

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 137.643 van 25 november 2004
in de zaak A. 105.205/VII-23.824.**

In zake : de n.v. DOSSCHE MILLS & BAKERY,
die woonplaats kiest bij
Advocaat M. DEKETELAERE,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Meir 24

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat J. BERGÉ,
kantoor houdende te LEUVEN,
Vaartstraat 64.

DE RAAD VAN STATE, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. DOSSCHE MILLS & BAKERY op 28 mei 2001 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw van 23 maart 2001 waarbij het beroep aangetekend tegen de beslissing van 24 augustus 2000 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen, houdende het gedeeltelijk verlenen van de vergunning voor een termijn van twintig jaar aan de verzoekende partij, om een graanmaalterij, gelegen aan de Tolpoortstraat 40 te Deinze, verder te exploiteren en te veranderen, ongegrond wordt verklaard;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur P. PROVOOST;

Gelet op de beschikking van 8 april 2004 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 6 september 2004 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 30 september 2004;

Gehoord het verslag van Staatsraad E. BREWAEYS;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat M. DE KETELAERE, die verschijnt voor de verzoekende partij en van Advocaat J. BERGÉ, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur P. PROVOOST;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. De feiten

Overwegende dat de feitelijke gegevens van de zaak als volgt kunnen worden weergegeven :

1.1 De verzoekende partij exploiteert een graanmaalterij aan de Tolpoortstraat in Deinze. De inrichting ligt in het centrum van Deinze. Volgens het bij koninklijk besluit van 24 februari 1977 vastgestelde gewestplan Oudenaarde bevindt zij zich in een gebied voor ambachtelijke bedrijven en KMO's, volledig omgeven door woongebied. Het bedrijf is reeds meer dan een eeuw ter plaatse gevestigd.

1.2. Op 30 mei 1986 verleent de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen een exploitatievergunning voor de verdere exploitatie, voor een termijn van vijftien jaar.

1.3. Op 3 februari 2000 dient de verzoekende partij een milieuvergunningsaanvraag in voor de hernieuwing en de verandering van de inrichting.

Tijdens het openbaar onderzoek worden elf bezwaarschriften ingediend, waaronder één collectief door 49 buurtbewoners.

1.4. Op 24 augustus 2000 verleent de bestendige deputatie de gevraagde milieuvergunning (met uitzondering van één gevraagd lozingspunt voor

huishoudelijk afvalwater), voor een termijn van twintig jaar. Er worden een aantal bijzondere vergunningsvoorwaarden opgelegd.

1.5. Tegen deze vergunning wordt administratief beroep aangetekend door de afdeling Milieuvergunningen. In het beroep wordt aangevoerd dat er belangrijke problemen zijn inzake geluidshinder en veiligheid (stofexplosies), dat in de vergunning weliswaar voor beide aspecten saneringsplannen worden opgelegd, maar geen termijnen, en dat bovendien de maatregelen inzake geluid en de maatregelen inzake veiligheid elkaar kunnen tegenwerken. Gevraagd wordt om een vergunning te verlenen voor een termijn op proef van twee jaar.

1.6. De Gewestelijke Milieuvergunningscommissie adviseert eerst de vergunning te weigeren, omdat de door de exploitant voorgelegde saneringsplannen inzake veiligheid onaanvaardbaar lange termijnen voorzien om het explosierisico binnen aanvaardbare perken te brengen; de commissie is van oordeel dat dit zou moeten gebeuren voor het verstrijken van de lopende vergunning op 30 mei 2001.

1.7. Met een brief van 31 januari 2001 bezorgt de verzoekende partij een aangepast saneringsplan.

1.8. Op 20 februari 2001 beslist de minister de behandelingstermijn voor het beroep met een maand te verlengen. Aan de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie wordt een herevaluatie gevraagd, gelet onder meer op nieuwe door de exploitant bezorgde stukken.

1.9. Op 19 maart 2001 geeft de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie een nieuw advies, na herevaluatie. Er wordt geadviseerd om strikte termijnen op te leggen voor het plannen en uitvoeren van sanering inzake geluidshinder en inzake de veiligheid; omwille van die termijnen wordt een proeftermijn overbodig geacht.

1.10. Op 23 maart 2001 wordt de bestreden beslissing genomen: de vergunning voor twintig jaar wordt vervangen door een vergunning op proef, voor een termijn tot 23 augustus 2003.

Er worden bijzondere vergunningsvoorwaarden opgelegd met betrekking tot geluidshinder, tot het lozen van afvalwater en tot het hergebruik van regenwater, tot veiligheid, zowel inzake ontploffingsgevaar als inzake voedselveiligheid en tot communicatie met de omwonenden.

Meer specifiek, wat betreft geluidshinder :

" - De exploitant dient het specifieke geluid van de inrichting te evalueren door het uitvoeren van een nieuw geactualiseerd volledig akoestisch onderzoek zoals beschreven in bijlage 4.5.2 van titel II van het VLAREM. De inrichting dient hierbij getoetst te worden aan de voorwaarden vervat in afdeling 4.5.3 van titel II van het Vlarem (voorwaarden voor nieuwe inrichtingen en voor veranderingen van bestaande inrichtingen). Indien nodig dient een saneringsplan voor geluidshinder zoals beschreven in bijlage 4.5.3 van titel II van het VLAREM uitgewerkt en uitgevoerd.

Deze documenten dienen binnen een termijn van vier maand na ondertekening van onderhavig besluit ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de provinciale entiteit van de Afdeling milieu-inspectie alsook ter kennisgeving aan het hoofdbestuur van de Afdeling Milieuvergunningen.

De vereiste saneringsmaatregelen worden zo snel als mogelijk uitgevoerd.

- Na uitvoering van de saneringsmaatregelen laat de exploitant binnen het jaar na datum van ondertekening van onderhavig besluit, en mits het in acht nemen van de termijn van rapportage, zoals hierna vermeld, een tweede volledig akoestisch onderzoek uitvoeren, waaruit moet blijken dat de geluidsnormen van afdeling 4.5.3 van titel II van het Vlarem steeds gerespecteerd worden. Het rapport van dit laatste onderzoek wordt uiterlijk één jaar na datum van ondertekening van dit besluit ter goedkeuring voorgelegd aan de provinciale entiteit van de Afdeling milieu-inspectie en ter kennisgeving overgemaakt aan het hoofdbestuur van de Afdeling Milieuvergunningen".

En voor wat betreft de veiligheid :

" - Door een erkend veiligheidsdeskundige wordt een rapport opgesteld waarin gesteld wordt dat het saneringsplan gedateerd 26 januari 2001, om het stofexplosierisico tot een aanvaardbaar niveau te reduceren tegen 30 mei 2001, integraal is uitgevoerd.

Dit rapport wordt ten laatste tegen 30 juni 2001 ter goedkeuring voorgelegd aan de provinciale entiteit van de Afdeling Milieu-inspectie en ter kennisgeving overgemaakt aan het hoofdbestuur van de Afdeling Milieuvergunningen van AMINAL.

- Er mag onder geen beding minerale olie worden toegepast ter verneveling over de granen, alleen hiertoe geschikte plantaardige oliën zijn toegelaten. De exploitant moet ten allen tijde aan de toezichthoudende overheid een beoordeling kunnen voorleggen, uitgevoerd door een onafhankelijke wetenschappelijke instelling, waaruit de onschadelijkheid van de toegepaste methode t.a.v. de voedselveiligheid moet blijken";

1.11. Op 22 augustus 2002 verleent de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw een definitieve vergunning. Op vordering van een omwonende, Dirk BLOMME, heeft de Raad van State bij arrest nr. 120.126 van 4 juni 2003 de schorsing bevolen van de tenuitvoerlegging van deze vergunning. Het annulatieberoep, waarvan de voortzetting werd gevraagd, is gekend onder nummer A. 128.222/VII-28.144. De auditeur concludeert tot de vernietiging van het besluit.

2. Beoordeling

2.1. Overwegende dat de verzoekende partij ter terechtzitting verklaart dat zij afstand doet van het eerste middel;

2.2.1. Overwegende dat in het tweede middel een schending wordt aangevoerd van de formele motiveringsplicht, zoals opgelegd door artikel 17 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, artikel 52, 3°, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (Vlarem I), en van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen; dat het middel als volgt wordt toegelicht :

"Zoals hoger reeds aangehaald, formuleerde de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie op 19 maart 2001 een gunstig advies om de vergunning te verlenen voor een periode van twintig jaar. De Gewestelijke Milieuvergunningscommissie is er dus op basis van de bijkomend verstrekte gegevens van overtuigd dat een proeftermijn geenszins vereist of wenselijk is.

De bestreden beslissing stelt dienaangaande:

'Overwegende dat ten aanzien van het tweede advies van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie (gunstig voor een termijn van 20 jaar), dient gesteld te worden dat een vergunningstermijn van ruim één jaar op proef te verkiezen valt boven een vergunningstermijn van twintig jaar, gelet op de nog heersende geluidsproblematiek en de evaluatie van de genomen veiligheidsmaatregelen; dat een proefvergunning immers de mogelijkheid biedt om snel en adequaat de genomen saneringsmaatregelen te kunnen evalueren en desgevallend bij te sturen';

Deze motivering voor het toch opleggen van een proeftermijn is - om meerdere redenen (hierna toegelicht) - geenszins afdoende en zelfs tegenstrijdig";

dat de verzoekende partij vooreerst een tegenstrijdigheid ziet in de motivering van het opleggen van een proeftermijn voor het saneren van het explosiegevaar :

"Vooreerst wordt gesteld dat de proeftermijn onder andere moet dienen om de genomen veiligheidsmaatregelen te evalueren. Dit is dan wel een opmerkelijke tegenspraak, aangezien de bestreden beslissing dienaangaande zelf stelt dat de exploitant heeft aangetoond dat de risico's voor externe veiligheid veroorzaakt door de exploitatie reeds kunnen worden beperkt tot een aanvaardbaar niveau tegen de vervaldatum ... van de basisvergunning (op 30 mei 2001) :

'Overwegende dat rekening houdende met bovenstaande feiten en de nieuw toegevoegde documenten nu kan gesteld worden dat de risico's voor de externe veiligheid veroorzaakt door de gevraagde exploitatie, mits naleving van aangepaste milieuvergunningsvoorwaarden, tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt tegen de vervaldatum van de basisvergunning';

De bestreden beslissing spreekt zichzelf dus tegen waar gesteld wordt dat een proeftermijn onder meer moet dienen om de genomen veiligheidsmaatregelen te evalueren";

dat zij verder uiteenzet dat ook de problematiek van de geluidshinder niet het opleggen van een proeftermijn kan verantwoorden :

"Vervolgens wordt het opleggen van een proeftermijn ook verantwoord door de 'nog heersende geluidsproblematiek'. Ook dit is geenszins overtuigend. De exploitant heeft aangetoond dat een eerste fase van geluidssanering reeds achter de rug is en dat enkel in een tweede en laatste fase de geluidssanering van het molengebouw nog moet worden aangepakt.

De bestreden beslissing legt precies als bijzondere voorwaarde volgende maatregelen op met betrekking tot het geluidsaspect:

- uitvoeren van een nieuw geactualiseerd volledig akoestisch onderzoek, met 'indien nodig' het uitwerken van een saneringsplan voor geluidshinder zoals beschreven in bijlage 4.5.3 van titel II van VLAREM, binnen een termijn van vier maanden na ondertekening van de bestreden beslissing;
- de vereiste saneringsmaatregelen worden 'zo snel mogelijk' uitgevoerd
- na de uitvoering van de saneringsmaatregelen laat de exploitant binnen het jaar na de ondertekening van onderhavig besluit een tweede volledig akoestisch onderzoek uitvoeren waaruit moet blijken dat de geluidsnormen van afdeling 4.5.3 van titel II van VLAREM steeds gerespecteerd worden.

Er valt niet in te zien hoe de proefvergunning toelaat snel en adequaat de genomen saneringsmaatregelen te evalueren en desgevallend bij te sturen. De bestreden beslissing geeft ook hier blijk van tegenstrijdigheid.

De exploitant moet immers binnen een tijdspanne van één jaar vanaf de datum van de bestreden beslissing twee volledige akoestische onderzoeken uitvoeren en ondertussen alle noodzakelijke saneringsmaatregelen hebben uitgevoerd. Welke saneringsmaatregelen nodig zijn en binnen welke nuttige tijd deze kunnen worden uitgevoerd, kan echter pas blijken na het eerste volledig geactualiseerd akoestisch onderzoek. Het is dan ook niet te begrijpen dat de proefperiode hieromtrent geen enkele garantie biedt. De bestreden beslissing stelt immers dat de eventuele saneringsmaatregelen 'zo snel als mogelijk' dienen te worden uitgevoerd, terwijl uiterlijk één jaar na datum van de bestreden beslissing reeds een tweede volledig akoestisch onderzoek moet worden ingediend waaruit blijkt dat de geluidsnormen van afdeling 4.5.3 van VLAREM II steeds gerespecteerd worden.

De opgelegde proefperiode laat dus geen enkele ruimte voor bijsturing of aanpassing.

Integendeel, als verzoekster er gebeurlijk niet in slaagt alle opgelegde maatregelen binnen een tijdspanne van één jaar te realiseren, loopt zij het risico dat haar milieuvergunning om die reden definitief wordt geweigerd.

Ook de 'nog heersende geluidsproblematiek', waarvan niet wordt betwist dat deze binnen een aanvaardbare termijn kan worden opgelost, kan geen argument zijn om de vergunning slechts op proef te verlenen.

Het is trouwens veeleer aangewezen dat de vergunningverlenende overheid gebeurlijk een beroep zou doen op de mogelijkheden die artikel 45 VLAREM I haar biedt om de in de lopende milieuvergunning opgelegde voorwaarden te wijzigen of aan te vullen. Zij kan dit op elk moment, ambtshalve, op verzoek van de adviesverlenende instanties en op verzoek van elke natuurlijke of rechtspersoon die ten gevolge van de exploitatie van de inrichting rechtstreeks hinder kan ondervinden. Een proefvergunning dient immers niet om 'bij te sturen' of 'aan te

passen', wel om te verwachten - maar nog niet voldoende gekende - risico's en gevaren voor mens en leefmilieu te kunnen inschatten";

dat zij, wat betreft de duur van de proeftermijn, het volgende stelt :

"Tenslotte dient ook vastgesteld dat de bestreden beslissing op geen enkele wijze uitlegt waarom precies een 'vergunningstermijn van ruim één jaar op proef', meer bepaald één jaar en vijf maanden, wordt toegekend, in plaats van de wettelijk voorziene maximale proeftermijn van twee jaar, zoals trouwens voorgesteld door de beroepsindieners.

In werkelijkheid wordt de proeftermijn van één jaar en vijf maanden nog verder uitgehouden, aangezien - zoals hiervoor aangehaald - reeds binnen één jaar vanaf de datum van de bestreden beslissing, d.i. tegen 23 maart 2002, de geluidsproblematiek volledig moet opgelost zijn.

Ook op dit punt blijkt de beslissing tot het opleggen van een proeftermijn niet afdoende gemotiveerd";

2.2.2. Overwegende dat de verwerende partij daar tegenover stelt:

"Men mag (...) niet uit het oog verliezen dat het bestreden besluit dateert van 23 maart 2001, en de verzoekende partij niet meer doet dan beweren dat zij een vermindering van het explosiegevaar kan garanderen op 30 mei 2001. Op het ogenblik dat de verwerende partij haar beslissing nam, kon zij derhalve nog niet stellen dat het explosiegevaar reeds op afdoende wijze was geweken. In die omstandigheden was het dan ook verantwoord een proeftermijn in te lassen, om er zeker van te zijn dat de beloofde veiligheidsmaatregelen ook effectief werden getroffen, en dat daarenboven ook helemaal geen twijfel meer zou bestaan over de efficiëntie van deze maatregelen.

De verwerende partij heeft hier ook de ligging van de inrichting in acht genomen, en m.n. de aanwezigheid van een drukke winkelstraat met woon-gelegenheden en zelfs enkele scholen in de onmiddellijke nabijheid.

Men mag niet vergeten dat de informatie, en meer bepaald de saneringsverslagen die door de verzoekende partij worden bijgebracht, eenzijdig zijn, en nog niet voorgelegd ter goedkeuring aan de bevoegde diensten. Het zou dan ook weinig zorgvuldig zijn geweest om, nog vóór de sanering volledig voltooid was, reeds te oordelen dat deze hoe dan ook wel afdoende zou zijn. Als men tenslotte het laatste verslag van 03 juli 2001 van veiligheidsdeskundige DEBEIL naleest, moet vastgesteld worden dat ook daarin nog diverse opmerkingen worden geformuleerd, waarin wordt voorgesteld dat bijkomende testen worden uitgevoerd, en bijkomende veiligheidsmaatregelen worden getroffen. De sanering is m.a.w. nog volop bezig en allesbehalve voltooid.

Indien de verwerende partij daarentegen had vastgesteld dat (o.m.) de veiligheidsrisico's niet konden gereduceerd worden tot een aanvaardbaar niveau tegen de vervaldatum van de basisvergunning, had zij de gevraagde hernieuwing en zeker de gevraagde verandering door uitbreiding zonder meer moeten weigeren.

(...)

In de voorgaande fasen van de procedure werd systematisch beklemtoond dat er sprake is van een ernstige geluidsproblematiek. Zo werd uit een 'saneringsplan m.b.t. geluid' van februari 1999 afgeleid dat het specifieke geluid van de inrichting de terzake geldende richtwaarden van VLAREM II met zo maar eventjes 18 dB(A) overschrijdt (nachtperiode), hetgeen vanzelfsprekend volstrekt onaanvaardbaar is.

De verwerende partij erkent, ook in het bestreden besluit, dat de verzoekende partij sindsdien verschillende maatregelen heeft getroffen - waaronder dus ook de realisatie van wat zij de eerste fase noemt -, doch dit neemt niet weg dat er geen geactualiseerd akoestisch onderzoek wordt bijgebracht, ook niet in de meest recente documenten van de verzoekende partij.

Daarenboven werpt de verzoekende partij op dat 'enkel nog het molen-gebouw' moet worden aangepakt, zonder dat echter wordt verduidelijkt welke de geluidsimpact is van de activiteiten van die molens. Het staat m.a.w. nog helemaal niet vast dat de geluidshinder effectief kan worden gereduceerd tot een aanvaardbaar niveau, reden waarom overigens een nieuw geactualiseerd volledig akoestisch onderzoek dient te worden uitgevoerd (cfr. bijzondere vergunningsvoorwaarden).

De verwerende partij heeft dan ook terecht beslist, zonder dat er sprake is van interne tegenstrijdigheid in de motivering, dat een proefperiode uitsluitend moet bieden over de vraag of de geluidshinder voldoende beperkt blijft. De verwerende partij heeft zeer terecht gesproken van 'de nog heersende geluidsproblematiek', en de verzoekende partij bewijst het tegendeel niet.

Ten onrechte wil de verzoekende partij verder doen geloven dat de opgelegde proefperiode geen ruimte zou laten voor bijsturing of aanpassing.

Het opgelegde akoestisch onderzoek kan onmiddellijk uitgevoerd worden nu het enkel de thans bestaande toestand moet vastleggen. De verzoekende partij stelt zelf steeds opnieuw dat het probleem van de geluidshinder reeds zo goed als opgelost is, zodat de verwerende partij hiervan is uitgegaan bij haar beoordeling. Dit betekent immers dat er, na kennisname van de stand van zaken via het geactualiseerd akoestisch onderzoek, wellicht slechts nog een aantal 'kleinere' maatregelen moeten worden uitgevoerd opdat de inrichting aan de terzake geldende regelgeving zou beantwoorden. Er valt niet in te zien waarom deze (wellicht) beperkte maatregelen niet zouden kunnen uitgevoerd worden op één jaar tijd, waarna dan de conformiteit van de inrichting op het vlak van geluidshinder kan worden bevestigd in een tweede akoestisch onderzoek.

Daarenboven is het, gelet op het feit dat er nu reeds jaren geëxploiteerd wordt met ernstige en onaanvaardbare geluidsoverlast voor de omwonenden, noodzakelijk om de termijnen voor het uitvoeren van de saneringsmaatregelen, strikt en zo kort mogelijk te houden.

Het is tenslotte uiteraard niet omdat de vergunningverlenende overheid art. 45 VLAREM I kan toepassen, dat een vergunning op proef meteen uit den boze zou zijn.

(...)

De vergunningverlenende overheid bepaalt zelf voor welke termijn een vergunning op proef wordt verleend. De enige beperking die in art. 18 § 1 Milieuvergunningsdecreet wordt opgelegd, is dat de termijn maximaal 2 jaren mag bedragen (art. 30§4 VLAREM I stelt een minimumtermijn van 6 maanden vast). Daar waar een termijn van 2 jaren slechts een maximumtermijn is, en geen wettelijk opgelegde termijn, hoeft de verwerende partij ook niet expliciet te motiveren waarom zij geen termijn van 2 jaren toestaat.

Er mag overigens redelijkerwijze worden aangenomen dat de verzoekende partij zeer goed weet en begrijpt waarom de proefvergunning vervalt op 23.08.2002. De verwerende partij is immers van oordeel dat de bestendige deputatie ten onrechte geen proeftermijn (van 2 jaren) heeft vastgesteld. Had zij dit wel gedaan, zou deze termijn vervallen zijn op 23.08.2002 (2 jaren na datum van het besluit dd. 23.08.2000).

Het is niet omdat de verzoekende partij beroep heeft aangetekend, dat zij automatisch recht zou hebben op een volledig nieuwe termijn van 2 jaren, zeker niet nu de overschrijdingen van die aard waren/zijn, dat een spoedig optreden onontbeerlijk is";

2.2.3. Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord tegenspreekt dat in de bestreden beslissing het opleggen van een proeftermijn zou zijn gemotiveerd door de overweging dat "nog niet kon gesteld worden dat het explosiegevaar op afdoende wijze was geweken, en evenmin op de ligging van de inrichting (nabijheid van woongebied)"; dat zij na herhaling van de relevante passage uit de bestreden beslissing vervolgt :

"Precies het feit dat de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie - na zorgvuldige herevaluatie - op 19 maart 2001 GUNSTIG adviseerde om de vergunning te verlenen voor een periode van twintig jaar, zonder proeftermijn, toont aan dat de adviesverlenende instanties ervan overtuigd waren dat de op te leggen milieuvoorwaarden volstonden om de hinder binnen aanvaardbare perken te houden.

De Gewestelijke Milieuvergunningscommissie meent zonder meer dat op basis van de bijkomend verstrekte gegevens een proeftermijn geenszins vereist of wenselijk is, en er voldoende waarborgen voorhanden zijn dat de opgelegde voorwaarden zullen worden uitgevoerd en nageleefd. Aan dit advies van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie dient men dan ook niet achteloos voor bij te gaan, aangezien de eis tot het opleggen van een proeftermijn precies het voorwerp uitmaakte van het beroep waarover de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie advies uitbracht.

Zoals reeds aangehaald, is de opgelegde proefperiode van nauwelijks een jaar en enkele maanden precies van aard elke eventuele bijsturing of aanpassing van de voorwaarden te verhinderen.

Indien verzoekster er gebeurlijk niet in slaagt alle opgelegde maatregelen binnen een tijdspanne van één jaar te realiseren, loopt zij het risico dat haar milieuvergunning om die reden definitief wordt geweigerd.

(...)

Het opleggen van een vergunning op proef in het algemeen is inderdaad ook niet meteen 'uit den boze' zoals verwerende partij opmerkt, doch *in casu* schiet dit instrument zijn doel voorbij. Een proefvergunning dient immers niet om 'bij te sturen' of 'aan te passen', wel om te verwachten - maar nog niet voldoende gekende - risico'(s) en gevaren voor mens en leefmilieu te kunnen inschatten.

Volgens de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie zijn de risico'(s) en gevaren voor mens en leefmilieu *in casu* wel voldoende gekend zijn en precies ingeschat. De in de milieuvergunning op te leggen voorwaarden (zijn) in principe afdoende. Indien dit achteraf niet het geval zou zijn, dan kan de vergunningverlenende overheid artikel 45 VLAREM I toepassen.

(...)

Verzoekster beaamt dat de vergunningverlenende overheid zelf bepaalt voor welke termijn zij een vergunning op proef verleent, doch *in casu* kan niet ontkend worden dat de proeftermijn van één maand en vijf maanden verder uitgehold wordt, aangezien reeds binnen één jaar vanaf de datum van de bestreden beslissing, d.i. tegen 23 maart 2002, de geluidsproblematiek volledig moet opgelost zijn";

2.2.4. Overwegende dat in de bestreden beslissing het opleggen van een proeftermijn afdoende is gemotiveerd; dat de redenen worden aangegeven waarom de verwerende partij afwijkt van het advies van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie; dat immers in die beslissing wordt gemotiveerd dat "ten aanzien van het

tweede advies van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie (gunstig voor een termijn van 20 jaar), dient gesteld te worden dat een vergunningstermijn van ruim één jaar op proef te verkiezen valt boven een vergunningstermijn van twintig jaar, gelet op de nog heersende geluidsproblematiek en de evaluatie van de genomen veiligheidsmaatregelen; dat een proefvergunning immers de mogelijkheid biedt om snel en adequaat de genomen saneringsmaatregelen te kunnen evalueren en desgevallend bij te sturen"; dat voor de geluidshinder nog een volledig akoestisch onderzoek dient te worden uitgevoerd, indien nodig gevolgd door een saneringsplan en effectieve sanering, met in dat geval een tweede volledig akoestisch onderzoek ter evaluatie; dat derhalve nog moet blijken of de in de vergunning opgelegde geluidsnormen kunnen worden gehaald, en op welke wijze, zodat de opgelegde proefperiode ongetwijfeld verantwoord is; dat de verzoekende partij verder de pertinentie van de motieven aanvecht en tracht aan te tonen dat de verwerende partij de feiten verkeerd heeft beoordeeld; dat zij er echter niet in slaagt aan te tonen dat de feitelijke vaststellingen van de verwerende partij niet correct zijn en dat de gevolgtrekkingen die deze daaruit afleidt kennelijk onredelijk zijn; dat een verder onderzoek van het middel de Raad van State zou verplichten de feitelijke toedracht van de aanvraag te appreciëren, wat zaak is van de tot beslissen bevoegde overheid; dat een proeftermijn als doel heeft de evaluatie van de te verwachten hinder; dat uit de vergunningsbeslissing bijgevolg moet blijken dat die termijn voldoende is voor hetgeen de beslissing oplegt inzake maatregelen en evaluatie; dat te dezen de bestreden beslissing een akoestisch onderzoek oplegde dat binnen de vier maanden na ondertekening van het besluit moest worden uitgevoerd en, indien nodig, een tweede akoestisch onderzoek binnen een jaar na ondertekening; dat niet wordt aangetoond dat de opgelegde termijn daartoe te kort is; dat het middel niet gegrond is;

2.3.1. Overwegende dat in het derde middel de verzoekende partij de schending aanvoert van artikel 18 van het Milieuvergunningsdecreet; dat zij voor de ratio legis voor het opleggen van een proeftermijn een in de rechtsleer weergegeven passage uit de memorie van toelichting bij het Milieuvergunningsdecreet (Gedr. St., Vl. R., 1984-85, 191/1, 10) citeert en stelt dat er volgens de ratio legis van voornoemde decreetsbepaling dan ook geen enkele reden is om te dezen slechts een vergunning op proef toe te staan;

2.3.2. Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord het volgende stelt :

"(...)

Verwerende partij gaat duidelijk een stap te ver in haar redenering, aangezien deze ertoe leidt dat voor elke verandering van inrichting die een bijkomend risico inhoudt, een proeftermijn dient te worden ingelast.

Dit is uiteraard niet het doel van het instrument proefvergunning.

Zoals weergegeven in het verzoekschrift tot nietigverklaring is de ratio legis- zoals die blijkt uit de voorbereidende werken van het Milieuvergunningsdecreet - het 'opvangen' van situaties waar de risico's of gevaren niet met voldoende zekerheid kunnen worden beoordeeld, hetzij omdat het nieuwe inrichtingen betreft, hetzij omdat er gewerkt wordt met nieuwe procédés of toestellen waarvan de milieu-effecten nog niet gekend zijn.

In tegenstelling tot wat verwerende partij doet uitschijnen, is er in het geval van de aanvraag van verzoekster geen sprake van 'nog niet gekende gevaren of risico's'. Zo is het uiteraard niet omdat er bijvoorbeeld geen geactualiseerd volledig akoestisch onderzoek voorhanden is, dat er per definitie een proeftermijn moet of kan worden opgelegd.

De algemene en sectorale milieuvoorwaarden van VLAREM II, eventueel aangevuld met bijzondere voorwaarden in de milieuvergunning zelf zullen per definitie volstaan voor bestaande inrichtingen.

De aanvraag van verzoekster is inderdaad niet van die aard dat zij een nieuwe inrichting tot voorwerp heeft, met procédés en instrumenten waarvan de risico's niet kunnen ingeschat worden.

(...)"

2.3.3. Overwegende dat de verzoekende partij niet de tekst zelf van de memorie van toelichting citeert, maar een stuk rechtsleer waarin die memorie wordt geparafraseerd; dat de in de memorie zelf weergegeven tekst de volgende was :

"(de overheid) kan zelfs een proefperiode opleggen bijvoorbeeld indien het te verwachten risico of gevaar niet met voldoende zekerheid kan worden beoordeeld, hetzij omdat het een nieuwe inrichting betreft die tot nog toe niet werd geëxploiteerd hetzij dat het om een nieuw procédé of toestel gaat, waarvan de milieueffecten of veiligheidsrisico's nog niet zijn gekend";

dat het woord "bijvoorbeeld" in het door de verzoekende partij weergegeven citaat is weggefallen; dat in de correcte tekst van de memorie van toelichting geen enkele reden te vinden is om het opleggen van een proeftermijn te beperken tot nieuwe inrichtingen, procédés of toestellen; dat, zoals de verwerende partij terecht in herinnering brengt, de doelstelling van een proefvergunning in essentie er in bestaat dat de vergunningverlenende overheid binnen een relatief korte termijn (maximaal twee jaar) proefondervindelijk zou kunnen nagaan welke hinder de inrichting precies veroorzaakt en wat de weerslag is van die hinder op de mens en het leefmilieu, tenminste indien daarover onduidelijkheid of onzekerheid bestaat of indien niet onmiddellijk op zicht van de elementen van het vergunningsdossier kan worden uitgemaakt of die hinder de grenzen van het aanvaardbare zal overschrijden; dat de

verzoekende partij niet aantoont dat dit te dezen niet het geval is; dat het middel niet gegrond is;

2.4.1. Overwegende dat in een vierde middel de schending wordt aangevoerd van de artikelen 4.5.3.1 en 4.5.6.1, §§ 1 en 4, van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (Vlarem II); dat de verzoekende partij aanvoert dat de bestreden beslissing ten onrechte stelt dat de richtwaarden van Vlarem II dienen te worden gerespecteerd voor de gehele inrichting; dat zij opwerpt dat artikel 1.1.2 van Vlarem II een "aanzienlijke verandering" definieert als "de vergroting met meer dan 100% van de capaciteit, de drijfkracht of de perceelsoppervlakte, ten aanzien van de voor 1 januari 1993 vergunde situatie", terwijl de uitbreiding van het vermogen van de graanmaalderij slechts ongeveer 55% (uitbreiding met 1.619,8 kW tot 4.588,75 kW) bedraagt; dat zij het volgende stelt :

"Bijgevolg mist de weergegeven motivering voor het opleggen van de richtwaarden van afdeling 4.5.3 voor de gehele inrichting reeds feitelijke grondslag.

Daarnaast wordt nergens aangetoond dat een 'aanzienlijke verandering door uitbreiding een wettelijk criterium vormt voor het kunnen opleggen van de richtwaarden van afdeling 4.5.3 VLAREM II voor de gehele inrichting, terwijl deze richtwaarden enkel gelden voor nieuwe inrichtingen die het voorwerp uitmaken van een verandering";

dat zij tevens opwerpt dat artikel 4.5.6.1, §1, van Vlarem II wordt geschonden, omdat dit enkel voorziet dat de vergunningverlenende overheid strengere grenswaarden en meetomstandigheden kan opleggen voor het specifieke geluid voortgebracht door inrichtingen in de nabijheid van stiltebehoevende instellingen of zones, niet dat strengere richtwaarden kunnen worden opgelegd; dat zij eveneens de schending inroept van artikel 4.5.6.1, §4, van Vlarem II, dat bepaalt dat, bij overtreding van de overeenkomstig het artikel opgelegde bijzondere voorwaarden, de vergunningverlenende overheid op advies van de afdeling Milieuvergunningen een saneringsplan kan opleggen maar dat de bestreden beslissing hierop vooruit loopt door te bepalen dat 'indien nodig dient een saneringsplan voor geluidshinder zoals beschreven in bijlage 4.5.3 van titel II van het VLAREM uitgewerkt en uitgevoerd';

2.4.2. Overwegende dat de verwerende partij daarop het volgende antwoordt :

"De voorwaarden inzake geluid voor bestaande inrichtingen van klasse 1, opgenomen in art. 4.5.4 VLAREM II, zijn minder streng dan de voorwaarden,

opgenomen in art. 4.5.3 VLAREM II, voor nieuwe inrichtingen van klasse 1 en voor veranderingen van bestaande inrichtingen van klasse 1.

Art. 4.5.6.1 VLAREM II voorziet expliciet dat de vergunningverlenende overheid strengere grenswaarden (en dus ook richtwaarden, cfr. infra) en meetomstandigheden kan opleggen voor het specifieke geluid voortgebracht door inrichtingen van klasse 1 of 2 gelegen in de nabijheid van stiltebehoevende instellingen of zones (zoals in casu scholen).

De vergunningverlenende overheid kan dus wel degelijk beslissen, in functie van de concrete omstandigheden en de aard van de onmiddellijke omgeving (i.c. o.m. het feit dat er uitgebreide veranderingen worden doorgevoerd), dat de strengere voorwaarden die normaal enkel gelden voor de onderdelen van een bestaande inrichting die veranderd worden (art. 4.5.3 VLAREM II), ook gelden voor de ganse inrichting. Er is dan ook geen sprake van een tegenstrijdigheid in de motivering van het bestreden besluit.

(...)

(...) voor wat het onderdeel 'geluid' betreft, voorziet VLAREM II niet in een definitie van 'richtwaarden' noch van 'grenswaarden'. Er kan derhalve worden uitgegaan van de spraakgebruikelijke betekenis van beide termen, waarbij richtwaarden eigenlijk 'streefwaarden' zijn die zoveel mogelijk binnen een gegeven periode moeten worden bereikt, en waarbij 'grenswaarden' waarden zijn die binnen een bepaalde termijn moeten worden bereikt en die, eenmaal bereikt, niet meer mogen worden overschreden.

Dit betekent concreet dat als art. 4.5.6.1 § 1 VLAREM II aan de vergunningverlenende overheid toelaat om als bijzondere voorwaarde strengere grensvoorwaarden op te leggen, daarmee a fortiori ook toelating wordt verleend om als bijzondere voorwaarden richtwaarden op te leggen, die per definitie minder 'dwingend' zijn, nu er in principe een zekere afwijkingsmarge blijft bestaan.

(...)

De bepaling dat, indien nodig, een saneringsplan voor geluidshinder zoals beschreven in bijlage 4.5.3 VLAREM II, dient te worden uitgewerkt en uitgevoerd, is niet strijdig met art. 4.5.6.1 §4 VLAREM II.

Het is immers de bedoeling dat reeds tijdens de proefperiode, aan de hand van een geactualiseerd volledig akoestisch onderzoek, duidelijk wordt in hoeverre de geluidsnormen van VLAREM II worden gerespecteerd. Als blijkt dat dit niet het geval is, en dat m.a.w. de bijzondere voorwaarde die de naleving van deze normen oplegt (art. 2.3) niet wordt nageleefd, wordt nu reeds bepaald dat een saneringsplan dient te worden uitgevoerd (conform art. 4.5.6.1 §4 VLAREM II). De bedoeling is uiteraard om de exploitant ertoe aan te zetten om de inrichting in regel te brengen reeds tegen het einde van de proeftijd, zodat er geen problemen meer rijzen op dat vlak bij de (eventuele) toekenning van de definitieve milieuvergunning.

De kwestieuze bepaling zou slechts een schending uitmaken van art. 4.5.6.1 §4 VLAREM II voor zover er niet in werd vermeld 'indien nodig'. Indien m.a.w. blijkt dat de geluidsnormen gerespecteerd worden, zal de verzoekende partij uiteraard ook geen saneringsplan meer moeten opstellen";

2.4.3. Overwegende dat artikel 4.5.6.1., § 4 luidt als volgt :

"De vergunningverlenende overheid kan strengere grenswaarden en meetomstandigheden opleggen voor het specifieke geluid voortgebracht door inrichtingen van klasse 1 of 2 gelegen in de nabijheid van stiltebehoevende instellingen of zones.

Voor de toepassing van deze bepalingen wordt verstaan onder:

1° 'stiltebehoevende instellingen': gebouwen waar omwille van de functie en het gebruik ervan het geluid in de omgeving steeds moet beperkt worden; dit zijn inzonderheid bejaardentehuizen, ziekenhuizen, scholen en gelijkaardige;
2° 'stiltebehoevende zones': zones waar omwille van de functie ervan het geluid in de omgeving al of niet tijdelijk moet beperkt worden; deze zones omvatten inzonderheid de woongebieden en de natuurgebieden met een wetenschappelijke waarde, volgens het gewestplan of een ruimtelijk uitvoeringsplan, alsook de erkende natuur- en bosreservaten";

dat de verzoekende partij niet beweert dat de vergunningverlenende overheid, bij toepassing van artikel 4.5.6.1, §4, van Vlarem II, geen strengere grenswaarden en meetomstandigheden kan opleggen voor het specifieke geluid voortgebracht door inrichtingen van klasse 1 of 2 gelegen in de nabijheid van stiltebehoevende instellingen of zones; dat de bestreden beslissing zulks doet; dat in de bijzondere vergunningsvoorwaarden wordt bepaald :

"De inrichting dient hierbij getoetst te worden aan de voorwaarden vervat in afdeling 4.5.3 van titel II van het Vlarem (voorwaarden voor nieuwe inrichtingen en voor veranderingen van bestaande inrichtingen)";

dat deze afdeling 4.5.3 onmiskenbaar grenswaarden vastlegt, vermits normen worden bepaald die niet mogen worden overschreden; dat voornoemde bepaling dan ook niet werd geschonden; dat artikel 4.5.6.1, §1, afdoende rechtsgrond biedt voor het opleggen van de voorwaarden van afdeling 4.5.3; dat het bijgevolg niet meer ter zake doet of al dan niet ook het gegeven dat het onderdeel graanmaalders wordt veranderd er toe kan leiden dat afdeling 4.5.3 van toepassing wordt op de gehele inrichting; dat het evident is dat als gevolg van een akoestisch onderzoek een saneringsplan wordt opgelegd; dat niet valt in te zien op welke wijze de bestreden beslissing vooruit zou lopen op de in dat artikel vermelde beslissing; dat het middel niet gegrond is;

2.5.1. Overwegende dat in het vijfde middel de schending wordt aangevoerd van het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel; dat de verzoekende partij stelt dat het "onbegrijpelijk" is dat de in eerste aanleg voor een termijn van twintig jaar verleende vergunning door de bestreden beslissing wordt omgezet in een vergunning voor een termijn op proef, terwijl de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie had geadviseerd een vergunning voor twintig jaar te verlenen; dat in het tweede onderdeel, met betrekking tot de aangevoerde schending van het redelijkheidsbeginsel, het volgende wordt betoogd :

"Hoger werd reeds aangeduid dat zowel de veiligheidsproblematiek als de problematiek van de geluidshinder van de inrichting van verzoekster kunnen opgelost worden mits het uitvoeren van een saneringsprogramma dat voldoende waarborgen bied(t) voor mens en leefmilieu.

Verzoekster heeft daarbij steeds benadrukt dat dit programma - dat aanzienlijke investeringen vergt -, moet kunnen worden gerealiseerd binnen redelijke termijnen.

(...)

De bestreden beslissing miskent dit gegeven echter volkomen door de vergunning toch slechts toe te staan op proef voor een periode van 17 maanden, in werkelijkheid uitgehold tot 12 maanden. Alzo geeft de bestreden beslissing blijk van een onaanvaardbaar doorbreken van het evenwicht tussen maatregelen en beoogd doel";

2.5.2. Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat zij wel degelijk heeft beslist op grond van een concrete en correcte feitenvinding; dat, wat de aangevoerde schending van de materiële zorgvuldigheidsplicht en van het redelijkheidsbeginsel betreft, het volgende wordt geantwoord :

"(...)

Het loutere feit dat de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie na herevaluatie van oordeel is dat onmiddellijk een definitieve milieuvergunning voor een termijn van 20 jaar kan verleend worden, maakt de beslissing van de verwerende partij m.b.t. de proeftermijn niet onzorgvuldig.

Los van het feit dat het advies van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie niet bindend is, weze bijklemtoon dat een discretionaire beoordelingsbevoegdheid precies betekent dat er een zekere marge bestaat binnen dewelke meerdere beslissingen mogelijk zijn, mits een voldoende zorgvuldig onderzoek en een afdoende motivering. De verwerende partij kon derhalve wel degelijk oordelen dat de inspanningen van de verzoekende partij van die aard zijn dat een weigering van de milieuvergunning te verregaand zou zijn, maar dat anderzijds een definitieve vergunning in de huidige stand van zaken evenmin aangewezen blijkt. Zij heeft daarbij het advies van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie niet "zonder meer naast zich neergelegd", zoals de verzoekende partij voorhoudt, maar zij heeft een eigen beoordeling doorgevoerd, rekening houdend met de argumenten aangehaald door de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie.

(...)

Dat de redenering van de verwerende partij allesbehalve 'onbegrijpelijk' is, blijkt ook uit het feit dat de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie in eerste instantie zelfs oordeelde dat de milieuvergunning volledig moest geweigerd worden. Het is niet meer dan redelijk om, in functie van een aantal nieuwe gegevens, de milieuvergunning alsnog toe te staan, doch met inachtnaam van een proeftijd.

De verwerende partij kan uiteraard begrip opbrengen voor het feit dat de verzoekende partij geen grote investeringen wil uitvoeren als zij geen vooruitzichten heeft op een verderzetting van de exploitatie. De verwerende partij moet echter ook vaststellen dat de verzoekende partij zelf stelt dat de meeste saneringsmaatregelen intussen reeds uitgevoerd zijn, en dat de nog te realiseren maatregelen eerder beperkt zijn";

2.5.3. Overwegende dat in de memorie van wederantwoord, met betrekking tot het eerste onderdeel, het volgende wordt uiteengezet :

"(...)

Het advies van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie is inderdaad niet bindend. Daar waar deze zich echter zeer duidelijk - en afwijkend van haar eerste advies (advies tot weigering) - op basis van de nieuw bijgebrachte gegevens én na herevaluatie resoluut een GUNSTIG advies uitspreekt, en aldus adviseert geen gevolg te geven aan het ingediende beroep (nochtans uitgaand van de provinciale afdeling Milieuvergunningen), kan men niet anders dan besluiten dat verwerende partij dit advies zonder meer naast zich neergelegd heeft.

Dit kan geenszins goed gepraat worden met een verwijzing naar de eigen discretionaire beoordelingsbevoegdheid. Dit is des te meer pertinent nu verwerende partij ook geen enkele afdoende uitleg weergeeft voor haar andersluidende 'eigen beoordeling'";

dat, met betrekking tot het tweede onderdeel, de verzoekende partij het volgende stelt :

"(...) verwerende partij (laat) het opnieuw onjuist voorkomen dat de inspanningen die verzoekster hoe dan ook nog moet leveren niet veel voorstellen en zeer beperkt zijn. Integendeel, precies omdat deze inspanningen niet gering zijn, wenst verzoekster deze te realiseren binnen een vergunningskader dat rechtszekerheid biedt en voorziet in redelijke termijnen. Het is niet omdat verzoekster aangeeft dat deze inspanningen op korte doch redelijke termijn kunnen plaatsvinden, dat zij onbeduidend of zeer beperkt zouden zijn.

Verwerende partij spreekt zichzelf trouwens opnieuw tegen : als zij zagezegd samen met verzoekster vindt dat de nog te realiseren maatregelen eerder beperkt zijn (hetgeen verzoekster nooit heeft beweerd), dan valt niet in te zien waarom een proeftermijn moest worden opgelegd.

Door het opleggen van een stringente proeftermijn, die dan nog wordt uitgehold, geeft verwerende partij blijk van een onzorgvuldige belangenafweging. Het redelijkheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur is geschonden";

2.5.4. Overwegende dat de omstandigheid dat de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie en de verwerende partij dezelfde feiten anders hebben geapprecieerd op zichzelf geen schending van de zorgvuldigheidsplicht uitmaakt; dat, wat de beweerde schending van het redelijkheidsbeginsel betreft, reeds bij de beoordeling van het tweede middel (2.2.4) werd gesteld dat de opgelegde termijn niet onredelijk is; dat het middel niet gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vijftwintig november tweeduizend en vier, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.