

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 253.854 van 24 mei 2022
in de zaak A. 223.423/VII-40.099**

In zake : 1. de VZW REGIONALE ACTIEGROEP
 LEEFMILIEU DENDER EN SCHELDE (RALDES)
 2. Stefaan LAMBRECHT
 3. Hans VAN DEN HAESVELDE
 4. Steven WOUTERS
 5. Paul VAN WEMMEL
 6. de VZW BOS + VLAANDEREN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Marleen Ryelandt
 kantoor houdend te 8200 Brugge
 Gistelse Steenweg 472
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD
VAN OOST-VLAANDEREN

Tussenkommende partij :

de NV FLANDERS INVESTMENT COMPANY (FICO)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Robin Slabbinck, Tom Malfait en Charlotte Ponchaut
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 september 2017, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 27 juli 2017 waarbij de bestuurlijke beroepen tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Aalst van 20 februari 2017, houdende het verlenen aan de nv Flanders Investment Company (hierna: FICO) van de vergunning voor het exploiteren van een inrichting voor ruiters-, draf- en mensport, gelegen op percelen aan de Affligemdreef/Zandberg te Aalst, niet worden ingewilligd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 240.637 van 1 februari 2018 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft op 31 augustus 2021 een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben 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 10 maart 2022.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Marleen Ryelandt, die verschijnt voor de verzoekende partijen, juriste Fabienne Vanderstraeten, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Charlotte Ponchaut, die 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

3.1. Op 26 oktober 2016 dient de nv FICO een milieuvergunningsaanvraag in voor het verder exploiteren en uitbreiden van een inrichting voor ruiters-, draf- en mensport, gelegen aan de Affligemdreef/Zandberg te Aalst. Met de uitbreiding wordt specifiek het organiseren van wedstrijden en toernooien beoogd.

3.2. Bij besluit van 20 februari 2017 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Aalst de gevraagde milieuvergunning.

3.3. Tegen deze beslissing worden twee bestuurlijke beroepen ingediend bij de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen.

3.4. In het kader van de beroepsprocedure worden de volgende adviezen verleend:

- a) de afdeling Milieuvergunningen (gunstig);
- b) de provinciale stedenbouwkundig ambtenaar (gunstig);
- c) de provinciale milieudeskundige - geluid (ongunstig, in een aanvullend advies gewijzigd naar gunstig);
- d) de Provinciale Milieuvergunningscommissie (deels gunstig, deels voorwaardelijk gunstig).

3.5. Met het thans bestreden besluit van 27 juli 2017 verwerpt de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen de ingediende beroepen en bevestigt zij de in eerste aanleg genomen vergunningsbeslissing, met toevoeging van een aantal bijzondere voorwaarden.

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In een eerste middel roepen de verzoekende partijen de schending in van de “substantiële pleegvorm van het openbaar onderzoek”, van het zorgvuldigheidsbeginsel, van de motiveringsplicht, van de hoorplicht, van het gelijkheidsbeginsel en van het onpartijdigheidsbeginsel.

Zij betogen onder meer dat na de hoorzitting en het advies van de Provinciale Milieuvergunningscommissie, een aanvullende geluidsstudie aan het aanvraagdossier werd toegevoegd die door de verwerende partij werd aangegrepen om de gevraagde vergunning te verlenen. Het grieft de verzoekende partijen dat zij geen kennis hadden van deze aanvullende geluidsstudie en dat zij niet in de mogelijkheid zijn gesteld om erop te reageren. Evenmin werden er bijkomende adviezen ingewonnen over deze nieuwe cruciale informatie, die betrekking heeft op één van de belangrijkste bezwaren die kenbaar zijn gemaakt tijdens het openbaar onderzoek. De verzoekende partijen beklemtonen dat deze geluidsstudie essentiële gegevens bevat, dus niet beperkt is tot “verduidelijkingen” of “toelichtingen”, en eigenlijk de grondslag vormt voor de bestreden vergunningsbeslissing. Zij stellen dat als de aanvrager wordt toegestaan een nieuw stuk aan het aanvraagdossier toe te voegen, alle partijen op gelijke wijze behandeld moeten worden en minstens de beroepsindieners in de gelegenheid moeten worden gesteld om te repliceren op dat stuk. Voorts getuigt het van weinig zorgvuldigheid om op basis van dit toegevoegde stuk de gevraagde milieuvergunning te verlenen, terwijl de Provinciale Milieuvergunningscommissie voordien ongunstig heeft geadviseerd over de aanvraag. Volgens de verzoekende partijen rijst nadrukkelijk de vraag of de geluidsstudie in kwestie niet het voorwerp had moeten uitmaken van een nieuw openbaar onderzoek. Uit de bestreden vergunningsbeslissing kan alvast worden afgeleid dat de provinciale geluidsdeskundige en de plaatsvervangend voorzitter van de Provinciale Milieuvergunningscommissie daar wel van overtuigd waren. Door het ontbreken van een inspraakmogelijkheid voor de verzoekende partijen over de resultaten van een bijkomend geluidsonderzoek, is er sprake van een onzorgvuldig overheidshandelen, te meer daar de eerste verzoekende partij, na

het uitbrengen van het eerste advies van de Provinciale Milieuvergunningscommissie, nadrukkelijk heeft gevraagd om te worden gehoord over de nieuwe geluidsstudie en er met het oog daarop een afschrift van te verkrijgen.

5. De verwerende partij antwoordt dat de Provinciale Milieuvergunningscommissie de aanvullende geluidsstudie precies heeft gevraagd om tegemoet te komen aan de bezwaren ingediend tijdens het openbaar onderzoek/bestuurlijke beroepsprocedure en derhalve niet kan aangenomen worden dat de rechten van de beroepsindieners werden geschonden. Bovendien moesten de vertegenwoordigers van de andere overheidsadministraties binnen de Provinciale Milieuvergunningscommissie niet opnieuw geraadpleegd worden aangezien in het advies uitdrukkelijk wordt gesteld dat het advies over de jumpingactiviteiten gunstig is “op voorwaarde dat tegen half juli een aanvullende geluidstudie wordt bezorgd waaruit blijkt dat de geluidsnormen gerespecteerd worden”. Daarenboven is uit het aanvullend advies van de provinciale geluidsdeskundige gebleken dat er aan de geluidsnormen kan worden voldaan, mits het respecteren van een aantal voorwaarden. Het is duidelijk dat hiermee voldaan is aan de voorwaarden van de Provinciale Milieuvergunningscommissie om een volledig gunstig advies te kunnen verlenen. Om die reden diende het dossier ook niet opnieuw te worden voorgelegd aan de commissie. Voorts is de aanvraag zelf door de aanvullende geluidsstudie niet gewijzigd. Ook kan er niet aan worden voorbijgegaan dat de verzoekende partijen reeds eerder hun opmerkingen over het geluidsaspect kenbaar hebben kunnen maken, zodat zij over deze opmerkingen een zorgvuldige beslissing kon nemen en besluiten dat, mits het opleggen van een aantal bijkomende voorwaarden, de (geluids)hinder tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt.

6. De tussenkomenende partij werpt op dat de zesde verzoekende partij geen initiatief heeft ondernomen tijdens het openbaar onderzoek noch tijdens de bestuurlijke beroepsprocedure, zodat zij hoe dan ook geen belang heeft bij het aangevoerde middel. Daarenboven heeft de aanvullende geluidsnota louter betrekking op de geluidsimpact ten opzichte van het nabijgelegen VEN-gebied,

zodat ook de tweede tot en met de vijfde verzoekende partij geen persoonlijk belang kunnen laten gelden bij het middel.

Op haar beurt beklemtoont de tussenkomende partij dat de aanvullende geluidsstudie hoe dan ook tegemoet komt aan de in het openbaar onderzoek opgeworpen bezwaren en, meer nog, dat deze studie de conclusies van de bij de initiële vergunningsaanvraag gevoegde geluidsstudie bevestigt dat mits het nemen van een aantal milderende maatregelen de geluidshinder tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt. De tussenkomende partij wijst erop dat zij zich onmiddellijk heeft verbonden om de in de aanvullende geluidsstudie voorgestelde bijkomende milderende maatregelen in acht te nemen. Om die reden zouden de verzoekende partijen geen belang hebben bij hun kritiek op de aanvullende geluidsstudie die tegemoet komt aan de door hen opgeworpen verzuchtingen.

Ten gronde laat de tussenkomende partij gelden dat er enkel sprake kan zijn van een uitholling van het openbaar onderzoek, als na dat onderzoek substantiële wijzigingen of aanvullingen aan het vergunningsdossier worden toegevoegd. Onder substantiële wijzigingen of aanvullingen moet een wijziging van de initiële aanvraag worden verstaan die niet aan het openbaar onderzoek werd voorgelegd. In voorliggend geval komt de aanvullende geluidsstudie er louter op neer dat de geluidsproblematiek bijkomend werd onderzocht en dat erin, zoals aangegeven in het oorspronkelijke aanvraagdossier, wordt bevestigd dat de toepasselijke geluidsnormen zullen worden gerespecteerd. Daarmee wordt het voorwerp van de aanvraag, zoals deze ten tijde van het openbaar onderzoek ter inzage lag, niet gewijzigd. De toevoeging geldt louter als een bevestiging van wat reeds gekend was. Daarenboven hebben de verzoekende partijen geen beroepsargumenten aangevoerd over de beweerde geluidsproblematiek, zodat aangenomen moet worden dat zij zich akkoord konden verklaren met de initiële geluidsstudie en de beoordeling van de geluidsimpact. De omstandigheid dat er in het kader van de beroepsprocedure nog een bijkomende geluidsnota werd neergelegd die de beroepsindieners niet hebben kunnen zien, vitieert volgens de tussenkomende partij het openbaar onderzoek niet nu deze bijkomende studie het voorwerp van de aanvraag niet heeft gewijzigd. Voorts

zouden de verzoekende partijen de mogelijkheid hebben gehad om de adviezen van de Provinciale Milieuvergunningscommissie op te vragen en er in aanloop naar het nemen van de bestreden vergunningsbeslissing nog op te reageren. Tot slot benadrukt de tussenkomen partij dat het oorspronkelijke advies van de Provinciale Milieuvergunningscommissie reeds gunstig was en dat dit advies enkel wordt bevestigd door de aanvullende geluidsnota.

7. In hun memorie van wederantwoord wijzen de verzoekende partijen er vooreerst op dat in vergelijking met vorige aanvragen de bestreden vergunningsbeslissing meer grootschalige activiteiten door parkerende bezoekersaantallen vergunt.

Ingaand op de exceptie over de ontvankelijkheid van het middel, laten zij gelden dat uit het feit dat de zesde verzoekende partij tijdens het openbaar onderzoek geen bezwaar heeft ingediend en evenmin beroep heeft ingesteld tegen de in eerste aanleg genomen vergunningsbeslissing, niet volgt dat haar het belang bij het ingeroepen middel moet worden ontzegd. Bovendien hebben zij wel degelijk naar aanleiding van het openbaar onderzoek en in hun beroepschrift tegen de in eerste aanleg genomen beslissing uitdrukkelijk gewezen op de geluidshinderproblematiek. De verzoekende partijen preciseren voorts dat het advies van de Provinciale Milieuvergunningscommissie enkel gunstig was op voorwaarde dat een aanvullende geluidsstudie werd uitgevoerd omdat het aanvraagdossier niet garandeerde dat de geluidshinder voor de omgeving tot een aanvaardbaar niveau zou kunnen worden beperkt, dat het aanvankelijke advies van de provinciale geluidskundige negatief was omdat de geluidsnormen werden overschreden en er nog te veel onzekerheid bestond voor een omgevingshindervrije exploitatie van de inrichting, dat die omgeving, naast natuurgebied, ook bestaat uit omliggende woonstraten en agrarisch gebied en dat de eerste verzoekende partij in het verleden herhaaldelijk klachten heeft geuit over nachtlawaai afkomstig van de ruiterswedstrijden. Zij beklemtonen dat op basis van de aanvullende geluidsstudie in de bestreden vergunningsbeslissing tal van milderende maatregelen inzake geluid worden opgelegd waarop zij niet hebben kunnen reageren en dat de verwerende partij hen minstens de kans had moeten geven om te repliceren op de bevindingen van deze bijkomende studie. Om

voormelde redenen besluiten de verzoekende partijen dat zij in vergelijking met de vergunningsaanvrager ongelijk zijn behandeld door de Provinciale Milieuvergunningscommissie.

8. In haar laatste memorie laat de tussenkomen partij gelden dat de bijkomende geluidsnota van 7 juli 2017 precies werd opgesteld om tegemoet te komen aan de “laatste bezorgdheden” van de Provinciale Milieuvergunningscommissie, dat de verzoekende partijen “geen begin van argumentatie voor[leggen] waaruit zou blijken dat de in de geluidsstudie en -nota opgenomen metingen en bevindingen, onjuist zouden zijn of hadden moeten leiden tot een weigering”, dat er geen sprake is van een “plotse ommekeer in de besluitvorming”, dat de kwestieuze aanvullende geluidsstudie geen “decisief element van de besluitvorming uitmaakt” aangezien de verzoekende partijen zich “gedurende de volledige procedure [hebben] kunnen mengen en hun opmerkingen kunnen formuleren”, dat artikel 66 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ (hierna: omgevingsvergunningsdecreet) erin voorziet of “de toevoeging van een bijkomend stuk in de beroepsprocedure al dan niet het voorwerp moet uitmaken van een nieuw openbaar onderzoek” en dat er op grond van deze bepaling “geen openbaar onderzoek nodig [is] als de wijzigingen tegemoet komen aan de adviezen, opmerkingen, standpunten en bezwaren die in [het] kader van het openbaar onderzoek zijn opgeworpen”.

9. De verzoekende partijen besluiten in hun laatste memorie, na het aanhalen van de opeenvolgende procedurele ontwikkelingen, dat de bijkomende geluidsstudie van 7 juli 2017 doorslaggevend was voor het nemen van de bestreden vergunningsbeslissing en dat zij deze studie “niet [hebben] ontvangen” en er “uiteraard ook niet meer [hebben] kunnen op reageren”.

Beoordeling

A. Ontvankelijkheid van het middel

10. In zoverre de tussenkomen partij opwerpt dat de belangen van de verzoekende partijen niet zijn geschaad door de aanvullende geluidsstudie als

beoordelingselement in de beroepsprocedure te betrekken, valt de exceptie samen met de beoordeling van de gegrondheid van het eerste middel. Aangezien voor het overige het belang van de eerste verzoekende partij bij het middel niet wordt betwist, kan volledig voorbij worden gegaan aan het onderzoek van de exceptie ten aanzien van de overige verzoekende partijen, en kan besloten worden tot de ontvankelijkheid van het middel.

11. Het eerste middel is ontvankelijk.

B. Gegrondheid van het middel

12. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De zorgvuldigheid verplicht de overheid onder meer 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.

13. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de Provinciale Milieuvergunningscommissie, na het horen van een “vertegenwoordiging van de omwonenden”, op 20 juni 2017 een gunstig advies heeft verleend voor de jumpingactiviteiten “op voorwaarde dat tegen half juli een aanvullende geluidstudie wordt bezorgd waaruit blijkt dat de geluidsnormen gerespecteerd worden” in welk geval “het Collegebesluit [kan] bevestigd worden”. Uit hetzelfde advies blijkt dat het advies van de provinciale geluidsdeskundige ongunstig was omdat “[wordt] voorbijgegaan [...] aan een toetsing van de verschillende types geluiden aan de geluidsnormen geldig in natuurgebied” en “er overschrijdingen zijn van de stroomgroepen tijdens de nacht én de avondperiode” waardoor “op basis van voorliggend aanvraagdossier geen enkele garantie [wordt] geboden op een exploitatie waarbij de geluidshinder voor de omgeving tot een aanvaardbaar niveau wordt beperkt”. In de schoot van de Provinciale Milieuvergunningscommissie werd eveneens een ongunstig advies uitgebracht door de provinciale

milieudeskundige omdat “op basis van voorliggend aanvraagdossier geen enkele garantie [wordt] geboden op een exploitatie waarbij de geluidshinder voor de omgeving tot een aanvaardbaar niveau wordt beperkt”, “gelet op de ligging, het terrein niet geschikt is om massa-evenementen te organiseren op een wijze zoals aangevraagd”, “vooral naar ontsluiting en mobiliteit de bestaande en omliggende wegenis niet aangepast is voor dergelijke grootschalige evenementen”, “het gebruik van een deel van het terrein als parking een nefaste invloed heeft op de plaatselijke biodiversiteit en in strijd is met de bepalingen van het decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu”, “de geplande ingrepen onmiskenbaar sterke gevolgen hebben op de waarde van de ankerplaats in de directe, maar ook in de ruimere omgeving” en “zelfs mits het naleven van de op te leggen milieuvergunningsvoorwaarden de kans op hinder voor mens en milieu niet tot een minimum kunnen worden beperkt”. Ten slotte geeft het advies van de Provinciale Milieuvergunningscommissie uitdrukking van de verklaringen van haar voorzitter dat “[w]e [nog niet] weten [...] of er aan de geluidsnormen zal worden voldaan” en het “een ongelukkige locatie [blijft]”.

De door de Provinciale Milieuvergunningscommissie aangekondigde aanvullende geluidsstudie werd op 7 juli 2017 neergelegd. Vervolgens heeft de provinciale geluidsdeskundige op 13 juli 2017 een aanvullend advies opgesteld waarin wordt geconcludeerd dat, mits het opleggen van een aantal bijkomende bijzondere exploitatievoorwaarden, de geluidshinder tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt. Het is op basis van de aanvullende geluidsstudie van 7 juli 2017 en het voorwaardelijk gunstig advies van de provinciale geluidsdeskundige van 13 juli 2017 dat de verwerende partij de bestreden vergunningsbeslissing heeft genomen.

14. Op geen enkel ogenblik heeft de verwerende partij de aanvullende geluidsstudie van 7 juli 2017 aan een tegensprekelijk debat onderworpen. Bijgevolg heeft zij als beroepsinstantie de milieuvergunningsaanvraag niet volledig heronderzocht rekening houdend met de uiteenlopende standpunten van alle belanghebbenden, maar is zij voor de beoordeling van de geluidshinderproblematiek enkel afgegaan op de inzichten van de vergunningsaanvrager en een lid van de Provinciale Milieuvergunningscommissie.

Dergelijke eenzijdige aanpak is in de gegeven concrete omstandigheden manifest onzorgvuldig. Bovendien leidt dergelijke handelwijze tot een ongelijke behandeling van de indieners van het bestuurlijk beroep die elke mogelijkheid wordt ontzegd om de conclusies van de aanvullende studie inhoudelijk te betwisten, dan wel om voor de beroepsinstantie op te werpen dat de aanvullende studie niet in graad van beroep aan het aanvraagdossier kan worden toegevoegd.

15. Met de bestreden beslissing wordt in beroep uitspraak gedaan over een vóór de inwerkingtreding van het omgevingsvergunningsdecreet ingediende milieuvergunningsgaanvraag die met toepassing van de overgangsmaatregel van artikel 387, eerste lid, van hetzelfde decreet verder is afgehandeld volgens de bepalingen van het vroegere milieuvergunningsdecreet en zijn uitvoeringsbesluiten. Artikel 66 van het omgevingsvergunningsdecreet is bijgevolg niet van toepassing.

16. Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 27 juli 2017 waarbij de bestuurlijke beroepen tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Aalst van 20 februari 2017, houdende het verlenen aan de nv Flanders Investment Company van de vergunning voor het exploiteren van een inrichting voor ruiters-, draf- en mensport, gelegen op percelen aan de Affligemdreef/Zandberg te Aalst, niet worden ingewilligd.

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

3. Het Vlaamse Gewest wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 2.400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is 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 vierentwintig mei tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams