

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.078 van 23 januari 2025
in de zaak A. 237.829/VII-41.776**

In zake : de BV JEKRIFIL
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Gaël Bedert en Stijn Verbist
 kantoor houdend te 2560 Kessel
 Torenvenstraat 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Chris Schijns en Jef Goffings
 kantoor houdend te 3600 Genk
 Grotestraat 122
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

 E.S.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Tom Swerts
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Antwerpsesteenweg 16-18
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 januari 2023, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 21 november 2022 waarbij het bestuurlijk beroep tegen de beslissing van de omgevingsinspectie Antwerpen van 5 augustus 2022 tot afwijzing van het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen aan de bv Jekrifil, gegrond wordt verklaard en de omgevingsinspectie Antwerpen wordt verplicht om “een bestuurlijke maatregel te nemen, rekening

houdende met de inhoudelijke beoordeling in het ministerieel besluit van 28 juni 2022”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 255.238 van 9 december 2022 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

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

De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Benny De Sutter heeft op 8 juni 2023 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 oktober 2024.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gaël Bedert, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Jef Goffings, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Wouter Poelmans, die *loco* advocaat Tom Swerts verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

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 verzoekende partij exploiteert een landbouwbedrijf aan de Rietweg te Hulshout.

Voor de exploitatie en de bouw van de meest recente stal (stal 3) beschikt de verzoekende partij over een milieuvergunning van 15 september 2011 en een stedenbouwkundige vergunning van 9 januari 2012.

In de milieuvergunning van 15 september 2011 wordt als bijzondere voorwaarde opgelegd dat stal 3 moet worden uitgerust met “het AEA systeem P-6.3. uit de lijst van ammoniakemissiearme stallen”. Zonder te beschikken over een bijkomende stedenbouwkundige vergunning plaatst de verzoekende partij in 2013 een geluidswerende constructie (stofbak) rondom de ventilatoren bij stal nr. 3.

3.2. Op 11 januari 2022 dient de tussenkomenende partij bij de omgevingsinspectie Antwerpen een verzoek in tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen aan de verzoekende partij. Concreet wordt de sluiting gevraagd van stal 3 van de inrichting die uitgerust zou zijn met een onvergunde stofbak.

3.3. Op 29 april 2022 wijst de omgevingsinspectie Antwerpen het verzoek af.

3.4. Tegen deze weigeringsbeslissing wordt beroep ingesteld bij de bevoegde Vlaamse minister.

3.5. Met een besluit van 28 juni 2022 oordeelt de bevoegde Vlaamse minister dat de weigeringsbeslissing van de omgevingsinspectie “niet afdoende

gemotiveerd [is en de] derde stal [...] bovendien [wordt] uitgebaat zonder de vereiste vergunning, zodat de oplegging van een bestuurlijke maatregel aangewezen is”. Het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen moet bijgevolg opnieuw behandeld worden.

3.6. Op 5 augustus 2022 beslist de omgevingsinspectie Antwerpen andermaal om het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen niet in te willigen.

3.7. Ook tegen deze weigeringsbeslissing wordt beroep ingesteld bij de bevoegde Vlaamse minister.

3.8. Met het thans bestreden besluit van 21 november 2022 verklaart de Vlaamse minister het beroep gegrond en verplicht zij de omgevingsinspectie Antwerpen tot het nemen van een bestuurlijke maatregel “rekening houdende met de inhoudelijke beoordeling in het ministerieel besluit van 28 juni 2022”.

De motieven ervan luiden als volgt:

“In het ministerieel besluit van 28 juni 2022 wordt het onvergund karakter vastgesteld van de exploitatie van de derde stal, nu de milieuvergunning voor deze derde stal ingevolge de koppelingsregeling is weggefallen. Anderzijds wordt in dit ministerieel besluit gewezen op een mogelijke schending van de milieuzorgplicht, indien de exploitatie van de derde stal zonder stofbak aanleiding geeft tot aanzienlijke hinder.

In de bestreden beslissing d.d. 5 augustus 2022 heeft de verwerende partij gemeend opnieuw het ingediende verzoek om een bestuurlijke maatregel op te leggen in zijn volledigheid te kunnen beoordelen, waarbij - in strijd met de gemaakte beoordeling in het ministerieel besluit d.d. 28 juni 2022 - opnieuw werd beslist om géén bestuurlijke maatregel op te leggen.

Artikel 67 van het Milieuhandhavingsbesluit van 12 augustus 2008 bepaalt dat in de gevallen waarin de minister beslist dat aan het verzoek gevolg moet worden gegeven, het dossier wordt teruggezonden naar de bevoegde persoon die in eerste aanleg het verzoek heeft behandeld. Die persoon behandelt opnieuw het verzoek om bestuurlijke maatregelen.

In een arrest van 27 oktober 2016 heeft de Raad van State duidelijk geoordeeld dat in dergelijk geval de bevoegdheid van de toezichthouder is gebonden ‘met betrekking tot de hoofdzakelijke inhoud van de te nemen bestuurlijke maatregel’ (RvS 27 oktober 2016, nr. 236.287, NV Heli Service Belgium).

Het ministerieel besluit dd. 28 juni 2022 gaf duidelijk verschillende motieven weer op grond waarvan het duidelijk is dat de milieuwetgeving wordt overtreden, zodat een bestuurlijke maatregel moe(s)t worden opgelegd. In dit ministerieel besluit werd onder meer geoordeeld dat één stal wordt uitgebaat zonder te beschikken over de vereiste exploitatievergunning, hetgeen zonder betwisting een milieumisdrijf uitmaakt.

Gelet op de gebonden bevoegdheid van de verwerende partij ingevolge de werking van artikel 67 van het Milieuhandhavingsbesluit van 12 augustus 2008 valt niet in te zien op welke wijze kon worden geoordeeld dat géén bestuurlijke maatregel zou moeten worden opgelegd. Evenmin valt in te zien over welke bevoegdheid de verwerende partij nog beschikte om de inhoudelijke beoordeling nogmaals over te doen en zelfs de beoordeling in het ministerieel besluit van 28 juni 2022 diametraal tegen te spreken. Door de beslissing dd 28 juni 2022 beschikte de verwerende partij immers niet meer over enige beoordelingsvrijheid ‘met betrekking tot de hoofdzakelijke inhoud van de te nemen bestuurlijke maatregel’.

Het administratief beroep is manifest gegrond. De verwerende partij is derhalve verplicht om een bestuurlijke maatregel te nemen, rekening houdende met de inhoudelijke beoordeling in het ministerieel besluit van 28 juni 2022.”

3.9. Met een e-mail van 25 november 2022 brengt de omgevingsinspectie Antwerpen de verzoekende partij op de hoogte van haar voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel. De omgevingsinspectie deelt mee dat de voorgenomen maatregel zou bestaan uit de onmiddellijke stopzetting van de exploitatie van stal 3, alsook dat die maatregel kan worden opgeheven indien er een vergunning is afgeleverd voor de stofbak aan stal 3.

3.10. Op 2 december 2022 wordt aan de verzoekende partij kennisgegeven van een besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 17 november 2022 waarbij een omgevingsvergunning wordt verleend voor het regulariseren van de stofbak.

3.11. Op 13 december 2022 vindt een hoorzitting plaats over het voornemen om een bestuurlijke maatregel op te leggen.

3.12. Met een e-mailbericht van 19 december 2022 herinnert de omgevingsinspectie de verzoekende partij aan de mededeling, tijdens de hoorzitting, dat er omwille van de afgeleverde vergunning voor de stofbak een

officieel besluit zou worden opgemaakt tot weigering van het verzoek om bestuurlijke maatregelen op te leggen. De toezichthouder deelt tevens mee dat zij vooralsnog “geen (weigerings)besluit [zal opmaken] in afwachting van het verdere verloop van de beroepsprocedure”.

3.13. Op 27 januari 2023 beslist de omgevingsinspectie:

“Artikel 1: De volgende maatregel wordt opgelegd aan JEKRIFIL cvba, Rietweg 1 te 2235 Hulshout:

De exploitatie van stal 3 wordt stopgezet in geval van weigering van de omgevingsvergunning voor de bijhorende stofbak in laatste aanleg en dit zodra de kweekronde, die loopt op het moment dat de omgevingsvergunning voor de stofbak in laatste aanleg geweigerd zou worden, is afgelopen.

Artikel 2: De volgende voorwaarde moet voldaan zijn om deze bestuurlijke maatregel op te heffen:

Deze maatregel kan opgeheven worden indien er een uitvoerbare vergunning is voor de stofbak aan stal 3.”

Tegen deze bestuurlijke maatregel heeft de verzoekende partij beroep ingesteld bij de bevoegde Vlaamse minister die met een besluit van 15 mei 2023 de opgelegde maatregel heeft bevestigd.

3.14. Met een besluit van 19 mei 2023 verklaart de bevoegde Vlaamse minister het bestuurlijk beroep tegen de vergunningsbeslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 17 november 2022 gegrond en weigert zij de gevraagde omgevingsvergunning.

Bij arrest nr. RvVb-A-2324-1010 van 22 augustus 2024 verwerpt de Raad voor Vergunningsbetwistingen het vernietigingsberoep dat de verzoekende partij heeft ingesteld tegen het voormelde weigeringsbesluit van 19 mei 2023.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. De verwerende partij werpt op dat de verzoekende partij reeds op 28 juni 2022 - dit is het ogenblik waarop het dossier voor de eerste maal werd teruggestuurd naar de omgevingsinspectie om opnieuw te worden behandeld - had moeten weten dat de omgevingsinspectie zich zou moeten schikken naar de beslissing van de minister, omdat de bevoegdheid van de toezichthouder op grond van artikel 67 van het besluit van de Vlaamse regering van 12 december 2008 ‘tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: milieuhandhavingsbesluit) in dergelijk geval gebonden is. Het is dan ook op dat ogenblik dat de vergunningstoestand van de betrokken inrichting nadelig wordt beïnvloed en het was tegen die beslissing dat de verzoekende partij voor de Raad van State had moeten opkomen.

Voorts zou de verzoekende partij niet over het in rechte vereiste belang beschikken omdat de bestreden beslissing betrekking heeft op een onwettige toestand.

5. De verzoekende partij repliceert dat de omgevingsinspectie, blijkens het ministerieel besluit van 28 juni 2022, het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen naar eigen inzichten opnieuw kon behandelen. Dat de omgevingsinspectie door dit ministerieel besluit van 28 juni 2022 niet gebonden was, blijkt ook de navolgende beslissing van 5 augustus 2022 waarbij het verzoek tot oplegging van bestuurlijke maatregelen andermaal niet wordt ingewilligd. Die latere beslissing heeft het ministerieel besluit van 28 juni 2022 als het ware “geneutraliseerd” waardoor er voor haar geen reden meer was om een beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen het ministerieel besluit van 28 juni 2022.

Beoordeling

6. Het feit dat reeds in het ministerieel besluit van 28 juni 2022 besloten werd dat “de oplegging van een bestuurlijke maatregel aangewezen is” en de omgevingsinspectie werd opgedragen om het verzoek van de tussenkomen de partij opnieuw te behandelen, neemt niet weg dat de rechtstoestand van de verzoekende partij opnieuw in nadelige zin wordt gewijzigd door de thans bestreden beslissing. Voor het overige kan de verzoekende partij niet principieel

ontzegd worden om de juridische grondslag voor het opleggen van een bestuurlijke maatregel in rechte te betwisten.

7. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

8. In het eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 5, §§ 1 en 2, van het decreet van 28 juni 1985 ‘betreffende de milieuvergunning’ (hierna: milieuvergunningsdecreet), van artikel 4.5.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van artikel 389 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ (hierna: omgevingsvergunningsdecreet) en van artikel 16.4.5 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), alsook van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

De verzoekende partij zet uiteen dat de verwerende partij een “manifest onwettige toepassing van het koppelingsmechanisme” maakt door te oordelen dat ten gevolge van de weigering van de omgevingsvergunning voor de stofbak de milieuvergunning van 15 september 2011 voor stal 3 vervallen zou zijn. Die milieuvergunning is immers gekoppeld aan de stedenbouwkundige vergunning van 9 januari 2012. Overeenkomstig de destijds geldende regelgeving waren beide vergunningen vanaf medio februari 2012 definitief en uitvoerbaar. De op 15 september 2011 verleende milieuvergunning kan anno 2021 dan ook niet worden gekoppeld aan de definitief geweigerde regularisatievergunning voor de stofbak aan stal 3. De enige correcte kwalificatie is dat het ontbreken van een omgevingsvergunning voor de stofbak een stedenbouwkundige schending uitmaakt en geen milieumisdrijf, zodat geen bestuurlijke maatregel kan worden opgelegd. Het feit dat in een latere fase een regularisatieaanvraag wordt

aangevraagd, betekent niet dat de eerder verleende stedenbouwkundige vergunning uit het rechtsverkeer verdwijnt of geacht moet worden niet meer te bestaan. De installatie van een stofbak was niet als voorwaarde opgelegd door de milieuvergunning van 15 september 2011, maar betreft een maatregel die nadien is geïmplementeerd.

De verzoekende partij meent dat zowel de feitelijke als de juridische aspecten van het dossier onzorgvuldig werden onderzocht en behandeld. Ook staat het volgens haar vast dat de verwerende partij niet in redelijkheid tot de bestreden beslissing is kunnen komen en dat die beslissing niet wordt verantwoord door in rechte aanvaardbare motieven. Zij merkt tot slot nog op dat de verwijzing naar de beoordeling in het ministerieel besluit van 28 juni 2022 een ongemotiveerde stijlformule betreft en dat dit ministerieel besluit bovendien op gemotiveerde wijze wordt tegengesproken door de beslissing van de omgevingsinspectie van 5 augustus 2022 en door het advies van de afdeling Handhaving van 30 september 2022.

9. De verwerende partij antwoordt dat de koppelingsregeling in feite geen enkele rol speelt. Zoals de omgevingsinspectie terecht oordeelt dat er voor een stedenbouwkundige inbreuk geen bestuurlijke maatregel kan worden opgelegd, gaat het *in casu* enkel over de vraag of een bestuurlijke maatregel kan worden opgelegd wegens een inbreuk op de milieuwetgeving. De exploitatie van stal 3 zonder de vereiste vergunning vormt een milieumisdrijf waartegen kan worden opgetreden door het opleggen van een bestuurlijke maatregel. Uit de weigering van de vergunning voor de stofbak, vloeit voort dat de inrichting niet kan worden geëxploiteerd conform de milieuvergunningsaanvraag. Aangezien nog een bijkomende vergunning noodzakelijk is voor de stofbak die als essentieel wordt beschouwd voor de exploitatie van stal 3, kan op basis van artikel 389 van het omgevingsvergunningsdecreet de koppelingsregeling alsnog toepassing vinden. In dit geval is er reden om aan te nemen dat de stofbak onlosmakelijk verbonden is met de derde stal. Zo is de stofbak als hinderbeperkende maatregel onderdeel van de milieuvergunningsaanvraag, zou er zonder stofbak sprake zijn van onaanvaardbare hinder en kan volgens de Raad voor Vergunningsbetwistingen bezwaarlijk worden betwist dat de stofbak een wijziging van de werking van de

derde stal met zich meebrengt. Voorts erkent de verzoekende partij dat de stofbak werd geplaatst wegens geluidshinder. Zodoende staat de plaatsing van de stofbak ontegensprekelijk in functie van de milieuproblemen waarmee de verzoekende partij sedert jaren kampt. In de beslissing van 28 juni 2022 wordt ernstig getwijfeld aan de naleving van de bijzondere voorwaarde aangaande het AEA-systeem P-6.3. Remediërende maatregelen die in de aanvraag worden opgenomen, moeten niet worden overgenomen in het beschikkend gedeelte van de vergunning opdat een verplichting in hoofde van de aanvrager zou ontstaan om de maatregelen daadwerkelijk uit te voeren. Daarenboven blijkt uit arrest nr. RvVb-A-2021-1259 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 12 augustus 2021 dat de verzoekende partij met de stofbak beoogt tegemoet te komen aan bepaalde milieu-eisen.

10. De tussenkomenende partij wijst er in de eerste plaats op dat het verval van de milieuvergunning reeds werd vastgesteld in het ministerieel besluit van 28 juni 2022, wat door de verzoekende partij niet wordt betwist. Ingevolge het vernietigingsarrest nr. RvVb-A-2021-1259 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 12 augustus 2021 is de stofbak niet langer vergund, terwijl in de milieuvergunning van 15 september 2011 wordt gesteld dat “de stal wordt uitgerust met lengteventilatie waardoor de lucht langs de achterkant de stal zal verlaten” en aan de achterzijde van de stal een stofcabine zal worden geplaatst. Ingevolge het koppelingsmechanisme dient wel degelijk te worden vastgesteld dat de milieuvergunning van rechtswege vervallen is.

Beoordeling

11. Artikel 389 van het omgevingsvergunningsdecreet luidt:

“De bepalingen van artikel 5 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en van artikel 4.5.1 van de VCRO gelden onverkort voor de inrichtingen of activiteiten en stedenbouwkundige handelingen die met toepassing van een van de decreten vergund of gemeld zijn, als voor de exploitatie of de uitvoering ervan nog een bijkomende vergunning of melding noodzakelijk is.”

12. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat in de aanvraag die heeft geleid tot de milieuvergunning van 15 september 2011, wordt aangegeven dat stal 3 van het landbouwbedrijf zal worden uitgerust met lengteventilatie waarbij de lucht langs de achterkant de stal zal verlaten en dat achter deze stal een stofcabine zal worden geplaatst. Aldus werd de plaatsing van een stofbak bij de betrokken stal in de milieuvergunningsaanvraag door de verzoekende partij zelf gekwalificeerd als een te nemen hinderbeperkende maatregel. De omstandigheid dat de uitvoering van deze door de exploitant voorgestelde maatregel niet formeel als een vergunningsvoorwaarde werd opgelegd, neemt niet weg dat de vergunningsbeslissing voor de exploitatie van stal 3 geconditioneerd wordt door de uitvoering van de in de aanvraag vooropgestelde hinderbeperkende maatregel.

Het ministerieel besluit van 28 juni 2022 vermeldt in dit verband:

“Uit de gegevens van het dossier blijkt duidelijk dat volgens de betrokkenen de zgn. ‘stofbak’ noodzakelijk is voor de inperking van de geluids- en stofhinder ingevolge de uitbating van de derde stal. De stofbak is derhalve onlosmakelijk verbonden met de uitbating van de derde stal, waarbij de betrokkenen ervan uitgaan dat deze derde stal niet kan worden geëxploiteerd zonder deze installatie opdat er geen onaanvaardbare geluids- en stofhinder zou worden veroorzaakt naar de omgeving toe.”

13. Uit wat voorafgaat volgt dat de noodzaak tot het plaatsen van een stofbak onlosmakelijk verbonden is met de uit de milieuvergunning van 15 september 2011 voortvloeiende rechtsplicht om de hinder van het vergunde landbouwbedrijf binnen aanvaardbare grenzen te houden. Bij arrest nr. RvVb-A-2021-1259 van 12 augustus 2021 heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen de omgevingsvergunning van 17 maart 2020 voor de stofbak vernietigd. In hetzelfde arrest heeft de Raad met toepassing van artikel 37 van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ zijn beslissing in de plaats gesteld van de te nemen herstelbeslissing en de gevraagde omgevingsvergunning definitief geweigerd. Met die definitieve weigering is, in toepassing van artikel 5 van het milieuvergunningsdecreet, de vergunning van 15 september 2011 voor de exploitatie van stal 3 definitief vervallen.

14. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

15. Als tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 5.4.9 en 16.4.5 DABM, van het zorgvuldigheidsbeginsel, van het redelijkheidsbeginsel en van zowel de formele- als de materiële motiveringsplicht.

Uit de gegevens van de zaak zou blijken dat er geen sprake is van een schending van de milieuzorgplicht. Wat betreft de geurhinder stipt de verzoekende partij aan dat noch in de geurstudie van VITO, noch door de omgevingsinspectie gewag wordt gemaakt van abnormale geurhinder. Er is bovendien geen enkele reden om de resultaten van een onafhankelijke studie in twijfel te trekken. Voorts mag van residentiële bewoners van een agrarisch gebied een grotere tolerantie worden verwacht. Met betrekking tot het aspect geluidshinder wijst de verzoekende partij erop dat volgens de meest recente metingen door de omgevingsinspectie aan de normen en richtwaarden voor geluid wordt voldaan. Er valt niet in te zien hoe een beweerde overschrijding van 1,4 dB(A) in het licht van een eerdere conforme geluidsmeting door de omgevingsinspectie op een proportionele wijze zou kunnen noodzaken tot een bestuurlijke maatregel die bestaat uit de gedwongen sluiting van stal 3.

Verder wordt verwezen naar het ministerieel besluit van 28 juni 2022 waarin wordt overwogen dat “[i]ndien wordt vastgesteld dat de exploitatie van de (vergunde) stal zonder de (onvergunde) stofbak inderdaad aanleiding geeft tot aanzienlijke hinder, [...] dit een schending van de milieuzorgplicht [betreft] en dus van artikel 5.4.9 § 2 van het DABM, wat een milieumisdrijf uitmaakt” en dat het “gevoerde onderzoek [...] onvoldoende [is] om te kunnen besluiten dat er thans geen onaanvaardbare geurhinder zou zijn”. Aldus spreekt de verwerende partij met een ongemotiveerde stijlformule de beslissing van de omgevingsinspectie van

5 augustus 2022 en het advies van de afdeling Handhaving van 30 september 2022 zonder enige motivering tegen. Evenmin heeft de verwerende partij een antwoord verstrekt op de verweernota die is ingediend naar aanleiding van de hoorzitting.

16. De verwerende partij stelt dat in de motivering van de bestreden beslissing wordt verwezen naar het ministerieel besluit van 28 juni 2022 en dat niet wordt aangetoond dat de gegevens die in dit ministerieel besluit worden aangehaald niet kunnen volstaan of niet correct zouden zijn. Ook zou de verzoekende partij niet concreet de punten van het advies van de afdeling Handhaving aanduiden waarop in de bestreden beslissing niet zou zijn ingegaan.

17. De tussenkomende partij wijst er in de eerste plaats op dat het verval van de milieuvergunning reeds in het ministerieel besluit van 28 juni 2022 werd vastgesteld. Daarenboven kan er niet aan worden voorbijgegaan dat het gaat om een onvergunde exploitatie en dat het gedogen ervan manifest onwettig is gelet op de uitdrukkelijke vergunningsplicht vervat in artikel 6 van het omgevingsvergunningsdecreet. Voorts bevestigt de tussenkomende partij dat zij wel degelijk abnormale geluidshinder ondervindt door de gebrekkige uitvoering van de stofbak. De studie van VITO moet sterk genuanceerd worden omdat ze op voorhand werd aangekondigd en het zodoende een geënceneerde meting betreft. Zij verwijst nog naar de theoretische geurstudie van 2011 en de vaststellingen door de afdeling Handhaving en besluit dat de exploitatie tot op heden resulteert in onaanvaardbare hinder. Minstens is de geurstudie van VITO niet dienend als toetssteen om deze hinderproblematiek in te schatten.

18. De verzoekende partij dupliceert dat de argumenten aangaande een beweerd gebrekkige werking van de stofbak, de betrouwbaarheid van de geurstudie en het onbeantwoord blijven van klachten, een *post factum*-motivering van de bestreden beslissing vormen.

Beoordeling

19. In de bestreden beslissing wordt onder meer overwogen dat in “het ministerieel besluit van 28 juni 2022 [...] het onvergund karakter [wordt]

vastgesteld van de exploitatie van de derde stal, nu de milieuvergunning voor deze derde stal ingevolge de koppelingsregeling is weggefallen” en “in dit ministerieel besluit [wordt] gewezen op een mogelijke schending van de milieuzorgplicht, indien de exploitatie van de derde stal zonder stofbak aanleiding geeft tot aanzienlijke hinder”.

Aldus steunt de bestreden beslissing niet op een stijlformule maar op de verwijzing naar de motieven van het vroegere ministerieel besluit van 28 juni 2022 waarin het volgende wordt uiteengezet:

“Er werd met name reeds vastgesteld dat de aanwezigheid van de stofbak een hinderbeperkende maatregel vormt die door vermoedelijke overtreder in haar aanvraag werd [opgenomen]. De bestreden beslissing stelt terecht dat een exploitant die de voorgestelde voorwaarden/maatregelen uit zijn aanvraag niet naleeft, wel mogelijk strafbaar kan worden gesteld wegens schending van de milieuzorgplicht, zoals voorzien in artikel 5.4.9, § 2 van het DABM mits er sprake is van onaanvaardbare hinder voor de leefomgeving. Het nalaten van de exploitant om de eigen voorgestelde maatregelen uit de aanvraag na te leven, kan aanleiding geven tot een feitelijke situatie waarbij er voor de omgeving abnormale hinder ontstaat, wat dan een schending van de milieuzorgplicht kan uitmaken.

De exploitatie van de onvergunde stofbak kan op heden niet worden toegestaan. Dit impliceert dat de stofbak als hinderbeperkende maatregel niet kan worden toegepast. Indien wordt vastgesteld dat de exploitatie van de (vergunde) derde stal zonder de (onvergunde) stofbak inderdaad aanleiding geeft tot aanzienlijke hinder, betreft dit een schending van de milieuzorgplicht en dus van artikel 5.4.9, § 2 van het DABM, wat een milieumisdrijf uitmaakt.

Uit het dossier blijkt dat beroepsindiener hinder ervaart, in het bijzonder naar geluid en geur toe. Het ondervinden van overlast is evenwel een subjectief gegeven, waarbij het aan de toezichthoudende overheid toekomt om dit zoveel mogelijk te objectiveren. *In casu* heeft verwerende partij zich voor de beoordeling van de hinder in belangrijke mate gebaseerd op de geurstudie uitgevoerd door erkende geurdeskundigen van VITO in de periode van maart tot en met augustus 2020, waarvan echter hoger werd opgemerkt dat het onduidelijk is of deze studie nog wel voldoende actueel is. Evenmin werd afdoende rekening gehouden met de recreatiegebieden in de omgeving. Het gevoerde onderzoek in de bestreden beslissing is derhalve onvoldoende om te kunnen besluiten dat er thans geen onaanvaardbare geurhinder zou zijn.

In de geurstudie van VITO werd bovendien rekening gehouden met de geurreducerende maatregelen van vermoedelijke overtreder, waaronder de stofbak. Onder punt 2.1.2 van de studie staat met name te lezen: ‘Om de geuremissies en de geurimpact te beperken, werden bij Jekrifil volgende (vnl. geïntegreerde) maatregelen doorgevoerd (...) stal 3 is voorzien van een stofopvangbak voor de reductie van de stofemissies. Om de geluidsimpact van de aanwezige ventilatoren te verminderen, werd deze stofbak voorzien

van een overkapping. De vrije uitstroom van (een gedeelte van) de lucht uit de stofbak wordt hierdoor echter verstoord, waardoor deze lucht minder verdund zal zijn wanneer ze in de omgeving terecht komt.’. Aangezien de geurstudie rekening houdt met het bestaan van een stofbak die op heden niet langer mag worden geëxploiteerd wegens het onvergunde karakter ervan, is deze studie niet dienend als determinerend element om de hinder op heden te beoordelen. De motivering in de bestreden beslissing, die de schending van de milieuzorgplicht afwijst met verwijzing naar deze geurstudie, is dan ook niet afdoende.”

20. De omstandigheid dat twee overheidsinstanties oordelen dat er geen sprake is van een schending van de milieuzorgplicht, toont op zich niet de onjuistheid of onredelijkheid aan van de aangehaalde motieven van het ministerieel besluit van 28 juni 2022. Voorts wordt in artikel 5.4.9, § 2, DABM, waarin de milieuzorgplicht vervat zit, uitdrukkelijk gerefereerd aan “schade, hinder en ongevallen die de mens of het milieu aanzienlijk beïnvloeden”. Bovendien gaat de verzoekende partij voorbij aan de motivering van het ministerieel besluit van 28 juni 2022 waarin expliciet wordt gesteld dat er “sprake [moet zijn] van onaanvaardbare hinder voor de leefomgeving” en dat het “nalaten van de exploitant om de eigen voorgestelde maatregelen uit de aanvraag na te leven, [...] aanleiding [kan] geven tot een feitelijke situatie waarbij er voor de omgeving abnormale hinder ontstaat, wat dan een schending van de milieuzorgplicht kan uitmaken” en waarin wordt besloten dat het “gevoerde onderzoek in de bestreden beslissing [...] derhalve onvoldoende [is] om te kunnen besluiten dat er thans geen onaanvaardbare geurhinder zou zijn”. Met de enkele vaststelling dat de verwerende partij een andere terminologie hanteert, zoals ‘onaanvaardbare’ hinder, ‘abnormale’ hinder dan wel ‘aanzienlijke’ hinder, wordt de onwettigheid van de bestreden beslissing niet aangetoond.

Evenmin toont de verzoekende partij de onjuistheid, onredelijkheid of onwettigheid aan van de overwegingen in het ministerieel besluit van 28 juni 2022 dat met betrekking tot de geurstudie van VITO “werd opgemerkt dat het onduidelijk is of deze studie nog wel voldoende actueel is”, dat erin niet “afdoende rekening [werd] gehouden met de recreatiegebieden in de omgeving”, zodat het “gevoerde onderzoek in de bestreden beslissing [...] derhalve onvoldoende [is] om te kunnen besluiten dat er thans geen onaanvaardbare

geurhinder zou zijn”, alsook dat aangezien “de geurstudie rekening houdt met het bestaan van een stofbak die op heden niet langer mag worden geëxploiteerd wegens het onvergunde karakter ervan, [...] deze studie niet dienend [is] als determinerend element om de hinder op heden te beoordelen”.

Tot slot laat de verzoekende partij in de uiteenzetting van het middel na de beweerd niet-beantwoorde standpunten uit haar verweernota concreet aan te duiden.

21. Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

22. In het derde middel voert de verzoekende partij een schending aan van het redelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het proportionaliteitsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

Zij meent dat de aangehaalde beginselen om meerdere redenen worden geschonden:

- in het verleden werden verschillende vergunningsprocedures doorlopen en op geen enkel ogenblik werd vastgesteld dat de milieuvergunning voor stal 3 vervallen zou zijn door het installeren van de stofbak zonder te beschikken over de vereiste voorafgaande vergunning;
- er werden in het verleden tal van onderzoeken en studies uitgevoerd, onder meer door de omgevingsinspectie en VITO waarbij telkens werd vastgesteld dat de exploitatie plaatsvond conform de vergunning en de toepasselijke milieunormen;
- de inrichting bestaat reeds geruime tijd en in het verleden werd de vergunbaarheid ervan steeds bevestigd;
- de continuïteit van de exploitatie van stal 3 is van cruciaal belang voor de onderneming;
- de verplichting om stal 3 met onmiddellijke ingang te sluiten is een disproportionele maatregel.

Daarnaast is er in de bestreden beslissing geen beoordeling terug te vinden over alle inspanningen die sedert 2014 werden gedaan om de hinder voor de omwonenden tot een minimum te beperken. Zo werd in samenspraak met een omwonende en de omgevingsinspectie naar oplossingen gezocht voor de geluids- en geurhinderproblematiek. Het is volgens de verzoekende partij dan ook onredelijk om na een gezamenlijk traject van 8 jaar een bestuurlijke maatregel op te leggen die bestaat in de sluiting van stal 3. Voorts heeft het bestuur met betrekking tot de wettigheid van de vergunning van 2011 een rechtmatig vertrouwen gewekt. Alle wijzigingen aan de stofbak werden in samenspraak met de omgevingsinspectie uitgevoerd. In de talrijke onderzoeken heeft de omgevingsinspectie nooit aangegeven dat de milieuvergunning van 2011 niet (langer) geldig zou zijn. Ook in de omgevingsvergunning van 28 januari 2021, waarbij de vergunningstoestand werd geactualiseerd, is geen enkele bedenking geuit over de wettigheid van de milieuvergunning. Het in vraag stellen van de wettigheid van de milieuvergunning na tien jaar exploitatie van de stal en de bijhorende stofbak, vormt volgens de verzoekende partij een schending van het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel.

Tot slot stipt de verzoekende partij in het bijzonder nog aan dat de bestuurlijke maatregel om over te gaan tot de sluiting van de stal manifest onredelijk is en allerm minst in verhouding staat tot het beoogde doel, namelijk het voorkomen van geurhinder die binnen aanvaardbare perken blijft.

23. De verwerende partij antwoordt dat er sinds 2013 bij herhaling klachten omtrent omgevingshinder werden geformuleerd. De verzoekende partij mag dan wel verschillende initiatieven hebben genomen om tot op zekere hoogte tegemoet te komen aan bepaalde klachten, toch blijken deze tegenwoordig nog steeds te bestaan. Daarnaast is het ook een vaststaand gegeven dat de stofbak tot op heden nog steeds niet definitief vergund is. Ook wijst de verwerende partij erop dat zij de uitkomst van de vergunningsprocedure, die uiteindelijk heeft geleid tot een definitieve weigering van de vergunning ingevolge het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, heeft afgewacht.

24. De tussenkomende partij benadrukt dat een onvergunde exploitatie niet mag worden gedoogd en dat niet kan worden ingezien dat er een belangenafweging moet plaatsvinden in geval de vergunningsplicht wordt miskend.

25. In haar memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij nog toe dat de “essentie is terug te vinden in de beslissing van Omgevingsinspectie Antwerpen” waarin wordt geconcludeerd dat het “ontbreken van een omgevingsvergunning voor de stofbak [...] een stedenbouwkundige schending en geen milieumisdrijf” is.

Beoordeling

26. Uit de beoordeling van het eerste middel volgt dat vaststaat dat geen vergunning voorhanden is voor de plaatsing van de stofbak en dat een eventueel toekomstige regularisatie van die stofbak het onherroepelijk ingetreden verval van de milieuvergunning voor de exploitatie van stal 3 niet meer ongedaan kan maken. Het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel kunnen geen afbreuk doen aan het door het decreet ingestelde verbod om een vergunningsplichtige activiteit zonder de vereiste vergunning aan te vatten of voort te zetten. Evenmin is het onredelijk om een bestuurlijke maatregel te nemen die ertoe strekt om met onmiddellijke ingang een einde te stellen aan een onwettige toestand. De houding van de omgevingsinspectie en van een andere bestuursinstantie doen in dit verband niet ter zake.

27. Het kan de verwerende partij niet worden verweten dat de regularisatievergunning voor de stofbak, die in 2013 effectief werd geplaatst, pas in juli 2019 werd aangevraagd en uiteindelijk bij arrest nr. RvVb-A-2021-1259 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 12 augustus 2021 definitief werd geweigerd.

Waar de verzoekende partij tot slot opmerkt dat enkel onaanvaardbare hinder kan leiden tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel, gaat zij voorbij aan de overwegingen van het ministerieel besluit van 28 juni 2022

waarin met betrekking tot de geurstudie wordt gesteld dat het “onduidelijk is of deze studie nog wel afdoende actueel is”, dat het onderzoek “onvoldoende [is] om te kunnen besluiten dat er thans geen onaanvaardbare geurhinder zou zijn” en dat de geurstudie “rekening houdt met het bestaan van een stofbak die op heden niet langer mag worden geëxploiteerd wegens het onvergund karakter ervan”, zodat de studie “niet dienend [is] als determinerend element om de hinder op heden te beoordelen” en de “motivering [...] die de schending van de milieuzorgplicht afwijst met verwijzing naar deze geurstudie, [...] dan ook niet afdoende” is. Daarenboven wordt in de thans bestreden beslissing overwogen dat het ministerieel besluit van 28 juni 2022 “verschillende motieven [weergaf] op grond waarvan het duidelijk is dat de milieuwetgeving wordt overtreden” en dat erin “onder meer [werd] geoordeeld dat één stal wordt uitgebaat zonder te beschikken over de vereiste exploitatievergunning, hetgeen zonder betwisting een milieumisdrijf uitmaakt”. Het motief inzake de schending van de milieuzorgplicht dient zich in die optiek aan als een overtollig motief.

28. Het derde middel is ongegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

29. In een vierde middel wordt de schending ingeroepen van artikel 67 van het milieuhandhavingsbesluit, van het zorgvuldigheidsbeginsel en van zowel de materiële- als de formelemotiveringsplicht.

Volgens de verzoekende partij ontnemt de bestreden beslissing de omgevingsinspectie elke beoordelingsvrijheid bij de herbehandeling van het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen en wordt de omgevingsinspectie verplicht om de sluiting van stal 3 te bevelen. Er kan immers geen sprake zijn van een nieuwe behandeling van het verzoek in de hypothese dat de bevoegdheid van de omgevingsinspectie volledig gebonden is.

Ingevolge het ministerieel besluit van 28 juni 2022 moest de omgevingsinspectie rekening houden met de “aanbeveling” om over te gaan tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel. Daarbij moest de nieuwe beslissing van de omgevingsinspectie afdoende gemotiveerd worden. Dat de omgevingsinspectie niet gebonden was door het ministerieel besluit van 28 juni 2022, blijkt ook uit de navolgende beslissing van de omgevingsinspectie, alsook uit het advies van de afdeling Handhaving.

Het zou voorts in strijd zijn met het zorgvuldigheidsbeginsel en met de materiële motiveringsplicht om de ondeugdelijke motieven van het ministerieel besluit van 28 juni 2022 over te nemen.

30. De verwerende partij antwoordt dat, anders dan de verzoekende partij voorhoudt, de Raad van State in het verleden reeds heeft geoordeeld dat de toezichthouder gebonden is tot de “hoofdzakelijke inhoud” van de te nemen bestuurlijke maatregel. Wanneer wordt vastgesteld dat een vergunningsplichtige inrichting zonder de vereiste milieuvergunning wordt geëxploiteerd, dringt de stopzetting van de betrokken activiteiten zich op. In voorliggend geval kan niet ernstig worden betwist dat de betrokken stal niet over de vereiste vergunning beschikt. De omgevingsinspectie moest derhalve een bestuurlijke maatregel nemen die strekt tot de stopzetting van de onvergunde activiteiten.

Beoordeling

31. Artikel 67 van het milieuhandhavingsbesluit bepaalt dat “[i]n de gevallen waarin de minister beslist dat aan het verzoek gevolg moet worden gegeven” het dossier wordt teruggezonden naar “de bevoegde persoon die in eerste aanleg het verzoek heeft behandeld”, die vervolgens een nieuwe beslissing dient te nemen over het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen.

Bij de herbeoordeling van het verzoek is de in eerste aanleg bevoegde toezichthouder gebonden door de wezenlijke inhoud van de door de minister in beroep genomen beslissing. In geval in de beroepsbeslissing wordt vastgesteld dat een vergunningsplichtige inrichting zonder de vereiste vergunning

wordt geëxploiteerd, dringt zich in principe een bestuurlijke maatregel op die ertoe strekt om de onvergunde handelingen of activiteiten te doen stopzetten. De vrije beoordelingsbevoegdheid van de in eerste aanleg bevoegde instantie is alsdan beperkt tot het bepalen van de modaliteiten die eventueel gepaard moeten gaan met de uitvoering van de stopzettingsmaatregel.

32. In de bestreden beslissing wordt gesteld dat de omgevingsinspectie verplicht is om een bestuurlijke maatregel te nemen, rekening houdend met de inhoudelijke beoordeling in het ministerieel besluit van 28 juni 2022. In dit ministerieel besluit van 28 juni 2022 werd vastgesteld dat “ingevolge de koppelingsregeling de overeenkomstige milieuvergunning d.d. 15 september 2011 is komen te vervallen, wat de exploitatie van de derde stal betreft”, zodat deze stal “niet over de vereiste vergunning voor de uitbating ervan” beschikt, terwijl het “exploiteren van een inrichting, of een deel ervan, zonder te beschikken over de vereiste vergunningen [...] een milieumisdrijf [is] waarvoor een bestuurlijke maatregel kan worden opgelegd”. De minister besluit dat stal 3 wordt “uitgebaat zonder de vereiste vergunning, zodat de oplegging van een bestuurlijke maatregel aangewezen is”.

Uit wat voorafgaat volgt dat de in eerste aanleg bevoegde toezichthouder door de verwerende partij kon worden verplicht om een bestuurlijke maatregel te nemen “rekening houdende met de inhoudelijke beoordeling in het ministerieel besluit van 28 juni 2022”.

33. Het vierde middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op drieëntwintig januari tweeduizend vijftientwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams