie nog vergund zijn tot 2030 gaat voorbij aan het gegeven dat de vergunning onder meer betrekking heeft op een hernieuwing voor onbepaalde duur van de vergunning en maakt daarmee abstractie van de draagwijdte van de bestreden beslissing.

10. Luidens artikel 17, eerste lid, van het milieuvergunningsdecreet moet de beslissing over de vergunningsaanvraag met redenen omkleed zijn.

Artikel 30bis, § 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 Vlarem II zijn gesteld en dat de vergunning wordt geweigerd wanneer dat niet het geval is.

De milieuvergunningsplicht, afgeleid uit het milieuvergunningsdecreet en de uitvoeringsbesluiten ervan, is er niet op gericht elke vorm van hinder volledig uit te sluiten. Dit kan niet worden afgeleid uit artikel 30bis, § 1, van Vlarem I. De beoordelingsbevoegdheid over een aanvraag voor een milieuvergunning impliceert dat de vergunningverlenende overheid, 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 onderzoekt en de passende eindconclusies trekt. De vergunningverlenende overheid heeft dan ook tot plicht te onderzoeken of de exploitatie waarvoor de vergunning wordt gevraagd de te verwachten hinder binnen de wettelijk aanvaardbaar te achten grenzen zal kunnen beperken. Uit de motivering van de beslissingen die ter zake worden genomen moet dan ook blijken dat de overheid dit onderzoek op adequate wijze heeft uitgevoerd.

In de bestreden beslissing wordt een overschrijding van de geluidsnorm vastgesteld ingevolge het vullen van de voedersilo's ter hoogte van de dichtstbijzijnde woning en dit in de drie beoordelingsperiodes. Er wordt gesteld dat “het voeder [daarom] zoveel mogelijk overdag geleverd moet worden” en als bijzondere voorwaarde wordt dan ook opgelegd dat de silo's enkel overdag, tussen 7 uur en 19 uur, mogen worden gevuld. Die voorwaarde biedt weliswaar enerzijds de zekerheid dat de normen niet zullen worden overschreden gedurende de avond en de nacht, maar er valt, anderzijds, niet in te zien hoe daarmee wordt verzekerd dat de inrichting ook overdag zal voldoen aan de normen die door Vlarem I en II zijn vastgesteld. Bijgevolg diende de vergunning, overeenkomstig artikel 30bis, § 1, eerste lid, van Vlarem I, te worden geweigerd.

Ook voor het gebruik van de laadklep wordt een overschrijding van de geluidsnorm in de drie beoordelingsperiodes erkend. In de bestreden beslissing wordt overwogen dat “aangezien de dieren gedurende twee jaar op het bedrijf blijven, deze activiteit zeer weinig voorkomt; dat er wordt gewerkt met laadkleppen op rubber zodanig dat de mogelijke hinder door geluid minimaal zal zijn; dat het laden en lossen van de kippen zal voorzien worden aan de achterkant of tussen de stallen; dat dit verder verwijderd is van de meest nabijgelegen woningen aan de voorkant van de inrichting en eenzelfde effect heeft als een geluidsmuur, aangezien de stallen het geluid afschermen van de woningen”. Voorts wordt in een bijzondere voorwaarde opgelegd dat “het laden en lossen van de dieren tijdens de dag- en avond-periode (tussen 7u en 22u)” moet plaatsvinden. Uit deze voorgestelde milderende maatregelen en bijzondere voorwaarde kan evenwel niet met zekerheid worden afgeleid dat de geldende geluidsnormen bij het gebruik van de laadklep voor het laden en lossen van de dieren kunnen worden nageleefd. De concrete impact van deze maatregelen wordt immers nergens besproken.

De repliek van de verwerende partij dat overdag “de bewoners niet thuis zijn en de overschrijding amper 2,4 dB(A) bedraagt” en dat de “overschrijdingen [...] uiterst klein tot verwaarloosbaar [zijn], en voor wat de laadklep betreft [...] [het geluid] dermate zeldzaam [is] dat het zelfs niet thuishoort

in een motivering omtrent een milieuvergunning” doet te dezen niet anders besluiten.

De verwijzing naar bijlage 2.2.4.1 bij Vlarem II is evenmin dienstig. Die bijlage heeft immers betrekking op geluidsbelastingsindicatoren gehanteerd in geluidsbelastingkaarten, die moeten worden opgesteld door de bevoegde autoriteiten en instanties.

De opmerking in de laatste memorie van de verwerende partij dat het bij het verlenen van een milieuvergunning volstaat dat de voor de hand liggende probleempunten en de bezwaren die in de loop van het openbaar onderzoek en in eventuele administratieve beroepen worden aangebracht, worden onderzocht en gemotiveerd, noopt niet tot een ander besluit.

Het derde middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 15 januari 2018 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 19 juli 2017, houdende weigering van vergunning aan de bvba Eierfarm Van Eijk voor het vroegtijdig hernieuwen en veranderen van een legkippenbedrijf gelegen aan de Heidebloemstraat nr. 12 te Hechtel-Eksel, gegrond wordt verklaard en de vergunning onder voorwaarden wordt verleend.

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 het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventien juni tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys