

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 238.599 van 22 juni 2017
in de zaak A. 215.902/VII-39.391.**

In zake : 1. Stefaan VAN DE VELDE
 2. Dina VAN DER KELEN
 3. Neron STRUBBE
 4. Dorothy HELLINCKX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Colin De Beir
 kantoor houdend te 9500 Geraardsbergen
 Pastorijstraat 19
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Michel van Dievoet
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Wolstraat 56
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :
 de BVBA VAN DEN BROUCK - DE SUTTER
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Koen Van Wynsberge
 kantoor houdend te 9860 Oosterzele
 Kwaadbeek 47A
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 21 mei 2015, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en
Landbouw van 19 maart 2015 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van
de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen (hierna: deputatie) van

28 augustus 2014, houdende het verlenen van de milieuvergunning op proef aan de BVBA Van Den Broeck - De Sutter voor het veranderen van een schroothandel, gelegen aan de Aalstersesteenweg 364 te Ninove, deels gegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt gewijzigd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 19 augustus 2015. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 juni 2017.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Annelies Uytterhaegen, die loco advocaat Colin De Beir verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Filip van Dievoet, die loco advocaat Michel van Dievoet verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Koen Van Wynsberge, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

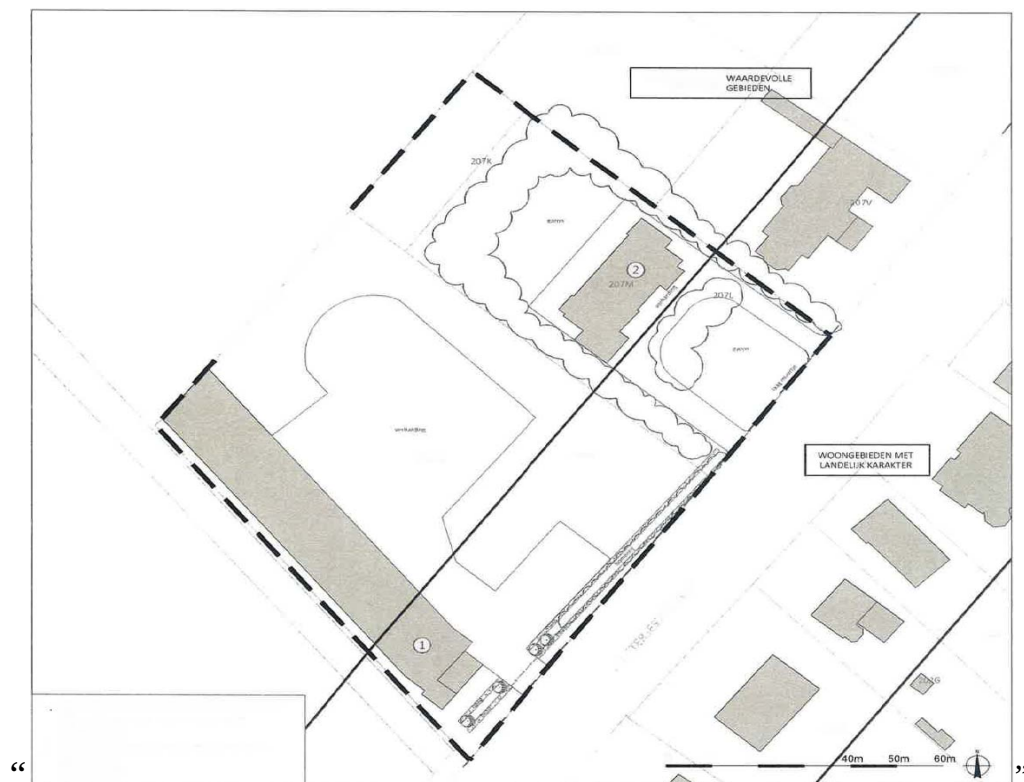
III. Feiten

3.1. De tussenkomende partij exploiteert een schroothandel aan de Aalstersesteenweg in Ninove waarvoor op 9 augustus 2007 een milieuvergunning voor een termijn van 20 jaar werd verleend door de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen (hierna: deputatie).

3.2. De inrichting ligt volgens het gewestplan Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem deels in woongebied met landelijk karakter, deels in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

De inrichting ligt tevens in een bij besluit van de deputatie van 26 februari 2015 (BS 8 juni 2015) deels goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: RUP) zonevreemde bedrijven, meer bepaald deelplan 6, dat de voormelde gewestplanbestemmingen uiterlijk tot 1 januari 2025 voor het deelplan 6 wijzigt naar bedrijvigheid, in afwachting van de verplaatsing van de inrichting naar een andere locatie. De nabestemming is opnieuw deze van het gewestplan.

Ter verduidelijking volgt hierna een schets met aanduiding van de gewestplanbestemmingen en de begrenzing van het deelplan 6 van het voormelde RUP:



3.3. Op 10 februari 2014 dient de tussenkomen de partij een milieuvergunningaanvraag in voor de verandering van de inrichting. De aanvraag behelst de uitbreiding van de activiteiten door toevoeging van drie naastgelegen percelen, waarop een nieuwe loods zal worden gebouwd en verhardingen zullen worden aangelegd, en de regularisatie van een aantal reeds gerealiseerde veranderingen van de installaties.

3.4. Tijdens het openbaar onderzoek worden er twaalf bezwaarschriften ingediend.

3.5. Op 28 augustus 2014 verleent de deputatie een vergunning voor een termijn van twee jaar op proef. Er worden bijzondere vergunningsvoorwaarden opgelegd, onder meer:

“Uitvoeren van een geluidsstudie

Binnen een termijn van 18 maanden na het verlenen van de milieuvergunning dient door een erkend studiebureau in een geluidsstudie het geluidsniveau ten gevolge van de exploitatie van de inrichting getoetst aan de

geluidsnormen conform Vlarem II. Indien de geldende geluidsnormen overschreden worden dient de studie tevens vergezeld van een saneringsplan. Dit plan wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de LNE Afdeling Milieu-inspectie. De geluidsstudie wordt binnen de gestelde termijn ter kennisgeving voorgelegd aan de vergunningverlenende overheid, de LNE Afdelingen Milieuvergunningen en Milieu-inspectie en aan het college van burgemeester en schepenen”.

3.6. Enkele buurtbewoners, waaronder de eerste, derde en vierde verzoekende partij, en de tweede verzoekende partij, die eigenaar is van een perceel in de onmiddellijke nabijheid van de inrichting, dienen een bestuurlijk beroep in.

3.7. OVAM, de afdeling Gebieden en Projecten, de Vlaamse Milieumaatschappij en de deputatie verlenen advies.

De afdeling Milieuvergunningen (hierna: AMV) adviseert ongunstig, omdat “er geen garanties zijn dat de geluidshinder voor de omwonende tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt”.

De Gewestelijke Milieuvergunningscommissie (hierna: GMVC) adviseert ongunstig omdat “er geen garanties zijn dat de geluidshinder voor de omwonende tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt”.

3.8. Nadat de exploitant een akoestisch onderzoek heeft laten bezorgen, verleent de AMV een aanvullend advies dat nog steeds ongunstig is.

3.9. De exploitant bezorgt een repliek op dat aanvullend advies aan de GMVC die vervolgens ook een aanvullend advies verleent dat nog steeds ongunstig is:

“Overwegende dat op 27 november 2014 een ruimtelijk uitvoeringsplan ‘zonevreemde bedrijven’ definitief werd goedgekeurd; dat in dit plan het bedrijfsterrein als gebiedsaanduiding ‘bedrijvigheid’ krijgt; dat bijgevolg de woning niet gelegen is in woongebied, maar in woongebied op minder dan 500 m gelegen van gebieden voor ambachtelijke bedrijven en kleine en

middelgrote ondernemingen, van dienstverleningsgebieden of van ontginningsgebieden tijdens de ontginning; dat bijgevolg hier een richtwaarde overdag geldt van 50 dB(A); dat deze richtwaarde overschreden wordt in de huidige toestand, namelijk met 3,5 dB(A) (53,5 dB(A)); dat mits het nemen van de voorgestelde milderende maatregelen er een reductie kan worden bekomen van ongeveer 4 dB(A) tot 49,4 dB(A); dat indien de milderende maatregelen uitgevoerd worden er net voldaan kan worden aan de soepelere richtwaarde van titel II van het VLAREM;

Overwegende dat het echter onzeker is dat de maatregelen kunnen worden uitgevoerd gezien er volgens de geluidsdeskundige gesteld wordt dat er voorafgaand een onderzoek inzake veiligheid en stabiliteit moet worden uitgevoerd;

Overwegende dat met de uitgevoerde geluidsstudie niet akkoord gegaan kan worden, gelet op het feit dat er slechts 1 uur gemeten is; dat dit een te korte periode is om het geluid afkomstig van de inrichting in kaart te brengen; dat de studie ook geen metingen heeft uitgevoerd zonder bedrijfsactiviteiten (bedrijf stilleggen); dat die manier namelijk een beter zicht geeft op het geluid afkomstig van de inrichting;

Overwegende dat eveneens met de uitgevoerde geluidsstudie niet akkoord gegaan kan worden gezien de studie geen rekening houdt met de volledige inrichting; dat de 3 nieuwe percelen die worden toegevoegd niet worden meegenomen in de studie; dat het toevoegen van de 3 nieuwe percelen tot gevolg heeft dat de inrichting paalt aan het perceel van de noordoostelijk gelegen woning; dat de nieuwe in- en uitrit ook dichterbij deze woning (op ongeveer 35 m) is gelegen; dat er in het dossier gesteld wordt dat er 240 transportbewegingen per dag kunnen plaatsvinden; dat daarnaast het verplaatsen van containers, een parking van bedrijfsvoertuigen en wagens ook geluidshinder genereert;

Overwegende dat daarnaast er slechts één meetpunt genomen is in de nabijheid van de woningen; dat de woning die paalt aan de inrichting, door de toevoeging van de 3 percelen, niet is meegenomen; dat de exploitant een nota aan de gewestelijke milieuvergunningscommissie overmaakte op 3 maart 2015; dat hierin gesteld wordt de naastliggende woning nog nooit klacht heeft ingediend tegen het bedrijf; dat dit geen reden is om aan deze woning niet te meten;

Overwegende dat in de nota van 3 maart 2015 ook gesteld wordt dat er tussen de inrichting en deze dichtste woning een geluidsscherm van ongeveer 3 m hoogte en een groenscherm van 5 m breed werd geplaatst; dat volgens de nota dit moet volstaan om de geluidshinder voor deze woning op te vangen; dat echter de effectiviteit van het geluidsscherm onbekend is gezien dit ook niet meegenomen is in de studie;

Overwegende dat in de nota van 3 maart 2015 daarnaast ook wordt gesteld dat de beweerdte vrees voor bijkomende geluidshinder voor de naastliggende woning niet is bewezen; dat het bewijzen van aanvaardbaarheid van geluidshinder een taak is van de exploitant; dat dit ook de bedoeling was van de gevraagde geluidsstudie; dat de studie die hier voorligt hieraan niet voldoet;

Overwegende dat tot slot er nog opgemerkt moet worden dat tijdens het plaatsbezoek van een adviesverlener van de afdeling Milieuvergunningen op

8 december 2014 een geluidsstudie werd getoond, uitgevoerd door een andere milieudeskundige in de discipline geluid; dat bij een snelle doorneming van deze studie ter plaatse bleek dat men aan de dichtstbijzijnde woning (palend aan de inrichting) kon voldoen aan de geluidsnormen; dat in de studie echter rekening gehouden werd met een geluidsmuur van 6 m; dat er overschrijdingen waren ter hoogte van de woningen aan de overzijde van de Aalstersesteenweg;

Overwegende dat gelet op bovenstaande overwegingen de vergunning geweigerd moet worden gezien een proefvergunning niet kan worden toegestaan bij een aanvraag waar een stedenbouwkundige vergunning aan gekoppeld is en gezien de uitgevoerde geluidsstudie als onvoldoende wordt beschouwd waardoor er dus geen garanties zijn dat de geluidshinder tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt [...]”.

3.10. De minister verleent met de bestreden beslissing van 19 maart 2015 de vergunning voor een termijn van 20 jaar. De vergunningsvoorwaarde betreffende de uit te voeren geluidsstudie wordt gewijzigd, als volgt:

“Uitvoeren van een geluidsstudie

Binnen een termijn van 4 maanden na ondertekening van dit ministerieel besluit moet door een erkend deskundige in de discipline geluid een uitgebreide geluidsstudie worden uitgevoerd. Daarbij wordt het geluidsniveau ten gevolge van de exploitatie van de inrichting getoetst aan de geluidsnormen conform titel II van het VLAREM. De geluidsstudie bevat, indien de geldende geluidsnormen overschreden worden, eveneens een saneringsplan en maakt een gedetailleerde inschatting van de verwachte reductie van de voorgestelde milderende maatregelen. Dit plan wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de Afdeling Milieu-inspectie en ter kennisgeving van de vergunningverlenende overheid, de Afdeling Milieuvergunningen en het college van burgemeester en schepenen. De saneringsmaatregelen worden binnen een termijn van 14 maanden na uitvoering van de geluidsstudie uitgevoerd. Binnen een termijn van 3 maanden na de realisatie van de maatregelen wordt door een erkend deskundige in de discipline geluid een controlemeting uitgevoerd. De resultaten van deze studie worden ter goedkeuring voorgelegd aan de Afdeling Milieu-inspectie en ter kennisgeving van de vergunningverlenende overheid, de Afdeling Milieuvergunningen en het college van burgemeester en schepenen”.

De beslissing bevat volgende overwegingen:

“[...]

Overwegende dat de activiteiten van het bedrijf het opslaan en mechanisch verwerken van schroot (ferro en non-ferro) en het depollueren van autowrakken betreft;

Overwegende dat binnen een straal van 100 m rondom de perceelgrens ongeveer 17 woningen zijn; dat de dichtste woning is op het aanpalende perceel (noordoostelijk);

Overwegende dat de inrichting bestaat uit een loods met vooraan kantoren waarin de voertuigen worden gedepollueerd (zuidwestelijk); dat langs deze loods de schrootverwerking en opslag van schroot plaatsvindt; dat de ruimte waar de schrootverwerking plaatsvindt, ommuurd is door keermuren;

Overwegende dat met onderhavige aanvraag de exploitant geen uitbreiding wenst van zijn huidige verwerkingsactiviteiten; dat er 3 nieuwe aanpalende percelen worden toegevoegd aan de inrichting; dat op deze percelen een loods gebouwd (achteraan) zal worden waarin een deel van de afvalstoffen (AEEA en loodaccu's) worden opgeslagen; dat het gaat om een verplaatsing van afvalstoffen; dat er geen bijkomende opslag zal zijn van afvalstoffen; dat naast de nieuwe loods, op de nieuwe percelen een nieuwe weegbrug, stalplaats voor containers en bedrijfsvoertuigen en parking voor klanten en een nieuwe uitrit wordt voorzien; dat er nog enkele regularisaties worden aangevraagd inzake motoren en machines en dat het bedrijfsafvalwater wordt aangepast gelet op de vergroting van het terrein;

[...]

Overwegende dat in de studie de volgende maatregelen worden voorgesteld ter reductie van het geluid; in lengte en hoogte uitbreiden van de keermuur tegenover het kantoorgebouw, het dichtleggen van het dak van de akoestische omkasting van de transformator en het optrekken van de keermuur aan de kant van de straat; dat het uitvoeren van deze maatregelen een reductie van ongeveer 4 dB(A) zou betekenen; dat er wordt gesteld dat de maatregelen eerst nog moeten worden onderzocht op stabiliteit en veiligheid;

Overwegende dat op 27 november 2014 een ruimtelijk uitvoeringsplan 'zonevrije bedrijven' definitief werd goedgekeurd; dat in dit plan het bedrijfsterrein als gebiedsaanduiding 'bedrijvigheid' krijgt; dat bijgevolg voor bovenvermelde woning, volgens bijlage 4.5.4 van titel II van het VLAREM niet getoetst moet worden aan de richtwaarde voor geluid voor woongebied, maar aan de richtwaarde voor woongebied op minder dan 500 m gelegen van gebieden voor ambachtelijke bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen, van dienstverleningsgebieden of van ontginningsgebieden tijdens de ontginning; dat bijgevolg hier een richtwaarde overdag geldt van 50 dB(A); dat deze richtwaarde overschreden wordt in de huidige toestand, namelijk met 3,5 dB(A) (53,5 dB(A)); dat mits het nemen van de voorgestelde milderende maatregelen er een reductie kan worden bekomen van ongeveer 4 dB(A) tot 49,4 dB(A); dat indien de milderende maatregelen uitgevoerd worden, er net voldaan kan worden aan de van toepassing zijnde richtwaarde van titel II van het VLAREM;

Overwegende dat evenwel moet worden opgemerkt dat de uitgevoerde geluidsstudie slechts beperkt was tot het meten gedurende 1 uur; dat dit een te korte periode is om het geluid afkomstig van de inrichting in kaart te brengen; dat de studie ook geen metingen heeft uitgevoerd zonder bedrijfsactiviteiten (bedrijf stilleggen); dat die manier namelijk een beter zicht geeft op het geluid afkomstig van de inrichting; dat de studie bovendien geen rekening houdt met de volledige inrichting; dat de 3 nieuwe percelen die worden toegevoegd, niet

worden meegenomen in de studie; dat het toevoegen van de 3 nieuwe percelen tot gevolg heeft dat de inrichting paalt aan het perceel van de noordoostelijk gelegen woning; dat de nieuwe in- en uitrit ook dicht bij deze woning (op ongeveer 35 m) is gelegen; dat er in het dossier gesteld wordt dat er 240 transportbewegingen per dag kunnen plaatsvinden; dat daarnaast het verplaatsen van containers, een parking van bedrijfsvoertuigen en wagens ook geluidshinder genereert; dat daarnaast er slechts één meetpunt genomen is in de nabijheid van de woningen; dat de woning die paalt aan de inrichting, door de toevoeging van de 3 percelen, niet is meegenomen; dat de exploitant een nota aan de gewestelijke milieuvergunningscommissie overmaakte op 3 maart 2015; dat hierin gesteld wordt de naastliggende woning nog nooit klacht heeft ingediend tegen het bedrijf; dat dit geen reden is om aan deze woning niet te meten;

Overwegende dat bijgevolg de bijzondere voorwaarde uit het bestreden besluit in verband met het uitvoeren van een uitgebreide geluidsstudie moet worden bevestigd; dat deze studie eveneens de effecten van de milderende maatregelen in kaart moet brengen; dat de duur waarbinnen deze geluidsstudie moet worden uitgevoerd, wordt ingekort naar 4 maanden vanaf de datum van ondertekening van dit ministerieel besluit; dat de noodzakelijke milderende maatregelen moeten worden uitgevoerd binnen een termijn van 14 maanden na uitvoering van de geluidsstudie; dat het aangewezen lijkt om een controlemeting uit te voeren binnen een termijn van 3 maanden na realisatie van de milderende maatregelen; dat dit bijkomend als bijzondere voorwaarde wordt opgelegd;

Overwegende dat de inrichting volgens het gewestplan deels is gelegen in woongebied met landelijk karakter (eerste 50m) en deels in landschappelijk waardevol agrarisch gebied;

Overwegende dat op 27 november 2014 een ruimtelijk uitvoeringsplan ‘zonevreemde bedrijven’ definitief werd goedgekeurd door het college van burgemeester en schepenen; dat het bedrijf gelegen is in een zone voor bedrijfsgebouwen en een zone voor bedrijfsgebonden buitenruimte volgens dit ruimtelijk uitvoeringsplan; dat de zone voor bedrijfsgebouwen bestemd is voor de inrichting van een industrieel bedrijf gericht op de verwerking van materialen zoals schroot en autowrakken en het voorzien van de nodige bedrijfsaccommodatie zoals administratieve ruimten, materiaalopslag, het stallen van voertuigen in open lucht, toegangen, interne wegenis en laad- en loskade in functie van de bedrijfsactiviteiten; dat de zone voor bedrijfsgebonden buitenruimte bestemd is voor buitenopslag van materialen en het stallen van voertuigen in open lucht, toegangen, interne wegenis en laad- en loskades in functie van de bedrijfsactiviteiten;

Overwegende dat de aangevraagde inrichting verenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordening;

Overwegende dat de hinder en de effecten op mens en milieu en de risico's voor de externe veiligheid, veroorzaakt door de aangevraagde inrichting, tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt [...]

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste en derde middel

Standpunten van de partijen

4. In een eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen:

“doordat de verwerende partij met het betreden besluit de milieuvergunning verleend voor een maximale termijn van 20 jaar,

terwijl in het kader van de administratieve beroepsprocedure, het Departement LNE, Afdeling Milieuvergunningen (tot twee keer toe) én de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie (tot twee keer toe) ongunstige adviezen hebben uitgebracht,

en terwijl de verwerende partij weliswaar niet noodzakelijk tot een eenzelfde negatieve beoordeling als de adviesverlenende instanties moet komen, maar de motivering in dat geval des te concreter en preciezer dient te zijn, en de overheid in een dergelijk geval duidelijk moet maken waarom zij van oordeel is de argumenten waarop de adviesverlenende instanties steunen, niet te kunnen/moeten volgen [...]

zodat een loutere verwijzing in het bestreden besluit naar ongunstige adviezen geen uitdrukkelijke motivering uitmaakt en aldus het bestreden besluit de toets van de uitdrukkelijke motivering(splicht), vooropgesteld in artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, niet doorstaat”.

5. Zij voeren in een derde middel de schending aan van artikel 20, vierde lid, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna: milieuvergunningsdecreet) juncto artikel 30bis, § 1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna: Vlarem I):

“doordat uit het bestreden besluit blijkt dat enerzijds op heden sprake is van een substantiële geluidsnormoverschrijding, terwijl anderzijds tal van onzekerheden en twijfels tot uiting komen nopens de vraag of in de toekomst al dan niet zal kunnen worden voldaan aan de Vlarem-geluidsnormen, aangezien:

- de in de geluidsstudie (1409-1423/AO - 24 februari 2015) voorgestelde ‘milderende (akoestische) maatregelen’, die voor een reductie van ‘ongeveer’ 4 dB(A) moeten zorgen, eerst nog dienen te worden onderzocht op ‘stabiliteit’ en ‘veiligheid’ en onderworpen zijn aan een stedenbouwkundige vergunningsplicht, zodat het allesbehalve zeker is dat de voorgestelde maatregelen uitvoerbaar zijn;
- de uitgevoerde geluidsstudie beperkt was tot het meten gedurende 1 uur (en wat geen representatief beeld kan geven van de bedrijfsactiviteiten);
- naar aanleiding van de geluidsstudie geen metingen werden uitgevoerd zónder bedrijfsactiviteiten zodat de specifieke bijdrage van het bedrijf (aan de totale geluidsdruk) niet gekend is;
- de geluidsstudie geen rekening houdt met de volledige inrichting (o.a. 240 transportbewegingen per dag);
- de 3 nieuwe percelen die worden toegevoegd, niet worden meegenomen in de geluidsstudie (het verplaatsen van containers, een parking voor bedrijfsvoertuigen en wagens genereert nochtans ook geluidshinder);
- er slechts één meetpunt is opgenomen in de nabijheid van de woningen,

en desalniettemin de milieuvergunning wordt verleend voor een maximale termijn van 20 jaar, met als bijzondere voorwaarde dat een ‘uitgebreide geluidsstudie’, moet worden uitgevoerd,

terwijl wanneer in de motivering van een vergunningsbesluit met betrekking tot de milieu-effecten (c.q. de geluidsdruk die de betrokken inrichting veroorzaakt) gewag wordt gemaakt van onzekerheden en twijfels, het niet opgaat om de vergunning te verlenen voor de maximaal toegelaten termijn van 20 jaar in de redenering dat deze onzekerheden kunnen geredimeerd worden door het opleggen van bijzondere voorwaarden,

en terwijl de mogelijkheid die artikel 20, vierde lid Milieuvergunningsdecreet biedt om bijzondere voorwaarden op te leggen, in wezen niet ingesteld is om tegemoet te komen aan de onzekerheden die een vergunningsdossier inroept, laat staan om de leemten van een onvolledige of vage vergunningsaanvraag in extremis op te vullen [...],

zodat het bestreden besluit artikel 20, vierde lid Milieuvergunningsdecreet miskent,

en terwijl artikel 30bis, §1, eerste lid Vlarem I bepaalt dat een vergunning kan worden verleend wanneer deze voorwaarden bevat welke garanderen dat de inrichting voldoet aan de eisen die door dit reglement en titel II van Vlarem zijn gesteld en dat de vergunning wordt geweigerd wanneer die niet het geval is,

en terwijl de vergunningverlenende overheid, geplaatst voor een ernstige onzekerheid aangaande de mogelijkheid tot naleving van de toepasselijke milieunormen (in casu de Vlarem-geluidsnormen), niet kan volstaan met het opleggen, als bijzondere vergunningsvoorwaarde, van maatregelen waarvan niet met zekerheid vaststaat dat zij effectief zullen remediëren aan de vastgestelde normoverschrijdingen,

en terwijl uit de gegevens van het dossier (zie in het bijzonder de adviezen die werden uitgebracht door het Departement LNE en de GMVC (zie stukken 10-13)) blijkt dat de verwerende partij op het ogenblik van het verlenen van de bestreden milieuvergunning, niet beschikte over concrete en afdoende garanties om de hinder afkomstig van de kwestieuze activiteiten binnen de perken van het aanvaardbare te houden, en wat precies wordt bevestigd door het feit dat de verwerende partij een bijzondere vergunningsvoorwaarde heeft opgelegd die de exploitant verplicht om middels een nog uit te voeren ‘uitgebreide geluidsstudie’, akoestische normconformiteit aan te tonen [...],

zodat de verwerende partij de gevraagde milieuvergunning niet kón verlenen zonder artikel 30bis, §1, eerste lid Vlarem I te schenden”.

6. De verwerende partij antwoordt “dat de uiteenzetting van het eerste middel vaag is en dat nergens in concreto wordt aangegeven op welke wijze de in het middel aangehaalde bepalingen worden geschonden. Meer in het bijzonder wordt in het verzoekschrift niet in concreto aangegeven in welk opzicht de motivering van de bestreden beslissing niet afdoende of strijdig zou zijn met de adviesverlening van het departement LNE en/of de gewestelijke milieuvergunningscommissie. Het komt niet aan de verwerende of de tussenkomende partijen toe om het middel op dit punt verder uit te werken. Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het eerste middel onontvankelijk is. Ten overvloede, in louter ondergeschikte orde, merkt de verwerende partij op dat in de bestreden beslissing op uitvoerige wijze wordt uiteengezet waarom de milieuvergunning kan worden afgeleverd, en dit met respect voor de verleende adviezen”.

De verwerende partij antwoordt wat betreft het derde middel dat artikel 20, vierde lid, van het milieuvergunningsdecreet handelt over de door de Vlaamse regering vast te stellen algemene en sectorale milieuvoorwaarden, niet over bijzondere vergunningsvoorwaarden die kunnen worden opgelegd door de vergunningverlenende overheid. Wat betreft de aangevoerde schending van artikel 30bis, § 1, van Vlarem I, antwoordt ze dat “de verzoekende partijen een schending aan[voeren] van deze algemene bepaling, maar zetten [zij] niet in concreto uiteen aan welke eisen van Vlarem I of Vlarem II de inrichting niet zou voldoen. Nochtans is een koppeling aan deze ‘eisen’ noodzakelijk om het middel een concrete juridische grondslag te geven. Het komt niet toe aan de verwerende of

de tussenkomende partijen om het middel verder uit te werken”. Vervolgens merkt ze nog op:

“Ten overvloede, in louter ondergeschikte orde [...] dat de aanvrager middels het akoestisch onderzoek - toegevoegd aan de aanvraag in februari 2015 - de volgende milderende maatregelen heeft toegevoegd aan de aanvraag [...]:

- o Uitbreiding van de keerwand langsheen de toegang naast de pletschaar over een lengte van ca. 37m en tot een hoogte van 4,80m;
- o Dichtleggen van de dakopening van de omkasting met akoestische panelen, gelijkaardig aan de bestaande akoestische panelen, over de oppervlakte van ca. 4m x 11m van de kast;
- o Optrekken van de bestaande betonwand van 6m hoog langs de kant van de straat tot een hoogte van 7,20m.

De bestreden beslissing merkt op bladzijde 10 op dat, indien de voormelde milderende maatregelen uitgevoerd worden, er net voldaan kan worden aan de opgelegde richtwaarden. Vervolgens wordt in de bestreden beslissing opgemerkt dat de uitgevoerde geluidsstudie enkele gebreken vertoont en dat het daarom aangewezen is een bijzondere milieuvoorwaarde op te nemen in de milieuvergunning die het uitvoeren van een uitgebreide geluidsstudie oplegt die de milderende maatregelen in kaart moet brengen.

Met andere woorden, de opgelegde voorwaarde is niet meer dan een bijkomende garantie voor een goede controle op de naleving van de richtwaarden die zijn vastgesteld in Vlarem. [...]

Een degelijke voorwaarde is geenszins onwettig”.

7. De tussenkomende partij antwoordt dat het eerste middel onontvankelijk is “om reden dat het onduidelijk geformuleerd is wat betreft de omschrijving van de wijze waarop de thans bestreden beslissing de in dit middel aangehaalde bepalingen zou schenden. De verzoekende partijen wijden immers in de algemene toelichting van het middel een zeer summiere uiteenzetting aan de draagwijdte van de ingeroepen en door hen geschonden geachte bepalingen. In plaats van de bestreden beslissing te toetsen aan de in het middel aangehaalde bepalingen en aan de hierbij horende rechtspraak van uw Raad, bouwen de verzoeker zijn middel verder op vanuit de invalshoek dat de bestreden beslissing louter zou verwijzen naar de adviezen die ongunstig zijn. Een en ander spoort echter niet met de feiten. Op welke wijze de verzoekers de motiveringsplicht geschonden [achten], wordt niet aangehaald. [...] Minstens mist het middel feitelijke grondslag. De verzoekers kunnen niet worden bijgetreden waar zij stellen

dat de bestreden beslissing louter zou verwijzen naar de ongunstige adviezen. De bestreden beslissing bevat een geheel eigen redengeving, die op geen enkele wijze ontmoet wordt door de verzoekers. Deze motivering wordt voor de goede orde onderstaand hernomen, en kan alleszins niet worden beschouwd als een loutere verwijzing naar de ongunstige adviezen. [...] De hiervoor weergegeven motivering wordt op geen enkele wijze ontmoet door de verzoekers in de uiteenzetting van hun middel [...].”

Wat betreft het derde middel stelt de tussenkomenende partij dat de verzoekende partijen “geen enkele aandacht [besteden] aan de maatregel van het dichtleggen van de geluidsarme omkasting [...] waarvan de uitvoering geen enkele onzekerheid met zich meebrengt en/of voorwerp is van de stedenbouwkundige vergunningsplicht, dat er “geen enkele onzekerheid [is] omtrent de mogelijkheid tot het verhogen van de keermuur” die “niet onder de stedenbouwkundige vergunningsplicht” valt vermits “deze vrijgesteld [blijkt] te zijn van voorafgaande stedenbouwkundige vergunning”. Zij antwoordt nog dat door de ligging van de inrichting in het voormelde gemeentelijk RUP “de richtwaarde aan dewelke de meetresultaten moeten worden getoetst niet deze van woongebied zijn, maar deze van woongebied gelegen op minder dan 500m van gebieden voor ambachtelijke bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen, dienstverleningsgebieden of van ontginningsgebieden tijdens de ontginning” en dat de verzoekende partijen daarmee “geen enkele rekening” houden. Voorts bewijzen de verzoekende partijen niet “dat er sprake zou zijn van manifeste overschrijdingen van de geluidsnormen en/of van onzekerheden omtrent de uitvoering van de opgelegde vergunningsvoorwaarden” en kan het opleggen van een controlemeting “niet worden beschouwd als een kennelijk onredelijke beoordeling of als een onzorgvuldigheid.

8. De verzoekende partijen wederantwoorden dat in het verzoekschrift wel degelijk wordt aangegeven waarin de aangevoerde schending bestaat, dat wat duidelijk is geen verdere uitleg behoeft, en dat in de bestreden

beslissing geenszins wordt aangegeven waarom de argumenten van de adviezen niet kunnen of moeten worden gevolgd.

Zij wijzen erop dat ze in het verzoekschrift per vergissing de schending van het vierde lid van artikel 20 van het milieuvergunningsdecreet hebben aangevoerd, maar dat uit de uiteenzetting van het derde middel zonder meer duidelijk is dat het zesde lid van dat artikel werd bedoeld. Uit de uiteenzetting van het middel in het verzoekschrift blijkt ook zonder meer duidelijk dat de geluidsnormen van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna: Vlarem II) de eisen zijn waaraan de inrichting moet voldoen en waarvan de naleving onvoldoende is gewaarborgd door de bestreden beslissing.

9. De verwerende partij herhaalt in de laatste memorie dat het eerste middel onduidelijk en daarom onontvankelijk is en dat het derde middel juridische grondslag mist. Zij stelt nog dat uit de overwegingen van het bestreden besluit blijkt “dat de opgelegde voorwaarde niet meer is dan een bijkomende garantie voor een goede controle op de naleving van de richtwaarden die zijn vastgesteld in Vlarem”. Met betrekking tot de ambtshalve opmerking in het auditorsverslag stelt zij dat de vergunningverlenende overheid niet gebonden is door de kwalificatie van de vergunningsaanvraag door de aanvrager en dat het te dezen “een gewone milieuvergunningsaanvraag [betrof] die conform artikel 30, § 2 Vlarem I kan worden verleend voor een termijn van twintig jaar”.

10. De tussenkomende partij stelt in de laatste memorie dat de uiteenzetting van de verzoekende partijen in het eerste middel “louter gefixeerd [is] op de beweerde tegenstrijdigheid van de bestreden beslissing met de adviezen”, dat de bestreden beslissing wel motieven bevat “waarom de adviezen niet worden gevolgd”, en dat het niet aan de partijen of het auditoraat “toe[komt] om het middel zoals opgeworpen door de verzoekers verder uit te werken of aan te vullen”. De rechtzetting door de verzoekende partijen in de memorie van wederantwoord dat zij niet de schending van het vierde lid maar van het zesde lid

van artikel 20 van het milieuvergunningsdecreet aanvoeren komt neer op een nieuw en laattijdig middel. Met betrekking tot de ambtshalve opmerking in het auditoraatsverslag stelt zij dat niet wordt aangegeven op welke wijze de bestreden beslissing artikel 27 van het milieuvergunningsdecreet zou schenden “of welke bepaling van het destijds geldende Vlarem I [...] zou worden miskend door de verwerende partij”.

Beoordeling

11. Luidens het te dezen toepasselijke artikel 2, 4° van het milieuvergunningsdecreet is “veranderen van een inrichting” het wijzigen, uitbreiden of toevoegen van/aan de vergunde inrichting.

Overeenkomstig het te dezen toepasselijke artikel 27 van het milieuvergunningsdecreet moet voor de verandering van een vergunde inrichting een vergunning worden aangevraagd.

Luidens het te dezen toepasselijke artikel 30, § 5, Vlarem I wordt de vergunning voor de verandering van een inrichting verleend voor een bepaalde duur waarvan de einddatum, deze van de lopende vergunning niet mag overschrijden.

12. De bestreden beslissing herkwaliceert de vergunningsaanvraag niet maar verleent aan de tussenkomende partij een milieuvergunning “voor het veranderen van een schroothandel [...] omvattende [...] wijziging [...] uitbreiding [...] toevoeging [...]” van de bij besluit van 9 augustus 2007 van de deputatie voor een termijn van 20 jaar vergunde inrichting van de tussenkomende partij.

De bestreden vergunning wordt verleend voor een termijn van 20 jaar “vanaf de datum van het ministerieel besluit” en derhalve tot 19 maart 2035.

Het bestreden besluit schendt zodoende het te dezen toepasselijke artikel 30, § 5, Vlarem I aangezien de geldingsduur ervan de einddatum van de lopende milieuvergunning, 9 augustus 2027, overschrijdt.

13. Anders dan de verwerende en tussenkomende partij willen doen aannemen, zetten de verzoekende partijen de in het eerste middel aangevoerde schending concreet en begrijpbaar uiteen. De aanduiding in het verzoekschrift van het geschonden geachte vierde in plaats van zesde lid van het te dezen toepasselijke artikel 20 van het milieuvergunningsdecreet is een louter materiële misslag die de verwerende en de tussenkomende partij niet kon beletten om de reële draagwijdte van de aangevoerde schending te begrijpen vermits de verzoekende partijen in verband met die schending in de uiteenzetting van het derde middel hebben verduidelijkt dat deze bepaling aan de milieuvergunningverlenende overheid de mogelijkheid biedt om bijzondere voorwaarden op te leggen en dat de verwerende partij te dezen niet kon volstaan “met het opleggen, als bijzondere vergunningsvoorwaarde, van maatregelen waarvan niet met zekerheid vaststaat dat zij effectief zullen remediëren aan de vastgestelde normoverschrijdingen”. Het eerste en derde middel zijn ontvankelijk.

14. Artikel 30bis, § 1, eerste lid, van Vlarem I bepaalt dat een vergunning kan worden verleend wanneer deze voorwaarden bevat welke garanderen dat de inrichting voldoet aan de eisen die door dit reglement en titel II van Vlarem zijn gesteld en dat de vergunning wordt geweigerd wanneer dat niet het geval is.

Deze bepaling verwoordt een fundamentele doelstelling van de milieuvergunningsplicht, met name de plicht die op de bevoegde overheid rust om na te gaan of de aan de vergunningsplicht onderworpen activiteiten, die in principe verboden zijn, kunnen plaatsvinden in omstandigheden die vanuit oogpunt van de bescherming van de mens en het leefmilieu aanvaardbaar of toelaatbaar zijn.

Wanneer een vergunningsaanvraag niet aan de geldende normen voldoet, mag de vergunningverlenende overheid er niet zonder meer van uitgaan dat tijdens de exploitatie wel aan de normen zal kunnen worden voldaan. Om te voldoen aan de doelstelling van artikel 30bis van Vlarem I, die preventief van aard is, volstaat het ook niet dat de exploitant hoe dan ook de geldende geluidsnormen zal dienen na te leven omdat het bestreden besluit niet toelaat daarvan af te wijken.

Voormelde rechtsplicht bestaat op het ogenblik dat de vergunningverlenende overheid uitspraak doet over de vergunningsaanvraag die haar ter beoordeling is voorgelegd. Daaruit volgt dat de vergunningverlenende overheid, geplaatst voor een onzekerheid omtrent de mogelijkheid tot naleving van de toepasselijke milieunormen, niet kan volstaan met het opleggen, als bijzondere vergunningsvoorwaarde, van maatregelen waarvan niet vaststaat dat zij effectief zullen remediëren aan de vastgestelde normoverschrijdingen.

15. Uit de gegevens van de zaak komt met betrekking tot de beoordeling van de naleving van de geluidsnormen door de na verandering vergunde inrichting van de tussenkomende partij, het volgende naar voor:

- in de in eerste aanleg verleende milieuvergunning werd als bijzondere voorwaarde opgelegd dat binnen een termijn van achttien maanden door een erkend studiebureau het geluidsniveau van de exploitatie moest worden getoetst aan de geluidsnormen van Vlarem II, en dat indien de normen zouden worden overschreden er een saneringsplan moest worden opgemaakt;
- bij de behandeling van het bestuurlijk beroep adviseerden de AMV en de GMVC om de vergunning te weigeren, omdat er onvoldoende garanties waren dat de geluidshinder kon worden beperkt tot een aanvaardbaar niveau;
- nadat deze adviezen werden verleend, heeft de tussenkomende partij een akoestisch onderzoek bezorgd, dat uitdrukkelijk was bedoeld om te voldoen aan de door de deputatie opgelegde voorwaarde;
- de AMV heeft deze studie beoordeeld in een aanvullend advies, als volgt :

“Overwegende dat uit de geluidsstudie [...] blijkt dat de richtwaarden in VLAREM niet gerespecteerd worden, ook niet na het nemen van maatregelen:

dat de richtwaarde na het nemen van maatregelen nog steeds met 4,5 dB(A) overschreden zal worden; dat daarnaast de te nemen maatregelen onderworpen moeten worden aan een stedenbouwkundige vergunning en er ook nog een onderzoek inzake veiligheid en stabiliteit moet gebeuren, waardoor het dus nog niet zeker is dat de maatregelen uitvoerbaar zijn;

Overwegende dat daarnaast ook nog moet worden opgemerkt dat de studie geen rekening houdt met de 3 nieuwe percelen die worden toegevoegd en de geluidsactiviteiten die op deze percelen gebeuren, zijnde het verplaatsen van containers en parking; dat door de 3 nieuwe percelen de inrichting paalt aan een woning; dat deze woning niet werd meegenomen in de studie;

Overwegende dat gelet op bovenstaande overwegingen de vergunning dus geweigerd moet worden gezien de geluidshinder niet tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt [...].

- de tussenkomen partij heeft daarop een repliek bezorgd, waarna de GMVC in een aanvullend omstandig advies besloot dat “er dus geen garanties zijn dat de geluidshinder tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt.

16. De verwerende partij komt in de bestreden beslissing niet verder dan een opsomming van nagenoeg dezelfde tekortkomingen van het akoestisch onderzoek als deze verwoord in het voormelde advies, en de niet toegelichte conclusie “dat bijgevolg de bijzondere voorwaarde uit het bestreden besluit in verband met het uitvoeren van een uitgebreide geluidsstudie moet worden bevestigd; dat deze studie eveneens de effecten van de milderende maatregelen in kaart moet brengen”. De verwerende partij geeft aldus te kennen dat het akoestisch onderzoek van de tussenkomen partij niet voldoet. Nergens in de bestreden beslissing wordt echter aangegeven waarom de verwerende partij, anders dan de GMVC, meent dat er desondanks toch voldoende waarborgen bestaan dat de exploitatie zal voldoen aan de geluidsnormen, wat overeenkomstig artikel 30bis, § 1, eerste lid, van Vlarem I vereist is om de vergunning te kunnen verlenen. De beslissing schendt daardoor de formelemotiveringsplicht.

17. De bestreden beslissing gaat er hoe dan ook uitdrukkelijk van uit dat milderende maatregelen noodzakelijk zijn om te kunnen voldoen aan de geluidsnormen:

“[...] dat mits het nemen van de voorgestelde milderende maatregelen er een reductie kan worden bekomen van ongeveer 4 dB(A) tot 49,4 dB(A); dat indien de milderende maatregelen uitgevoerd worden, er net voldaan kan worden aan de van toepassing zijnde richtwaarde van titel II van het VLAREM [...]”.

Aangezien er echter nog een studie moet worden gemaakt, om aan de vastgestelde tekortkomingen van de reeds voorgelegde studie te verhelpen en om de effectiviteit van de voorgestelde milderende maatregelen te beoordelen, spreekt de bestreden beslissing zelf tegen dat er reeds voldoende waarborgen voorhanden zijn om de vergunning te kunnen verlenen, en dat de studie nog slechts een controlemeting zou betreffen.

18. Het eerste en derde middel samengenomen zijn gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 19 maart 2015 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 28 augustus 2014, houdende het verlenen van de milieuvergunning op proef aan de BVBA Van Den Broeck - De Sutter voor het veranderen van een schroothandel, gelegen aan de Aalstersesteenweg 364 te Ninove, deels gegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt gewijzigd.

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

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 800 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, verschuldigd aan de verzoekende partijen.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

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

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

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys