

2015•2016
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef

De formele motiveringsplicht en de beoordeling van hinder bij het behandelen van een aanvraag voor een milieu/omgevingsvergunning

Promotor :
Prof. dr. Bernard VANHEUSDEN

Brecht Schoefs

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



Universiteit Hasselt | Campus Hasselt | Martelarenlaan 42 | BE-3500 Hasselt
Universiteit Hasselt | Campus Diepenbeek | Agoralaan Gebouw D | BE-3590 Diepenbeek



Maastricht University

2015•2016
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef

De formele motiveringsplicht en de beoordeling van
hinder bij het behandelen van een aanvraag voor een
milieu/omgevingsvergunning

Promotor :
Prof. dr. Bernard VANHEUSDEN

Brecht Schoefs

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten

Samenvatting

Bij de beoordeling van een milieuvergunningaanvraag heeft de vergunningverlenende overheid de taak om, rekening houdend met alle concrete gegevens van de zaak en de erbij betrokken uiteenlopende belangen, de hinder en de risico's voor de mens en het leefmilieu te onderzoeken en, rekening houdend met de precieze bevindingen van dat onderzoek, de passende eindconclusies te trekken.

In deze masterproef krijgt de lezer een overzicht van welke elementen de bevoegde overheid in acht moet nemen bij het beoordelen van hinder. De bevoegde overheid dient na haar beoordeling een beslissing te nemen omtrent de milieuvergunningaanvraag. Deze beslissing moet gemotiveerd worden. Er wordt dan ook ingegaan op de reikwijdte van de motiveringsplicht.

Deze masterproef bestaat uit twee delen. In het eerste deel wordt een overzicht gegeven van het wettelijk kader dat de bevoegde overheid bindt bij het beoordelen van een milieuvergunningaanvraag. Zolang ze binnen de perken van dit wettelijk kader blijft, beschikt het bestuur over een zekere beleidsvrijheid. Het beoordelen van een milieuvergunningaanvraag is immers een discretionaire bevoegdheid. De Raad van State speelt een belangrijke rol bij het afbakenen van die bevoegdheid alsook bij het interpreteren en aanvullen van het wettelijk kader inzake leefmilieu. Het tweede deel van deze masterproef beoogt te analyseren op welke wijze de Raad van State aan dit alles invulling geeft.

Dankwoord

De masterproef vormt in principe het sluitstuk van de rechtenopleiding. De afgelopen jaren heb ik de gelegenheid gehad heel wat bij te leren. Niet alleen op intellectueel, maar ook op menselijk vlak. Ik wil in de eerste plaats dan ook mijn ouders bedanken, die me de kans hebben gegeven een universitaire opleiding te volgen en mij daar steeds in hebben gesteund.

Gedurende mijn studententijd kon ik steeds rekenen op een heleboel vrienden en kennissen. Enerzijds om te voorzien in de nodige ontspanning, anderzijds voor het stellen van vragen, het delen van nota's en het uitwisselen van gedachten. In het kader van deze masterproef dien ik in het bijzonder Nick Parthoens en Michel Dessart te bedanken voor hun advies en hulp.

Tenslotte dien ik mijn promotor, professor dr. Bernard Vanheusden, te bedanken voor zijn begeleiding. Hij onderwierp mijn werk steeds aan een grondige analyse en nam uitgebreid de tijd om mij de nodige uitleg en toelichtingen te geven.

Inhoudstafel

Samenvatting	1
Dankwoord	2
Inhoudstafel	3
Lijst van afkortingen	6
Inleiding	7
Deel I: De milieuvergunning	9
Afdeling 1: Algemene bepalingen	9
1.1 Situering.....	9
1.2 Regelgevend kader.....	9
1.3 Koppeling met stedenbouwkundige vergunning.....	9
1.4 Motiveringsplicht.....	10
Afdeling 2: Toepassingsgebied	11
2.1 Hinderlijke inrichtingen.....	11
2.2 Milieutechnische eenheid.....	11
2.3 Indelingsklassen en bevoegde overheid.....	12
Afdeling 3: Behandeling van de vergunningsaanvraag in eerste aanleg	12
3.1 Algemeen.....	12
3.2 Openbaar onderzoek en inspraak.....	12
3.3 Adviesverlening.....	14
3.4 Beslissing.....	15
3.5 Meldingsplicht en bijzondere procedures.....	16
Afdeling 4: Beroepsmogelijkheden	16
4.1 Georganiseerd administratief beroep.....	16
4.2 Jurisdictioneel beroep.....	16
Afdeling 5: Instrumentarium en beoordelingskader van de vergunningverlenende overheid	17
5.1 Discretionaire bevoegdheid.....	17
5.2 Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur.....	18
5.3 Milieukwaliteitsnormen.....	19
5.4 Exploitatievoorwaarden.....	21
5.5 Milieueffect- en veiligheidsrapportage.....	24
5.6 Milieutoetsen.....	26

5.7 Ruimtelijke ordening.....	28
Afdeling 6: Reikwijdte van de milieuvergunning.....	28
6.1 Situering.....	28
6.2 Verplichtingen van de exploitant.....	28
6.3 Voorwerp en termijn van de milieuvergunning.....	29
6.4 Wijziging en aanvulling van de milieuvoorwaarden.....	30
6.5 Verval, opheffing en schorsing van de milieuvergunning.....	31
Deel II: Analyse van de rechtspraak van de Raad van State.....	33
Inleiding.....	33
Afdeling 1: Motiveringsplicht.....	33
Afdeling 2: Inrichtingen.....	34
2.1 Inleiding.....	34
2.2 Analyse van arresten.....	35
2.3 Conclusie.....	38
Afdeling 3: Adviesverlening, bezwaren en studies.....	39
3.1 Inleiding.....	39
3.2 Analyse van arresten.....	39
3.3 Conclusie.....	45
Afdeling 4: Ruimtelijke ordening.....	45
4.1 Inleiding.....	45
4.2 Analyse van arresten.....	45
4.3 Conclusie.....	51
Afdeling 5: Eigenlijke beoordeling van hinder.....	52
5.1 Inleiding.....	52
5.2 Reikwijdte van de beoordeling van hinder.....	53
5.3 Geluidshinder.....	55
5.4 Geurhinder.....	57
5.5 Verkeershinder.....	59
5.6 Waterverontreiniging.....	62
5.7 Visuele hinder.....	63
5.8 Conclusie.....	63
Afdeling 6: Bijzondere milieuvoorwaarden.....	64
6.1 Inleiding.....	64
6.2 Analyse van arresten.....	64
6.3 Conclusie.....	70

Besluit	71
Bibliografie	73
Wetgeving	73
Rechtspraak	74
Rechtsleer	77
Online bronnen.....	77

Lijst van afkortingen

BPA	Bijzonder Plan van Aanleg
BS	Belgisch Staatsblad
BWHI	Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen
DABM	Vlaams Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid
Decr.	Decreet
KB	Koninklijk besluit
MER	Milieueffectrapport
MVD	Decreet van het Vlaamse Parlement van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning
OCMW	Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn
OVAM	Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij
RVS	Raad van State
VCRO	Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening
VI.	Vlaamse Overheid
VI. Reg.	Vlaamse Regering
VLAREM I	Besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning
VLAREM II	Besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne
VMM	Vlaamse Milieumaatschappij

Inleiding

In onze samenleving is er een duidelijke tendens merkbaar naar meer aandacht voor het milieu. Veel mensen maken zich zorgen over de klimaatverandering. In toenemende mate is er aandacht voor duurzaamheid en komt er protest tegen ontbossing, luchtvervuiling, vervuiling van waterlopen enz.

Tegelijkertijd is de bevolking mondiger geworden en is men minder terughoudend inzake het nastreven van het eigenbelang. Wanneer men geconfronteerd wordt met een ongewenste of onaangename situatie zal men sneller zijn ongenoegen laten blijken en indien nodig gerechtelijke stappen ondernemen. Het zogenaamde 'not-in-my-backyardsyndroom' is tegenwoordig een veelgehoorde term. In onze samenleving hebben we behoefte aan een heleboel voorzieningen. We willen allen wel eens op reis gaan en iedereen heeft nood aan elektriciteit. Wanneer echter in onze buurt een luchthaven of een energiecentrale wordt gebouwd of uitgebreid, zullen we daar waarschijnlijk tegen protesteren.

Dit alles maakt het omgevingsrecht, zijnde milieu en ruimtelijke ordening, een zeer actuele en relevante rechtstak die als uitdaging heeft een balans te vinden tussen mens en leefmilieu. Dit in het bijzonder in een dichtbevolkte en economisch sterk ontwikkelde regio zoals Vlaanderen.

Inrichtingen die hinderlijk worden geacht voor mens en milieu, zijn onderworpen aan een milieuvergunning dan wel aan een meldingsplicht. Dit afhankelijk van in welke van de drie klassen ze zijn ingedeeld. Dit alles is afhankelijk van de aard en de belangrijkheid van de daaraan verbonden milieueffecten. De regelgeving omtrent de milieuvergunning bestaat uit enerzijds het milieuvergunningsdecreet¹ en anderzijds de uitvoeringsbesluiten VLAREM I², VLAREM II³ en VLAREM III⁴. Zoals de term 'decreet' al aangeeft, is milieu een gewestelijke bevoegdheid. Deze masterproef focust daarom op de situatie in het Vlaams Gewest.

Bij de beoordeling van een milieuvergunningsaanvraag heeft de vergunningverlenende overheid de taak om, rekening houdend met alle concrete gegevens van de zaak en de erbij betrokken uiteenlopende belangen, de hinder en de risico's voor de mens en het leefmilieu te onderzoeken en, rekening houdend met de precieze bevindingen van dat onderzoek, de passende eindconclusies te trekken.

De invulling van het begrip 'hinder' is niet gedefinieerd. Het begrip is voor interpretatie vatbaar en hangt af van de concrete omstandigheden. Het opzet van deze masterproef is om door middel van een analyse van de rechtspraak van de Raad van State na te gaan hoe er concreet invulling wordt

¹ Decr.VI. 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, *BS* 17 september 1985, 13.304.

² Besluit VI.Reg. 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning, *BS* 26 juni 1991, 14.269.

³ Besluit VI.Reg. 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, *BS* 29 september 1995, 27.658.

⁴ Besluit VI.Reg. houdende bijkomende algemene en sectorale milieuvorwaarden voor GPBV-installaties, *BS* 22 september 2014, 74.170.

gegeven aan het begrip 'hinder' en op welke wijze de bevoegde overheid een milieuvergunningaanvraag dient te beoordelen.

Wanneer de vergunningverlenende overheid haar beslissing neemt, dient deze gemotiveerd te zijn. Dit volgt zowel uit het milieuvergunningsdecreet zelf als uit de wetgeving inzake formele motivering. Logischerwijs zijn de motivering van de beslissing en de invulling van de beoordelingsbevoegdheid inzake hinder dan ook onlosmakelijk met mekaar verbonden. De wijze en de reikwijdte van de motivering zullen dan ook voorwerp uitmaken van deze masterproef.

Bovenstaande in acht genomen kunnen we stellen dat deze masterproef tot doel heeft volgende rechtsvraag te beantwoorden: *"Op welke wijze wordt invulling gegeven aan de beoordeling van hinder en aan de motiveringsplicht bij de aanvraag van milieuvergunningen in het Vlaams Gewest?"*

In het eerste deel van deze masterproef zal het theoretische luik aan bod komen. Er zal een overzicht worden gegeven van alle normen, regelgeving en procedures die relevant zijn met betrekking tot de beoordeling van hinder en de motiveringsplicht bij de aanvraag van milieuvergunningen. We kunnen volgende sub-rechtsvragen extrapoleren:

- *Welke normen, regelgeving en procedures geven vorm aan en beheersen de beoordeling van hinder bij milieuvergunningaanvragen in het Vlaams Gewest?*
- *Welke normen, regelgeving en procedures geven vorm aan en beheersen de motiveringsplicht bij de beoordeling van milieuvergunningaanvragen in het Vlaams Gewest?*

Het tweede deel vervolgens, heeft tot doel een overzicht te geven van hoe men in de praktijk invulling geeft aan het geheel van normen, regelgeving en procedures die in het eerste deel werden besproken. Dit door middel van een analyse van de rechtspraak van de Raad van State.

We kunnen volgende sub-rechtsvragen extrapoleren:

- *Op welke wijze geeft de Raad van State met zijn rechtspraak vorm aan de beoordeling van hinder bij milieuvergunningaanvragen in het Vlaams Gewest?*
- *Op welke wijze geeft de Raad van State met zijn rechtspraak vorm aan de motiveringsplicht bij de beoordeling van milieuvergunningaanvragen in het Vlaams Gewest?*

Na het doornemen van deze masterproef zou de lezer een goed beeld moeten hebben van al wat relevant is inzake de beoordeling van hinder en de motiveringsplicht bij het verlenen van een milieuvergunning in het Vlaams Gewest.

Deel I: De milieuvergunning

Afdeling 1: Algemene bepalingen

1.1 Situering

Een milieuvergunning is een individuele beslissing waarbij de bevoegde overheid een bepaalde activiteit die potentieel hinderlijk of risicovol wordt geacht onder bepaalde voorwaarden toch toelaat. De milieuvergunning is daardoor een belangrijk beleidsinstrument dat als doel heeft vat te krijgen op de hinder die bepaalde activiteiten en inrichtingen veroorzaken voor mens en leefmilieu.⁵

1.2 Regelgevend kader

Leefmilieu is sedert 1980, behoudens enkele uitzonderingen, een gewestelijke bevoegdheid. De regelgeving omtrent milieuvergunningen valt onder "de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder"⁶ alsook onder "de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven".⁷ Voor het Vlaams Gewest is de regelgeving hoofdzakelijk terug te vinden in het milieuvergunningsdecreet en haar uitvoeringsbesluiten VLAREM I, II en III.⁸

De milieuvergunning zoals we haar vandaag kennen vervangt de vroegere exploitatievergunning uit titel I van het Algemeen Reglement op de Arbeidsbescherming.⁹ Daarnaast zijn tal van vergunningen die vroeger los stonden van de exploitatievergunning geïntegreerd in de huidige milieuvergunning, waardoor zij niet meer afzonderlijk bekomen moeten worden. Deze integratie is echter niet allesomvattend. Bepaalde activiteiten, zoals onder meer ioniserende straling en lozingen op zee, vallen nog onder de bevoegdheid van de federale overheid en vereisen daarom een afzonderlijke vergunning. Maar ook enkele activiteiten inzake gewestelijke bevoegdheden, zoals het inzamelen en ophalen van afvalstoffen, vereisen een specifieke vergunning.¹⁰

1.3 Koppeling met stedenbouwkundige vergunning

Er is een koppeling voorzien tussen de milieuvergunning en de stedenbouwkundige vergunning. In gevallen waarin beide vergunningen vereist zijn wordt de ene geschorst tot de andere ook bekomen is.¹¹ Men kan dus pas aanvangen met de exploitatie of met de bouwwerken zodra beide vergunningen verkregen zijn. Doel van deze koppeling is te vermijden dat de overheid voor voldongen feiten geplaatst wordt.¹² Men zou anders op basis van de reeds bekomen

⁵ W. SOMERS, L. ANNAERT en W. VANCLEYNENBREUGEL, *Milieurecht voor beginners*, Brugge, Die Keure, 2011, 115.

⁶ Art. 6, 1^o bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd bij de wetten van 8 augustus 1988 en van 16 juli 1993, *BS* 17 juli 1999, 27.437.

⁷ Art. 6, 3^o BWHI.

⁸ LNE, *Geschiedenis VLAREM en de milieuvergunning*, <http://www.lne.be/themas/vergunningen/vlarem-en-de-milieuvergunning>.

⁹ B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 206.

¹⁰ W. SOMERS, L. ANNAERT en W. VANCLEYNENBREUGEL, *Milieurecht voor beginners*, Brugge, Die Keure, 2011, 118 – 119.

¹¹ Art. 5 MVD.

¹² B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 208.

stedenbouwkundige vergunning kunnen aanvragen met de bouwwerken, waardoor een milieuvergunning mogelijk moeilijker geweigerd kan worden.

1.4 Motiveringsplicht

Wanneer de bevoegde overheid een beslissing neemt inzake een milieuvergunningsaanvraag, stelt ze in feite een eenzijdige administratieve rechtshandeling. Ze is dan gehouden die beslissing te motiveren ten gevolge van de Wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen.¹³ Het bestuur dient op afdoende wijze de juridische en feitelijke overwegingen die aan de grondslag van haar beslissing liggen te vermelden.¹⁴ Ingeval van een beslissing inzake een milieuvergunningsaanvraag betekent dit concreet dat het bestuur moet weergeven op welke juridische en feitelijke gronden zij steunt om een vergunning te verlenen dan wel te weigeren.

Naast de wet inzake de motivering van bestuurshandelingen bestaan er in het milieurecht zelf ook diverse specifieke bepalingen die de bestuurlijke overheid tot motivering verplichten. Deze specifieke bepalingen zullen verder nog worden aangehaald.

Het doel van de motiveringsplicht is drieledig: informatie verschaffen aan de bestuurde, het vergemakkelijken van bestuurlijk en jurisdictioneel toezicht en bijdragen aan een zorgvuldig besluitvormingsproces in hoofde van de overheid.¹⁵

Wanneer, zoals hierboven besproken, de plicht tot motivering voortvloeit uit expliciete wettelijke bepalingen, dan is er sprake van een formele motiveringsplicht. Ook in de gevallen waarin er geen formele bepalingen inzake motivering gelden, blijven administratieve overheden gehouden tot motivering. Dit op grond van de materiële motiveringsplicht als algemeen rechtsbeginsel. De doelstelling is dezelfde als bij de formele motiveringsplicht: vereist is dat elke bestuurshandeling wordt gedragen door motieven die in rechte en in feite aanvaardbaar zijn en daarom gecontroleerd moeten kunnen worden. Groot verschil met de formele motiveringsplicht is echter dat die motieven niet moeten worden opgenomen in de beslissing zelf. Het volstaat dat ze zijn opgenomen in het administratieve dossier. De materiële motiveringsplicht is bijgevolg dus geen doel op zich, het is eerder een middel om de wettigheid van een bestuurshandeling na te kunnen gaan.¹⁶

In het kader van deze masterproef speelt de motiveringsplicht een belangrijke rol. Uit de aangevoerde motivering blijkt namelijk op welke wijze hinder beoordeeld wordt door de bevoegde overheid. De wijze waarop deze haar beslissing motiveert, of eventueel nalaat te motiveren, zal ook een rol spelen bij de eventuele beoordeling door de Raad van State. Daar de wettelijke bepalingen omtrent de motiveringsplicht relatief beperkt en vaag zijn, wordt de motiveringsplicht voor een groot stuk vormgegeven en afgebakend door middel van rechtspraak. Hieraan wordt meer aandacht besteed in deel II.

¹³ Art. 2 wet 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, *BS* 12 september 1991, 19.976.

¹⁴ Art. 3 wet van 29 juli 1991.

¹⁵ I. OPDEBEEK en A. COOLSAET, *Formele motivering van bestuurshandelingen*, Brugge, Die Keure, 2013, 8.

¹⁶ I. OPDEBEEK en A. COOLSAET, *Formele motivering van bestuurshandelingen*, Brugge, Die Keure, 2013, 5-6.

Afdeling 2: Toepassingsgebied

2.1 Hinderlijke inrichtingen

Een milieuvergunning is nodig om een zogenaamde 'hinderlijke inrichting' te exploiteren of veranderen. Een hinderlijke inrichting is een inrichting die geacht wordt nadelige effecten te veroorzaken voor mens en leefmilieu, in die mate dat ze aan een milieuvergunning dan wel meldingsplicht dient te worden onderworpen. De decreetgever heeft ervoor gekozen om door middel van een limitatieve lijst, vast te leggen welke categorieën van inrichtingen als hinderlijk dienen te worden beschouwd.¹⁷ Deze lijst wordt vastgelegd door de Vlaamse Regering en is terug te vinden in bijlage I van VLAREM I. Inrichtingen die niet op de lijst voorkomen, ook al kan gesteld worden dat ze hinder zullen veroorzaken, zijn dus niet onderworpen aan een milieuvergunning of aan een meldingsplicht.

Het milieuvergunningsdecreet omschrijft het begrip 'inrichting' als zijnde fabrieken, werkplaatsen, opslagplaatsen, machines, installaties, toestellen en handelingen.¹⁸ Een milieuvergunning kan dus nodig zijn voor een volledige inrichting op zich zoals bijvoorbeeld een ziekenhuis. Soms zal een milieuvergunning echter vereist zijn voor een onderdeel van een inrichting zoals een afzonderlijke machine of voor een specifieke handeling zoals het opslaan van brandstof.¹⁹

2.2 Milieutechnische eenheid

Een bedrijfseconomische entiteit die bestaat uit verschillende ingedeelde en dus vergunningsplichtige inrichtingen kan gezien worden als een milieutechnische eenheid. Een milieutechnische eenheid wordt gedefinieerd als zijnde *"verschillende inrichtingen en/of activiteiten, met inbegrip van hun exploitatieterrein en de overige onroerende goederen waarmee ze verbonden zijn, die als één geheel moeten worden beschouwd met het oog op het beoordelen van het nadeel dat ze kunnen berokkenen aan mens of milieu. Een gegeven dat kan wijzen op de aanwezigheid van een milieutechnische eenheid is de onderlinge geografische, materiële of operationele samenhang van inrichtingen en activiteiten, die gepaard gaat met een relatieve afscheiding van het geheel van deze inrichtingen en activiteiten ten opzichte van andere inrichtingen en activiteiten. Het feit dat verschillende inrichtingen een verschillend eigendomsstatuut hebben, belet niet dat zij een milieutechnische eenheid kunnen vormen"*.²⁰

De vraag of er al dan niet sprake is van een milieutechnische eenheid speelt dus een rol bij de beoordeling van een milieuvergunningsaanvraag. Ingeval er sprake is van een milieutechnische eenheid zal immers de hinder voor mens en leefmilieu moeten worden beoordeeld voor de volledige eenheid.

¹⁷ Art. 3 MVD.

¹⁸ W. SOMERS, L. ANNAERT en W. VANCLEYNENBREUGEL, Milieurecht voor beginners, Brugge, Die Keure, 2011, 121-122.

¹⁹ B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 207.

²⁰ Art. 1.1.2, §1,8 Decr.VI. 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, BS 3 juni 1995, 15.971; Een soortgelijke definitie is terug te vinden in art. 1.1.2. VLAREM II.

2.3 Indelingsklassen en bevoegde overheid

De hinderlijke inrichtingen zijn opgedeeld in drie klassen, naargelang de impact die de inrichtingen hebben op het leefmilieu.²¹ Inrichtingen uit klasse 1 worden geacht de zwaarste impact te hebben. Een vergunning dient in dit geval te worden aangevraagd bij de Deputatie. Voor het verlenen van vergunningen voor inrichtingen uit klasse 2 is het College van Burgemeester en Schepenen bevoegd. Ingeval de bevoegde overheid weigert de vergunning te verlenen kan steeds in beroep worden gegaan bij de toezichthoudende overheid, respectievelijk de minister van Leefmilieu voor klasse 1 en de Deputatie voor klasse 2. Voor inrichtingen uit klasse 3 geldt er enkel een meldingsplicht bij het College van Burgemeester en Schepenen.²² Als een inrichting onder het toepassingsgebied valt van verschillende indelingsrubrieken die behoren tot verschillende klassen, is de procedure die geldt voor de hoogste klasse van toepassing op elk onderdeel van de inrichting en is de overheid die bevoegd is voor de hoogste klasse exclusief bevoegd.²³

Opgemerkt dient te worden dat voor vergunningsaanvragen van inrichtingen van openbaar bestuur zoals onder meer gemeenten, OCMW's, intercommunales, provincies, het gewest en de Staat, het de Deputatie is die bevoegd is de aanvraag te behandelen. In beroep is de minister van leefmilieu bevoegd. Ratio legis hiervoor is overheden niet zelf te laten oordelen over hun eigen vergunningsaanvragen. Voor de Deputatie en in beroep voor het gewest zal dit echter toch het geval zijn.²⁴

Afdeling 3: Behandeling van de vergunningsaanvraag in eerste aanleg

3.1 Algemeen

Bij de behandeling van een vergunningsaanvraag worden verschillende fases doorlopen. De bevoegde overheid onderzoekt de ontvankelijkheid en volledigheid van de aanvraag, voert een openbaar onderzoek, wint adviezen in en gaat finaal over tot een uitspraak en tot bekendmaking daarvan. Naast de normale procedure zijn er ook bijzondere procedures voor onder meer tijdelijke inrichtingen. Rekening houdend met het opzet van deze masterproef zal specifiek aandacht worden besteed aan het openbaar onderzoek, de adviesverlening en de beslissing, daar vooral deze onderwerpen relevant zijn ter zake.

3.2 Openbaar onderzoek en inspraak

Het openbaar onderzoek is een vorm van preventieve rechtsbescherming. Het heeft namelijk tot doel de rechten van derden te betrekken in de procedure, door middel van het verlenen van inzage en inspraak. Het openbaar onderzoek gebeurt steeds onder leiding van de burgemeester van de

²¹ Art. 4 MVD.

²² L. LAVRYSEN, *Handboek milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 300 – 301.

²³ Art. 3 MVD.

²⁴ W. SOMERS, L. ANNAERT en W. VANCLEYNENBREUGEL, *Milieurecht voor beginners*, Brugge, Die Keure, 2011, 124 – 125.

gemeente waar de inrichting gevestigd is of geëxploiteerd zal worden, dit ongeacht tot welke klasse de inrichting behoort. Het openbaar onderzoek neemt 30 dagen in beslag.²⁵

Elke milieuvergunningaanvraag dient samen met haar bijlagen ter inzage te worden gelegd op het gemeentehuis. Daarnaast dient er een bekendmaking van de aanvraag te gebeuren door middel van aanplakking op de locatie zelf alsook op het officiële aanplakkingsbord van de gemeente.²⁶ Voor inrichtingen van klasse 1 gelden enkele bijkomende vereisten. Vooreerst dient men binnen een straal van 100 meter rondom de locatie van exploitatie alle omwonenden, bepaalde infrastructuurbeheerders en de preventiecomités van bedrijven schriftelijk in kennis te stellen. Daarnaast moet ook de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg schriftelijk in kennis worden gesteld. Ten slotte dient het openbaar onderzoek ingeval van een klasse 1-inrichting ook te worden aangekondigd in twee dag- of weekbladen waarvan één met regionaal karakter, alsook op de website van de gemeente.²⁷

Door de bekendmaking kunnen derden kennis nemen van de aanvraag en indien zij dat wensen gebruik maken van hun recht op inspraak. De wet voorziet allereerst de mogelijkheid om gedurende de periode van dertig dagen die het openbaar onderzoek in beslag neemt bezwaren en opmerkingen kenbaar te maken. Dit kan schriftelijk, ter attentie van het College van Burgemeester en Schepenen, of mondeling, bij de burgemeester die dan een proces-verbaal opstelt.²⁸

Daarnaast wordt ook voorzien in een inspraakmoment in de vorm van een informatievergadering. Er moet ten minste één informatievergadering georganiseerd worden voor inrichting uit klasse 1 ingeval deze inrichtingen aan een milieueffectenrapport of veiligheidsrapportering onderworpen zijn. Voor alle overige inrichtingen uit klasse 1 en 2 is een informatievergadering optioneel.²⁹ Het gemeentebestuur staat in voor de organisatie en het voorzitterschap van de vergadering dient te worden waargenomen door een lid van het Schepencollege. Uitgenodigd worden: de aanvrager van de vergunning, de adviesverlenende overheidsorganen en ingeval van een inrichting uit klasse 1 ook de voorzitter van de provinciale milieuvergunningscommissie. De uitgenodigde partijen kunnen tijdens de vergadering inlichtingen verschaffen waarop het publiek de mogelijkheid heeft tot inspraak. Van de vergadering wordt een verslag opgemaakt.³⁰

Er dient te worden opgemerkt dat in de bijzondere situatie waarin een inrichting dicht bij de lands- of gewestgrenzen ligt en daardoor mogelijk grensoverschrijdende milieuhinder kan veroorzaken, er ook in inspraak voorzien wordt voor de bevoegde overheden van die regio, alsook voor haar inwoners.³¹

²⁵ Art. 11 MVD.

²⁶ Art. 17 §1 VLAREM I.

²⁷ Art. 17 §3 VLAREM I; G. VAN HOORICK, *Handboek ruimtelijk bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 97-99.

²⁸ G. VAN HOORICK, *Handboek ruimtelijk bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 98.

²⁹ Art. 18 VLAREM I.

³⁰ L. LAVRYSEN, *Handboek milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 317-318.

³¹ Art. 19bis VLAREM I.

3.3 Adviesverlening

3.3.1 Algemeen

Wanneer een overheid beslist een vergunning al dan niet toe te kennen, dient zij dat uiteraard niet te doen op basis van een 'buikgevoel' of op basis van 'natte-vinger werk'. Overheden dienen beredeneerde beslissingen te nemen die steunen op feiten en onderbouwd zijn. In nauw verband hiermee staat ook de motiveringsplicht waar de bevoegde overheid aan onderworpen is. Adviezen spelen in dit alles vanzelfsprekend een grote rol. De bevoegde overheid is gehouden tot het inwinnen van een aantal adviezen.³²

3.3.2 Verloop

Voor milieuvergunningaanvragen die onder de bevoegdheid van het College van Burgemeester en Schepenen vallen, staat de gemeentelijke milieudienst in voor het opvolgen van het dossier. Ingeval de Deputatie de bevoegde overheid is, neemt de provinciale milieuvergunningscommissie deze rol op zich.³³

Bij welke instanties advies moet worden ingewonnen, is afhankelijk van de aard van de inrichting. Dit wordt bepaald door de indelingslijst van VLAREM.³⁴ De adviezen voor het College van Burgemeester en Schepenen worden rechtstreeks aan haar verleend. Wanneer de Deputatie bevoegd is bundelt de provinciale milieuvergunningscommissie alle adviezen, waarna ze een geïntegreerd advies formuleert.³⁵

De adviesverlenende instanties zijn onder meer: de VMM³⁶ voor wat betreft het lozen van afvalstoffen en afvalwater alsook voor grondwater, OVAM³⁷ voor wat betreft duurzaam beheer van afvalstoffen en materialen en het FANC³⁸ voor wat betreft ioniserende straling. Daarnaast dienen de bevoegde afdelingen van het Departement LNE³⁹ advies te geven inzake onder meer ontginningsbeleid, luchtverontreiniging en aspecten met betrekking tot de volksgezondheid. Inzake ruimtelijke ordening dienen onder meer de gemeentelijke of provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en het Departement Ruimtelijke Ordening advies te verlenen.⁴⁰

3.3.3 Inhoud advies en motiveringsplicht

VLAREM I schrijft voor elk adviesverlenend orgaan, behalve voor de gemeentelijke milieudienst, de reikwijdte van het advies voor. Het komt er logischerwijze op neer dat elk adviesverlenend orgaan advies dient te geven over de verenigbaarheid van de inrichting met betrekking tot de materie van haar expertisedomein. Indien het orgaan de inrichting verenigbaar acht dient zij advies te formuleren inzake op te leggen vergunningsvoorwaarden. Gezien de provinciale

³² Art. 12 MVD.

³³ Art. 20 VLAREM I; Dit alles is ook terug te vinden op de indelingslijst van VLAREM II.

³⁴ Art. 20 VLAREM I.

³⁵ W. SOMERS, L. ANNAERT en W. VANCLEYNENBREUGEL, *Milieurecht voor beginners*, Brugge, Die Keure, 2011, 130-132.

³⁶ Vlaamse Milieumaatschappij.

³⁷ Vlaamse Openbare Afvalstoffenmaatschappij.

³⁸ Federaal Agentschap voor de Nucleaire Controle.

³⁹ Departement voor Leefmilieu, Natuur en Energie.

⁴⁰ Art. 20 VLAREM I.

milieuvergunningcommissie als opdracht heeft een geïntegreerd advies te formuleren, dient dit advies betrekking te hebben op de verenigbaarheid van de inrichting met het leefmilieu in het algemeen. Zo dient de commissie een gemotiveerde beoordeling te maken van de risico's voor de externe veiligheid, de hinder, de effecten op het leefmilieu, op de wateren, op de natuur en op de mens veroorzaakt door de inrichting. Dit alles rekening houdend met de in de schoot van de commissie uitgebrachte adviezen.⁴¹ Ook dient ze de verenigbaarheid met de omgeving en de goede ruimtelijke ordening te beoordelen.⁴² Eventuele bezwaren die volgden uit het openbaar onderzoek, of eventuele bezwaren van indieners van het beroep ingeval het gaat om de behandeling van een aanvraag in beroep, dienen ook te worden meegenomen in het advies.⁴³ De commissie formuleert ten slotte ook een gemotiveerd voorstel inzake de vergunningstermijn en de eventueel op te leggen voorwaarden, wanneer ze van oordeel is dat de risico's die de inrichting met zich mee brengt tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt.⁴⁴

3.4 Beslissing

De beslissing omtrent het al dan niet verlenen van een vergunning dient met redenen omkleed te zijn.⁴⁵ Concreet wordt hieraan verdere invulling gegeven in VLAREM I. Zo dient de bevoegde overheid in haar beslissing te verwijzen naar de uitgebrachte adviezen alsook naar de aard van eventuele bemerkingen en bezwaren die volgden uit het openbaar onderzoek. De bevoegde overheid dient aan te geven waarom zij bepaalde adviezen niet opvolgt en dient haar beslissing in geheel te motiveren rekening houdend met de verkregen adviezen en met hetgeen volgde uit het openbaar onderzoek.⁴⁶

Ingeval de vergunning wordt verleend worden in de beslissing onder meer opgenomen: de looptijd van de vergunning, de periode waarbinnen de inrichting in gebruik moet worden genomen en de opgelegde voorwaarden. De beslissing vermeldt ook de gevolgen die het besluit heeft voor de koppeling van de milieuvergunning en de stedenbouwkundige vergunning alsook de eventuele beroepsmogelijkheden.⁴⁷ Om aan dit alles vorm te geven legt VLAREM I de bevoegde overheid op gebruik te maken van een modelformulier.⁴⁸

Een vergunning kan maximaal voor een periode van 20 jaar worden verleend en de termijn tot ingebruikname kan niet meer dan 3 jaar bedragen.⁴⁹ Indien er geen termijn bepaald is bedraagt deze 200 dagen voor nieuwe en 50 dagen voor bestaande inrichtingen.⁵⁰

⁴¹ Art. 25, 1° VLAREM I.

⁴² Art. 25, 2° VLAREM I.

⁴³ Art. 25, 3° en 4° VLAREM I.

⁴⁴ Art. 21 VLAREM I; art. 25, 5° VLAREM I.

⁴⁵ Art. 17 MVD.

⁴⁶ Art. 30 °3 - °5 VLAREM I.

⁴⁷ Art. 30 °6 - °8 VLAREM I.

⁴⁸ Het gaat om de formulieren 9A en 9B die als bijlage zijn toegevoegd aan VLAREM I.

⁴⁹ art 17 MVD.

⁵⁰ B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 210.

3.5 Meldingsplicht en bijzondere procedures

De hierboven besproken procedure is de normale vergunningsprocedure, deze is voor het gros van de inrichtingen van toepassing. In een aantal specifieke gevallen gelden echter andere procedures. Zo geldt voor inrichtingen van klasse 3 en voor bepaalde kleine veranderingen louter een meldingsplicht en geen vergunningsplicht. Daarnaast bestaan er specifieke procedures voor onder meer tijdelijke inrichtingen, verplaatsbare inrichtingen en inrichtingen die na hun inbedrijfsstelling vergunningsplichtig worden. Er bestaat ook de mogelijkheid om een proefvergunning op te leggen.⁵¹

Afdeling 4: Beroepsmogelijkheden

4.1 Georganiseerd administratief beroep

Tegen een beslissing in eerste aanleg staat een georganiseerd administratief beroep open bij de toezichthoudende overheid.⁵² Dit is de Deputatie ingeval van beroep tegen een beslissing van het College van Burgemeester en Schepenen en de minister van Leefmilieu ingeval van beroep tegen een beslissing van de Deputatie. De overheid bij wie het administratief beroep is ingediend, dient een nieuwe beslissing te nemen over de aanvraag. De te doorlopen procedure is gelijkaardig aan de procedure in eerste aanleg, in die zin dat er onder meer een vergelijkbare adviesronde moet plaatsvinden waarbij er bij diverse organen om advies moet worden gevraagd, waarna de provinciale respectievelijk gewestelijke milieuvergunningscommissie, afhankelijk van wie de bevoegde overheid is, een geïntegreerd advies verleent.⁵³

Belangrijk te vermelden is dat de vergunningsaanvrager een verzoek kan indienen om gehoord te worden door de milieuvergunningscommissie, die dan de plicht heeft daarop in te gaan. De commissie dient daarnaast ook specifiek rekening te houden met de bezwaren, aanspraken en eventueel neergelegde stukken van de beroepsindiener(s).⁵⁴ De commissie dient deze elementen op gemotiveerde wijze te beoordelen in haar advies aan de bevoegde overheid.⁵⁵

Eens de procedures zijn afgerond moet de bevoegde overheid overgaan tot het nemen van een beslissing. Hierbij geldt bovenop de verplichtingen inzake motivatie die gelijkaardig zijn aan deze in eerste aanleg, dat de bevoegde overheid ook weer rekening dient te houden met de door de beroepsindiener(s) aangevoerde aanspraken en bezwaren. Dit alles dient op gemotiveerde wijze tot uiting te komen in haar beslissing.⁵⁶

4.2 Jurisdictioneel beroep

Een verzoek tot nietigverklaring kan nooit worden ingediend tegen een beslissing in eerste aanleg, men moet immers eerst de hierboven besproken fase van georganiseerd administratief beroep doorlopen. Wanneer ook de beslissing in beroep niet de gewenste uitkomst biedt, kan men een verzoek tot nietigverklaring van deze beslissing indienen bij de Raad van State. De Raad gaat

⁵¹ B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 214.

⁵² Art. 23 MVD.

⁵³ Voor het verloop hiervan kan verwezen worden naar 3.3.

⁵⁴ Art. 25, 4° en 29, 4° VLAREM I; RvS 1 februari 2001, nr. 92.945.

⁵⁵ L. LAVRYSEN, *Handboek milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 345.

⁵⁶ Artt. 50, 3° en 52, 3° VLAREM I.

echter niet over tot een nieuwe beoordeling in feite, ze beperkt zich tot een wettelijkheidstoets en tot een marginale toetsing van de opportuniteit van de in beroep genomen beslissing.⁵⁷

Rechtspraak kan formeel gezien niet als bron van het recht worden beschouwd, daar een uitspraak in principe enkel bindend is voor de partijen. Het is immers een toepassing van rechtsnormen op individuele, concrete gevallen. In praktijk heeft gevestigde rechtspraak echter wel een algemene gelding, zeker indien deze uitgaat van hogere rechtscolleges zoals in casu de Raad van State. De Raad van State geeft met zijn rechtspraak immers concrete invulling aan de toepasselijke rechtsregels. Zo vult hij onder meer lacunes op en bepaalt hij hoe onduidelijke rechtsregels geïnterpreteerd en toegepast dienen te worden.⁵⁸

Afdeling 5: Instrumentarium en beoordelingskader van de vergunningverlenende overheid

5.1 Discretionaire bevoegdheid

Ingeval de wetgevende macht of een hogere administratieve overheid aan een bestuurlijke overheid de vrijheid toekent om zelf beslissingen te nemen met het oog op het bereiken van een bepaald wettelijk doel, dan is er sprake van een discretionaire bevoegdheid.⁵⁹ Dit is het geval bij het nemen van een beslissing inzake een vergunningsaanvraag. De vergunningverlenende overheid kan binnen het wettelijk kader dat door de wetgevende macht of hogere administratieve overheid is uitgezet, zelf een beleidskeuze maken en beslissen om een vergunning al dan niet te verlenen.

Als ze overgaat tot het verlenen van een vergunning dient ze verdere beslissingen te nemen inzake onder meer de looptijd van de vergunning en het opleggen van eventuele voorwaarden. De vergunningverlenende overheid beschikt bij het nemen van al deze beslissingen over deze discretionaire bevoegdheid. Het wettelijk kader dat haar beleidsvrijheid begrenst bestaat onder meer uit het milieuvergunningsdecreet en VLAREM. De bevoegde overheid beschikt bij het nemen van haar beslissing ook over enkele specifieke instrumenten die kunnen helpen bij de beoordeling. Hierbij kan gedacht worden aan onder meer de milieukwaliteitsnormen, de milieueffectrapportering en enkele toetsen, zoals de watertoets.

Ook al blijft ze binnen het door de wetgevende macht of hogere administratieve overheid opgelegde wettelijke kader, dan nog heeft de bestuurlijke overheid geen absolute beleidsvrijheid. Ze dient bij het maken van haar beleidskeuzes immers het algemeen belang na te streven en ze dient de verschillende belangen die op het spel staan dan ook ernstig af te wegen.⁶⁰ Ingeval een beslissing van een administratieve overheid wordt onderworpen aan rechterlijke controle kan de rechter zich niet in de plaats van het bestuur stellen. Enkel een bestuurlijke overheid kan een

⁵⁷ W. SOMERS, L. ANNAERT en W. VANCLEYNENBREUGEL, *Milieurecht voor beginners*, Brugge, Die Keure, 2011, 149.

⁵⁸ L. LAVRYSEN, *Handboek milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 6-7.

⁵⁹ J., DUJARDIN, J., VANDE LANOTTE en J., GOOSSENS, *Inleiding tot het publiek recht 1: basisbegrippen publiek recht*, Die Keure, 2014, 109-110.

⁶⁰ J., DUJARDIN, J., VANDE LANOTTE en J., GOOSSENS, *Inleiding tot het publiek recht 1: basisbegrippen publiek recht*, Die Keure, 2014, 109-110.

beleidskeuze maken en oordelen over de opportuniteit van een bepaalde beslissing. Wel beschikt de rechter over een zogenaamde marginale toetsingsbevoegdheid. Wanneer een beslissing kennelijk onredelijk is, zal deze door de rechter kunnen worden vernietigd. Een administratieve overheid moet een beslissing dan ook afwegen aan de hand van werkelijk bestaande feiten, waarvan zij zich een duidelijke voorstelling heeft kunnen vormen en die van zulke aard zijn dat zij de genomen beslissing naar recht en rede kunnen dragen.⁶¹

5.2 Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur

5.2.1 Situering

De beginselen van behoorlijk bestuur zijn ongeschreven rechtsbeginselen die hun oorsprong vinden in de rechtspraak. Hoewel deze beginselen kunnen worden vastgelegd in de vorm van een wet, decreet of ordonnantie, gaat er ook zonder formalisering bindende kracht van uit.⁶² In België maakte de Raad van State voor het eerst melding van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in een arrest van 1974 waarin het volgende werd gesteld: "*Elke bestuursoverheid moet zich in de uitoefening van haar bevoegdheden gedragen overeenkomstig de eisen van behoorlijk bestuur, zonder dat het vereist is dat zodanig gedrag bij uitdrukkelijk voorschrift is opgelegd.*"⁶³

5.2.2 Impact van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur op de discretionaire bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid

Zoals reeds gesteld beschikt de vergunningverlenende overheid bij het nemen van een beslissing omtrent een vergunningsaanvraag over een discretionaire bevoegdheid. Met name in het geval er sprake is van een discretionaire bevoegdheid spelen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een grote rol. De Raad van State benadrukt dit zelf op de volgende wijze:

*"De beginselen van behoorlijk bestuur zijn een der bronnen van het administratief recht, naast de andere bronnen zoals wetten en decreten, dewelke deze andere bronnen aanvullen, terwijl administratieve wetten uit hun aard vaak niet meer inhouden dan een aanwijzing van de organen aan welke in het belang van een bepaalde tak van overheidszorg of van een bepaald aspect van het algemeen belang, bevoegdheden worden toegekend, waarbij niet zelden slechts een aantal procedurevoorschriften worden weergegeven. Ingeval het wettenrecht niet van aard is een voldoende rechtsbescherming te bieden, en onvolledig, onduidelijk of tegenstrijdig is, kan door middel van de beginselen van behoorlijk bestuur worden nagegaan of het bestuur de haar toegemeten discretionaire bevoegdheid binnen de grenzen van de rechtmatigheid heeft uitgeoefend."*⁶⁴

⁶¹ A., MAST, J., DUJARDIN, M., VAN DAMME en J., VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2014, 1179-1180.

⁶² I., OPDEBEEK en M., VAN DAMME, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, 16.

⁶³ RvS 17 april 1974, nr. 16.364.

⁶⁴ RvS 9 september 2008, nr. 186.134.

Met betrekking tot het beoordelen van de rechtmatigheid van een beslissing omtrent een vergunningsaanvraag zal de Raad van State dan ook nagaan of de bevoegde overheid bij het nemen van haar beslissing de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht heeft genomen.

5.2.3 Overzicht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Voorbeelden van beginselen van behoorlijk bestuur die een belangrijke rol spelen inzake de beoordeling van hinder door de vergunningverlenende overheid, zijn onder meer het evenredigheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en de reeds vermelde materiële motiveringsplicht.

5.3 Milieukwaliteitsnormen

5.3.1 Situering

Milieukwaliteitsnormen zijn een belangrijk besluitvormingsinstrument inzake milieu in het Vlaams Gewest. Bij milieubeleid wordt er vaak gebruik gemaakt van bron- en effectgerichte normen. Deze normen leggen een aantal kwaliteitseisen vast waaraan de diverse onderdelen die relevant zijn inzake het milieu moeten voldoen. Hierbij kan gedacht worden aan lucht, bodem, oppervlaktewateren, grondwater en geluidshinder. De toepasselijke milieukwaliteitsnormen richten zich niet rechtstreeks tot de burger, maar wel tot de overheid. Deze laatste moet bij het voeren van haar beleid rekening houden met de milieukwaliteitsnormen. Ze spelen dus ook een rol bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag.⁶⁵

5.3.2 Decretale basis

Het Vlaams Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid⁶⁶, verder DABM, vormt de decretale basis voor de regelgeving omtrent de milieukwaliteitsnormen. Het DABM verleent de Vlaamse Regering de bevoegdheid om ter bescherming van het milieu milieukwaliteitsnormen vast te leggen die bepalen aan welke kwaliteitseisen de diverse onderdelen van het milieu moeten voldoen binnen de termijnen die zij bepaalt. De milieukwaliteitsnormen bepalen enerzijds de maximaal toelaatbare hoeveelheden verontreinigingsfactoren in de atmosfeer, het water, het sediment, de biota of de bodem. Anderzijds kunnen ze ook vastleggen welke natuurlijke of andere elementen in het milieu aanwezig moeten zijn met het oog op de bescherming van de ecosystemen en de bevordering van de biologische diversiteit.⁶⁷

5.3.3 Soorten milieukwaliteitsnormen en inhoudelijke aspecten

De milieukwaliteitsnormen kunnen opgedeeld worden in enerzijds basismilieukwaliteitsnormen en anderzijds bijzondere milieukwaliteitsnormen. Reden hiervoor is dat eenzelfde onderdeel van het milieu omwille van haar ligging of gebruik toch andere kwaliteitsnormen kan vereisen.⁶⁸ Basismilieukwaliteitsnormen hebben een algemene draagwijdte in het volledige Vlaams Gewest

⁶⁵ L. LAVRYSEN, *Handboek milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 71-72.

⁶⁶ Decr.VI. 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *BS* 3 juni 1995, 15.971.

⁶⁷ Art. 2.2.1 DABM.

⁶⁸ W. SOMERS, L. ANNAERT en W. VANCLEYNENBREUGEL, *Milieurecht voor beginners*, Brugge, Die Keure, 2011, 72.

met betrekking tot het onderdeel van het milieu waarop ze van toepassing zijn. Bijzondere kwaliteitsnormen daarentegen bepalen de kwaliteitseisen waaraan het betrokken onderdeel van het milieu moet voldoen in gebieden die bijzondere bescherming behoeven.⁶⁹

Opgemerkt dient te worden dat de milieukwaliteitsnormen geen afbreuk doen aan het standstill-beginsel. Wanneer in een bepaald gebied voor een onderdeel van het milieu de werkelijke kwaliteit van dat onderdeel beter is dan vereist door de milieukwaliteitsnormen, dan moeten de nodige maatregelen worden getroffen om deze kwaliteit minstens te behouden.⁷⁰

De kwaliteitsnormen hanteren vaak grens- of richtwaarden.⁷¹ Bij grenswaarden kan er, behoudens overmacht, geen overschrijding worden toegestaan. De bevoegde overheid mag aldus geen vergunning verlenen ingeval dat zou leiden tot het overschrijden van grenswaarden. Indien een bepaalde situatie toch aanleiding zou geven tot het overschrijden van de grenswaarden dient de overheid veiligheidsmaatregelen te nemen. Richtwaarden daarentegen leggen geen drempelwaarden op maar bepalen eerder het kwaliteitsniveau dat zo veel mogelijk moet worden gehandhaafd of bereikt. Overschrijding van richtwaarden hoeft op zich geen aanleiding te zijn voor het nemen van veiligheidsmaatregelen of voor het weigeren van een vergunning. Naast de grens- en richtwaarden is er soms ook sprake van streefwaarden. Bij streefwaarden worden er eerder doelstellingen opgelegd die op termijn gerealiseerd dienen te worden.⁷²

De milieukwaliteitsnormen zijn hoofdzakelijk terug te vinden in deel 2 van VLAREM II. Als voorbeelden van milieukwaliteitsnormen⁷³ kan worden verwezen naar de milieukwaliteitsnormen inzake geluid, waarbij onder meer een onderscheid wordt gemaakt tussen geluid in open lucht⁷⁴ en geluid binnenshuis⁷⁵. Er worden hiervoor richtwaarden vastgelegd, uitgedrukt in decibel. Een ander voorbeeld zijn de bijzondere milieukwaliteitsnormen die gelden voor oppervlaktewateren bestemd voor schelpdieren.⁷⁶ Er worden hiervoor grenswaarden opgelegd inzake de aanwezigheid van bepaalde stoffen en bacteriën in het water.

5.3.4 Monitoring en herstelprogramma's

Niet alleen de geldende milieukwaliteitsnormen worden vastgelegd. VLAREM II bepaalt ook op welke wijze en door welke personen of instellingen de monitoring op de naleving van de milieukwaliteitsnormen dient te gebeuren. Zo wordt er vastgelegd welke methode van controle dient te worden gehanteerd, dat kunnen bijvoorbeeld metingen of monsterneming zijn. Daarnaast worden onder meer de frequentie van controle, de wijze van rapportering en bepaalde analyse-,

⁶⁹ Art. 2.2.3 §1 DABM.

⁷⁰ Art. 2.2.5 §1 DABM.

⁷¹ Art. 2.2.4 DABM; Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het feit dat er basiskwaliteitsnormen bestaan voor oppervlaktewater, maar dat er specifiek voor oppervlaktewater dat ook gebruikt wordt als drinkwater bijzondere milieukwaliteitsnormen gelden. Oppervlaktewater dat ook gebruikt wordt als drinkwater noodzaakt immers een meer verregaande bescherming.

⁷² L. LAVRYSEN, *Handboek milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 71-72.

⁷³ Voor onder meer de gehanteerde waarden, de frequentie van metingen en de toetswijze van de kwaliteitsnormen wordt in VLAREM II steeds verwezen naar bijlage II.

⁷⁴ Art. 2.2.1 VLAREM II.

⁷⁵ Art. 2.2.2 VLAREM II.

⁷⁶ Art. 2.3.5 VLAREM II.

meet- en bepalingsmethoden vastgelegd. Wanneer na een controle blijkt dat de toepasselijke waarden worden overschreden, dient de Vlaamse Regering een onderzoek in te stellen.⁷⁷

Indien uit bovenvermeld onderzoek blijkt dat de overschrijding van grenswaarden niet het gevolg is van toevallige en voorbijgaande omstandigheden of dat blijvende aantasting van het milieu werd veroorzaakt, dan dient de Vlaamse Regering of een bestuur of instelling die zij aanwijst een herstelprogramma te initiëren.⁷⁸ Een mogelijke maatregel die uit zo'n herstelprogramma kan volgen is de herziening van vergunningen, bijvoorbeeld door het aanpassen van de opgelegde voorwaarden.⁷⁹

5.4 Exploitatievoorwaarden

5.4.1 Algemeen

Alvorens een milieuvergunning kan worden verleend, dient de exploitant van de inrichting te voldoen aan een aantal voorwaarden. Enerzijds zijn er de algemene⁸⁰ en sectorale⁸¹ voorwaarden die steeds dienen te worden nageleefd door de bedrijven die in het toepassingsgebied ervan vallen. Naast de rechtstreeks toepasselijke algemene en sectorale voorwaarden kan de vergunningverlenende overheid nog bijkomende voorwaarden opleggen indien zij dit noodzakelijk acht, dit zijn de zogenaamde bijzondere voorwaarden. Daarnaast gelden er nog enkele algemene bepalingen alsook voorwaarden voor niet-ingedeelde inrichtingen.

5.4.2 Algemene en sectorale milieuvoorwaarden voor ingedeelde inrichtingen

De algemene en sectorale milieuvoorwaarden worden vastgelegd door de Vlaamse Regering.⁸² Doel van deze voorwaarden is een uniform kader van basisbescherming inzake milieu te bieden voor gans het Vlaams Gewest. Deze voorwaarden begrenzen aldus de discretionaire bevoegdheid waarover de vergunningverlenende overheid beschikt. Ze zijn rechtstreeks bindend voor de inrichtingen die onder het toepassingsgebied vallen en dienen dus niet afzonderlijk in de milieuvergunning opgenomen te worden.⁸³

De algemene milieuvoorwaarden zijn in beginsel van toepassing op alle ingedeelde inrichtingen ongeacht hun klasse. Ook de inrichtingen uit klasse 3, die louter onderworpen zijn aan een meldingsplicht, dienen eraan te voldoen. De algemene milieuvoorwaarden gelden bovendien voor de volledige milieutechnische eenheid⁸⁴, ze zijn dus ook van toepassing op de eventuele onderdelen, gebouwen en/of terreinen van een inrichting die op zichzelf niet vergunnings- of meldingsplichtig zijn.

⁷⁷ Art. 2.2.6 DABM.

⁷⁸ Art. 2.2.7 DABM.

⁷⁹ B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 198-199.

⁸⁰ Zie deel 4 VLAREM II.

⁸¹ Zie deel 5 VLAREM II.

⁸² Art. 20 MVD.

⁸³ L. LAVRYSEN, *Handboek milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 117.

⁸⁴ Art. 4.1.0.1 VLAREM II.

Zoals de term doet vermoeden, omvatten de algemene milieuvorwaarden eerder voorschriften van algemene aard. Zo moet "de exploitant (...) als normaal zorgvuldig persoon steeds de beste beschikbare technieken⁸⁵ toepassen ter bescherming van mens en milieu, en dit zowel bij de keuze van behandelingsmethodes op het niveau van de emissies, als bij de keuze van bronbeperkende maatregelen".⁸⁶ Enkele andere voorbeelden van verplichtingen die voortvloeien uit de algemene milieuvorwaarden zijn het goed onderhouden van de inrichting, het vermijden van hinder zoals een normaal zorgvuldig persoon dit zou doen, het treffen van de nodige maatregelen ingeval van schade of gevaar etc.

De sectorale milieuvorwaarden daarentegen zijn concreter van aard dan de algemene milieuvorwaarden. Ze richten zich op specifieke activiteiten en leggen met betrekking tot die activiteiten vaak drempelwaardes en richtlijnen vast. Het toepassingsgebied van deze voorwaarden wordt bepaald aan de hand van de indelingslijst uit VLAREM I. Daar een bedrijfseconomische entiteit vaak uit meerdere ingedeelde inrichtingen zal bestaan en bijgevolg onder meerdere rubrieken valt, zullen er dan ook diverse sectorale milieuvorwaarden van toepassing zijn.⁸⁷

Als voorbeelden van enkele sectorale milieuvorwaarden kan worden verwezen naar de verplichting om garages en herstellingswerkplaatsen voor motorvoertuigen te voorzien van een effen, ondoordringbare en onbrandbare vloer⁸⁸ en naar de drempelwaardes en berekeningswijze van geluidsbelasting in de buurt van vliegvelden.⁸⁹

5.4.3 Bijzondere milieuvorwaarden

Naast de rechtstreeks bindende algemene en sectorale milieuvorwaarden die worden vastgelegd door de Vlaamse Regering, kan de vergunningverlenende overheid zelf ook nog milieuvorwaarden opleggen.⁹⁰ Deze zogenaamde bijzondere milieuvorwaarden dienen te worden opgenomen in het individuele vergunningsbesluit. Daarbij dient opgemerkt te worden dat ook inrichtingen uit klasse 3, ondanks dat ze enkel meldingsplichtig zijn, toch ook bijzondere voorwaarden opgelegd kunnen krijgen. Gevolg hiervan is dat ingeval de exploitant niet akkoord gaat met de opgelegde voorwaarden, hij rechtstreeks naar de Raad van State zal moeten stappen daar er geen georganiseerd administratief beroep is voorzien.⁹¹

Bij het vaststellen van de bijzondere milieuvorwaarden heeft de vergunningverlenende overheid een discretionaire bevoegdheid. Ze is vrij te bepalen of, en zo ja, welke voorwaarden ze zal opleggen. Zo kan de vergunningverlenende overheid onder meer als voorwaarde opleggen dat, ingeval een inrichting aan een waterweg is gelegen, een bepaald percentage van de grondstoffen of producten dient te worden aan- en afgevoerd via de waterweg.⁹² Belangrijk is echter wel dat de

⁸⁵ Zie ook 5.4.5 Beste Beschikbare Technieken.

⁸⁶ Art. 4.1.2.1 §1 VLAREM II.

⁸⁷ L. LAVRYSEN, *Handboek milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 382.

⁸⁸ Art. 5.15.0.2 §1 VLAREM II.

⁸⁹ Art. 5.57.1.1 VLAREM II.

⁹⁰ Art. 20 MVD.

⁹¹ <http://www.lne.be/themas/vergunningen/praktisch/faq/bijzondere-milieuvorwaarden-voor-klasse-3>.

⁹² Art. 3.3.0.1 §3 VLAREM II.

opgelegde voorwaarden tot doel moeten hebben mens en leefmilieu te beschermen. Dit moet dan ook blijken uit de motivering die de vergunningverlenende overheid aanvoert.⁹³

Opgemerkt dient te worden dat de eventueel opgelegde bijzondere milieuvorwaarden geen versoepeling mogen inhouden van de algemene en sectorale milieuvorwaarden. Dit zou in praktijk immers tot gevolg hebben dat de vergunningverlenende overheid afbreuk kan doen aan hoger vastgestelde normen.⁹⁴ Uitzonderlijk kan de vergunningverlenende overheid bij wijze van bijzondere milieuvorwaarden echter toch een versoepeling toelaten van de algemene en sectorale milieuvorwaarden. Dit is het geval wanneer in VLAREM II uitdrukkelijk in die mogelijkheid wordt voorzien.⁹⁵

Voor het overige kan enkel de Vlaamse minister bevoegd voor Leefmilieu versoepelingen toestaan. De exploitant dient hiervoor een schriftelijk verzoek te richten aan de minister, waarna deze laatste een gemotiveerd besluit moet nemen.⁹⁶

5.4.4 Milieuvorwaarden voor niet-ingedeelde inrichtingen

Ook voor niet-ingedeelde inrichtingen zijn er in bepaalde gevallen milieuvorwaarden van toepassing. Deze zijn opgenomen in deel 6 van VLAREM II. Zo wordt er onder meer voor particuliere stookolietanks van minder dan 5000 kilogram de verplichting opgelegd te voorzien in een beveiligingssysteem om overvulling te voorkomen.⁹⁷

5.4.5 Beste Beschikbare Technieken

Eerder werd al vermelding gemaakt van de Beste Beschikbare Technieken. De exploitant moet als normaal zorgvuldig persoon steeds de beste beschikbare technieken toepassen.⁹⁸ Hij wordt geacht in overeenstemming te zijn met deze verplichting wanneer de voorwaarden uit VLAREM II en de eventuele voorwaarden opgelegd door de milieuvergunning worden nageleefd.⁹⁹

BBT zijn technieken en organisatorische maatregelen die het best scoren op milieugebied, onder technisch en economisch haalbare omstandigheden.¹⁰⁰ Door middel van BBT studies wordt onderzocht welke technieken en maatregelen in aanmerking komen als BBT. Ze vormen een referentie voor het vastleggen van de algemene, sectorale en bijzondere milieuvorwaarden.¹⁰¹

⁹³ Art. 3.3.0.1 §1 VLAREM II.

⁹⁴ W. SOMERS, L. ANNAERT en W. VANCLEYNENBREUGEL, *Milieurecht voor beginners*, Brugge, Die Keure, 2011, 140.

⁹⁵ Bij wijze van voorbeeld kan verwezen worden naar de mogelijkheid van de vergunningverlenende overheid om in de bijzondere voorwaarden af te wijken van de onder art. 5.32.2.2, §2 vastgelegde sluitingsuren voor inrichtingen met muziekactiviteiten.

⁹⁶ Art. 1.2.2.1 VLAREM II.

⁹⁷ Art. 6.5.1.3 VLAREM II.

⁹⁸ Art. 4.1.2.1 §1 VLAREM II.

⁹⁹ Art. Art. 4.1.2.1 §2 VLAREM II.

¹⁰⁰ <http://emis.vito.be/nl/begrip-bbt>; zie ook art. 1, 29° VLAREM I voor de volledige definitie.

¹⁰¹ <http://www.lne.be/themas/vergunningen/bbt>.

5.5 Milieueffect- en veiligheidsrapportage

5.5.1 Algemeen

In bepaalde gevallen dient een milieueffect- en veiligheidsrapportage te gebeuren. Het doel hiervan is om voor bepaalde activiteiten en plannen te onderzoeken wat de mogelijke gevolgen voor het leefmilieu zijn. Het is dan ook een belangrijk besluitvormingsinstrument inzake milieubeleid en vergunningverlening. Een milieueffectrapport, hierna MER, dient te worden opgemaakt alvorens projecten of plannen effectief worden uitgevoerd. Op die manier kunnen eventuele negatieve gevolgen voor het milieu tijdig worden ingeschat en voorkomen. Er zijn twee types MER: een plan-milieueffectrapport en een project-milieueffectrapport. Een plan-MER dient te worden opgemaakt bij de vaststelling van bepaalde programma's en plannen. Een project-MER dient te worden opgemaakt ingeval van het verlenen van bepaalde vergunningen.¹⁰² Het is dan ook het project-MER dat in het kader van deze masterproef relevant is.

5.5.2 Inhoudelijke elementen en doelstelling

De milieueffect- en veiligheidsrapportage beoogt, in de besluitvorming over acties die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken en/of die een zwaar ongeval teweeg kunnen brengen, aan het milieubelang en de veiligheid en de gezondheid van de mens een plaats toe te kennen die evenwaardig is aan de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen.¹⁰³ Deze doelstelling wordt onder meer bereikt door middel van het maken van een systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten, of ingeval van een zwaar ongeval mogelijke, gevolgen van de voorgenomen actie voor mens en milieu. Ook dienen de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven voor de actie te worden onderzocht, evenals mogelijke maatregelen om eventuele negatieve gevolgen te vermijden, te verhelpen, te beperken of te compenseren. Daarnaast heeft de milieueffectrapportage ook tot doel de kwaliteit van de verzamelde informatie te beoordelen, alsook te voorzien in de openbaarheid van de rapportage en de besluitvorming.¹⁰⁴ De regelgeving omtrent de milieueffectrapportage is in grote mate vastgelegd in het DABM, dat op haar beurt een omzetting is van diverse Europese richtlijnen.¹⁰⁵

Gezien een milieueffectrapport op uitgebreide wijze analyseert welke effecten een bepaalde inrichting op mens en leefmilieu zal hebben, spelen de bevindingen van het rapport een belangrijke rol in het kader van de milieuvergunningprocedure. Dit enerzijds omdat de bevoegde overheid zelf rekening zal moeten houden met de bevindingen die voortkomen uit het rapport, anderzijds omdat de bevindingen openbaar gemaakt worden en dus eventueel gebruikt kunnen worden door de exploitant of door derden als motieven om bijvoorbeeld later een vernietiging van het genomen besluit voor de Raad van State te bekomen. De doorwerking van een milieueffectrapport in de besluitvorming zal verder nog besproken worden.

¹⁰² <http://www.vlaanderen.be/nl/natuur-en-milieu/milieuhinder/milieueffectrapport-mer>.

¹⁰³ Art. 4.1.4 §1 DABM.

¹⁰⁴ Art. 4.1.4 §2 DABM.

¹⁰⁵ Richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, *Pb.L.*, 5 juli 1985, 40; Richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, *Pb.L.*, 21 juli 2003, 30.

5.5.3 Toepassingsgebied van de project-milieueffectrapportage

Zoals gezegd, is voor deze masterproef met name de project-milieueffectrapportage van belang. Bij bepaalde vergunningsplichtige projecten moet alvorens de vergunningsaanvraag wordt ingediend, een milieueffectrapportage plaatsvinden. Dit dient te gebeuren onder de verantwoordelijkheid en op kosten van de initiatiefnemer van het project. Een milieueffectrapport wordt opgesteld door een team van erkende deskundigen.¹⁰⁶

Het toepassingsgebied van de milieueffectrapportage wordt concreet ingevuld door middel van het MER-besluit¹⁰⁷ van de Vlaamse Regering. Het MER-besluit bevat enkele bijlagen waarin de projecten vermeld staan waarvoor mogelijk een project-MER opgemaakt dient te worden. Voor de projecten die vermeld staan in bijlage I geldt de verplichting steeds. Het gaat om projecten met een zeer grote impact.¹⁰⁸

In bijlage II van het MER-besluit zijn projecten opgenomen die in principe ook onderworpen dienen te worden aan een project-MER, maar waarvoor de initiatiefnemer per gemotiveerd verzoek aan de dienst MER¹⁰⁹ om ontheffing kan vragen.¹¹⁰ Ontheffing kan worden verleend wanneer men tot de conclusie komt dat het voorgenomen project geen aanzienlijke gevolgen zal hebben voor het milieu en een project-MER redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens over aanzienlijke milieueffecten kan bevatten.¹¹¹

Sedert 2014 is er ten gevolge van een beslissing van het Europese Hof van Justitie¹¹² ook een derde categorie van projecten, die opgenomen werden in de nieuwe bijlage III.¹¹³ Onder deze nieuwe derde categorie van projecten vallen alle projecten die wel in de richtlijn waren opgenomen, maar niet in bijlage I of II van het MER-besluit. Voor deze projecten volstaat het een project-MER-screeningnota op te stellen en deze toe te voegen aan de vergunningsaanvraag. Het is dan de vergunningverlenende overheid die op basis van deze nota moet oordelen of het nodig is alsnog de opmaak van een project-MER te eisen. Indien de vergunningverlenende overheid die mening toegedaan is, kan de initiatiefnemer alsnog aan de verplichting ontsnappen door ontheffing te vragen aan de dienst MER conform de procedure die geldt voor projecten uit bijlage II van het MER-besluit.¹¹⁴

¹⁰⁶ B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 202.

¹⁰⁷ Besluit VI.Reg. 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage, *BS* 17 februari 2005, 5.556.

¹⁰⁸ Bijlage I MER-besluit.

¹⁰⁹ De dienst MER maakt deel uit van de Vlaamse overheid, ze ressorteert onder het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie.

¹¹⁰ Bijlage II MER-besluit.

¹¹¹ Art. 4.3.3, §3 DABM.

¹¹² HvJ 24 maart 2011, C-435/09; Het Hof oordeelde dat de Vlaamse regelgeving inging tegen de project-MER-richtlijn daar het Vlaamse Gewest in minimumdrempels voorzag om een project onderhevig te maken aan een MER terwijl de richtlijn dat niet deed. De Vlaamse regelgeving was dus soepeler dan de richtlijn.

¹¹³ B.VI.Reg. 1 maart 2013 inzake de nadere regels van de project-m.e.r.- screening, *BS* 29 april 2014, 25.642.

¹¹⁴ J., TOURY en J., GHYSELS, *Bedrijventerreinen*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 119-120.

5.5.4 Goedkeuring en doorwerking in de besluitvorming van het project-MER

Er werd reeds gesteld dat het opmaken van het project-MER gebeurt door erkende deskundigen, onder de verantwoordelijkheid en op kosten van de initiatiefnemer van het project. Het proces start met een kennisgeving¹¹⁵ van het voorgenomen project-MER aan de administratie. Deze kennisgeving laat de administratie toe onder meer de inhoudelijke aanpak en de gebruikte methodologie die de deskundigen zullen moeten hanteren af te lijnen en bijzondere richtlijnen te formuleren.¹¹⁶ Doorheen het proces is het team van deskundigen ook gehouden tot overleg met de administratie.¹¹⁷ Het rapport dient finaal ook te worden voorgelegd aan de administratie die het toetst op onder meer de inhoudelijke aanpak, de gehanteerde methodologie en het respecteren van de voorgeschreven bijzondere richtlijnen en vervolgens al dan niet overgaat tot goedkeuring. Eens het project-MER door de administratie is goedgekeurd kan het worden toegevoegd aan de vergunningsaanvraag. Zowel de kennisgeving als het rapport worden ter inzage gelegd van het publiek, weliswaar met uitzondering van de gegevens waarvoor de initiatiefnemer onttrekking aan de terinzagelegging heeft verzocht en verkregen.¹¹⁸

De bevoegde overheid dient bij haar beslissing inzake de vergunningsaanvraag rekening te houden met de bevindingen van het goedgekeurde project-MER, alsook met de eventuele opmerkingen en commentaren die daarover werden uitgebracht. Dit uit zich ook in een aantal verplichtingen inzake de motivering van haar beslissing. Zo dient de bevoegde overheid op grond van het DABM expliciet haar keuze voor het project of een bepaald alternatief te motiveren. Daarnaast dient ze vermelding te maken van de aanvaardbaarheid van de te verwachten of mogelijke gevolgen voor mens of milieu van het gekozen alternatief. Tenslotte dient de overheid ook de in het rapport voorgestelde maatregelen mee te nemen in haar motivering.¹¹⁹

5.6 Milieutoetsen

5.6.1 Situering

In een aantal specifieke gevallen wordt de vergunningverlenende overheid verplicht om in het kader van een vergunningsaanvraag een bepaalde toets uit te voeren en de resultaten hiervan mee te nemen in haar beoordeling. Zo zijn er in het Vlaams Gewest onder meer de natuurtoets, habitattoets, landschapstoets, watertoets etc.¹²⁰

Bij wijze van voorbeeld van welke impact zo'n toets kan hebben op de beoordelingsbevoegdheid van de vergunningverlenende overheid volgt hier een bespreking van één van de meest belangrijke milieutoetsen, de watertoets.

¹¹⁵ Deze kennisgeving bevat onder meer een beschrijving van de ruimtelijke situering van het project, de benodigde vergunningen, een voorstel inzake inhoudelijke aanpak en methodologie, een voorstel inzake de samenstelling van het team deskundigen etc. Zie Art. 4.3.4 DABM.

¹¹⁶ W. SOMERS, L. ANNAERT en W. VANCLEYNENBREUGEL, *Milieurecht voor beginners*, Brugge, Die Keure, 2011, 66.

¹¹⁷ Art. 4.3.6 DABM.

¹¹⁸ B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 204-205.

¹¹⁹ Art. 4.1.7 DABM.

¹²⁰ G. VAN HOORICK, *Handboek ruimtelijk bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 56.

5.6.2 De watertoets

De watertoets is opgenomen in het decreet integraal waterbeleid.¹²¹ Daar waar de wetgeving omtrent het waterbeleid vroeger eerder versnipperd was heeft dit decreet, zoals de naam doet vermoeden, tot doel een integraal en dus eenvormig waterbeleid te voeren. Het decreet richt zich zowel op kwalitatief als op kwantitatief beheer van de watersystemen. Dit omvat zowel de bescherming van oppervlakte- en grondwater tegen verontreiniging, als het beheer van de waterpeilen en watervoorraden.¹²²

De watertoets draagt hieraan bij door vergunningverlenende overheden bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag de verplichting op te leggen rekening te houden met een aantal zaken. Het decreet bepaalt dat: *"De overheid die moet beslissen over een vergunning (...) draagt er zorg voor, door het weigeren van de vergunning (...) dan wel door het opleggen van gepaste voorwaarden (...), dat geen schadelijk effect ontstaat of zoveel mogelijk wordt beperkt en, indien dit niet mogelijk is, dat het schadelijk effect wordt hersteld of, in de gevallen van de vermindering van de infiltratie van hemelwater of de vermindering van ruimte voor het watersysteem, gecompenseerd."*¹²³

Concreet dient de vergunningverlenende overheid te beoordelen of de voorgenomen activiteit schadelijke effecten kan veroorzaken. Is dit het geval, dan dient de vergunningverlenende overheid voorwaarden op te leggen om de schadelijke effecten te vermijden of zo beperkt mogelijk te houden. Kan dit doel niet bereikt worden door middel van het opleggen van voorwaarden, dan dienen er voorwaarden opgelegd te worden gericht op herstel in natura. Dit kan ingeval de schadelijke effecten invloed hebben op de infiltratie van hemelwater of op de vermindering van ruimte voor het watersysteem bereikt worden door het opleggen van voorwaarden die voorzien in compensatie in natura op een andere plek in hetzelfde stroomgebied. Indien het opleggen van voorwaarden geen van bovenvermelde resultaten kan bereiken, dient de bevoegde overheid de vergunning te weigeren.¹²⁴

Wat de kwalitatieve toestand van het grondwater betreft, geldt dat een vergunning enkel kan worden verleend wanneer de schadelijke effecten kunnen worden voorkomen door middel van het opleggen van voorwaarden. Is dit niet het geval dan kan een vergunning alsnog worden afgeleverd wanneer er sprake is van een dwingende reden van algemeen maatschappelijk belang. De vergunningverlenende overheid legt in dat geval voorwaarden op die de schadelijke effecten zo veel mogelijk beperken, herstellen of compenseren.¹²⁵

Inzake de beoordeling van dit alles dient de vergunningverlenende overheid rekening te houden met eventueel vastgestelde waterbeheerplannen en dient ze haar beslissing hieromtrent te motiveren. Daarnaast zijn er ook enkele adviesprocedures uitgewerkt en is er een gedeeltelijke integratie ingeval de voorgenomen activiteit ook een MER vereist. Ten slotte dient de

¹²¹ Decr.VI. 18 juni 2003 betreffende het integraal waterbeleid, BS 14 november 2003, 55.038.

¹²² B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 226-227.

¹²³ Art. 8, §1, lid 1 decreet integraal waterbeleid.

¹²⁴ L. LAVRYSEN, *Handboek milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 430-432.

¹²⁵ Art. 8, §1, lid 2 decreet integraal waterbeleid.

vergunningverlenende overheid bij haar beoordeling over het al dan niet voorhanden zijn van schadelijke effecten, rekening te houden met de richtlijnen¹²⁶ die hieromtrent zijn vastgesteld door de Vlaamse Regering.¹²⁷

5.7 Ruimtelijke ordening

Ook de wetgeving inzake ruimtelijke ordening speelt een rol bij de beoordeling van een milieuvergunningaanvraag. Bepaalde instrumenten inzake ruimtelijke ordening, zoals ruimtelijke uitvoeringsplannen, hebben verordenende kracht. Ze zijn bindend voor zowel burger als overheid. Niet enkel de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning, maar ook de aanvraag voor een milieuvergunning, dient te worden geweigerd indien een bepaalde activiteit niet in overeenstemming is met het ruimtelijk uitvoeringsplan. Zo kan bijvoorbeeld geen milieuvergunning voor een chemische fabriek worden verleend indien deze gelokaliseerd zou zijn in een natuurgebied, ook al zou deze fabriek voldoen aan alle relevante normen met betrekking tot de toepasselijke milieuwetgeving.¹²⁸

De vergunningverlenende overheid dient hiertoe een zogenaamde stedenbouwkundige toets uit te voeren. Deze toetsing stemt niet volledig overeen met de toetsing van een stedenbouwkundige vergunning, beide vergunningen kennen namelijk hun eigen finaliteit. De stedenbouwkundige toets vereist enerzijds dat de vergunningverlenende overheid de planologische verenigbaarheid van de voorgenomen activiteit nagaat. Ze dient daarbij een oordeel te vellen rekening houdend met haar opdracht om hinder voor mens en milieu tot een minimum te beperken. Anderzijds dient de bevoegde overheid ook de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening te toetsen.¹²⁹

Afdeling 6: Reikwijdte van de milieuvergunning

6.1 Situering

We weten ondertussen wanneer een milieuvergunning nodig is, hoe deze dient te worden bekomen en op welke wijze de bevoegde overheid een aanvraag dient te behandelen en te beoordelen. Indien beslist wordt een milieuvergunning toe te kennen, kan de vraag gesteld worden wat de reikwijdte van deze vergunning is.

6.2 Verplichtingen van de exploitant

Zoals besproken dient de exploitant die een milieuvergunning heeft bekomen de algemene, sectorale en bijzondere voorwaarden¹³⁰ na te leven, alsmede alle andere op de exploitatie van de

¹²⁶ Besluit VI.Reg. 14 oktober 2011 tot wijziging van het besluit VI.Reg. 20 juli 2006 tot vaststelling van nadere regels voor de toepassing van de watertoets, tot aanwijzing van de adviesinstantie en tot vaststelling van nadere regels voor de adviesprocedure bij de watertoets, vermeld in artikel 8 van het decr.VI. 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, *BS* 14 november 2011, 68.251.

¹²⁷ B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 228.

¹²⁸ G. VAN HOORICK, *Handboek ruimtelijk bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 55.

¹²⁹ A., MAST, J., DUJARDIN, M., VAN DAMME en J., VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2014, 536-537.

¹³⁰ Zie 5.4 exploitatievoorwaarden.

inrichting van toepassing zijnde wettelijke, decretale of reglementaire bepalingen, met betrekking tot de bescherming van het leefmilieu, van de oppervlaktewateren en van de externe veiligheid.¹³¹ Het bekomen van een milieuvergunning en het naleven van de toepasselijke voorwaarden en bepalingen vormen echter geen vrijbrief voor de exploitant. Het milieuvergunningsdecreet verplicht de exploitant immers om ongeacht de verleende vergunning steeds de nodige maatregelen te nemen om schade, hinder en incidenten en ongevallen die de mens of het leefmilieu aanzienlijk beïnvloeden, te voorkomen.¹³² Op de exploitant rust dus een zogenaamde zorgplicht, hij dient meer te doen dan louter hetgeen hem is opgelegd in de milieuvergunning. Dit maakt dat een milieuvergunning de exploitant dan ook geen immuniteit verschaft.¹³³ Hoe ver deze zorgplicht concreet reikt, is niet wettelijk bepaald. In de rechtspraak komt vaak het criterium van abnormale hinder naar boven. Aan de zorgplicht wordt dan niet voldaan, ingeval de hinder van die mate is dat deze hetgeen overstijgt dat een redelijk persoon in dezelfde omstandigheden dient te aanvaarden.¹³⁴ De exploitant kan ten slotte ook nog blootgesteld worden aan een vordering op grond van artikel 544 BW ten gevolge van overmatige burenhinder.¹³⁵

6.3 Voorwerp en termijn van de milieuvergunning

Het kan zijn dat een bepaalde inrichting, nadat er een vergunning is verleend, een verandering ondergaat. Er zijn drie verschillende situaties die een verandering uitmaken.¹³⁶ Zo kan er sprake zijn van een wijziging, dit is het geval wanneer er een verplaatsing is binnen een bestaande inrichting of wanneer men een andere fabricagemethode aanwendt. Daarnaast kan er zich ook een uitbreiding voordoen. Er is dan sprake van het vergroten in capaciteit, in drijfkracht of in oppervlakte op percelen waarop de geldende vergunning betrekking heeft. Ten slotte kan ook een toevoeging een verandering van de inrichting uitmaken. In dit geval is er evenzeer sprake van het vergroten in capaciteit, in drijfkracht of in oppervlakte maar dan op andere percelen dan deze waarop de geldende vergunning betrekking heeft.¹³⁷

Veranderingen zijn in principe louter onderworpen aan een meldingsplicht bij de overheid die bevoegd is in eerste aanleg. In enkele expliciet bepaalde gevallen zijn veranderingen echter vergunningsplichtig.¹³⁸ Zo zijn veranderingen die een indeling in een hogere klasse tot gevolg hebben en veranderingen die gecategoriseerd kunnen worden als toevoeging vergunningsplichtig. Daarnaast zijn ook veranderingen die een bijkomend risico voor de mens, een aantasting van het milieu of een vergroting van de bestaande hinder met zich meebrengen vergunningsplichtig. Dit laatste is het geval wanneer er een belangrijke wijziging gebeurt in een GPBV-inrichting¹³⁹,

¹³¹ Art. 43, §1 VLAREM I.

¹³² Art. 20 MVD ; een soortgelijke verplichting vinden we ook terug in art. 43, §2 VLAREM I.

¹³³ I. LARMUSEAU, *Commentaar bij artikel 22 Milieuvergunningsdecreet in De Milieuvergunning: Artikelsgewijze commentaar*, Brugge, Die Keure, 1997, 26.

¹³⁴ Gent 8 november 2001, TMR 2001, 474-475; Gent 21 september 2001, TMR 2002, 285- 286; Gent 15 maart 2002, NjW 2002, 316-321; anders: Corr. Gent 11 mei 2004, TMR 2004, 571-575.

¹³⁵ L. LAVRYSEN, *Handboek milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 365-367.

¹³⁶ Art. 1, 7° VLAREM I.

¹³⁷ B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 207 ; G. VAN HOORICK, *Handboek ruimtelijk bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 297.

¹³⁸ Art. 27 MVD ; Art. 6bis VLAREM I.

¹³⁹ GPBV's zijn industriële installaties die een grote impact kunnen hebben op het milieu en die onderworpen zijn aan de Europese regels betreffende "Geïntegreerde Preventie en Bestrijding van Verontreiniging".

wanneer er een uitbreiding is van meer dan 50 procent of wanneer een uitbreiding tot gevolg heeft dat de inrichting onderworpen wordt aan een milieueffect- of veiligheidsrapportage.¹⁴⁰

Een wijziging of aanvulling van de indelingslijst, die een inrichting zou onderbrengen in een hogere klasse dan deze die van toepassing was ten tijde van de vergunningsverlening, heeft geen impact op de bestaande vergunning. De verleende vergunning blijft onverkort gelden voor de nog lopende termijn. Zoals reeds gesteld wordt de looptijd van de vergunning bepaald door de vergunningverlenende overheid, met een maximale looptijd van 20 jaar.¹⁴¹

6.4 Wijziging en aanvulling van de milieuvorwaarden

Zoals reeds besproken spelen de milieuvorwaarden een grote rol in het begrenzen van hinder en bij het beschermen van mens en milieu. Daar het milieu een steeds prominentere rol speelt in onze samenleving en het milieubeleid zich dan ook kenmerkt door immer wijzigende regelgeving met het oog op een toenemende bescherming van mens en leefmilieu, kan er een noodzaak zijn om de in de vergunning opgenomen bijzondere milieuvorwaarden bij te stellen.

De bijzondere milieuvorwaarden kunnen worden bijgesteld door de bevoegde overheid, dit is de overheid die in eerste aanleg bevoegd is. Deze bijstelling kan ambtshalve genomen worden door de bevoegde overheid of als reactie op een verzoek tot wijziging of aanvulling van de milieuvorwaarden. Zo'n verzoek kan uitgaan van de exploitant zelf, van adviesverlenende overheidsorganen of van elke natuurlijke of rechtspersoon die hinder kan ondervinden van de desbetreffende inrichting. Ingeval de bevoegde overheid nalaat op te treden wanneer dit nodig blijkt, kan de Vlaamse minister van Leefmilieu in de plaats treden en zelf overgaan tot een bijstelling.¹⁴²

Wanneer de bevoegde overheid optreedt op verzoek van één van de hierboven vermelde partijen geldt een procedure gelijkaardig aan die van de vergunningsaanvraag. Er zijn dan ook een adviesronde en een beslissings- en bekendmakingsfase. Ingeval de bevoegde overheid echter ambtshalve optreedt is er geen vastgelegde procedure. Er is geen verplichting tot het inwinnen van advies. De bevoegde overheid moet echter wel steeds haar beslissing motiveren.¹⁴³

¹⁴⁰ B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 208 ; G. VAN HOORICK, *Handboek ruimtelijk bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 297.

¹⁴¹ W. SOMERS, L. ANNAERT en W. VANCLEYNENBREUGEL, *Milieurecht voor beginners*, Brugge, Die Keure, 2011, 138-140.

¹⁴² Art. 21 MVD.

¹⁴³ Art. 44 VLAREM I; W. SOMERS, L. ANNAERT en W. VANCLEYNENBREUGEL, *Milieurecht voor beginners*, Brugge, Die Keure, 2011, 143-144.

6.5 Verval, opheffing en schorsing van de milieuvergunning

6.5.1 Verval van de milieuvergunning

De milieuvergunning kan in bepaalde gevallen komen te vervallen.¹⁴⁴ Zo vervalt de milieuvergunning wanneer de inrichting niet in gebruik wordt genomen binnen de termijn tot ingebruikname die in de vergunning is bepaald. Ze vervalt evenals indien de inrichting vernield wordt ten gevolge van een brand of ontploffing die is veroorzaakt door de exploitatie van de inrichting. Een derde grond van verval is de niet-exploitatie van de inrichting gedurende een periode van meer dan twee jaar. Ten slotte vervalt de milieuvergunning ook in het specifieke geval waarin een veeteeltbedrijf¹⁴⁵ vrijwillig en definitief wordt stopgezet. Opgemerkt dient te worden dat in bovenvermelde gevallen ook sprake kan zijn van een gedeeltelijk verval. Enkel de vergunning voor het deel van de inrichting dat aan een der bovenstaande gevallen voldoet komt dan te vervallen.¹⁴⁶

Daarnaast kan verval ook een gevolg zijn van de eerder besproken koppeling tussen de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning. Indien de milieuvergunning voor een bepaalde inrichting reeds bekomen is maar een stedenbouwkundige vergunning uiteindelijk niet wordt verleend, dan vervalt de milieuvergunning van rechtswege.¹⁴⁷

6.5.2 Schorsing en opheffing van de milieuvergunning

Wanneer blijkt dat een exploitant de op hem toepasselijke bepalingen uit het milieuvergunningsdecreet en VLAREM of de in de vergunning opgelegde bijzondere milieuvoorwaarden niet naleeft, dan kan de bevoegde overheid de milieuvergunning gedeeltelijk dan wel volledig schorsen of opheffen. De bevoegde overheid is de vergunningverlenende overheid in eerste aanleg.¹⁴⁸ Om over te kunnen gaan tot opheffing of schorsing van de milieuvergunning dient de bevoegde overheid eerst advies in te winnen bij de toezichthoudende ambtenaar en bij de burgemeester van de gemeente waar de inrichting gelegen is. De beslissing dient gemotiveerd te worden en de exploitant heeft op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur het recht gehoord te worden.¹⁴⁹

¹⁴⁴ Art. 28, §1 MVD ; Art. 46 VLAREM I.

¹⁴⁵ Het gaat om een stopzetting overeenkomstig de voorwaarden en regels, bedoeld in het decr.VI. 9 maart 2001 tot regeling van de vrijwillige, volledige en definitieve stopzetting van de productie van alle dierlijke mest, afkomstig van een of meerdere diersoorten, *BS* 20 maart 2001, 10.384.

¹⁴⁶ Art. 28§2 MVD ; B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 218-219.

¹⁴⁷ Zie 1.3.

¹⁴⁸ Art. 36 MVD.

¹⁴⁹ A. ROEF, "Het milieuvergunningsdecreet, VLAREM I en de procedurele beginselen van behoorlijk bestuur: variaties op een zelfde thema ?", *RW* 1994-95, 279.

Wanneer de bevoegde overheid nalaat op te treden kan de minister van Leefmilieu zich in de plaats stellen van het desbetreffende bestuur en bij gemotiveerd besluit alsnog overgaan tot opheffing of schorsing van de milieuvergunning.¹⁵⁰ Ingeval de exploitant die geconfronteerd wordt met een beslissing tot schorsing of opheffing in beroep wenst te gaan, dient deze zich ook te wenden tot de minister.¹⁵¹ Tegen een beslissing van de minister zelf kan een annulatieberoep¹⁵² worden ingesteld bij de Raad van State.¹⁵³

¹⁵⁰ Art. 37 MVD.

¹⁵¹ Art. 36, §2 MVD; Art. 55 VLAREM I.

¹⁵² Art. 37, lid 2 MVD; A. ROEF, "Het milieuvergunningsdecreet, VLAREM I en de procedurele beginselen van behoorlijk bestuur: variaties op een zelfde thema ?", RW 1994-95, 279-280.

¹⁵³ L. LAVRYSEN, *Handboek milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 386-387.

Deel II: Analyse van de rechtspraak van de Raad van State

Inleiding

In deel I van deze masterproef werd een overzicht gegeven van een aantal fases die doorlopen dienen te worden in het kader van de beoordeling van een milieuvergunningaanvraag. Zoals reeds gesteld, beschikt de bevoegde overheid bij de beoordeling van een milieuvergunningaanvraag over een discretionaire bevoegdheid. De Raad van State speelt een belangrijke rol bij het afbakenen van die bevoegdheid alsook bij het interpreteren en aanvullen van het wettelijk kader inzake leefmilieu. Deel II van deze masterproef beoogt te analyseren op welke wijze de Raad van State aan dit alles invulling geeft.

Eerst zullen relevante arresten met betrekking tot een aantal begrippen en fases inzake de beoordeling van een milieuvergunningaanvraag aan bod komen. Hierbij kan gedacht worden aan arresten omtrent onder meer het begrip 'inrichting', de adviesverleningsfase en de invloed van ruimtelijke ordening op de beoordeling van hinder. Uit deze arresten trachten we op te maken met welke elementen de bevoegde overheid rekening dient te houden bij het beoordelen van hinder en bij het motiveren van haar beslissing. Vervolgens zal dan getracht worden het eigenlijke begrip 'hinder' af te bakenen. Ten slotte zal ook nagegaan worden welke rol milieuvoorwaarden spelen bij de beoordeling van hinder.

De besproken arresten dateren uit de periode 2010-2016. Bij het bespreken van de arresten volgt eerst steeds een korte uiteenzetting van de feiten en relevante motieven, waarna het oordeel van de Raad aan bod zal komen.

Afdeling 1: Motiveringsplicht

We weten uit deel I dat de bevoegde overheid haar beslissing dient te motiveren. Dit ten gevolge van zowel de materiële als de formele motiveringsplicht. Tijdens een procedure voor de Raad van State werpen verzoekende partijen vaak een gebrekkige motivering en een schending van de materiële en formele motiveringsplicht op in hun motieven. In zijn beoordeling omtrent een eventuele schending van de motiveringsplicht vangt de Raad zijn argumentatie steeds aan met een zekere standaardformulering¹⁵⁴ waarin een aantal basisprincipes worden uiteengezet:

"Luidens artikel 2 van de motiveringswet moeten alle bestuurshandelingen met individuele strekking uitdrukkelijk worden gemotiveerd en luidens artikel 3 van die wet moet de motivering de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen en moet de motivering afdoende zijn."

¹⁵⁴ RvS 12 april 2012, nr.218.871 ; RvS 27 februari 2014, nr.226.570 ; RvS 13 november 2014 ; nr.229.128.

De Raad verduidelijkt hieromtrent dat het afdoende karakter vereist dat de motivering pertinent en daadkrachtig is. Dit wil zeggen dat de motivering duidelijk de redenen moet vermelden waarop de bevoegde overheid haar beslissing steunt en dat die aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

De Raad wijst in zijn formulering verder zelf op de belangrijkste bestaansredenen van de motiveringsplicht. Het doel ervan is namelijk dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

De Raad verwijst verder ook nog naar de materiele motiveringsplicht: *Wat de materiële motiveringsplicht betreft, kan de Raad van State zich niet in de plaats stellen van de bevoegde overheid. Hij vermag enkel na te gaan of de beoordeling waartoe deze laatste is gekomen, uitgaat van correcte feitelijke en in rechte aanvaardbare gegevens en of haar appreciatie niet kennelijk onredelijk is.*

De motivering van de beslissing is dus een weergave van de elementen die een rol hebben gespeeld bij de beoordeling van de milieuvergunningaanvraag door de bevoegde overheid. De motivering staat dan ook niet op zichzelf, ze is rechtstreeks verbonden met de inhoudelijke elementen van de desbetreffende aanvraag en met enkele verplichtingen die rusten op het bestuur. Zo zal vaak worden aangevoerd dat de bevoegde overheid niet ingaat op bepaalde bezwaren, adviezen, studies,... of dat ze deze niet voldoende of duidelijk genoeg in rekening brengt. Ten gevolge van die samenhang is het moeilijk de motiveringsplicht los te zien van deze andere elementen. De motiveringsplicht zal in de volgende afdelingen dan ook telkens aan bod komen daar waar ze in samenhang met de aangehaalde onderwerpen een rol speelt.

Afdeling 2: Inrichtingen

2.1 Inleiding

Alvorens over te kunnen gaan tot een beoordeling van een milieuvergunningaanvraag, dient de bevoegde overheid te weten wat precies het voorwerp dient uit te maken van haar beoordeling. In deze afdeling zal worden nagegaan wanneer er precies sprake is van een inrichting en welke onderdelen hiervan dienen te worden betrokken in de beoordeling door de bevoegde overheid.

2.2 Analyse van arresten

Kwalificatie als inrichting en indelingslijst

In een arrest van 2015¹⁵⁵ spreekt de Raad zich uit over een geval waarin de verzoekende partij een milieuvergunning wenste te verkrijgen voor het houden van 14 honden. Deze werd zowel door het College als door de Deputatie geweigerd. Reden voor de weigering was dat VLAREM II het houden van meer dan tien honden expliciet verbodt in woongebied.¹⁵⁶ De verzoekende partij voerde aan dat er geen bezwaren van omwonenden werden ontvangen, dat er geen rekening werd gehouden met de adviezen gegeven in eerste aanleg en dat er een gunstig advies¹⁵⁷ kwam van het departement RWO. Daarnaast merkte de verzoekende partij op van mening te zijn dat het houden van 14 honden 'voor zichzelf' in woongebied niet dient te worden beschouwd als het exploiteren van een inrichting. Verder achtte de verzoekende partij de weigering als onredelijk daar ze niet in verhouding was tot de mogelijke hinder die het houden van 14 honden met zich mee zou brengen. Ten slotte werd er ook gewezen op het gebrek aan motivering omtrent de genomen beslissing.

Met betrekking tot het gebrek aan bezwaren van omwonenden en het gunstig advies van het departement RWO stelt de Raad dat de bevoegde overheid, gelet op de verbodsbepaling omtrent het houden van meer dan tien honden in woongebied, over geen andere mogelijkheid beschikte dan de vergunning te weigeren. Verder stelt de Raad dat het feit dat er geen bezwaren werden uitgebracht door de omwonenden, noch het stilzwijgend gunstig advies van het departement RWO, daaraan iets veranderen en dat het bestuur deze gegevens bijgevolg niet bij haar beoordeling van de zaak diende te betrekken.

Het argument dat de honden zouden worden gehouden 'voor eigen gebruik' en bijgevolg geen exploitatie uitmaken "vindt geen steun in de bewoordingen van rubriek 9.9 uit de indelingslijst van bijlage I bij Vlarem I, die een milieuvergunningsplicht van de tweede klasse voorziet voor "inrichtingen waarin honden worden gehouden, inrichtingen voor het africhten van honden, hondenkennels, e.d" van zodra er sprake is van meer dan tien volwassen dieren, zonder verder onderscheid.", zo stelt de Raad. Verdere motivatie hieromtrent acht hij dan ook niet nodig.

Ten slotte voert de Raad aan dat gezien de regelgever het nodig heeft geacht dergelijke verbodsbepaling op te nemen, er van uit kan worden gegaan dat er in de bedoelde situatie sprake is van onaanvaardbare hinder. De stelling van verzoekende partij als zou dit onredelijk zijn komt volgens de Raad neer op opportuiniteitskritiek die hij als annulatierechter niet bij zijn beoordeling van de zaak mag betrekken.

We kunnen stellen dat wanneer een inrichting is opgenomen in bijlage I van VLAREM I, deze hoe dan ook vergunningsplichtig is. Ook natuurlijke personen die louter 'voor zichzelf' en dus los van elk commercieel oogpunt handelingen stellen die voorkomen op bijlage I, dienen gezien te worden

¹⁵⁵ RvS 13 november 2015, nr.229.128.

¹⁵⁶ Zoals destijds van toepassing conform art. 5.9.6.1 VLAREM II.

¹⁵⁷ Het advies van het departement RWO was stilzwijgend gunstig.

als exploitant. Dat er in casu geen overmatige hinder zou zijn of dat zulke verbodsbepaling onredelijk zou zijn, doet daar geen afbreuk aan.

Reikwijdte van de beoordeling van de inrichting

In een arrest uit 2012¹⁵⁸ waarin de weigering van een milieuvergunning voor een dansgelegenheid werd aangevochten, voerde de verzoekende partij aan dat de parking die bij de dansinrichting hoorde niet langer werd gebruikt. In casu speelde de parking een belangrijke rol inzake de beoordeling van de milieuvergunning daar uit geluidsmetingen en adviezen bleek dat de parking veel hinder veroorzaakte. Het niet meenemen van de parking in de beoordeling van de vergunningsaanvraag zou dan ook tot een andere uitkomst kunnen leiden.

De Raad volgde het argument van de verzoekende partij echter niet. De Raad wees er in zijn arrest op dat de milieuvergunningsaanvraag betrekking had op de dansgelegenheid met inbegrip van de parking en dat het ook deze situatie was die het voorwerp uitmaakte van de adviesprocedure. De Raad kwam dan ook tot volgend oordeel: *"De loutere bewering dat de parking niet langer zou worden gebruikt, verhindert niet dat er rekening mee mag worden gehouden bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag."* Verder werd er ook nog op gewezen dat indien de parking effectief zou worden gesloten, dit verkeershinder en parkeerproblemen tot gevolg zou kunnen hebben.

In een andere beroepsprocedure, tevens omtrent de reikwijdte van de beoordeling van de inrichting en tevens omtrent een parking, voert de exploitant als tussenkomende partij aan dat de parking niet milieuvergunningsplichtig is en milieutechnisch ook niet verbonden is met de activiteiten waarop de milieuvergunning betrekking heeft.

De Raad wijst er in zijn arrest¹⁵⁹ op dat er bij de toetsing van een milieuvergunningsaanvraag dient te worden uitgegaan van de volledige inrichting, dit dus met inbegrip van de onderdelen die op zich niet milieuvergunningsplichtig zijn. De Raad stelt hieromtrent dan ook het volgende: *"In de regel zijn de samenstellende onderdelen van een inrichting immers onlosmakelijk met elkaar verbonden om de activiteit waarvoor een milieuvergunning wordt aangevraagd te kunnen uitoefenen."*

We kunnen concluderen dat bij de beoordeling van een milieuvergunningsaanvraag, de volledige inrichting het voorwerp uitmaakt van de aanvraag. Achteraf stellen dat een bepaald onderdeel aan de beoordeling onttrokken dient te worden, kan niet. Dit lijkt logisch daar een inrichting in haar geheel wordt beoordeeld. De wijziging van het voorwerp van de milieuvergunningsaanvraag kan dan ook tot een andere beoordeling leiden. Zo zal bijvoorbeeld het schrappen van een parking een impact kunnen hebben op de verkeershinder. Daarenboven dienen alle samenstellende onderdelen van de inrichting te worden beoordeeld als geheel. Ook onderdelen van de inrichting die op zich niet vergunningsplichtig zijn, dienen mee te worden beoordeeld.

¹⁵⁸ RvS 12 april 2012, nr.218.871.

¹⁵⁹ RvS 5 februari 2015, nr.230.124.

Milieutechnische eenheid

We weten dat een inrichting kan bestaan uit verschillende onderdelen die elk op zich vergunningsplichtig zijn. Deze onderdelen vormen tezamen een zogenaamde 'milieutechnische eenheid'.¹⁶⁰ Bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag dient dan ook de impact op mens en leefmilieu van de gehele inrichting te worden nagegaan. De afbakening van wanneer er precies sprake is van een milieutechnische eenheid kan bijgevolg dan ook een belangrijke rol spelen bij de beoordeling van hinder.

In een arrest van 2013¹⁶¹ stelde de Raad dat wanneer een schrootverwerkend bedrijf dat wegens plaatsgebrek een tweede inrichting die iets verderop in dezelfde straat was gelegen in gebruik wou nemen, deze samen met de bestaande inrichting moest gezien worden als zijnde een milieutechnische eenheid. De Raad kwam tot dit oordeel omwille van het feit dat de coördinatie zou plaatsvinden in de oorspronkelijke inrichting waar al het schroot zou worden verzameld, waarna bepaalde types schroot getransporteerd zouden worden naar de nieuwe inrichting iets verderop. De Raad zag hierin een operationele samenhang tussen de inrichtingen en hun activiteiten en oordeelde dan ook dat er sprake was van een milieutechnische eenheid.

De Raad stelde met name het volgende: *"Uit de bestreden beslissing blijkt dat de overheid de hinder die elke inrichting op zichzelf verspreidt, heeft beoordeeld, maar dit is niet meteen representatief voor de hinder die uitgaat van de inrichtingen als eenheid. Het gegeven dat de inrichtingen een milieutechnische eenheid vormen leidt ertoe dat de beoordeling van het nadeel dat ze kunnen berokkenen aan mens of milieu moet gebeuren vanuit de hinder die de inrichtingen in hun totaliteit teweegbrengen. Het betreft dus de cumulatieve of globale hinder."* Verder wijst de Raad erop dat de verzoekende partij, die een terrein bezit dat tussen de twee inrichtingen van het schrootbedrijf ligt, het aannemelijk maakt dat het uitgangspunt dat de inrichtingen een milieutechnische eenheid vormen relevant is met betrekking tot een zorgvuldige beoordeling van de nadelige aspecten van de exploitatie op mens en milieu. Dit omwille van de ligging van de verzoekende partij en de te verwachten toename van lawaaihinder.

In een ander arrest¹⁶², eveneens uit 2013, komt de Raad in een soortgelijk geval echter tot een ander oordeel. In casu is er eveneens sprake van een exploitant die op een terrein dichtbij zijn bestaande inrichting een nieuwe bijkomende inrichting wil vestigen, in dit geval om er graan en maïs te drogen en op te slaan. De verzoekende partij werpt op dat er sprake is van een milieutechnische eenheid en dat de vergunningverlenende overheid de hinder dan ook voor het geheel van inrichtingen had moeten beoordelen, hetgeen niet is gebeurd. De Raad stelt hieromtrent: *"Het loutere feit dat de beide inrichtingen worden uitgebaat door dezelfde rechtspersoon houdt niet zonder meer in dat de betrokken inrichtingen een milieutechnische eenheid vormen."* Verder wijst de Raad erop dat de verzoeker niet met concrete elementen aantoont dat er sprake is van een milieutechnische eenheid. Ook verwijst de Raad naar het

¹⁶⁰ Zie 2.1.

¹⁶¹ RvS 31 oktober 2013, nr. 225.294.

¹⁶² RvS 24 januari 2013, nr.222.224.

verleende advies waaruit blijkt dat de inrichtingen volledig onafhankelijk van elkaar kunnen functioneren. Hij concludeert hieromtrent het volgende: *“De mogelijke hinder is, steeds volgens dat advies, van lokale aard en het is weinig zinvol om beide vestigingen als milieutechnische eenheid te beschouwen. De weegbrug zou onontbeerlijk zijn om de inrichting onafhankelijk te laten functioneren, zoniet zou er steeds transport tussen beide bedrijfsvestigingen noodzakelijk zijn.”*

In nog een ander arrest¹⁶³ waar door de verzoekende partij eveneens wordt opgeworpen dat twee bedrijven van dezelfde groep die dicht bij elkaar gelegen zijn als milieutechnische eenheid gezien moeten worden, stelt de Raad dan weer dat het loutere feit dat er tussen beide inrichtingen transporten zouden plaatsvinden op zich niet tot gevolg heeft dat er sprake is van een milieutechnische eenheid.

We kunnen hieruit afleiden dat met name de onderlinge afhankelijkheid van inrichtingen doorslaggevend is om ze als een milieutechnische eenheid te kwalificeren. Hoewel onder meer transporten tussen inrichtingen onderling of het ontbreken van bepaalde installaties, zoals bijvoorbeeld een weegbrug, waardoor de ene inrichting niet autonoom geëxploiteerd kan worden, mogelijke indicaties daarvan kunnen zijn, lijkt het sterk af te hangen van de situatie in concreto of er al dan niet sprake is van een milieutechnische eenheid.

2.3 Conclusie

Wanneer een inrichting voorkomt op de indelingslijst van VLAREM, dient ze te worden beschouwd als een vergunningsplichtige inrichting. De hoedanigheid van de exploitant speelt geen rol. Dit kan immers ook een natuurlijk persoon zijn die los van elke commerciële bedoeling opereert. Ook al zouden de betrokken activiteiten geen risico inhouden voor mens en leefmilieu, toch dient een milieuvergunning te worden bekomen. Dit is logisch, of een inrichting al dan niet vergunningsplichtig is volgt uit de indelingslijst en maakt een beleidskeuze uit van de Vlaamse Regering. Een beslissing hieromtrent maakt dus geen deel uit van de discretionaire bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid.

Een inrichting dient daarenboven als geheel te worden beoordeeld. Bepaalde onderdelen kunnen niet uit de beoordeling worden onttrokken en ook onderdelen van de inrichting die op zich niet vergunningsplichtig zijn, dienen mee te worden genomen in de beoordeling van de milieuvergunningsaanvraag. Wanneer verschillende inrichtingen onlosmakelijk verbonden zijn, dienen ze te worden beschouwd als een milieutechnische eenheid. In dat geval dient de globale hinder te worden beoordeeld.

Dit alles past in de logica van de milieuvergunning, die het beperken van de hinder voor mens en leefmilieu tot doel heeft.

¹⁶³ RvS 11 september 2014, nr.228.328.

Afdeling 3: Adviesverlening, bezwaren en studies

3.1 Inleiding

Bij het nemen van een beslissing omtrent een milieuvergunningaanvraag dient de bevoegde overheid zich te baseren op informatie die haar wordt aangereikt. De bevoegde overheid zal immers zelf geen onderzoek voeren. Ze zal zich daarentegen laten leiden door gegevens die voortkomen uit adviezen, bezwaren, studies, het openbaar onderzoek, milieueffectrapporten etc.

De wijze waarop deze informatie wordt beoordeeld en op welke wijze dit zich veruitwendigt in de beslissing van de bevoegde overheid, is dus zeer belangrijk. Deze afdeling beoogt dan ook een analyse te maken hieromtrent.

3.2 Analyse van arresten

Doorwerking van verleend advies in de beslissing van de bevoegde overheid

Wanneer advies wordt verleend dient de bevoegde overheid hiermee rekening te houden bij het nemen van haar beslissing. De vraag is in hoeverre dit ten gevolge van de formele motiveringsplicht tot uiting moet komen in de beslissing.

In een annulatieberoep tegen de verlening van een milieuvergunning voor een windmolenpark, wierp de verzoekende partij voor de Raad van State op dat er sprake was van visuele hinder ten gevolge van de inplanting van het windmolenpark. Volgens de verzoekende partij moesten de windmolens in rasterstructuur ingeplant worden, zoals ook volgde uit twee adviezen. De bevoegde overheid liet na aan te geven waarom haar beslissing afweek van de adviezen.

In zijn arrest¹⁶⁴ stelt de Raad dat uit de formele motiveringsplicht volgt dat wanneer de bevoegde overheid met haar beslissing afwijkt van een advies dat op duidelijke en concrete elementen is gesteund, de redengeving hiervoor des te concreter en preciezer dient te zijn. Dit zelfs wanneer het advies niet bindend is. De Raad wijst er op dat het niet volstaat dat de overheid zich beperkt tot het niet gemotiveerd tegenspreken van het advies. De bevoegde overheid moet immers duidelijk maken waarom zij van oordeel is dat de argumenten die de adviesverlenende instanties aanvoeren, niet kunnen worden gevolgd.

In een ander arrest¹⁶⁵ in verband met de doorwerking van verleend advies, deed zich een situatie voor waarin de bevoegde overheid louter een verwijzing maakte naar het gunstig advies van de provinciale milieuvergunningcommissie als motivering voor het feit dat ze het advies van een andere adviesverlenende instantie, namelijk de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, niet volgde.

¹⁶⁴ RvS 2 juli 2015, nr.231.842.

¹⁶⁵ RvS 31 mei 2012, nr.219.564.

De Raad wijst er in zijn arrest op dat in het advies van de provinciale milieuvergunningcommissie niet wordt ingegaan op de concrete elementen waarop de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar zijn ongunstig advies steunt. Bijgevolg is de Raad van oordeel dat de beslissing niet afdoende gemotiveerd is.

Uit de hierboven besproken arresten blijkt dat wanneer de bevoegde overheid een ongunstig advies naast zich neer legt, ze concreet dient aan te geven waarom ze de elementen waarop het ongunstig advies steunt, niet volgt. Steunen op een ander advies ter motivatie van het niet volgen van een ongunstig advies, lijkt enkel aanvaardbaar te zijn wanneer in dat advies ook op dezelfde concrete elementen werd ingegaan, als deze waarop het ongunstige advies steunt.

Het louter verwijzen naar een advies ter motivatie van een beslissing lijkt echter niet aan te raden. In een arrest¹⁶⁶ hieromtrent stelt de Raad immers het volgende: "*Dat in het bestreden besluit wordt verwezen naar het advies (...) vermag het vastgestelde motiveringsgebrek niet te verhelpen. De formele motiveringsplicht impliceert immers dat de motieven uit de bestreden beslissing zelf moeten blijken.*"

De Raad nuanceert deze stelling echter door er aan toe te voegen dat aan de doelstelling van de formele motiveringsplicht toch is voldaan, indien de betrokkene langs een andere weg kennis heeft kunnen nemen van de motieven waarop de beslissing is gesteund. Het kan dan ook volstaan dat de beslissing verwijst naar andere stukken. Opdat de Raad van State aanvaardt dat zulke verwijzing een afdoende motivering uitmaakt, dient aan een aantal voorwaarden te worden voldaan. Zo moet allereerst de inhoud van de stukken waar naar wordt verwezen ter kennis gebracht worden aan de betrokkene. Verder moeten de stukken zelf voldoende gemotiveerd zijn en mogen ze niet tegenstrijdig zijn. Ten slotte dient de bevoegde overheid de stukken in haar beslissing zelf alsnog bij te vallen.

We kunnen besluiten dat wanneer de bevoegde overheid afwijkt van de bevindingen van een advies, ze dit moet motiveren. Een beslissing is afdoende gemotiveerd wat betreft de adviesverlening, wanneer ingegaan wordt op de concrete elementen waarop het advies steunt. Een loutere verwijzing naar stukken kan hiervoor volstaan indien aan de besproken voorwaarden is voldaan. In elk geval doet de bevoegde overheid er goed aan om naast de verwijzing zelf ook nog in krachtlijnen uiteen te zetten welke overwegingen uit het stuk waar naar wordt verwezen, haar beslissing met name dragen.

Bezwaren in het kader van een beroepsprocedure of een openbaar onderzoek

De bevoegde overheid krijgt niet alleen informatie aangereikt door middel van adviezen. Ook tijdens het openbaar onderzoek en in het kader van een eventuele beroepsprocedure kunnen belanghebbenden bezwaren overmaken.

¹⁶⁶ RvS 27 februari 2014, nr.226.570.

In een annulatieberoep tegen de beslissing tot verlening van een milieuvergunning werd door de verzoekende partij aangekaart dat de bevoegde overheid in beroep bij het nemen van haar beslissing heeft nagelaten in te gaan op een aantal bezwaren omtrent mogelijke verkeersshinder. Dit ondanks het feit dat deze bezwaren werden aangekaart, zowel tijdens de behandeling van de aanvraag in beroep als in het openbaar onderzoek.

De Raad stelt in zijn arrest¹⁶⁷ dat uit de formele motivering van het bestreden besluit moet blijken dat de bezwaren niet *"zomaar over het hoofd zijn gezien, maar dat er de nodige aandacht aan is gegeven"*. De Raad is van oordeel dat gezien in de beslissing van de bevoegde overheid geen motivering werd opgenomen omtrent verkeersshinder, niet blijkt dat de argumentatie hieromtrent is betrokken bij de beoordeling van de milieuvergunningsaanvraag. De bevoegde overheid gaat dan ook voorbij aan de verplichting tot het motiveren van haar beslissing.

We kunnen stellen dat, net zoals bij adviezen het geval is, ook bij bezwaren geldt dat de bevoegde overheid deze elementen moet meenemen in haar beoordeling. Dit moet ook tot uiting komen in de beslissing, ten gevolge van de formele motiveringsplicht.

Meerdere adviezen, bezwaren, studies.

Vaak zal het zo zijn dat er voor eenzelfde milieuvergunningsaanvraag meerdere adviezen worden verleend, meerdere studies worden gevoerd en dat er meerdere bezwaren voortkomen uit het openbaar onderzoek. De vraag is dan welke verplichtingen dit met zich meebrengt inzake de beoordeling en de motivering.

De Raad stelt in een arrest¹⁶⁸ het volgende: *"Voorts reikt de formele motiveringsverplichting niet zover dat ten aanzien van elk advies afzonderlijk moet worden aangegeven waarom het niet wordt bijgetreden. Zulks geldt nog minder ten aanzien van bepaalde punten of onderdelen van een welbepaald advies. De vereiste van een afdoende motivering houdt evenmin in dat een antwoord wordt gegeven op elk van de in beroep aangevoerde bezwaren."* Volgens de Raad is aan de motiveringsplicht voldaan wanneer de bevoegde overheid in haar beslissing de redenen aangeeft die haar beslissing verantwoorden. Dit is het geval wanneer blijkt dat de opgegeven motieven tot stand zijn gekomen op grond van een concrete analyse van de specifieke kenmerken van de inrichting en de gevolgen ervan op de onmiddellijke omgeving.

In een ander arrest¹⁶⁹, waarin de verzoekende partij aanhaalde dat uit de motivering niet naar boven kwam waarom bepaalde bezwaren niet werden aanvaard, bevestigt de Raad de stelling dat de formele motiveringsplicht niet zo ver reikt dat het bestuur op elk argument van de belanghebbende moet antwoorden. Het volstaat volgens de Raad dat uit het bestreden besluit blijkt dat de aangereikte argumenten in de besluitvorming werden betrokken. Uit de beslissing moet minstens kunnen worden afgeleid waarom de argumenten in het algemeen niet worden aanvaard.

¹⁶⁷ RvS 5 januari 2012, nr.217.111.

¹⁶⁸ RvS 18 maart 2010, nr.202.024.

¹⁶⁹ RvS 5 januari 2012, nr.217.111.

Advies uit eerste aanleg in de beroepsfase

De vraag kan gesteld worden of de bevoegde overheid die een aanvraag in beroep dient te beoordelen, rekening moet houden met adviezen die zijn verleend in eerste aanleg. In een arrest van 2014¹⁷⁰ wijst de Raad erop dat een administratief beroep een devolutieve werking heeft. De milieuvergunningaanvraag dient aan een geheel nieuw en eigen onderzoek onderworpen te worden door de in beroep bevoegde overheid. Hierbij beschikt de bevoegde overheid ook over eigen adviesorganen. De Raad stelde in zijn arrest het volgende: *“Het is met de door deze organen uitgebrachte adviezen dat de verwerende partij in haar uiteindelijke beslissing rekening moet houden. De verwerende partij hoefde in het bestreden besluit niet te motiveren waarom met een in eerste aanleg verleend advies geen rekening werd gehouden, ook niet op basis van de zorgvuldigheidsplicht.”*

In een ander arrest¹⁷¹ waar ook de devolutieve werking van het beroep wordt aangehaald, is de Raad echter iets genuanceerder. Hij bevestigt dat de beslissing van de vergunningverlenende overheid in beroep ingevolge de devolutieve werking volledig in de plaats komt van de beslissing van de vergunningverlenende overheid in eerste aanleg. De Raad stelt echter dat het gegeven dat de vergunningverlenende overheid in beroep niet gebonden is door de beslissing, de motivering en de adviezen uit eerste aanleg, niet wegneemt dat dit feitelijke elementen uit het dossier zijn die bijgevolg in het licht van de formele motiveringsplicht niet geheel genegeerd kunnen worden door de beroepsinstantie.

De bevoegde overheid in beroep kan tot een gelijkaardig oordeel komen als de overheid bevoegd in eerste aanleg. In een arrest¹⁷² hieromtrent stelt de Raad dat de overheid in graad van beroep in dat geval ook de formele motivering van die beoordeling mag overnemen. Ter zake ging het om de motivering met betrekking tot een watertoets. Deze werd in beroep overgenomen. De Raad wees er in dit verband ook op dat de verzoekende partij in haar administratief beroep geen argumenten had opgenomen met betrekking tot deze problematiek.

Adviesverlening voorafgaand aan een studie

Met betrekking tot een milieuvergunningaanvraag gaf de gewestelijke milieuvergunningcommissie een voorwaardelijk gunstig advies. De commissie stelde dat indien uit een geluidsstudie, die echter nog moest worden opgemaakt, zou blijken dat de geluidshinder tot een aanvaardbaar niveau kon worden beperkt door middel van het treffen van enkele maatregelen, dat dan een vergunning zou kunnen worden afgeleverd mits die maatregelen als bijzondere voorwaarden in de milieuvergunning zouden worden opgenomen.

We weten dat het advies van de milieuvergunningcommissie een gemotiveerde beoordeling moet bevatten inzake onder meer de hinder veroorzaakt door de inrichting. Daarnaast dient de

¹⁷⁰ RvS 13 november 2015, nr.229.128.

¹⁷¹ RvS 3 december 2015, nr.233.120.

¹⁷² RvS 24 maart 2011, nr.212.217.

commissie ook een gemotiveerd voorstel te formuleren omtrent de op te leggen voorwaarden die nodig zijn om de hinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken.¹⁷³

In haar arrest van 2012¹⁷⁴ omtrent het hierboven besproken voorwaardelijke advies stelt de Raad dat de milieuvergunningcommissie voorbij gaat aan haar verplichtingen wanneer ze anticipeert op de resultaten van een toekomstige studie en zonder meer aanneemt dat de daaruit volgende voorgestelde maatregelen zullen volstaan om de hinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken. Dit alles *“terwijl de effectiviteit en de haalbaarheid van die maatregelen niet het voorwerp is geweest van een eigen onderzoek met alle bijhorende waarborgen op het vlak van deskundigheid en objectiviteit.”* In het bijzonder wijst de Raad erop dat de studie in dit geval is uitgevoerd door een erkend deskundige die optreedt voor de aanvrager van de milieuvergunning. De Raad stelt dat deze deskundige niet kan worden beschouwd als een adviesverlenende instantie in de zin van artikel 20 van VLAREM I.

Uit dit arrest blijkt dat een studie door een erkend deskundige moet worden onderworpen aan een eigen onderzoek alvorens een adviesverlenende instantie deze studie kan opnemen in haar advies. Is dit niet het geval, dan kan de bevoegde overheid zich niet baseren op dit advies bij het nemen van een beslissing omtrent een milieuvergunningaanvraag.

Deskundigenstudie door exploitant aangebracht

In beroep werd door de Vlaamse minister van Leefmilieu een milieuvergunning voor de verandering van een varkenshouderij afgeleverd. De inrichting zou aanzienlijk, tot het zevenvoudige van de bestaande situatie, uitgebreid worden. Het besluit tot vergunningsverlening wordt deels gemotiveerd door te verwijzen naar een geursimulatie die werd voorgelegd door de aanvrager van de vergunning. Uitkomst van de simulatie was namelijk dat de geurhinder nagenoeg gelijk zou blijven vergeleken met de bestaande situatie. De verzoekende partij komt op tegen de vergunningsverlening en betwist de simulatie.

De Raad wijst er in zijn arrest¹⁷⁵ op dat de geursimulatie pas in extremis aan het dossier is toegevoegd, nog na de adviesverleningsfase. Doel van de adviesverlening is, zo stelt de Raad, dat gespecialiseerde instanties de vergunningverlenende overheid kunnen voorlichten zodat deze met kennis van zaken een beslissing kan nemen omtrent alle aspecten van de vergunningaanvraag, met name wanneer technische kwesties een deskundig oordeel vergen. De Raad stelt dan ook het volgende: *“Te dezen beschikte de verwerende partij niet over de vereiste objectieve waarborgen om uit de geursimulatie van de exploitant kritiekloos af te leiden dat de geurpluim quasi gelijk blijft.”* De Raad wijst er dan ook op dat, hoewel uit de procedur stukken blijkt dat de vergunningverlenende overheid zich in haar beslissing heeft laten leiden door de geursimulatie van de exploitant, geen enkel motief uit de beslissing doet blijken dat die overtuiging fundamenteel onderbouwd is.

¹⁷³ Art. 29 VLAREM I ; zie ook deel I, 3.3 voor de volledige beschrijving van de adviesprocedure.

¹⁷⁴ RvS 26 januari 2012, nr.217.556.

¹⁷⁵ RvS 7 juli 2011, nr.214.498.

In een arrest¹⁷⁶ omtrent de verlening van een milieuvergunning voor de exploitatie van een graanmaalderij, is er eveneens sprake van de betwisting van een geluidsstudie die een belangrijk motief uitmaakt in de beoordeling door vergunningverlenende overheid. De verzoekende partij werpt op dat er sprake zal zijn van overmatige geluidshinder. Ze betwist de studie die hieromtrent gevoerd is en ze werpt in dit verband op dat eerdere studies omtrent de problematiek tot een andere conclusie kwamen, alsook dat de studie in kwestie volgens haar niet is onderworpen aan een analyse door enkele adviesverlenende instanties.

De Raad is, gelet op de data die zijn opgenomen in het administratief dossier in verband met de neerlegging van de studies en de adviezen, van oordeel dat gezien de studie eerder werd neergelegd, de adviesverlenende instanties de gelegenheid hebben gehad de studie te lezen en te evalueren. Omtrent de inhoud van de studie wijst de Raad er allereerst op dat het hem, ten gevolge van zijn marginale toetsingsbevoegdheid, niet toe komt om rapporten van erkende deskundigen te controleren en te beoordelen. Hieromtrent stelt de Raad het volgende: *"Het aanvaarden van de meetmethodes en de conclusies van een verslag van een erkend geluidsdeskundige behoort in de eerste plaats tot de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid die op rapporten steunt om al dan niet een vergunning te verlenen."* De Raad is dan ook van oordeel dat het niet onredelijk is dat de vergunningverlenende overheid bij het nemen van zijn beslissing rekening hield met de bevindingen van de studie.

We kunnen stellen dat een aangebrachte studie dient te worden onderworpen aan een analyse door de adviesverlenende instanties alvorens ze als belangrijk motief kan gelden in de beslissing van de vergunningverlenende overheid. Dit met name wanneer het een technische materie betreft. Omtrent de analyse van een studie door de adviesverlenende instanties volstaat dat uit het administratief dossier blijkt dat de studie is aangevoerd op een moment waarop de instanties nog de gelegenheid hadden de studie te lezen en te evalueren. Er kan gesteld worden dat de mogelijkheid tot evaluatie van aangebrachte studies door de adviesverlenende instanties, die geacht worden gespecialiseerd te zijn in het domein waarin ze actief zijn, door de Raad gezien wordt als een voldoende controle en waarborg op de objectiviteit van de bevindingen die uit deze studies volgen. De marginale toetsingsbevoegdheid maakt dat de Raad omtrent de juistheid en objectiviteit van studies geen oordeel kan vellen.

Milieueffectrapporten

Omtrent een beslissing waarbij de bevoegde overheid zich baseert op een studie aangevoerd door de exploitant, terwijl er een project-MER is opgemaakt waaruit andere conclusies kunnen worden getrokken, stelt de Raad in haar arrest¹⁷⁷ het volgende: *"Gelet op de essentiële kenmerken van de milieueffectrapportage, en de doorwerking ervan in de besluitvorming moet het goedgekeurde project-MER worden beschouwd als een essentieel onderdeel van de milieuvergunningsaanvraag."*

De Raad is van oordeel dat er niet kan worden aanvaard dat een andere studie in de plaats wordt gesteld van essentiële gegevens van een project-MER. De Raad wijst er op dat

¹⁷⁶ RvS 2 mei 2013, nr.223.345.

¹⁷⁷ RvS 2 april 2015, nr.230.747.

milieueffectrapporten worden opgesteld overeenkomstig de beslissing van de bevoegde administratie wat betreft de inhoud en methodologie en dat ze onderworpen worden aan een inhoudelijke toetsing door de bevoegde administratie.

Milieueffectrapporten maken dus een essentieel onderdeel uit van een milieuvergunningsaanvraag. We kunnen stellen dat de Raad van oordeel is dat de bevindingen die voortkomen uit een project-MER van hoge relevantie zijn en dat de bevoegde overheid deze gegevens niet zomaar naast zich neer kan leggen door zich bijvoorbeeld te beroepen op een andere studie.

3.3 Conclusie

Argumenten die voortkomen uit adviezen, uit het openbaar onderzoek, uit bezwaren en uit studies, dienen allen te worden betrokken bij de beoordeling door de bevoegde overheid. De motiveringsplicht vereist niet dat op elk van deze argumenten expliciet wordt ingegaan. Wel dient uit de beslissing van de bevoegde overheid te blijken dat deze argumenten zijn betrokken bij de besluitvorming, alsook waarom ze al dan niet worden aanvaard. Ingeval een ongunstig advies niet wordt gevolgd, moet de motivering hieromtrent des te preciezer en concreter zijn. Een verwijzing naar stukken, zoals een advies of een studie, kan volstaan als motivering. De stukken moeten in dat geval zelf voldoende gemotiveerd zijn en ook in de beslissing dienen de stukken alsnog bijgevallen te worden. Ingeval een beslissing steunt op een studie, dient deze studie te zijn aangebracht in een fase waarin de adviesverlenende instanties nog de mogelijkheid hebben gehad de studie te analyseren. Die mogelijkheid ziet de Raad immers als waarborg inzake de objectiviteit van de bevindingen. Milieueffectrapporten dienen met name door te wegen in de besluitvorming.

Afdeling 4: Ruimtelijke ordening

4.1 Inleiding

In de regelgeving omtrent de milieuvergunning is over het aspect 'ruimtelijke ordening' weinig terug te vinden. Via de verplichting tot het voeren van een 'stedenbouwkundige toetsing' speelt ruimtelijke ordening echter een grote rol bij de beoordeling van een milieuvergunning. Ook met het begrip hinder is er een link.

4.2 Analyse van arresten

Algemeen

Regelmatig wordt er opgeworpen dat de 'stedenbouwkundige toetsing van de goede plaatselijke ruimtelijke ordening' geen rol kan spelen inzake de beoordeling van een milieuvergunning. Ook is er vaak sprake van een beperkt onderzoek dan wel van een beperkte motivatie met betrekking tot stedenbouw en ruimtelijke ordening in het kader van de beoordeling van een milieuvergunningsaanvraag.

Ingeval de stedenbouwkundige toetsing wordt opgeworpen stelt de Raad in zijn arresten¹⁷⁸ meermaals dat de vergunningverlenende overheid de taak heeft na te gaan of een inrichting verenigbaar is met de omgeving en de goede plaatselijke ruimtelijke ordening. De beslissing dient hierbij met een eigen redengeving aan te geven waarom dit al dan niet het geval is. Ten gevolge van de motiveringsplicht dient de redengeving pertinent te zijn.

In een schorsingsberoep¹⁷⁹ werd opgeworpen dat vermits er voor de inrichting ook een stedenbouwkundige vergunning moest worden bekomen, de milieuvergunningverlenende overheid zich niet diende uit te spreken omtrent stedenbouwkundige aspecten. De Raad stelde dat de milieuvergunning ook in dat geval een stedenbouwkundig luik moet bevatten. Hij wees er verder op dat dit principe geldt, zelfs wanneer er reeds een stedenbouwkundige vergunning bekomen is.

In een arrest van 2015¹⁸⁰ haalt de verzoekende partij, die in beroep is gegaan tegen het besluit tot toekenning van een milieuvergunning, aan dat de milieuvergunning geen rekening houdt met het feit dat de exploitatie zou plaatsvinden in een bedrijfshal waarvoor nog geen stedenbouwkundige vergunning is verleend. De verzoekende partij vindt dat de bevoegde overheid in haar beoordeling geen rekening heeft gehouden met dit gegeven. Ze trekt in twijfel dat de bedrijfshal gebouwd zal kunnen worden met inachtneming van de geldende voorschriften inzake ruimtelijke ordening.

De Raad stelt dat het feit dat de stedenbouwkundige vergunning nog niet verleend is, geen afbreuk doet aan de wettigheid van de milieuvergunning. Dit is logisch daar de koppeling tussen de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning niet speelt inzake de beoordeling van de aanvraag van de milieuvergunning, maar wel een schorsing van de eerst bekomen vergunning tot gevolg heeft tot op het moment dat beide vergunningen bekomen zijn.¹⁸¹ De Raad wijst er in zijn arrest dan ook op dat de activiteiten, die conform de verleende vergunning hadden moeten plaatsvinden in de desbetreffende hal, niet kunnen worden uitgevoerd zolang de stedenbouwkundige vergunning niet bekomen is.

We kunnen uit de besproken arresten opmaken dat de bevoegde overheid een milieuvergunningsaanvraag aan een stedenbouwkundige toetsing dient te onderwerpen. Het feit dat er reeds een stedenbouwkundige is bekomen doet hier geen afbreuk aan. Logischerwijs speelt ook het feit dat er nog geen stedenbouwkundige vergunning is bekomen, geen rol inzake de beoordeling van een milieuvergunningsaanvraag. De koppeling van beide vergunningen heeft enkel een schorsing van de uitvoerbaarheid van de eerst bekomen vergunning tot gevolg, dit tot op het moment dat beide vergunningen zijn bekomen.

We weten nu dat de bevoegde overheid steeds moet overgaan tot het voeren van een stedenbouwkundige toets. De vraag stelt zich of de bevoegde overheid zich bij deze stedenbouwkundige toets mag baseren op een eerder genomen beslissing inzake de aanvraag een

¹⁷⁸ RvS 3 december 2015, nr.233.120; RvS 2 april 2015, nr.230.720; RvS 24 april 2014, nr.227.166.

¹⁷⁹ RvS 26 juni 2014, nr. 227.879.

¹⁸⁰ RvS 15 oktober 2015, nr.232.555.

¹⁸¹ Zie deel I, 1.3.

stedenbouwkundige vergunning, die betrekking heeft op de inrichting die nu beoordeelt wordt in het kader van een milieuvergunningsaanvraag?

In een besluit tot verlening van een milieuvergunning wordt met betrekking tot de beoordeling van de verenigbaarheid van de inrichting met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening onder meer verwezen naar de reeds verleende stedenbouwkundige vergunning en worden de daarin opgenomen motieven deels overgenomen.

In een schorsingsarrest¹⁸² omtrent dit verleningsbesluit verwijst de Raad naar het feit dat de desbetreffende stedenbouwkundige vergunning ondertussen werd vernietigd door de Raad voor Vergunningsbetwistingen omwille van het feit dat de verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving niet afdoende werd verantwoord. De Raad stelt dat dezelfde conclusie zich dan ook opdringt wat betreft het besluit tot verlenen van de milieuvergunning, gezien de motieven ervan steunen op de ondertussen vernietigde stedenbouwkundige vergunning.

We kunnen uit dit schorsingsarrest opmaken dat een verwijzing naar een stedenbouwkundige vergunning een motief kan uitmaken inzake de beoordeling van de goede plaatselijke ruimtelijke ordening.¹⁸³ Wanneer de stedenbouwkundige vergunning waarnaar is verwezen echter vernietigd wordt, kan dit gevolgen hebben voor de beslissing omtrent de verenigbaarheid van de inrichting met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening in het kader van de milieuvergunningsaanvraag.

Verband met milieuhygiënische beoordeling

De Raad stelt meermaals¹⁸⁴ dat motieven die betrekking hebben op de milieuhygiënische aanvaardbaarheid van een inrichting niet zonder meer de stedenbouwkundige verenigbaarheid van de inrichting met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening aantonen.

De Raad wijst er in een arrest¹⁸⁵ hieromtrent op dat het feit dat de vergunningverlenende overheid in het kader van de beoordeling van eventuele geur- en stofhinder de aanwezigheid van woongebieden in de omgeving mee in rekening brengt, niet volstaat als stedenbouwkundige toetsing. De Raad stelt dat deze beoordeling onderdeel uitmaakt van de milieuhygiënische beoordeling en oordeelt hieromtrent als volgt: *"Het mogelijk voldoen aan een aantal milieutechnische normen betekent op zich niet noodzakelijk dat de betreffende uitbreiding ook op planologisch-stedenbouwkundig vlak de toets aan de goede plaatselijke ordening blijft doorstaan."*

In een ander arrest¹⁸⁶ inzake de milieuvergunningsaanvraag van een landbouwbedrijf, wordt door de vergunningverlenende overheid opgeworpen dat vermits de inrichting is gelegen in agrarisch gebied, er een hogere tolerantiegrens moet worden gehanteerd. De Raad stelt hieromtrent dat dit

¹⁸² RvS 2 april 2015, nr.230.720.

¹⁸³ We kunnen stellen dat dit gezien kan worden als een 'motivering door verwijzing'. Zie ook afdeling 3: doorwerking van verleend advies in de beslissing van de bevoegde overheid.

¹⁸⁴ RvS 24 april 2014, nr.227.166; RvS 3 december 2015, nr.233.120.

¹⁸⁵ RvS 3 december 2015, nr.233.120.

¹⁸⁶ RvS 13 juni 2013, nr.223.863.

een element vormt van de milieuhygiënische beoordeling en bijgevolg geen rol speelt inzake de stedenbouwkundige beoordeling van de milieuvergunningaanvraag.

Loutere beschrijving omgeving

In een besluit tot verlening van een milieuvergunning gaat de vergunningverlenende overheid niet in op enkele argumenten van de beroepsindiener inzake ruimtelijke ordening. Ze beperkt zich op dit vlak vrijwel volledig tot het beschrijven van de omgeving waar de inrichting gevestigd zou worden.

De Raad stelt in zijn arrest¹⁸⁷ dat de redengeving van de bevoegde overheid niet afdoende is. Hij wijst hieromtrent op de concrete argumenten die de verzoekende partij aanhaalde, waarbij de bevoegde overheid heeft nagelaten ze te betrekken in haar onderzoek. Verder stelt de Raad dat een loutere omschrijving van de onmiddellijke omgeving niet volstaat om op deugdelijke wijze tot het oordeel te komen dat de inrichting verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening en de onmiddellijke omgeving.

Inzake een besluit waarbij een milieuvergunning wordt verleend aan een kippenkwekerij, wordt wat betreft de stedenbouwkundige inpassing, onder meer verwezen naar de ligging van de inrichting in een agrarische zone, op meer dan 400 meter van het woongebied.

Ook hier stelt de Raad in zijn arrest¹⁸⁸ dat met een vermelding van de ligging van de inrichting of de afstand tot een woongebied niet afdoende wordt gemotiveerd waarom de aanvraag voldoet aan de goede plaatselijke ordening.

Toetsingscriteria inzake de stedenbouwkundige toetsing

We weten dat de bevoegde overheid in het kader van een milieuvergunningaanvraag moet overgaan tot een stedenbouwkundige toetsing. We weten ondertussen ook dat een loutere beschrijving van de omgeving en een positieve milieuhygiënische beoordeling hiertoe niet volstaan. Bij gebrek aan concrete toetsingscriteria in het milieuvergunningsdecreet en VLAREM, dienen we aan de hand van rechtspraak van de Raad van State na te gaan hoe zo'n stedenbouwkundige toets dient te gebeuren. Uit een analyse van arresten die ingaan op deze thematiek komen namelijk enkele criteria naar boven.

De Raad stelt in zijn arresten¹⁸⁹ dat de stedenbouwkundige toetsing uit twee componenten bestaat. De bevoegde overheid dient enerzijds de planologische verenigbaarheid van de inrichting na te gaan en anderzijds de verenigbaarheid van de inrichting met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening.

De planologische verenigbaarheid van de inrichting dient door de bevoegde overheid te worden beoordeeld door na te gaan of de inrichting voldoet aan de bestemmingsvoorschriften. Deze zijn

¹⁸⁷ RvS 24 april 2014, nr.227.166.

¹⁸⁸ RvS 13 juni 2013, nr.223.863.

¹⁸⁹ RvS 18 april 2013, nr.223.206; RvS 3 maart 2011, nr.211.731.

onder meer terug te vinden in het gewestplan, het inrichtingsbesluit¹⁹⁰, de VCRO en de bijzondere plannen van aanleg. De verenigbaarheid met goede plaatselijke ruimtelijke ordening vereist dat los van de bestemmingsvoorschriften wordt nagegaan of de inrichting, rekening houdend met haar activiteiten en aard, verenigbaar is met de omgeving.

Wat de verenigbaarheid met de bestemmingsvoorschriften betreft, stelt de Raad in een arrest¹⁹¹ omtrent de verlening van een milieuvergunning ter exploitatie van een varkenshouderij, dat uit het gewestplan blijkt dat de inrichting is gelegen in agrarisch gebied en dat overeenkomstig artikel 11 van het inrichtingsbesluit volgt dat agrarische gebieden bestemd zijn voor landbouw in de ruime zin. De Raad wijst erop dat de verplichting om de verenigbaarheid van de inrichting met de bestemming te motiveren, afhankelijk is van de aard van de inrichting en dat "*wanneer het een inrichting betreft die duidelijk op haar plaats is in een agrarisch gebied*" een bondige motivatie kan volstaan.

In een ander arrest¹⁹², omtrent een milieuvergunning ter exploitatie van een tuinbouwbedrijf in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, stelt de Raad dat tuinaanleg en tuinonderhoud niet zonder meer als agrarische activiteiten gezien kunnen worden. De Raad stelt dan ook dat vereist is dat de vergunningverlenende overheid duidelijk, concreet en afdoende weergeeft waarom de inrichting toch verenigbaar is met de bestemming 'agrarisch gebied'.

Wanneer de inrichting zou worden gezien als een 'aan landbouw verwant bedrijf' kan ze immers alsnog inpasbaar zijn in agrarisch gebied. Dan dient echter een meer uitvoerige beoordeling te gebeuren. De vergunningverlenende overheid dient dan rekening te houden met de schaal en de ruimtelijke impact van de inrichting. Daarbij dient aandacht te worden besteed aan onder meer de relatie met de in de omgeving aanwezige functies, de invloed op de mobiliteit en de verkeersleefbaarheid, het te verwachten aantal bezoekers etc.¹⁹³

Gezien de inrichting in landschappelijk waardevol agrarisch gebied zou komen te liggen, legt het inrichtingsbesluit¹⁹⁴ als bestemmingsvoorschrift ook op dat de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar mag worden gebracht.

De Raad is van oordeel dat uit de beslissing van de bevoegde overheid niet kan worden opgemaakt dat de schoonheidswaarde van het landschap en de verenigbaarheid van de inrichting met deze schoonheidswaarde, in acht werden genomen. Het feit dat de aanwezigheid van een groenscherm in rekening wordt gebracht acht de Raad niet afdoende, er wordt integendeel gesteld dat de aanwezigheid van een groenscherm net kan duiden op het feit dat de schoonheidswaarde dreigt te worden geschonden.

¹⁹⁰ KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, BS 10 februari 1973, 1.813.

¹⁹¹ RvS 3 maart 2016, nr.234.006.

¹⁹² RvS 26 januari 2012, nr.217.554.

¹⁹³ artikel 4.1 van de bijlage van het Besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, BS 1 augustus 2008, 40.486.

¹⁹⁴ Art. 15.4.6.1. Inrichtingsbesluit.

Wat betreft de impact van bijzondere plannen van aanleg kan bij wijze van voorbeeld worden verwezen naar een arrest uit 2013¹⁹⁵. Een milieuvergunning werd verleend aan een inrichting die was gelegen in een zone met als bestemming 'industrie'. Het in de desbetreffende zone geldende BPA voorzag als bestemming meerbepaald *"lichte niet-schadelijke industrie met uitsluiting van alle industrie met volgende nadelen: onaangename reuken, schadelijke of stankverspreidende uitwasemingen, overvloedige rook- of stofverspreiding, groot brand- of ontploffingsgevaar, oorverdovend en voortdurend lawaai, ..."*

De Raad stelt dat de stedenbouwkundige toetsing te deze inhoudt dat de vergunningverlenende overheid nagaat of de inrichting in kwestie ingepast kan worden in de bestemmingsvoorschriften van het geldende BPA. Een vergunning kan volgens de Raad enkel verleend worden indien uit concrete gegevens blijkt dat de inrichting geen hinder zal veroorzaken die de grenzen die door het BPA worden gesteld, te boven gaat. *"Uit het bestreden besluit en uit het door het bestuur gevoerde onderzoek moet derhalve blijken dat de verwerende partij de overeenstemming met het BPA van de inrichting terdege heeft onderzocht en dat zij in redelijkheid heeft kunnen besluiten dat de aangevraagde inrichting toelaatbaar is omdat de uitbating de limieten, zoals omschreven in het BPA, niet te buiten gaat."*, zo oordeelt de Raad.

In hoeverre de verenigbaarheid van een inrichting met de bestemming dient te worden beoordeeld en gemotiveerd, hangt dus af van de aard van de inrichting en van de geldende bestemmingsvoorschriften. Indien uit de aard van de inrichting duidelijk blijkt dat deze voldoet aan de bestemmingsvoorschriften, volstaat een beperkte motivering. In gevallen waarin de bestemmingsvoorschriften uitgebreid zijn en de overeenstemming van de inrichting met deze voorschriften niet zonder meer blijkt, zullen de beoordeling en de motivering van de bevoegde overheid des te uitvoeriger moeten zijn.

Belangrijk is ook op te merken dat, hoewel eerder bleek dat de milieuhygiënische beoordeling te onderscheiden valt van de stedenbouwkundige beoordeling, we kunnen stellen dat hinder toch een rol speelt bij de stedenbouwkundige toetsing. Via bestemmingsvoorschriften zullen er namelijk vaak regels worden opgelegd die ook betrekking hebben op de beoordeling van hinder. Zo zagen we in het arrest omtrent het BPA dat er geen sprake mocht zijn van onaangename geuren. In het arrest omtrent het landschappelijk waardevol agrarisch gebied moest dan weer de schoonheidswaarde van het landschap in acht worden genomen, hetgeen als visuele hinder kan worden gezien.

In dit verband kan ook worden verwezen naar een arrest¹⁹⁶, dat betrekking had op de milieuvergunning van een inrichting gelegen in een gebied waarvoor het geldende BPA evenzeer enkele bestemmingsvoorschriften inzake hinder oplegde. De Raad kwam tot het volgende oordeel: *"Daaruit volgt dat de milieuhygiënische toetsing betrokken moet worden bij de beoordeling van de*

¹⁹⁵ RvS 23 januari 2014, nr.226.169.

¹⁹⁶ RvS 5 februari 2015, nr.230.124.

stedenbouwkundige conformiteit van de inrichting. Het BPA koppelt het toelaten van activiteiten in de betrokken zone immers precies aan de hinder die zij veroorzaken."

We kunnen dus besluiten dat de stedenbouwkundige toetsing een rol speelt bij de beoordeling van hinder in het kader van een milieuvergunningaanvraag.

Toestand uit het verleden

In een bestreden beslissing wordt de verlening van een milieuvergunning onder meer gedragen door het feit dat het gaat om een vergunning voor een reeds bestaand bedrijf. De vergunningverlenende overheid stelt dat de inrichting in casu reeds sinds de jaren '60 op de desbetreffende locatie wordt geëxploiteerd.

Volgens de Raad¹⁹⁷ kan *"uit het gegeven dat een inrichting reeds lang ter plaatse is gevestigd, niet afgeleid worden dat de inrichting verenigbaar is met de actuele omgeving"*

We kunnen uit dit arrest afleiden wat betreft de stedenbouwkundige toetsing, de vergunningverlenende overheid de actuele omstandigheden in acht met nemen. Het loutere feit dat een inrichting al lange tijd gevestigd is op een bepaalde locatie bewijst op zich niet dat er sprake is van een goede plaatselijke ruimtelijke ordening.

In een ander arrest¹⁹⁸ omtrent dezelfde problematiek komt de Raad echter tot een ander oordeel. Ook hier gaat het om een inrichting die al zeer lange tijd gevestigd is op dezelfde locatie. De Raad zegt hierover het volgende: *"Het gaat te dezen om een hervergunning in bestaende stallen, zodat de vergunningverlenende overheid in redelijkheid kon aannemen dat dit op ruimtelijk vlak geen impact zal hebben."*

In dit arrest oordeelt de Raad, hoewel het om een soortgelijke problematiek gaat, duidelijk anders dan in het eerder besproken arrest. De Raad acht het hier niet kennelijk onredelijk dat de vergunningverlenende overheid de reeds sinds lange tijd bestaande situatie als bewijs van de ruimtelijke inpasbaarheid van de inrichting ziet.

4.3 Conclusie

De bevoegde overheid dient een stedenbouwkundige toetsing te voeren bij de beoordeling van een milieuvergunningaanvraag. Deze verplichting geldt zelfs wanneer er reeds een stedenbouwkundige vergunning is verleend, alsook wanneer het om een bestaande inrichting gaat. Hoewel de stedenbouwkundige toetsing onderscheiden dient te worden van de milieuhygiënische beoordeling, is er toch een zekere overlapping mogelijk. Vaak zullen er in de bestemmingsvoorschriften immers bepalingen inzake hinder worden opgenomen. De bevoegde overheid moet deze dan betrekken in haar beoordeling, ten gevolge van de stedenbouwkundige toetsing. Zo zou hinder, die in het kader van de milieuhygiënische beoordeling niet als overmatig

¹⁹⁷ RvS 17 maart 2011, nr.212.092.

¹⁹⁸ RvS 21 februari 2013, nr.222.567.

kan worden beschouwd, dat bij de stedenbouwkundige toetsing ten gevolge van de geldende bestemmingsvoorschriften of de goede plaatselijke ruimtelijke ordening wel kunnen zijn.

Afdeling 5: Eigenlijke beoordeling van hinder

5.1 Inleiding

In de vorige afdelingen werd een overzicht gegeven van de wijze waarop bepaalde elementen die een rol spelen inzake de beoordeling van hinder bij een milieuvergunningaanvraag, worden afgebakend. In deze afdeling zal getracht worden in te gaan op de eigenlijke beoordeling van hinder. Het opzet is om een beeld te krijgen van in welke gevallen er nu precies sprake kan zijn van overmatige hinder en in welke gevallen net niet.

De Raad van State vat de beoordelingsbevoegdheid van de vergunningverlenende overheid als volgt samen: *"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. Inzonderheid moet de vergunningverlenende overheid nagaan of, rekening houdend met de concrete omstandigheden eigen aan de zaak, de hinder binnen aanvaardbare perken blijft, in welk geval de milieuvergunning kan worden verleend."*¹⁹⁹

Zoals reeds besproken gaat de Raad van State in haar arresten niet over tot een feitenoordeel. De Raad beperkt zich tot een marginale toetsing. In een arrest²⁰⁰ stelt de Raad hieromtrent dat hij niet, zoals een rechter in hoger beroep, over gaat tot het beoordelen van de ware toedracht van de feiten. *"Hij onderzoekt enkel of de overheid in redelijkheid is kunnen komen tot de door haar gedane vaststelling van feiten en of er in het dossier geen gegevens voorhanden zijn die daarmee onverenigbaar zijn."* De Raad gaat slechts over tot sanctionering, dan wanneer er over de aangeklaagde onwettigheid geen redelijke twijfel kan bestaan. Enkel wanneer de Raad van State de beslissing van de bevoegde overheid kennelijk onredelijk acht, spreekt hij de nietigheid uit.

Een voorbeeld hiervan is een zaak waarin de verzoekende partij de Raad in essentie verzoekt na te gaan of de beweringen van twee erkende deskundigen correcter zouden zijn dan de adviezen van enkele adviesverlenende instanties. De Raad stelt hieromtrent het volgende: *"De verzoekers tonen niet aan dat de beoordeling van de diverse hinderaspecten door de verwerende partij te dezen onjuist of kennelijk onredelijk zou zijn, doch vragen in essentie dat de Raad van State zou overgaan tot een beoordeling van de verscheidene hinderaspecten."*²⁰¹ De Raad stelt dat een uitspraak hieromtrent een opportuiniteitskritiek zou uitmaken, hetgeen niet binnen zijn bevoegdheid valt. Het komt dus toe aan de verzoekende partij aan te tonen dat de beoordeling onjuist of kennelijk onredelijk is.

¹⁹⁹ RvS 2 februari 2012, nr.217.682; RvS 3 oktober 2013, nr.224.963; RvS 11 september 2014, nr. 228.328; RvS 12 maart 2015, nr.230.348.

²⁰⁰ RvS 13 oktober 2011, nr.215.741.

²⁰¹ RvS 2 februari 2012, nr.217.682.

Het feit dat de Raad van State zich beperkt tot het hanteren van een marginale toetsing, maakt het duidelijk afbakenen van het begrip 'hinder' niet altijd even evident. Getracht zal worden na te gaan of er kan worden opgemaakt welke elementen voor de Raad in het bijzonder doorwegen bij het beoordelen van overmatige hinder. Eerst zullen er enkele principes worden toegelicht die in het algemeen gelden inzake de beoordeling van hinder om vervolgens enkele arresten te bespreken per categorie van hinder.

5.2 Reikwijdte van de beoordeling van hinder

Bestaande hinder

In een eerder aangehaalde zaak²⁰² omtrent de aanvraag van een milieuvergunning ter uitbreiding van een varkenshouderij, wordt de beslissing tot vergunningsverlening mee gedragen door de vaststelling van een ambtenaar van de afdeling vergunningen waaruit blijkt dat er in de omgeving reeds sprake is een "zeer penetrante mestgeur" omwille van de aanwezigheid van nog zes andere landbouwbedrijven binnen een straal van 300 meter.

De Raad is echter van oordeel dat de aanwezigheid van andere landbouwbedrijven die soortgelijke hinder veroorzaken, niet uitsluit dat de uitbreiding van de inrichting in kwestie een toename van de hinder tot gevolg kan hebben, in die mate dat de grens van het aanvaardbare wordt overschreden.

Het feit dat er reeds sprake is van hinder kan geen verantwoording zijn voor het afleveren van een milieuvergunning.

Situatie uit het verleden

In een beroep tegen een besluit waarin een milieuvergunning voor het veranderen van een inrichting werd verleend, werd door de verzoekende partij aangehaald dat er bij de beoordeling van de hinder is voorbijgegaan aan de voorgeschiedenis van het bedrijf. Er werd hieromtrent verwezen naar ernstige milieuhinder en het niet naleven van toepasselijke voorwaarden in het verleden.

Volgens de Raad heeft dit alles echter "*geen relevantie voor de beoordeling van de vraag of de hinder, na de beoogde verandering van de inrichting, binnen aanvaardbare perken blijft, rekening houdend met de bijkomend opgelegde exploitatievoorwaarden.*"²⁰³

In een ander arrest,²⁰⁴ waarin door verzoekende partij eveneens werd opgeworpen dat de milieuvorwaarden in het verleden meermaals niet zijn nagekomen, komt de Raad tot een gelijkaardig oordeel. De Raad stelt dat het gebeurlijk niet-nakomen van de exploitatievoorwaarden in het verleden geen rol kan spelen inzake de beoordeling omtrent de wettigheid van een nieuwe

²⁰² RvS 7 juli 2011, nr.214.498.

²⁰³ RvS 15 oktober 2015, nr.232.555.

²⁰⁴ RvS 11 september 2014, nr.228.328.

vergunning. Er wordt op gewezen dat de niet-naleving van voorwaarden betrekking heeft op de uitvoering en handhaving van een vergunning en niet op de beoordeling of aflevering ervan.

We kunnen er dan ook van uit gaan dat elementen uit het verleden geen rol spelen bij de beoordeling van hinder.

Toekomstige situatie

In meerdere gevallen waarbij een milieuvergunningsaanvraag negatief beoordeeld wordt omwille van overmatige hinder, stappen de exploitanten naar de Raad van State en werpen ze op dat de overmatige hinder zich in de toekomst niet meer zal voordoen ten gevolge van een geplande herlocalisatie of een verandering van de inrichting.

De Raad stelt in zijn arresten²⁰⁵ telkens dat de vereiste waarborgen om tot de aanvaardbaarheid van de hinder te besluiten, aanwezig dienen te zijn op het ogenblik dat de vergunning wordt verleend.

Net zoals in de eerder besproken gevallen waarin een toestand uit het verleden geen motief kan zijn bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag, is dit ook zo wanneer er wordt verwezen naar een toekomstige situatie. Bij de beoordeling van een milieuvergunningsaanvraag dient de bevoegde overheid dus uit te gaan van de actuele toestand. Er moeten op het moment van de beoordeling van de aanvraag voldoende waarborgen²⁰⁶ aanwezig zijn inzake het kunnen beperken van de hinder tot een aanvaardbaar niveau, alvorens een milieuvergunning te kunnen verlenen.

Vergunde toestand vs. feitelijke toestand

In een annulatieberoep tegen het besluit tot wijziging van de milieuvoorwaarden die van toepassing zijn op een racecircuit, stelt de verzoekende partij dat de nieuwe milieuvoorwaarden een verslechtering van het beschermingsniveau tot gevolg hebben. Er zullen ten gevolge van de nieuwe voorwaarden meer wedstrijden plaatsvinden met meer geluidshinder tot gevolg. Verzoekster stelt dat met betrekking tot het beoordelen van de toename van de hinder moet worden gekeken naar de feitelijke toestand. Hoewel uit de vergunningswijziging zelf mogelijk geen verzwarende voorwaarden valt af te leiden, is dit in werkelijkheid wel het geval volgens verzoekende partij daar de compenserende voorwaarden in de nieuwe vergunning vooral in de winter komen te vallen terwijl er in het verleden in die periode sowieso geen of amper activiteiten plaatsvonden.

De Raad stelt in zijn arrest²⁰⁷ dat dient te worden nagegaan of de verleende vergunning zelf, dus niet de feitelijke aanwending van die vergunning, aanleiding kan geven tot een vermindering van het beschermingsniveau. Als een vergunning toelaat in de wintermaanden activiteiten te organiseren dan moet dat het uitgangspunt zijn en niet het feit dat die mogelijkheid niet benut werd in het verleden.

²⁰⁵ RvS 11 juni 2015, nr.231.522 ; RvS 12 januari 2012, nr.217.163.

²⁰⁶ Wat betreft de vraag of er voldoende waarborgen zijn opdat de hinder beperkt kan worden tot een aanvaardbaar niveau, zie : afdeling 6. milieuvoorwaarden.

²⁰⁷ RvS 13 oktober 2011, nr.215.738.

Wanneer als bezwaar wordt opgeworpen dat er een verslechtering van de toestand dreigt door een veranderende situatie, dient de eerdere situatie te worden beoordeeld door de vergunde activiteiten in acht te nemen en dus niet door naar de feitelijke aanwending van de vergunning te kijken.

Beter geschikt alternatief

Verzoekende partij, die opkomt tegen de verlening van een milieuvergunning, voert voor de Raad van State aan dat de exploitant over een andere meer geschikte locatie beschikt om de inrichting te vestigen.

De Raad stelt in zijn arrest²⁰⁸ dat de vergunningverlenende overheid geen andere locatie kan opdringen aan de exploitant. De bevoegde overheid kan enkel onderzoeken of de te verwachten hinder die uitgaat van de inrichting zoals deze in de milieuvergunning aangevraagd, aanvaardbaar is.

Ligging van de inrichting

In het onderdeel 'ruimtelijke ordening' werd de relevantie van de stedenbouwkundige toetsing bij de beoordeling van hinder al besproken. De ligging van een inrichting speelt echter ook een rol bij de milieuhygiënische beoordeling.

In meerdere arresten²⁰⁹ stelt de Raad immers dat van bewoners van een agrarische zone of een naastliggend gebied, een hogere tolerantie kan worden verwacht ten aanzien van geurhinder en andere ongemakken die eigen zijn aan agrarische activiteiten.

5.3 Geluidshinder

Gebrek aan geluidsnormen voor laagfrequente tonen en trillingen

Een milieuvergunning werd toegekend aan een inrichting waar er een risico was op overmatige geluidshinder. De hinder zou vooral veroorzaakt worden door laagfrequente tonen en de trillingen die deze tonen met zich mee brengen. De vergunningverlenende overheid meende de hinder tot het aanvaardbare te kunnen beperken door als bijzondere voorwaarde controlemetingen op te leggen en zodoende aan te tonen dat er wordt voldaan aan de 'geldende normen inzake laagfrequent geluid, geluid en trillingen'. Het is echter zo dat er in praktijk geen geluidsnormen bestaan inzake laagfrequente tonen en trillingen. De vergunningverlenende overheid wijst er voor de Raad op dat de Duitse en Nederlandse normen dienen te worden toegepast, deze normen werden ook gebruikt in eerdere studies die ook werden vermeld in het besluit. Dit lijkt evenwel niet expliciet te zijn opgenomen in de bijzondere voorwaarden, waar louter sprake is van 'de geldende normen'.

²⁰⁸ RvS 16 december 2010, nr.209.789.

²⁰⁹ RvS 24 juni 2010, nr.205.705; RvS 2 oktober 2012, nr.220.822; RvS 23 mei 2013, nr.223.556.

De Raad stelt in zijn arrest²¹⁰ dat de bestreden beslissing in het ongewisse blijft betreffende welke maatregelen moeten worden genomen om mens en leefmilieu te beschermen en of daaraan al dan niet voldaan is. De Raad verwijst in dit verband naar het gebrek aan concrete normen in de VLAREM-wetgeving. Op het aangevoerde argument inzake het toepassen van Duitse en Nederlandse normen gaat de Raad niet in.

De vergunningverlenende overheid moet voldoende concreet zijn wat betreft de wijze waarop overmatige hinder tot het aanvaardbare kan worden beperkt. Verwijzen naar 'geldende normen' zonder dat deze zijn uitgewerkt kan niet. In het besproken arrest gaat de Raad niet verder in op het aangevoerde argument dat de Duitse en Nederlandse normen dienen te worden toegepast. Dit kan mogelijk te wijten zijn aan het gebrek aan expliciete verwijzing hiernaar in de bijzondere voorwaarde zelf. Het is aannemelijk dat wanneer hiervan wel vermelding zou zijn gemaakt, dat dan wel voldoende concreet zou zijn gemaakt op welke wijze de overmatige hinder kan worden beperkt.

Richtwaarden en worst-case-scenario

Een milieuvergunning voor een kleigroeve wordt geweigerd op grond van overmatige geluidshinder. Voor de Raad van State werpt de exploitant als verzoekende partij op dat de bevoegde overheid de milieuvergunning wel had moeten verlenen. Hij stelt immers dat er geen sprake is van overmatige geluidshinder, gezien de toepasselijke milieukwaliteitsnormen als richtwaarden gelden en niet als grenswaarden. De exploitant stelt bovendien dat de overschrijding redelijk is en dat de geluidssimulatie waaruit de overschrijding blijkt uitgaat van een worst-case-scenario dat zich in praktijk nooit zal voordoen.

De Raad wijst er in zijn arrest²¹¹ op dat hoewel een richtnorm slechts een milieukwaliteitsnorm aangeeft die zo veel mogelijk moet worden bereikt, niet kan worden uitgesloten dat de bevoegde overheid bepaalde gevolgen verbind aan het overschrijden van een richtnorm. *"Meer bepaald kan niet worden uitgesloten dat de vergunningverlenende overheid, al dan niet in combinatie met de beoordeling van andere relevante milieuaspecten, tot het wettige besluit komt dat de overschrijding van de betrokken richtwaarde in de gegeven concrete omstandigheden ontoelaatbaar is."* Zo stelt de Raad. Het is niet onredelijk dat de bevoegde overheid in casu van oordeel is dat het overschrijding van de toepasselijke richtwaarde overmatige hinder tot gevolg heeft. Dat die overschrijding zich, zoals de bevoegde overheid zelf aangeeft in haar motieven, slechts voordoet bij het simuleren van een worst-case-scenario, tast de wettigheid van de beslissing volgens de Raad niet aan.

We kunnen stellen dat ook het overschrijden van een richtnorm aanleiding kan geven tot een weigering van een milieuvergunning. Zelfs wanneer de richtnorm enkel in een worst-case scenario wordt overschreden, zodat men in praktijk kan stellen dat de richtnorm wordt toegepast als grensnorm, kan de bevoegde overheid van oordeel zijn dat er sprake is van overmatige hinder.

²¹⁰ RvS 28 februari 2013, nr.222.676.

²¹¹ RvS 14 juni 2012, nr.219.726.

Ook los van het gegeven van de milieukwaliteitsnormen kunnen we stellen dat uit dit arrest afgeleid kan worden dat de bevoegde overheid bij haar beoordeling mag uitgaan van een worst-case-scenario om tot het besluit te komen dat de exploitatie aanleiding geeft tot overmatige hinder.

5.4 Geurhinder

Geurdrempelwaarde

Een milieuvergunning wordt verleend aan een voedselverwerkend bedrijf. Omwonenden stappen naar de Raad van State waarbij ze aanvoeren dat er sprake is van overmatige geurhinder. Naar aanleiding van de bezorgdheid omtrent de geurhinder liet de exploitant een geurstudie uitvoeren waaruit naar eigen zeggen afgeleid kon worden dat de geurhinder 'weinig intens' was.

De Raad kwam omtrent de bevindingen van de desbetreffende studie echter tot een andere conclusie. Zo stelt de Raad in zijn arrest²¹² dat hoewel de studie tot de vaststelling komt dat de luchtbehandelingsinstallatie een rendement haalt van meer dan 75%, wat als goed wordt gekenmerkt, er nog steeds een hoge emissieconcentratie kan worden vastgesteld in relatie tot de geurdrempelwaarde.²¹³ In het bijzonder verwijst de Raad naar enkele opmerkingen van de erkende deskundige. Deze stelt in de studie namelijk dat azijnzuur, de stof waar het in casu om gaat, vanaf zeer lage concentraties waarneembaar is. De deskundige concludeert dan ook dat het aannemelijk is dat de geur ook buiten de bedrijfsterreinen waarneembaar zal zijn. De Raad is daarom van oordeel dat de resultaten van de studie niet toe laten te besluiten dat er geen sprake zal zijn van geurhinder.

Het gegeven dat de luchtbehandelingsinstallatie een hoog rendement behaalt alsook het feit dat de stof die de hinder veroorzaakt maar in zeer lage concentraties aanwezig is, blijken niet afdoende om te kunnen besluiten dat er geen overmatige hinder is. Inzake de beoordeling van geurhinder lijkt met name de geurdrempelwaarde een grote rol te spelen.

Geurhinder naar aanleiding van verdere exploitatie en uitbreiding

Een milieuvergunning wordt aangevraagd voor de verdere exploitatie en de uitbreiding van een varkenshouderij. De vergunning wordt verleend en de exploitatie mag worden verder gezet, waarbij er zes bijkomende varkens mogen worden gehouden. De exploitant dient, conform de bijzondere voorwaarden opgenomen in de milieuvergunning, binnen de tien jaar een stalsysteem te installeren om de ammoniakemissie te reduceren. Verzoekende partij komt op tegen het verleningsbesluit en stelt geurhinder te zullen ondervinden. Verzoeker stelt dat er geen rekening is gehouden met de hinder die zal worden veroorzaakt en laakt onder meer het feit dat de milieuvergunning een termijn van tien jaar toekent om het stalsysteem met als doel het reduceren van ammoniakemissie te installeren. Hij wijst hierbij op het feit dat de stallen zeer oud zijn en dat

²¹² RvS 23 januari 2014, nr.226.169.

²¹³ Dit is de laagste concentratie waarbij een gasvormige stof nog waarneembaar is door de mens.

dergelijke installatie noodzakelijk is om de geurhinder te beperken gezien conform VLAREM II²¹⁴ bij nieuwe stallen in zo'n systeem moet worden voorzien.

De Raad stelt in zijn arrest²¹⁵ dat het feit dat de vergunningverlenende overheid als bijzondere voorwaarde heeft opgelegd dat de stallen binnen de tien jaar moeten worden voorzien van een stalsysteem ter reductie van ammoniakemissie, terwijl die verplichting niet geldt voor bestaande stallen en bijgevolg dus strenger is, aan toont dat er wel degelijk rekening is gehouden met de geurproblematiek. Verder wijst de Raad op de afwezigheid van klachten van buurtbewoners en op de beperkte uitbreiding, amper zes varkens op een totale populatie van duizend varkens, om vast te stellen dat het verleningsbesluit niet als kennelijk onredelijk kan worden beschouwd.

We kunnen uit dit arrest afleiden dat wanneer de vergunningverlenende overheid voorwaarden oplegt, dit op zijn minst aan toont dat de vergunningverlenende overheid een bepaalde hinderproblematiek betreft in haar beoordeling. Verder kunnen we vaststellen dat klachten van buurtbewoners of de afwezigheid daarvan, een rol kunnen spelen in het bepalen of er al dan niet sprake is van overmatige hinder. Ten slotte kan gesteld worden dat de grootorde van de uitbreiding ook een rol speelt bij de beoordeling van hinder.

Geurhinder na hervegunning en verandering diersoort

Inzake een hervegunning van een varkenshouderij wierpen omwonenden voor de Raad van State²¹⁶ op dat de inrichting geurhinder zou veroorzaken en dat dit niet voldoende onderzocht werd door de bevoegde overheid. De Raad volgt de stelling van de omwonenden niet. Ze verwijst hieromtrent onder meer naar het motief van de vergunningverlenende overheid dat de varkenshouderij niet uitbreidt qua aantal eenheden, maar dat louter een andere soort varkens gehouden zal worden. De vergunningverlenende overheid stelt dat gezien het aantal gehouden varkens hetzelfde blijft, er geen effect zal zijn op de geurhinder. Verder verwijst de Raad nog naar het administratief dossier waaruit blijkt dat de ingewonnen adviezen overwegend gunstig zijn.

Net zoals in het vorige arrest kan ook hier worden gewezen op het feit dat ingeval het om een hervegunning gaat, de grootorde van eventuele wijzigingen een rol kunnen spelen in de beoordeling. Wanneer het aantal gehouden dieren hetzelfde blijft en de verandering louter slaat op de wijziging van de gehouden soort, is het niet onredelijk te oordelen dat er geen bijkomende hinder zal worden veroorzaakt.

Afwijking van de sectorale voorwaarden

In een beroep tegen een milieuvergunning die werd verleend aan een mestverwerkend bedrijf, voert de verzoekende partij aan dat de door de bevoegde overheid toegestane afwijkingen op de milieuvoorwaarden niet mochten worden verleend. Enerzijds stelt verzoekende partij dat VLAREM II niet voorziet in de mogelijkheid om afwijkingen toe te staan in het desbetreffende geval, anderzijds stelt ze dat de verleende afwijkingen kennelijk onredelijk zijn. Zo wijst ze er op dat de

²¹⁴ Art. 5.9.2.1 bis VLAREM II.

²¹⁵ RvS 13 juni 2013, nr. 223.859.

²¹⁶ RvS 21 februari 2013, nr.222.567.

verleende afwijkingen, onder meer het afwijken van de verplichting om bepaalde installaties te overkappen en het afwijken van de verplichting om te laden en lossen in een overdekte ruimte, de geurhinder, de geluidshinder en het risico op het verspreiden van ziektekiemen aanzienlijk zal doen toenemen. Verzoekende partij wijst ook op de nabijheid van woningen. Ten slotte voert ze ook aan dat in de beoordeling van de bevoegde overheid niet wordt gemotiveerd waarom er sprake zou zijn van een gelijkwaardig alternatief.

In zijn arrest²¹⁷ wijst de Raad er op dat VLAREM II wel degelijk voorziet in de mogelijkheid de desbetreffende afwijkingen te verlenen. Dit kan wanneer er gelijkwaardige alternatieven zijn.²¹⁸

Wat betreft de afwijking inzake het overkappen van bepaalde installaties stelt de Raad dat de bestreden beslissing uitvoerig stilstaat bij de problematiek van de geurhinder. Zo wordt het gebruikte procedé uitvoerig beschreven. Er wordt onder meer gewezen op het feit dat die fases van het procedé waar de geurhinder zich zal voordoen wel worden overdekt en waarom de hinder in de andere fases beperkt zal zijn. De Raad komt dan ook tot volgend oordeel: *"Voormelde motieven geven op afdoende wijze de gelijkwaardige alternatieven aan die verantwoord zijn dat in de verleende vergunning wordt afgeweken van artikel 5.28.3.4.1 van Vlarem II."* De Raad wijst er verder op dat verzoekende partij nalaat aan te tonen dat de verleende afwijking kennelijk onredelijk is.

Ook wat de afwijking in verband met het laden en lossen in open lucht betreft, stelt de Raad dat de afwijking wordt gemotiveerd en verantwoord. In de bestreden beslissing wordt namelijk overwogen dat door gebruik te maken van een vacuüm snelkoppelingssysteem, het mest geen contact maakt met de omgevingslucht waardoor er sprake is van een gelijkwaardige methode als bij het laden en lossen in een afgesloten ruimte. De Raad is dan ook van oordeel dat niet staande kan worden gehouden dat de verleende afwijking kennelijk onredelijk is.

5.5 Verkeershinder

Noodzaak van de beoordeling van verkeershinder

In een besluit waarin een milieuvergunning wordt verleend aan een inrichting die grondstoffen verwerkt, worden geen motieven opgenomen met betrekking tot eventuele gevolgen op de mobiliteit. De verzoekende partij verwacht dat de inrichting verkeershinder met zich mee zal brengen en stelt dat de vergunningverlenende overheid heeft nagelaten hier in haar beoordeling rekening mee te houden. De vergunningverlenende overheid stelt dat er onmogelijk sprake kan zijn van overmatige verkeershinder gelet op het feit dat de inrichting gelegen is op een industrieterrein, dat er maar een beperkt aantal werknemers zijn en dat de breekinstallaties die de grondstoffen verwerken maar een dertigtal dagen per jaar gebruikt zullen worden. Ze lijkt dan van mening dat een beoordeling hieromtrent in het vergunningsbesluit overbodig was.

²¹⁷ RvS 19 januari 2012, nr.217.314.

²¹⁸ Art. 5.28.3.4.1, §1 VLAREM II.

In zijn arrest²¹⁹ is de Raad van oordeel dat, los van de argumenten die de vergunningverlenende overheid aanvoerde, gesteld kan worden dat "een inrichting met als activiteit (onder meer) de opslag van 40 ton asbestplaten, 500 ton bouw- en sloopafval, 1.600 ton groen- en houtafval, 40 ton verontreinigd houtafval en restafval, 14.800 m³ inerte afvalstoffen, 3.000 m³ gezeefde grond en 4.000 m³ niet-verontreinigde uitgegraven bodem, de nodige aan- en afvoer door middel van vrachtwagentransporten vereist".

We kunnen dan ook stellen dat wanneer een inrichting waarvan de activiteiten van die aard zijn dat kan worden aangenomen dat ze een zeker aantal bijkomende verkeersbewegingen met zich mee zullen brengen, de vergunningverlenende overheid in haar beslissing aandacht moet besteden aan eventuele verkeershinder.

Rol van weginfrastructuur bij de beoordeling van verkeershinder

In een annulatieberoep dat wordt ingesteld tegen de verlening van een milieuvergunning voor de uitbating van een groeve, werpt de verzoekende partij op dat de exploitatie verkeershinder met zich mee zal brengen. De verzoekende partij stelt dat de verkeersdrukke sterk zal toenemen en dat de te gebruiken weg, de N253, hiertoe niet geschikt is.

De vergunningverlenende overheid werpt als verwerende partij onder meer op dat de N253 de meest 'geëigende' weg is om de verkeerstroom te verwerken en dat de verkeerssituatie van deze weg volgens haar niet kan leiden tot een weigering van de vergunning. De aanvrager van de milieuvergunning werpt als tussenkomende partij een gelijkaardig argument op. Hij stelt namelijk dat enkel de hinder die rechtstreeks en concreet samenhangt met de exploitatie van de inrichting in aanmerking zou moeten worden genomen en dat in dat verband zijn vrachtwagens maar een beperkt aandeel in de totale verkeerslast zouden hebben. De aanvrager werpt verder ook op dat de gebreken van de N253 hem niet kunnen worden aangemerkt vermits het de taak is van het Vlaams Gewest om het wegennet in goede staat te onderhouden en dat hij het recht heeft om van dat wegennet gebruik te maken zoals elke inwoner.

Allereerst stelt de Raad in zijn arrest²²⁰ dat verkeershinder weldegelijk een motief kan zijn voor het weigeren van een milieuvergunning. In dat opzicht behoort de beoordeling of overmatige verkeershinder in een concreet geval een voldoende reden is om een vergunning te weigeren tot de discretionaire bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid. De Raad wijst er op dat de vergunningverlenende overheid in dat verband, rekening houdend met alle concrete gegevens en na afweging van de verschillende belangen, een passende eindconclusie moet trekken.

Omtrent het gebruik van de N253 stelt de Raad dat het loutere feit dat het om een weg gaat die geclassificeerd is als 'secundaire weg', op zich niet volstaat om de geschiktheid ervan aan te tonen. De vergunningverlenende overheid moet rekening houden met de feitelijke toestand van de weg. Er wordt in dat verband gewezen op het milieueffectrapport waarin de weg als 'niet goed uitgerust' werd omschreven.

²¹⁹ RvS 28 maart 2013, nr.223.045.

²²⁰ RvS 22 november 2012, nr.221.463.

Het feit dat de N253 een smalle weg zonder voet- en fietspaden is die een bochtig en heuvelachtig traject volgt, dient volgens de Raad weldegelijk mee te worden genomen in de beoordeling, ook al is deze toestand, zoals verwerende en tussenkomen partij hebben opgeworpen, niet te wijten aan de exploitatie zelf. De vergunningverlenende overheid dient immers de door de inrichting veroorzaakte hinder te beoordelen, en wel door de werkelijke toestand in acht te nemen. Verder stelt de Raad dat de exploitant niet beschikt over een subjectief recht om zijn inrichting te exploiteren, daarbij gebruikmakende van het wegennet. Dit ten gevolge van de vergunningsplicht voor hinderlijke inrichtingen.

In een schorsingsarrest²²¹ omtrent het Uplace-project, een gepland winkel- en kantoorcomplex in de rand van Brussel, dient de Raad zich evenzeer uit te spreken over de beoordeling van de verkeershinder die de inrichting met zich mee zal brengen. Allereerst wijst de Raad, net zoals in het arrest dat eerder werd besproken, op het feit dat verkeershinder weldegelijk betrokken dient te worden bij de beoordeling van een milieuvergunningaanvraag: *"De bevoegde vergunningverlenende overheid dient niet alleen rekening te houden met de hinder die voortvloeit uit de vergunningsplichtige inrichting als zodanig, maar ook met alle hinder die onlosmakelijk verbonden is met en haar wezenlijke oorzaak vindt in de beoogde activiteiten."* Gezien de beoogde activiteiten een belangrijk mobiliteitsgenererend effect tot gevolg hebben, en dit het leefmilieu raakt, dient de vergunningverlenende overheid de hinder te beoordelen. Er wordt inzake de te verwachten hinder verwezen naar onder meer het milieueffectrapport dat spreekt van 25 000 bijkomende verkeersbewegingen per dag, hetgeen als aanzienlijk wordt beschouwd.

De vergunningverlenende overheid geeft wat betreft de verkeersproblematiek aan dat er flankerende maatregelen zullen worden genomen. Hierbij kan gedacht worden aan openbare werken ter verbetering van de weginfrastructuur en het openbaar vervoer. Er wordt op gewezen dat de exploitant een financiële bijdrage zal leveren hieraan en dat hierdoor in voldoende toereikende waarborgen is voorzien wat betreft het beheersen van de mobiliteitsgevolgen.

De Raad stelt dat het feit dat de exploitant een financiële bijdrage zal leveren in de flankerende maatregelen geen waarborg kan zijn voor de werkelijke en tijdige realisatie van die maatregelen. De Raad meent dat er nergens concrete waarborgen zijn inzake het werkelijk en tijdig kunnen voorzien in de desbetreffende flankerende maatregelen. In het licht hiervan verwijst de Raad onder meer naar een ongunstig advies van de gewestelijke milieuvergunningcommissie waarin gesteld wordt dat er geen rekening kan worden gehouden met toekomstige onzekere gebeurtenissen. Verder betwist de Raad de stelling van de vergunningverlenende overheid dat diverse werken reeds in concreto in uitvoering zijn gebracht. Bij nadere beschouwing stelt de Raad immers vast dat de zogenaamde 'concrete uitvoering' zich beperkt tot het hebben ingeschreven van enkele budgetten en het feit dat er een project-MER lopende is in verband met de aanleg van een weg.

²²¹ RvS 18 december 2012, nr.221.784.

De Raad is dan ook van oordeel *"dat de verwerende partij niet zorgvuldig tot het besluit is gekomen dat de milieueffecten van de vergunde inrichting tot aanvaardbare proporties kunnen worden teruggebracht"*.

We kunnen uit de besproken arresten afleiden dat verkeershinder wel degelijk een rol speelt bij de beoordeling van een milieuvergunningaanvraag. De vergunningverlenende overheid dient immers niet alleen de hinder te beoordelen die rechtstreeks uitgaat van een vergunningsplichtige activiteit, maar ook de onrechtstreeks veroorzaakte hinder, ingeval deze onlosmakelijk verbonden is met de beoogde activiteiten. Het gegeven dat de weginfrastructuur, een belangrijke factor bij verkeershinder, niet onder het beheer en de verantwoordelijkheid valt van de exploitant maar wel van de overheid, kan niet als rechtvaardiging gelden voor eventuele verkeershinder. Wanneer de vergunningverlenende overheid een vergunning toekent ondanks het feit dat de inrichting in kwestie verkeershinder met zich mee zal brengen, dan dienen de flankerende maatregelen die ter compensatie daarvan worden genomen voldoende zeker en vaststaand te zijn. Het louter voeren van studies en voorzien van budgetten volstaat daartoe niet. Uit de feiten moet concreet kunnen worden afgeleid dat de flankerende maatregelen zeker en tijdig zullen worden gerealiseerd.

5.6 Waterverontreiniging

Beoordeling lozing van bedrijfsafvalwater

Een exploitant bekomt een milieuvergunning maar in de vergunning wordt als bijzondere voorwaarde opgenomen dat de inrichting binnen de twee jaar in een behandeling van het afvalwater moet voorzien zodoende te vermijden dat bepaalde reststoffen die vooralsnog mee worden geloosd, in de toekomst in de fase voorafgaand aan de lozing worden weggewerkt. De exploitant gaat in beroep tegen deze voorwaarde. Hij minimaliseert de nadelige effecten van de lozing en stelt hieromtrent dat de milieukwaliteitsnormen voldoende gehaald kunnen worden door middel van verdunning van de concentratie via vermenging van het afvalwater, wat ook blijkt uit een impactstudie. Daarnaast wijst de exploitant ook op de vele maatregelen die reeds zijn genomen met als doel het saneren van het afvalwater, alsook de moeilijkheid hiervan.

De Raad²²² ziet geen probleem in het feit dat de vergunningverlenende overheid opteert voor een brongerichte aanpak, eerder dan lozingsnormen toe te staan. Daar de bevoegde overheid *"van oordeel is dat dergelijke aanpak uit milieuoogpunt onaanvaardbaar is en, meer in het bijzonder, dat in plaats van de lozingsnormen aan te passen aan de actuele verontreiniging van het afvalwater, de exploitant bijkomende maatregelen dient te treffen om de lozing van gevaarlijke stoffen aan de bron aan te pakken"*, dient ze hierop niet verder in te gaan, zo stelt de Raad. In het licht hiervan wordt ook verwezen naar het feit dat de desbetreffende reststoffen op een lijst met prioritaire stoffen staan.²²³ Dit alles vormt voor de Raad een voldoende grond om een termijn van twee jaar op te leggen aan de exploitant om brongerichte maatregelen te nemen. De Raad wijst er

²²² RvS 15 april 2010, nr.202.973.

²²³ Het gaat om richtlijn 2000/60/EG van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, *Pb.L.*, 22 december 2000, 1; Deze richtlijn duidt een aantal stoffen aan waarvoor prioritair naar een vermindering van de lozing gestreefd moet worden.

ten slotte nog op dat het feit dat de moeilijkheid en de reeds genomen saneringsmaatregelen geen afbreuk doen aan de beweegredenen van de overheid om het lozen van prioritaire stoffen op korte termijn terug te dringen.

Het behalen van een milieukwaliteitsnorm betekent niet dat de vergunningverlenende overheid geen strengere maatregelen mag opleggen. Het blijkt niet onredelijk te zijn dat een vergunningverlenende overheid op korte termijn een brongerichte, en dus strengere, aanpak oplegt, ook al heeft de exploitant reeds saneringsmaatregelen genomen en is de opgelegde aanpak moeilijk te realiseren. Dit alles is met name het geval indien het gaat om een prioritaire stof.

5.7 Visuele hinder

Slagschaduw

In meerdere arresten²²⁴ omtrent milieuvergunningen voor windmolens lijkt de Raad van State te aanvaarden dat de geldende sectorale voorwaarden, die onder meer bepalen dat windmolens uitgerust moeten worden met een automatische stilstandmodule die de windmolen stil legt wanneer de normen inzake slagschaduw worden overschreden, een voldoende zekerheid bieden dat de hinder tot een aanvaardbaar niveau beperkt zal blijven.

Groenscherm

In meerdere gevallen²²⁵ waarin een vergunning voor een inrichting in landschappelijk waardevol agrarisch gebied het voorwerp uitmaakt van een procedure voor de Raad van State, stelt de Raad dat de installatie van een groenscherm als bijzondere voorwaarde niet kan volstaan om de aantasting van het landschap te beperken. Meer nog, de Raad stelt dat het opleggen van zulk een voorwaarde net aantoont dat de vergunningverlenende overheid zelf erkent dat de inrichting de schoonheidswaarde van het landschap verstoort.

5.8 Conclusie

Daar waar de Raad van State concrete uitspraken doet over de wijze waarop hinder moet worden beoordeeld en op welke wijze een beslissing moet worden gemotiveerd, blijft ze wat betreft het oordelen over de aanvaardbaarheid van hinder, meer op de vlakte. Vaak beperkt de Raad zich tot de vaststelling dat de verzoekende partij niet aantoont dat de beslissing van de bevoegde overheid kennelijk onredelijk is, of dat de beslissing van de bevoegde overheid net wel kennelijk onredelijk is omdat uit haar beslissing niet voldoende blijkt dat bepaalde elementen zijn meegenomen in het besluitvormingsproces. Een bijkomende moeilijkheid is dat de Raad vaak verschillende elementen bespreekt in haar beoordeling om vervolgens een uitspraak te doen, zonder dat af te leiden valt welke elementen voor de Raad doorslaggevend waren. Soms kan evenwel toch worden afgeleid in welke gevallen er voor de Raad al dan niet sprake is van onaanvaardbare hinder.

²²⁴ RvS 11 juni 2015, nr.231.519; RvS 22 januari 2014, nr.229.918; RvS 27 februari 2014, nr.226.569.

²²⁵ RvS 17 maart 2015, nr.230.563; RvS 26 januari 2012, nr.217.554.

Afdeling 6: Bijzondere milieuvorwaarden

6.1 Inleiding

Bijzondere milieuvorwaarden spelen een belangrijke rol bij de beoordeling van een milieuvergunningsaanvraag. Indien de bevoegde overheid immers van oordeel is dat een inrichting overmatige hinder veroorzaakt, maar dat deze hinder tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt door middel van het opleggen van voorwaarden, dan kan toch een milieuvergunning worden verleend. Er is dus een rechtstreekse link tussen de beoordeling van hinder en bijzondere voorwaarden. Deze afdeling beoogt te analyseren welke rol bijzondere voorwaarden precies spelen bij de beoordeling van hinder.

6.2 Analyse van arresten

Noodzaak tot het opleggen van voorwaarden

De bevoegde overheid kent een milieuvergunning toe tot exploitatie van een wasstraat. Er worden echter enkele voorwaarden opgelegd waaronder een beperking van de openingsuren van 9u tot 15u zodoende de hinder voor omwonenden te beperken. Dit onder meer omdat de lichtkoepels van de bedrijfshal weinig geluidsisolerend zouden werken en dit gezien de nabijheid van een woonomgeving tot geluidsoverlast zou kunnen leiden. De vergunningverlenende overheid verwijst hiervoor naar het feit dat 'het werken met een industriële stofzuiger en een hogedrukreiniger geluiden zal veroorzaken'. Het besluit wordt met betrekking tot de opgelegde voorwaarden aangevochten door de exploitant.

De Raad van State stelt in zijn arrest²²⁶ dat uit de aangehaalde motieven niet blijkt dat de algemene exploitatievoorwaarden niet zouden volstaan om de hinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken, zodat ook elke verantwoording voor het opleggen van bijzondere voorwaarden ontbreekt.

Bij een andere milieuvergunning, ter exploitatie van een motorcrossterrein, worden de bestaande bijzondere milieuvorwaarden verscherpt. Exploitant laakt de verscherping en stelt de er geen noodzaak hiertoe is.

In zijn arrest²²⁷ verwijst de Raad naar de motieven die de bevoegde overheid aanvoert. Zo verwijst de bevoegde overheid naar het toegenomen gebruik van het terrein door de jaren heen en de daaraan gekoppelde toegenomen hinder. De bevoegde overheid motiveert haar beslissing verder ook met een geluidstudie die aantoont dat er sprake is van toegenomen geluidsproductie, waarbij de erkende deskundige de suggestie maakt hieraan te remediëren door middel van brongerichte maatregelen zoals een beperking van het aantal wedstrijden. De Raad is van oordeel deze motieven volstaan om de beslissing tot verscherping van de bijzondere voorwaarden te dragen.

²²⁶ RvS 30 december 2014, nr.229.714.

²²⁷ RvS 18 juni 2015, nr.231.647.

Ook relevant in dit verband is een zaak waarin het College van Burgemeester en Schepenen besliste ambtshalve over te gaan tot aanpassing van een milieuvergunning toegekend ter exploitatie van een windmolenpark. De bijzondere voorwaarden werden verscherpt waardoor de exploitant enkele bijkomende maatregelen moest nemen zodoende de geluidshinder te beperken. Dit ten gevolge van herhaalde klachten van omwonenden. Als motivatie voor de wijziging werd verwezen naar een studie en naar enkele adviezen. De exploitant ging in beroep tegen de wijziging. Het beroep werd deels gegrond verklaard. De Deputatie bevestigde de verstrenging van de voorwaarden maar kende de exploitant een overgangperiode van meer dan twee jaar toe met als motivatie dat 'een zekere inlooperperiode billijker zou zijn'.

De Raad stelt in zijn arrest ²²⁸ dat het tot de discretionaire bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid behoort te bepalen welke bijkomende vergunningsvoorwaarden dienen te worden opgelegd alsook te bepalen op welke datum deze van kracht worden. De Raad wijst er echter op dat de beslissing die genomen wordt dient te steunen op in rechte aanvaardbare motieven. Door haar beslissing louter te verantwoorden door te stellen dat een zekere inlooperperiode billijker zou zijn, gaat de bevoegde overheid voorbij aan de fundamentele doelstelling van bijzondere vergunningsvoorwaarden: de bescherming van mens en leefmilieu.

We kunnen stellen dat wanneer een overheid overgaat tot het beoordelen van hinder, ze concreet moet kunnen aantonen waarom er sprake is van overmatige hinder en daaraan gekoppeld waarom het opleggen van bijzondere voorwaarden noodzakelijk is om die hinder te beperken. Een loutere opsomming van potentiële hinderrisico's zonder dat concreet wordt gestaafd waarom er sprake kan zijn van overmatige hinder, volstaat hiervoor niet. De doelstelling van de opgelegde voorwaarden moet bovendien de bescherming van mens en leefmilieu zijn.

Rol van de Beste Beschikbare Technieken

De vraag kan zich stellen in welke mate BBT een rol spelen bij het beoordelen van hinder en bij het opleggen van milieuvoorwaarden.

In dit verband wordt verwezen naar een beroep waarin de verzoekende partij aanvoerde dat de vergunningverlenende overheid een bepaalde techniek, die door het VITO²²⁹ werd gekenmerkt als BBT, had moeten opleggen als bijzondere milieuvoorwaarde op grond van artikel 4.1.2.1. VLAREM II.²³⁰

In zijn arrest²³¹ stelt de Raad dat art. 4.1.2.1 VLAREM II zich rechtstreeks richt tot exploitanten. De vergunningverlenende overheid dient deze bepaling dan ook niet in acht te nemen bij de beoordeling van een milieuvergunningsaanvraag. Verder stelt de Raad dat de algemene en sectorale voorwaarden uit VLAREM II steeds van toepassing zijn. Pas wanneer deze voorwaarden

²²⁸ RvS 18 september 2014, nr.228.387.

²²⁹ Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek.

²³⁰ Dit artikel stelt de elke exploitant de BBT moet toepassen.

²³¹ 21 februari 2013, nr.222.570.

niet volstaan om de hinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken, moeten strengere voorwaarden opgelegd worden of dient de vergunning te worden geweigerd.

In een ander geval omtrent deze problematiek wordt een milieuvergunning verleend ter verandering van een inrichting met een opslagfunctie. De verzoekende partij die opkomt tegen het besluit tot verlening van de milieuvergunning laakt het feit dat wordt afgeweken van de Beste Beschikbare Technieken²³² die in casu zouden inhouden dat de opslag wordt overkapt zodoende stofhinder te voorkomen.

De Raad stelt in zijn arrest²³³ dat de vergunningverlenende overheid op afdoende wijze motiveert waarom de hinder, mits het opleggen van enkele voorwaarden, tot het aanvaardbare kan worden beperkt. Hierbij wordt verwezen naar onder meer het gebruik van afzuigingsystemen, opvangcontainers, het verharde terrein dat dagelijks nat gereinigd wordt met een veegmachine etc.

Voorts verwijst de Raad ook naar het argument van de verwerende partij dat de volledige overkapping gezien de beperkte vergunningstermijn niet economisch haalbaar zou zijn. De verwerende partij wijst erop dat ten gevolge daarvan enkele bijkomende voorwaarden zijn opgelegd zoals een beperking van de opslaghoeveelheid en het plaatsen van betonwanden en groenschermen. In zijn oordeel stelt de Raad hieromtrent dat het DABM de Beste Beschikbare Technieken definieert als zijnde technieken die *"geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen"*. De Raad acht het dan ook niet onredelijk dat het bestuur de economische haalbaarheid van de volledige overkapping van de inrichting in zijn beoordeling zou betrekken.

We kunnen besluiten dat er geen algemene verplichting heerst tot het opleggen van BBT in de bijzondere milieuvoorwaarden. Zoals in het algemeen geldt bij bijzondere milieuvoorwaarden, dienen ook BBT enkel opgelegd te worden indien de algemene en sectorale milieuvoorwaarden niet kunnen volstaan om de hinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken. Bij het opleggen van BBT mag de bevoegde overheid de economische haalbaarheid ervan mee in rekening brengen.

Rol van eerder opgelegde voorwaarden in het kader van een verandering

In een annulatieberoep²³⁴ tegen het besluit tot verlening van een milieuvergunning ter verandering van een bestaande inrichting, werpt de verzoekende partij op dat de vergunningverlenende overheid rekening had moeten houden met de voorwaarden die zijn opgelegd in de oorspronkelijke of zogenaamde basisvergunning. Bij het verlenen van de basisvergunning werd destijds als voorwaarde opgelegd dat de activiteiten van de inrichting moesten plaatsvinden op een afstand van minstens 70 meter van het naastliggende woongebied om zo de hinder te beperken. In het aangevochten besluit ter verandering van de inrichting werden echter installaties vergund die dichter bij zouden komen te liggen.

²³² Art. 1.1.3 DABM.

²³³ RvS 11 september 2014, nr.228.328.

²³⁴ RvS 9 juni 2011, nr.213.771.

De Raad volgt de redenering van de verzoekende partij echter niet. Hij stelt dat een aanvraag tot verandering niet getoetst dient te worden aan de lopende basisvergunning en de voorwaarden die deze zou bevatten. Een basisvergunning is immers geen dwingende rechtsnorm voor de beoordeling van latere aanvragen tot verandering.

Eerder opgelegde voorwaarden zijn dus niet relevant bij de beoordeling van een aanvraag ter verandering of hernieuwing van een bestaande inrichting.

Verlenen van een termijn inzake opgelegde voorwaarden

Bij een reeds eerder besproken situatie, waarin een milieuvergunning werd verleend aan een exploitant van een varkenshouderij, werd als bijzondere voorwaarde opgenomen dat de inrichting diende te worden uitgerust met een stalsysteem ter reductie van ammoniakemissie. Dit systeem diende binnen de tien jaar geïnstalleerd te worden. Verzoekende partij, die stelde last te hebben van overmatige geurhinder, laakte de opgelegde termijn en stelde dat niet werd gemotiveerd waarom deze termijn werd toegekend.

De Raad stelde in zijn arrest²³⁵ dat niet gemotiveerd diende te worden waarom een termijn van 10 jaar werd toegekend ter realisatie van de voorwaarde. Dit omdat de opgelegde voorwaarde strenger was dan de algemeen geldende norm die de verplichting tot het installeren van een stalsysteem ter reductie van ammoniakemissie enkel oplegt aan nieuw te bouwen stallen.²³⁶

Omtrent het opleggen van voorwaarden kan dus gesteld worden dat wanneer er een strengere voorwaarde dan de algemeen geldende norm wordt opgelegd, dit op zich kan volstaan als motivatie omtrent de termijn waarin die voorwaarde dient te worden gerealiseerd.

Interne tegenstrijdigheid tussen opgelegde voorwaarden en de beoordeling van hinder

In een besluit omtrent een milieuvergunningsaanvraag stelt de bevoegde overheid dat er geen sprake is van hinder en gaat ze over tot het verlenen van de vergunning. Als bijzondere voorwaarde legt ze evenwel op dat er een geurstudie dient te worden uitgevoerd met als doel de precieze impact van de geurhinder in kaart te brengen.

In zijn arrest²³⁷ stelt de Raad dat er sprake is van een interne tegenstrijdigheid door enerzijds te oordelen dat er geen sprake is van hinder en anderzijds een studie op te leggen om de hinder in kaart te kunnen brengen. De Raad wijst erop dat, hoewel de vergunningverlenende overheid een ruime appreciatiebevoegdheid heeft inzake het opleggen van bijzondere voorwaarden, deze voorwaarden er niet toe kunnen strekken dat een milieuvergunning verleend wordt terwijl niet vaststaat dat de inrichting verenigbaar is met de geldende voorschriften.

Een soortgelijke problematiek doet zich voor bij een milieuvergunning die werd verleend aan een mestverwerkend bedrijf. In de bijzondere voorwaarden werd opgenomen dat er een studie moest

²³⁵ RvS 13 juni 2013, nr. 223.859.

²³⁶ Art. 5.9.2.1bis. VLAREM II.

²³⁷ RvS 23 januari 2014, nr.226.169

worden uitgevoerd in verband met potentiële geurhinder. De milieuvergunning wordt aangevochten voor de Raad van State, verzoekende partij voert daarbij aan dat er sprake zal zijn van overmatige geurhinder.

De Raad verwijst in zijn arrest²³⁸ naar enkele motieven uit de beoordeling van de bevoegde overheid. Zo stelt de bevoegde overheid dat 'een goede opvolging van de werking van de luchtbehandelingsinstallatie zeer belangrijk is' en legt ze als voorwaarde op dat zowel voor de start van de werkzaamheden, bij de bouwwerken alsook bij de opstart door een deskundige een checklist moet worden opgesteld met mogelijke problemen en remediërende maatregelen. De Raad stelt omtrent dit gegeven het volgende: "*De opgelegde studie lijkt er toe te strekken uit te maken of de geurhinder al dan niet binnen de grenzen van het aanvaardbare zal vallen. Dit wijst op het eerste gezicht op de onzekerheid in hoofde van de vergunningverlenende overheid bij de beoordeling van de geurhinder die de bestreden inrichting veroorzaakt.*" De Raad stelt dat uit de motieven van de overheid kan worden afgeleid dat de beoordeling van geurhinder in casu relevant is. Hij wijst er op dat de beoordeling daarvan moet gebeuren op het moment van de beoordeling van de aanvraag en niet achteraf zoals hier het geval lijkt te zijn.

We kunnen uit dit arrest opmaken dat de beoordeling van hinder moet gebaseerd zijn op elementen die een voldoende graad van zekerheid vertonen. Wanneer de vergunningverlenende overheid in haar beoordeling blijkt geeft van een bepaalde hinderproblematiek, dan dient deze verder onderzocht te worden alvorens tot een beslissing omtrent de vergunningsaanvraag over te gaan. Hoewel de vergunningverlenende overheid over een discretionaire bevoegdheid beschikt inzake het opleggen van voorwaarden, kan aan twijfels omtrent de aanvaardbaarheid van hinder niet worden voldaan door middel van het opleggen van een studie en remediërende maatregelen in de bijzondere voorwaarden.

In een arrest²³⁹ omtrent dezelfde problematiek, waarin een milieuvergunning werd toegekend tot exploitatie van een windmolenpark en waarbij eveneens als bijzondere voorwaarde werd opgelegd dat er op een later tijdstip een studie moest worden uitgevoerd, kwam de Raad dan weer tot een ander oordeel. In casu werd een geluidsmeting opgelegd, uit te voeren na zes maanden.

De Raad was van mening dat de vergunningverlenende overheid op voldoende wijze had onderzocht wat de impact van de inrichting was op vlak van geluidshinder en dat hieromtrent ook een omstandige motivering was opgenomen in het besluit. Zo werd er onder meer verwezen naar de aanwezigheid van een automatisch sturingsstelsel, dat de rotorsnelheid kan aanpassen zodoende de geluidshinder te reduceren, hetgeen garant staat voor het naleven van de opgelegde normen.

Volgens de Raad kan "*uit de bekritiseerde bijzondere exploitatievoorwaarde niet worden afgeleid dat de minister nu reeds toegeeft dat de normen niet zullen gehaald worden*". De Raad stelt dan

²³⁸ RvS 3 oktober 2013, nr.224.963.

²³⁹ RvS 12 december 2013, nr.225.786.

ook dat de opgelegde voorwaarde tot het voeren van een geluidsstudie niet meer is dan een bijkomende garantie voor een goede controle.

In een arrest²⁴⁰ omtrent een besluit waarbij een vergunning werd toegekend met als bijzondere voorwaarde dat er stofmetingen moesten worden uitgevoerd, voerde verzoekende partij aan dat hieruit bleek dat de hinder niet voldoende in kaart werd gebracht. De Raad is echter van oordeel dat de bijkomende voorwaarde tot het voeren van stofmetingen beschouwd kan worden als een bijkomende controlemeting: *"De stofmetingscampagne wordt immers noodzakelijk geacht om de stofconcentraties te meten op verschillende locaties rond de hal en dit gedurende een langere tijd om zo alle mogelijke variaties in kaart te brengen"*. De Raad stelt dat het opleggen van deze bijkomende voorwaarde geen afbreuk doet aan de vaststelling van de bevoegde overheid dat de TSP-concentraties²⁴¹ sterk beperkt worden omwille van onder meer de vernevelingsinstallatie en de hermetische afsluiting van de hal. Voorts wijst de Raad er op dat uit niets kan worden aangenomen dat de algemene en sectorale normen niet gehaald kunnen worden.

Wanneer we het oordeel van de Raad in de besproken arresten, die betrekking hebben op de vraag of het opleggen van een studie als bijzondere voorwaarde wijst op een interne tegenstrijdigheid met betrekking tot de beoordeling van hinder, analyseren kunnen we stellen dat uit de beslissing van de bevoegde overheid afdoende moet blijken dat de hinder concreet is onderzocht en dat de beoordeling is gebeurd op basis van voldoende zekere elementen. Het opleggen van een studie na de vergunningverlening als bijzondere voorwaarde kan, wanneer het opzet hiervan is te voorzien in een bijkomende controle. Een studie achteraf volstaat echter niet om een onzekerheid op het moment van de beoordeling van een milieuvergunningsaanvraag weg te nemen.

Voldoende waarborgen inzake het beperken van overmatige hinder

In essentie komt de beoordeling van een milieuvergunning er op neer dat de bevoegde overheid een vergunning verleent wanneer gegarandeerd kan worden dat de inrichting voldoet aan alle wettelijke voorschriften en normen en dat de veroorzaakte hinder voor mens en leefmilieu aanvaardbaar is en dat de vergunning wordt geweigerd wanneer dit niet het geval is.

Uit deze verplichting volgt volgens de Raad: *"dat de vergunningverlenende overheid, geplaatst voor een ernstige onzekerheid aangaande de mogelijkheid tot naleving van de toepasselijke milieunormen, niet kan volstaan met het opleggen, als bijzondere vergunningsvoorwaarde, van maatregelen waarvan niet met voldoende zekerheid vaststaat dat zij effectief zullen remediëren aan de vastgestelde normoverschrijdingen."*²⁴²

Ook uit enkele reeds besproken arresten²⁴³ kunnen we opmaken dat, wanneer de vergunningverlenende overheid het nodig acht om bijzondere voorwaarden op te leggen, deze voorwaarden dan voldoende duidelijk en zeker moeten zijn. Zo moet er bijvoorbeeld zekerheid zijn

²⁴⁰ RvS 15 oktober 2015, nr.232.555.

²⁴¹ Total Suspended Particles

²⁴² RvS 12 januari 2012, nr.217.163.

²⁴³ RvS 18 december 2012, nr.221.784; RvS 28 februari 2013, nr.222.676.

omtrent de tijdige en werkelijke realisatie van de voorwaarden in kwestie. Ook moeten de voorwaarden voldoende concreet zijn opdat de exploitant alsook controle-instanties duidelijk weten in welke gevallen er al dan niet aan de opgelegde voorwaarden voldaan is, alsook in welke gevallen en op welke wijze er moet worden voorzien in saneringsmaatregelen.

Dit lijkt logisch gezien bijzondere voorwaarden tot doel hebben de hinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken. Wanneer er omtrent de realisatie of de precieze inhoud en draagwijdte van de opgelegde voorwaarden twijfels of onduidelijkheden bestaan, is het onzeker of de hinder tot een aanvaardbaar niveau beperkt kan worden. Indien zich zo'n situatie voordoet kan dan ook niet worden overgegaan tot het verlenen van een vergunning.

6.3 Conclusie

We kunnen besluiten dat bijzondere milieuvorwaarden enkel mogen worden opgelegd met oog op de bescherming van mens en leefmilieu. Bovendien moeten ze noodzakelijk zijn. Enkel wanneer er sprake is van overmatige hinder die niet tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt door middel van de algemene en sectorale milieuvorwaarden, kunnen bijzondere milieuvorwaarden worden opgelegd. Bijzondere milieuvorwaarden, zoals studies, kunnen niet worden opgelegd ter vervanging van de beoordeling van hinder op het moment van de vergunningsaanvraag. De aanvaardbaarheid van hinder moet immers op zekere en concrete wijze worden vastgesteld bij de beoordeling van de milieuvergunningsaanvraag. Gezien bijzondere milieuvorwaarden worden opgelegd wanneer de algemene en sectorale milieuvorwaarden niet volstaan om de hinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken, dienen deze bijzondere voorwaarden voldoende concreet en zeker te zijn. Zo niet gaan ze immers aan hun fundamentele doelstelling voorbij.

Besluit

De doelstelling van deze masterproef was om tot een overzicht te komen van op welke wijze de bevoegde overheid hinder dient te beoordelen in het kader van een milieuvergunningaanvraag, alsook hoe ze haar beslissing hieromtrent moet motiveren. In het eerste deel van deze masterproef heeft de lezer een overzicht gekregen van het beoordelingskader van de bevoegde overheid. In het tweede deel is een overzicht gegeven van hiertoe relevante rechtspraak van de Raad van State.

We kunnen besluiten dat de bevoegde overheid bij de beoordeling van hinder en bij de motivering van haar beslissing heel wat in acht moet nemen. Uit de analyse van de rechtspraak van de Raad van State kunnen we concreet afleiden op welke wijze de bevoegde overheid hinder moet beoordelen en haar beslissing moet motiveren. De Raad stelt in zijn arresten namelijk met welke elementen rekening dient te worden gehouden bij de beoordeling van hinder en welke elementen van de beoordeling in het kader van de motiveringsplicht dienen te worden opgenomen in de beslissing.

Samengevat kunnen we stellen dat de bevoegde overheid bij de beoordeling van hinder moet uitgaan van gegevens die voldoende concreet en zeker zijn en die betrekking hebben op de actuele toestand. De wijze waarop de bevoegde overheid deze gegevens verkrijgt is ook van belang. Zo lijkt de Raad een groter belang te hechten aan adviezen en milieueffectrapporten dan aan bezwaren en externe studies. Naast het milieuhygiënische luik, speelt ook ruimtelijke ordening een rol bij de beoordeling van hinder. De beoordeling verschilt immers naargelang de ligging van de inrichting, dit op grond van de bestemmingsvoorschriften en de goede plaatselijke ruimtelijke ordening.

De vraag om af te bakenen in welke gevallen er voor specifieke categorieën van hinder sprake zal zijn van overmatige hinder, is moeilijker te beantwoorden. Ten gevolge van de marginale toetsingsbevoegdheid beperkt de Raad zich vaak tot de vaststelling dat de verzoekende partij niet aantoonbaar dat de beslissing van de bevoegde overheid kennelijk onredelijk is, of dat de beslissing van de overheid net wel kennelijk onredelijk is, omdat niet voldoende blijkt dat ze bepaalde gegevens in acht heeft genomen bij haar beoordeling. Een bijkomende moeilijkheid is dat de Raad in zijn beoordeling vaak verschillende elementen aanhaalt, zonder dat blijkt welke van deze elementen doorslaggevend waren met betrekking tot zijn uiteindelijke oordeel.

De uiteindelijk beslissing van de bevoegde overheid is ten gevolge van de motiveringsplicht een veruitwendiging van de belangrijkste elementen die ze in overweging neemt bij de beoordeling van de milieuvergunningaanvraag. We kunnen stellen dat de motivering des te concreter en des te preciezer moet zijn wanneer er omtrent bepaalde gegevens onzekerheid bestaat. Wanneer het omwille van de feitelijke situatie aannemelijk is dat er hinder zal zijn of wanneer bepaalde elementen worden aangekaart in adviezen, bezwaren of studies, dient de bevoegde overheid hieraan in het bijzonder aandacht te besteden in haar motivering.

Bibliografie

Wetgeving

Richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, *Pb.L.*, 5 juli 1985, 40.

Richtlijn 2000/60/EG van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, *Pb.L.*, 22 december 2000, 1.

Richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, *Pb.L.*, 21 juli 2003, 30.

Bijzondere wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980, 9.434.

Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, *BS* 12 september 1991, 19.976.

Decreet van de Vlaamse Regering van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *BS* 3 juni 1995, 15.971.

Decreet van de Vlaamse Regering van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, *BS* 17 september 1985, 13.304.

Decreet van de Vlaamse Regering van 9 maart 2001 tot regeling van de vrijwillige, volledige en definitieve stopzetting van de productie van alle dierlijke mest, afkomstig van een of meerdere diersoorten, *BS* 20 maart 2001, 10.384.

Decreet van de Vlaamse Regering van 18 juni 2003 betreffende het integraal waterbeleid, *BS* 14 november 2003, 55.038.

Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, *BS* 10 februari 1973, 1.813.

Besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning, *BS* 26 juni 1991, 14.269.

Besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, *BS* 22 september 1995, 27.658.

Besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage, *BS* 17 februari 2005, 5.556.

Besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, *BS* 1 augustus 2008, 40.486.

Besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2011 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2006 tot vaststelling van nadere regels voor de toepassing van de watertoets, tot aanwijzing van de adviesinstantie en tot vaststelling van nadere regels voor de adviesprocedure bij de watertoets, vermeld in artikel 8 van het decreet van de Vlaamse Regering van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, *BS* 14 november 2011, 68.251.

Besluit van de Vlaamse Regering van 1 maart 2013 inzake de nadere regels van de project-m.e.r.-screening, *BS* 29 april 2014, 25.642.

Besluit van de Vlaamse Regering houdende bijkomende algemene en sectorale milieuvoorwaarden voor GPBV-installaties, *BS* 22 september 2014, 74.170.

Rechtspraak

HvJ 24 maart 2011, C-435/09

RvS 17 april 1974, nr. 16.364.

RvS 1 februari 2001, nr. 92.945

RvS 9 september 2008, nr. 186.134.

RvS 18 maart 2010, nr.202.024.

RvS 15 april 2010, nr.202.973.

RvS 24 juni 2010, nr.205.705.

RvS 16 december 2010, nr.209.789.

RvS 3 maart 2011, nr.211.731.

RvS 17 maart 2011, nr.212.092.

RvS 24 maart 2011, nr.212.217.

RvS 9 juni 2011, nr.213.771.

RvS 7 juli 2011, nr.214.498.

RvS 13 oktober 2011, nr.215.738.

RvS 13 oktober 2011, nr.215.741.

RvS 5 januari 2012, nr.217.111.

RvS 12 januari 2012, nr.217.163.

RvS 19 januari 2012, nr.217.314.

RvS 26 januari 2012, nr.217.554.

RvS 26 januari 2012, nr.217.556.

RvS 2 februari 2012, nr.217.682.

RvS 12 april 2012, nr.218.871.

RvS 31 mei 2012, nr.219.564.

RvS 14 juni 2012, nr.219.726.

RvS 2 oktober 2012, nr.220.822.

RvS 22 november 2012, nr.221.463.

RvS 18 december 2012, nr.221.784.

RvS 24 januari 2013, nr.222.224.

RvS 21 februari 2013, nr.222.567.

RvS 21 februari 2013, nr.222.570.

RvS 28 februari 2013, nr.222.676.

RvS 28 maart 2013, nr.223.045.

RvS 18 april 2013, nr.223.206.

RvS 2 mei 2013, nr.223.345.

RvS 23 mei 2013, nr.223.556.

RvS 13 juni 2013, nr.223.863.

RvS 13 juni 2013, nr. 223.859.

RvS 3 oktober 2013, nr.224.963.

RvS 31 oktober 2013, nr. 225.294.

RvS 12 december 2013, nr.225.786.

RvS 23 januari 2014, nr.226.169.

RvS 22 januari 2014, nr.229.918.

RvS 27 februari 2014, nr.226.569.

RvS 27 februari 2014, nr.226.570.

RvS 24 april 2014, nr.227.166.

RvS 26 juni 2014, nr. 227.879.

RvS 11 september 2014, nr.228.328.

RvS 18 september 2014, nr.228.387.

RvS 13 november 2014 ; nr.229.128.

RvS 30 december 2014, nr.229.714.

RvS 5 februari 2015, nr.230.124.

RvS 12 maart 2015, nr.230.348.

RvS 2 april 2015, nr.230.720.

RvS 2 april 2015, nr.230.747.

RvS 11 juni 2015, nr.231.522.

RvS 11 juni 2015, nr.231.519.

RvS 18 juni 2015, nr.231.647.

RvS 2 juli 2015, nr.231.842.

RvS 15 oktober 2015, nr.232.555.

RvS 13 november 2015, nr.229.128.

RvS 3 december 2015, nr.233.120.

RvS 3 maart 2016, nr.234.006.

Rechtsleer

DUJARDIN, J., VANDE LANOTTE, J. en GOOSSENS, J., *Inleiding tot het publiek recht 1: basisbegrippen publiek recht*, Die Keure, 2014, 461 p.

LARMUSEAU, I., *Commentaar bij artikel 22 Milieuvergunningsdecreet in De Milieuvergunning: Artikelsgewijze commentaar*, Brugge, Die Keure, 1997, 26 p.

LAVRYSEN, L., *Handboek milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 596 p.

MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2014, 1459 p.

OPDEBEEK, I. en COOLSAET, A., *Formele motivering van bestuurshandelingen*, Brugge, Die Keure, 2013, 569 p.

OPDEBEEK, I. en VAN DAMME, M., *Beginnelsen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, 491 p.

ROEF, A. "Het Milieuvergunningsdecreet, VLAREM I en de procedurele beginselen van behoorlijk bestuur: variaties op een zelfde thema?", RW 1994-1995, 273-283.

SOMERS, W., ANNAERT, L. En VANCLEYNENBREUGEL, W., *Milieurecht voor beginners*, Brugge, Die Keure, 2011, 277 p.

TOURY, J. en GHYSELS, J., *Bedrijventerreinen*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 264 p.

VANHEUSDEN, B. en VAN HOORICK, G., *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 304 p.

VAN HOORICK, G., *Handboek ruimtelijk bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 344 p.

Online bronnen

<http://emis.vito.be/nl/begrip-bbt>

<http://www.lne.be/themas/vergunningen/bbt>

<http://www.lne.be/themas/vergunningen/vlarem-en-de-milieuvergunning>.

<http://www.lne.be/themas/vergunningen/praktisch/faq/bijzondere-milieuvoorwaarden-voor-klasse-3>.

<http://www.vlaanderen.be/nl/natuur-en-milieu/milieuhinder/milieueffectrapport-mer>.

Auteursrechtelijke overeenkomst

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:

De formele motiveringsplicht en de beoordeling van hinder bij het behandelen van een aanvraag voor een milieu/omgevingsvergunning

Richting: **master in de rechten-overheid en recht**

Jaar: **2016**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Niet tegenstaand deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt behoud ik als auteur het recht om de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij te reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

Ik bevestig dat de eindverhandeling mijn origineel werk is, en dat ik het recht heb om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. Ik verklaar tevens dat de eindverhandeling, naar mijn weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

Ik verklaar tevens dat ik voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen heb verkregen zodat ik deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal mij als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze overeenkomst.

Voor akkoord,

Schoefs, Brecht

Datum: **15/05/2016**