

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 222.676 van 28 februari 2013

in de zaak A. 203.406/VII-38.385.

In zake :

1. Steve VAN DE VEIRE
2. Ruth VAN DEN DRIESSCHE
3. Peter VERDEE
4. Veerle DICKX
5. Eddy CARETTE
6. Veerle HERST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter De Smedt en Arne Magnus
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de NV METSO MINERALS BELUX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dominique Devos
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 106
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 januari 2012, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur

en Cultuur van 18 november 2011 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 27 januari 2011, houdende het verlenen aan de NV Metso Minerals Belux van een milieuvergunning voor het verder exploiteren na verandering door uitbreiding van een rubberverwerkend bedrijf, gelegen aan de Rabotstraat 113 te Evergem, deels gegrond worden verklaard en de bijzondere milieuvoorwaarden van de verleende vergunning worden gewijzigd en aangevuld.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend 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 17 april 2012. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 januari 2013.

Kamervoorzitter Luc Hellin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Peter De Smedt, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Tine Strubbe, die loco advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Dominique Devos, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur 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 sinds 2001 een rubberverwerkend bedrijf te Evergem, in een industriegebied.

In de loop der jaren worden aan de tussenkomende partij verscheidene bestuurlijke maatregelen opgelegd als gevolg van de hinder die in het nabije woongebied wordt ondervonden, meer bepaald hinder door geluid en trillingen, veroorzaakt door het gebruik van walsmachines.

3.2. Op 31 augustus 2010 dient de tussenkomende partij een milieuvergunningsaanvraag in voor het verder exploiteren en veranderen van de inrichting.

3.3. Op 27 januari 2011 verleent de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen de gevraagde milieuvergunning. Zij legt hierbij onder meer de volgende bijzondere milieuvoorwaarden op :

"21. Werktijden

In tegenstelling tot de mogelijke beperking van de exploitatie-uren in de sectorale voorwaarden mag de vulkanisatie-afdeling 24 uur op 24 uur worden geëxploiteerd. Voor de andere afdelingen worden de exploitatie-uren beperkt van 6:00 tot 22:00 uur.

(...)

25. Uitvoeren van een geluids- en trillingsstudie en hinderbeperkende maatregelen

- a) Na het bekomen van de milieuvergunning wordt onderzoek gedaan om te komen tot doeltreffende maatregelen tegen hinder door laagfrequent geluid en wordt i.f.v. een onderzoek naar de oorzaak

van de bonken, in de werkplaatsen gedurende minimum één maand een registratietoestel geplaatst. Binnen een periode van 3 maanden na het bekomen van de milieuvergunning worden betreffende meetverslagen voorgelegd aan de vergunningverlenende overheid, LNE Afdelingen Milieuvergunningen en Milieu-inspectie en aan het College van Burgemeester en Schepenen van de gemeente Evergem. Tegen ten laatste 30 juni 2011 zijn de saneringsmaatregelen ter voorkoming van trillingshinder uitgevoerd. Ingeval de oorzaak van de bonken geregistreerd wordt bij het bedrijf Metso worden de noodzakelijke aanpassingen ter voorkoming van de bonken eveneens uitgevoerd tegen gestelde termijn, 30 juni 2011.

- b) Metingen uitgevoerd door een erkend geluids- en trillingsdeskundige moeten aantonen dat voldaan wordt aan de geldende normen voor laagfrequent geluid, geluid en trillingen. Betreffende meetresultaten moeten ingediend worden bij de vergunningverlenende overheid en het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Evergem tegen ten laatste 30 juni 2011.
- c) Indien er geen toereikende saneringsmaatregelen kunnen genomen worden om te voldoen aan de geldende normen voor laagfrequent geluid, geluid en trillingen, moet de volledige verplaatsing van de installatie (kalenderafdeling), die verantwoordelijk is voor de trillingshinder, voorzien worden, op voldoende afstand van de bewonersbuurt en op een volledig van de ondergrond gescheiden fundering".

3.4. De exploitant stelt tegen die beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen administratief beroep in. Dit beroep wordt uitdrukkelijk beperkt tot de twee voormelde bijzondere vergunningsvoorwaarden.

Vooreerst verzoekt de exploitant om voorwaarde 21 te wijzigen in die zin dat er continu mag worden geëxploiteerd, met uitzondering van de walsafdeling die slechts mag worden uitgebaat van 6 tot 22 uur.

Met betrekking tot voorwaarde 25 meent de exploitant dat omwille van de complexiteit en bijzondere omstandigheden waarop hij geen vat heeft het niet aangewezen is om strikte termijnen op te leggen. Omwille van die complexiteit en het ontbreken van wettelijke normen is het volgens de exploitant ook voorbarig om er reeds van uit te gaan dat de walsen zullen moeten worden

verplaatst. De exploitant stelt daarom voor om voorwaarde 25 te vervangen als volgt :

"25. Uitvoeren van een geluids- en trillingsstudie en hinderbeperkende maatregelen

'Na het definitief bekomen van de milieuvergunning wordt onderzoek gedaan om te komen tot maatregelen tegen hinder door laagfrequent geluid en wordt i.f.v. een onderzoek naar de oorzaak van de bonken in de werkplaatsen, gedurende een periode, te bepalen in overleg met de erkend deskundige, een registratietoestel geplaatst op een door de deskundige te bepalen plaats. Binnen een periode van 6 maanden na het definitief bekomen van de milieuvergunning worden de betreffende meetverslagen voorgelegd aan de vergunningverlenende overheid, LNE afdeling Milieuvergunningen, LNE afdeling Milieu-Inspectie en de gemeente Evergem.

Eventuele maatregelen voorgesteld door de deskundige erkend in de discipline geluid en trillingen worden, rekening houdende met het BBT-principe, door de exploitant uitgevoerd".

3.5. Ook de gemeente Evergem stelt administratief beroep in tegen de beslissing van de deputatie. Zij voert aan dat te weinig rekening is gehouden met het advies van het college van burgemeester en schepenen om op kortere termijn maatregelen op te leggen.

3.6. In het kader van de beroepsprocedure worden de nodige adviezen verleend.

3.7. Op 18 november 2011 verklaart de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur de ingestelde beroepen deels gegrond en bevestigt zij de door de deputatie verleende vergunning, behoudens de volgende wijzigingen :

"1° Artikel 3, §3 Bijzondere milieuvoorwaarden, puntje '21. Werktijden' wordt geschrapt en vervangen door:

'21. Werktijden

Er mag 24 uur op 24 uur worden geëxploiteerd, met uitzondering van het gebruik van de grote Agilawals waarvoor de exploitatie-uren beperkt worden tussen 7u en 19u en van het gebruik van de andere walsen (de kleine Agilawals en Berstoffwals) waarvoor de exploitatie-uren beperkt worden van 6.00 tot 22.00 uur.'

2° Artikel 3, §3 Bijzondere milieuvoorwaarden, 'puntje 25. Uitvoeren van een geluids- en trillingsstudie en hinderbeperkende maatregelen' wordt geschrapt en vervangen door:

'25. Uitvoeren van een geluids- en trillingsstudie en hinderbeperkende maatregelen

Na het definitief bekomen van de milieuvergunning wordt onderzoek gedaan om te komen tot maatregelen tegen hinder door laagfrequent geluid en wordt i.f.v. een onderzoek naar de oorzaak van de bonken in de werkplaatsen, gedurende een periode te bepalen in overleg met de erkend deskundige, een registratietoestel geplaatst op een door de deskundige te bepalen plaats. Voor 1 januari 2012 worden de betreffende meetverslagen ter evaluatie voorgelegd aan de afdeling Milieu-Inspectie en ter kennisgeving aan de vergunningverlenende overheid, het College van Burgemeester en Schepenen van de gemeente Evergem en de afdeling Milieuvergunningen. In dit meetverslag wordt door de erkend deskundige een realistische termijn voorgesteld waarbinnen de eventuele saneringsmaatregelen moeten worden uitgevoerd. De erkend deskundige stelt ook een realistische termijn voor waarbinnen controlemetingen moeten worden uitgevoerd die moeten aantonen dat voldaan wordt aan de geldende normen voor laagfrequent geluid, geluid en trillingen. Zowel de eventuele saneringsmaatregelen als de controlemetingen moeten gebeurd zijn uiterlijk op 1 mei 2012.'

3° Artikel 3, §3 Bijzondere milieuvoorwaarden, wordt aangevuld met:

'27. Begeleidingscommissie

Binnen de 3 maanden na ondertekening van onderhavig ministerieel besluit wordt een begeleidingscommissie opgericht voor maximaal 5 jaar, samengesteld uit LNE afdeling Milieuvergunningen (voorzitter), LNE afdeling Milieu-inspectie, gemeentebestuur Evergem, provinciebestuur Oost-Vlaanderen, twee afgevaardigden van de buurt en Metso Minerals Belux NV.

Het doel van deze begeleidingscommissie is het verstrekken van informatie over de uitgevoerde metingen aan alle betrokken partijen. Tevens worden de bevindingen van de deskundigen meegedeeld evenals eventueel bijkomend te nemen maatregelen.

Tenzij door alle betrokken partijen samen anders bepaald, organiseert de exploitant minimaal zesmaandelijks overlegvergaderingen''.

Dit is het thans bestreden besluit, dat gemotiveerd is als volgt :

"(...)

Overwegende dat het bedrijf met onderhavige aanvraag een hernieuwing van de lopende vergunning wenst te verkrijgen alsook de verandering door uitbreiding; dat deze uitbreidingen kleinschalig zijn en vooral opslag betreffen; dat er geen nieuwe bedrijfsactiviteiten worden toegevoegd; dat de uitbreiding van het geïnstalleerd vermogen inzake het vervaardigen en behandelen van

voorwerpen uit rubber in feite een actualisatie betreft en dus niet voor toenemende hinder zal zorgen;

Overwegende dat het bedrijf paalt aan een 50 meter brede woonzone, met daarachter een bufferzone en een ontginningsgebied; dat binnen een straal van 100 meter rond de perceelgrens een 40 tal woningen zijn gelegen, het grootste deel in de smalle strook woonzone aan de Rabotstraat op 10 meter van het bedrijf;

Overwegende dat er tijdens het openbaar onderzoek 1 bezwaarschrift werd ingediend dat ondertekend werd door 12 buurtbewoners (6 gezinnen); dat de bezwaren met betrekking tot hinder als volgt kunnen worden samengevat:

- verkeershinder en aantasting van de verkeersleefbaarheid;
- geurhinder en luchtverontreiniging;
- diverse vormen van geluidshinder ondanks de vele metingen en onderzoeken: verkeer, bonken, trillingen, laagfrequent geluid;

Overwegende dat er de voorbije jaren een aantal klachten zijn geweest; dat de klachten achtereenvolgens betrekking hadden op geluidshinder, trillingshinder en hinder door laagfrequent geluid; dat het bedrijf tot zover 4 studies liet uitvoeren door erkend deskundigen geluid en trillingen in 2006, 2007 en 2010; dat op basis daarvan saneringsmaatregelen werden uitgevoerd;

Overwegende dat wat betreft geluidshinder na uitvoering van de saneringsmaatregelen de toestand opnieuw werd geëvalueerd en dat daaruit bleek dat gedurende de nachtperiode aan de strenge immissiegrenswaarde van 40 dB(A) wordt voldaan;

Overwegende dat wat betreft de trillinghinder enkel de walsen door de studie als relevant voor de trillingsproblematiek werden geïdentificeerd; dat na de operationele en technische aanpassingen aan de installatie de toestand opnieuw werd geëvalueerd in het rapport genaamd 'Trillingsmetingen Buur Metso - Rabotstraat 76 te Evergem' met rapportnummer 10.0233-1-v1 van 6 september 2010, opgemaakt door SGS; dat in titel II van het Vlarem geen wettelijke bepalingen inzake trillingen zijn opgenomen; dat de resultaten daarom aan de Duitse DIN 4150-2 en de Nederlandse richtlijn SBR-B werden getoetst; dat uit de resultaten bleek dat voldaan wordt aan de Duitse DIN 4150-2 en aan de Nederlandse SBR-B richtwaarde in de periode tussen 6u00 en 22u00; dat de walsen enkel werken tijdens deze periode;

Overwegende dat na het uitvoeren van de saneringsmaatregelen teneinde de geluids- en trillingshinder te beperken, klachten werden geuit over laagfrequente geluidshinder en nachtelijke bonken; dat er daarom een geluidsstudie werd uitgevoerd met het oog op het nagaan in hoeverre er laagfrequent geluid wordt geproduceerd door het bedrijf en of dit voor hinder zorgt in de dichtste woningen in de omgeving van het bedrijf; dat de resultaten hiervan werden neergeschreven in het rapport van 28 september 2010 met rapportnummer 10.0233-2-v1; dat uit de resultaten bleek dat de kalanders of walsen van het bedrijf in zekere mate laagfrequent geluid produceren; dat de meetresultaten werden getoetst aan de normen opgenomen in de 'NSG-richtlijn voor laagfrequent geluid' ('Nederlandse Stichting Geluid'); dat er wordt geconcludeerd, dat op basis van de vergelijking van de meetresultaten met de richtlijn van de NSG, er inderdaad hoorbaar laagfrequent geluid wordt geproduceerd tijdens de werking van de walsen en dat ook hinderlijkheid kan

voorkomen in het frequentiegebied van 31,5 tot 100 Hz; dat in dit gebied de meest markante overschrijding zich voordoet bij 63 Hz wanneer de grote Agila-wals in werking is; dat ook in het infrasone gebied, bij een frequentie van 16,5 Hz, een markante stijging van het geluidsdrukkniveau werd vastgesteld, te wijten aan de werking van de walsen; dat er op basis van dit onderzoek nog niet kon worden geconcludeerd of het laagfrequent geluid geproduceerd door de walsen verantwoordelijk is voor de hinder ter hoogte van de dichtstbijzijnde woningen en er werden ook geen saneringsmaatregelen geformuleerd;

Overwegende dat de deputatie daarom als bijzondere voorwaarde in het bestreden besluit oplegt om een onderzoek uit te voeren om te komen tot doeltreffende maatregelen tegen hinder door laagfrequent geluid en om gedurende minimum 1 maand een registratietoestel te plaatsen in de werkplaatsen om de oorzaak van de bonken te identificeren; dat de betreffende meetverslagen binnen een periode van 3 maanden na het bekomen van de milieuvergunning moeten worden voorgelegd aan de bevoegde instanties; dat tegen ten laatste 30 juni 2011 de benodigde saneringsmaatregelen moeten uitgevoerd zijn; dat ingeval de oorzaak van de bonken geregistreerd wordt bij het bedrijf Metso, de noodzakelijke aanpassingen ter voorkoming van de bonken eveneens uitgevoerd worden tegen 30 juni 2011;

Overwegende dat het gemeentebestuur van Evergem in beroep gaat tegen de hierboven vermelde termijnen; dat de termijnen opgelegd in de bijzondere voorwaarde in het deputatiebesluit volgens het gemeentebestuur te lang zijn; dat het bedrijf ook in beroep gaat tegen deze termijnen aangezien het deze te kort vindt;

Overwegende dat de termijnen opgelegd in het deputatiebesluit eerder kort kunnen genoemd worden; dat het hier een complexe problematiek betreft die een grondig onderzoek vereist over een voldoende lange tijd; dat die tijd moet bepaald worden door de erkend deskundige; dat de exploitant stelt dat door omstandigheden en volledig buiten de wil van het bedrijf, de trillingsmetingen pas kunnen starten op 13 april 2011; dat dit heeft te maken met het feit dat de erkend deskundige gedurende een periode van een 6-tal weken een buitenlandse opdracht uitvoert in China; dat bovendien sinds december belangrijke infrastructuurwerken bezig zijn in de straten rondom de inrichting; dat daardoor de structuur van de bodem definitief gewijzigd wordt en de diepte van de grondwatertafel tijdelijk; dat het realistisch is aan te nemen dat deze fysische componenten belangrijk zijn in de interactie tussen de walsen in het bedrijf en de omringende woningen; dat het uitvoeren van de onderzoeken tijdens deze werken mogelijks een niet representatief beeld oplevert;

Overwegende dat rekening houdend enerzijds met de complexe en weinig gekende materie en anderzijds met de grootschalige infrastructuurwerken, het uitvoeren van de onderzoeken binnen een termijn van 8 maanden, lopende vanaf 1 mei 2011, realistischer lijkt; dat na die 8 maanden wel een volledig rapport met de meetverslagen en de eventueel daaruit volgende saneringsmaatregelen moet worden voorgelegd (1 januari 2012); dat in het meetverslag van de onderzoeken door de erkend deskundige een realistische termijn moet worden voorgesteld waarbinnen de eventuele saneringsmaatregelen moeten worden uitgevoerd; dat door de erkend deskundige ook een termijn moet worden voorgesteld waarbinnen

controlemetingen moeten worden uitgevoerd die moeten aantonen dat voldaan wordt aan de geldende normen voor laagfrequent geluid, geluid en trillingen; dat zowel de eventuele saneringsmaatregelen als de controlemetingen moeten gebeurd zijn uiterlijk op 1 mei 2012;

Overwegende dat de exploitant verder beroep aantekent tegen de bijzondere voorwaarde betreffende de werktijden; dat wordt gevraagd om deze voorwaarde anders te formuleren;

Overwegende dat in het bestreden besluit volgende bijzondere voorwaarde werd opgelegd betreffende de werktijden:

'In tegenstelling tot de mogelijke beperking van de exploitatie-uren in de sectorale voorwaarden mag de vulkanisatie-afdeling 24 uur op 24 uur worden geëxploiteerd; voor de andere afdelingen worden de exploitatie-uren beperkt van 6.00 tot 22.00 uur.';

Overwegende dat het bedrijf deze voorwaarde wenst te vervangen door volgende voorwaarde:

'In tegenstelling tot de mogelijke beperking van de exploitatie-uren in de sectorale voorwaarden mag 24 uur op 24 uur worden geëxploiteerd, met uitzondering voor de walsenafdeling waar de exploitatie-uren beperkt worden van 6.00 tot 22.00 uur.';

Overwegende dat evenwel gelet op de precaire ligging ten opzichte van de woonzone en het feit dat er klachten zijn rond geluids- en trillingshinder het noodzakelijk is dat de grote Agilawals (grootste bron van hinder) alleen mag worden geëxploiteerd van 7.00 uur tot 19.00 uur zodat de hinder voor de omwonenden tijdens de avond en nachtperiode tot een aanvaardbaar niveau wordt beperkt; dat de bijzondere voorwaarde in die zin moet worden aangepast;

Overwegende dat het gemeentebestuur van Evergem in beroep gaat tegen het niet opleggen van een bijzondere opvolgingscommissie bestaande uit een vertegenwoordiging van de vergunningverlenende overheid, het gemeentebestuur van Evergem, de betrokken adviserende overheden en de Vlaamse milieu-inspectie; dat het aangewezen is dat de geluids- en trillingsproblematiek van nabij wordt opgevolgd en dat hierover wordt gecommuniceerd met de buurt; dat het bijgevolg aangewezen is om een begeleidingscommissie op te richten gedurende maximaal 5 jaar waarin alle betrokkene zetelen en die minimaal zesmaandelijks samenkomt;

Overwegende dat de inrichting gelegen is in industriegebied en bijgevolg verenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordening;

Overwegende dat de hinder voor mens en milieu en de risico's voor de externe veiligheid, veroorzaakt door de gevraagde inrichting mits naleving van de aangepaste milieuvergunningvoorwaarden tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt;

(...)"

3.8. De in het bestreden besluit opgelegde metingen blijken door geen van de partijen te zijn neergelegd. Op 25 en 26 april 2012 voert de afdeling

Milieu-inspectie een geluidsmeting uit, waarna wordt geconcludeerd dat de exploitant onvoldoende maatregelen treft.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie nopens het belang

4. De tussenkomende partij werpt op dat de verzoekende partijen geen voordeel kunnen halen uit de gebeurlijke vernietiging van het bestreden besluit. Zij wijst op onderzoeken door erkende deskundigen waaruit zou blijken dat de nachtelijke "bonken" niet kunnen worden toegeschreven aan haar activiteiten en dat, ook wanneer in de inrichting geen activiteiten plaatsvinden, de normen van de richtlijn van de Nederlandse Stichting Geluidshinder (hierna : NSG-richtlijn) voor laagfrequent geluid worden overschreden. Zij stelt voorts dat de hinder die de eerste verzoeker en de tweede verzoekster ondervinden te wijten is aan de gebrekkige constructie en isolatie van hun woning en dat de derde tot zesde verzoekende partij nooit enige klacht hebben geformuleerd inzake laagfrequente geluidshinder noch aantonen dat zij dergelijke hinder ondervinden.

In haar laatste memorie voert de tussenkomende partij nog aan dat zij, op grond van een op 2 januari 2012 neergelegd rapport van een erkend deskundige, met ingang van 26 april 2012 brongerichte saneringsmaatregelen heeft doorgevoerd die ertoe hebben geleid, zoals blijkt uit controlemetingen, dat de inrichting thans zelfs voldoet aan alle strenge Duitse en Nederlandse richtwaarden, zodat geen sprake meer kan zijn van enige onaanvaardbare hinder. Zij merkt hierbij op dat voornoemde saneringsmaatregelen nog niet in werking waren gesteld op het ogenblik van de controlemetingen door de afdeling Milieu-inspectie op 25 en 26 april ('s ochtends) 2012.

Beoordeling

5. Om zijn belang aan te tonen bij de nietigverklaring van de vergunning voor de exploitatie van een hinderlijke inrichting, moet een verzoeker minstens aannemelijk maken dat hij hinder of nadeel kan ondervinden door de exploitatie. Ook moet wie van oordeel is dat een verzoeker niet het vereiste persoonlijk belang heeft bij een beroep tegen een verleende milieuvergunning, aantonen dat deze hinder niet bestaat.

Uit de foto's in het verzoekschrift blijkt dat de woningen van de verzoekende partijen zich op enkele tientallen meters van de als hinderlijk ingedeelde inrichting bevinden. In de voorgaande jaren en voor het laatst op 25 en 26 april 2012 zijn door de afdeling Milieu-inspectie en erkende deskundigen herhaaldelijk inbreuken vastgesteld op de geldende geluids- en trillingsnormen. Dit volstaat reeds om in hoofde van de verzoekende partijen het rechtens vereiste belang bij het voorliggende beroep aan te nemen.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

6. In een eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 30bis, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I), in samenhang met de artikelen 3.3.0.1 en 4.1.3.2 van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna : Vlarem II) en artikel 20, vierde lid, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna : milieuvergunningsdecreet), van artikel 17, eerste lid, van het milieuvergunningsdecreet, van de artikelen 2 en 3 van de wet van

29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van het zorgvuldigheids-, rechtszekerheids- en motiveringsbeginsel.

Zij zetten uiteen, met betrekking tot de in het bestreden besluit opgelegde bijzondere milieuvoorwaarden inzake geluids- en trillingshinder, dat niet in de mogelijkheid om bijzondere vergunningsvoorwaarden op te leggen is voorzien om tegemoet te komen aan onzekerheden of leemten in de vergunningsaanvraag of om substantiële wijzigingen ervan door te voeren en dat, indien geen nuttige vergunningsvoorwaarden kunnen worden opgelegd teneinde onaanvaardbare hinder te voorkomen, de vergunning moet worden geweigerd. Zij stellen dat deze rechtsplicht bestaat op het ogenblik dat de overheid uitspraak doet over de vergunningsaanvraag die haar ter beoordeling is voorgelegd en dat die plicht niet kan worden doorgeschoven naar een later tijdstip en dat de overheid de implementatie van maatregelen niet mag laten afhangen van een nadere studie, uit te voeren door de exploitant na het verlenen van de vergunning onder toezicht van bepaalde overheidsinstanties. Zij merken op dat te dezen de vergunningverlenende overheid de implementatie van hinderbeperkende maatregelen niet enkel laat afhangen van de "goodwill" van de exploitant, maar bovendien haar eigen beslissingsbevoegdheid ter zake ten onrechte delegeert aan andere overheidsinstanties waaraan is opgedragen controle uit te oefenen op de uit te voeren studie en saneringsmaatregelen; dat de vergunningverlenende overheid in het bestreden besluit enerzijds de haar reeds jaren bekende onopgeloste problematiek van de geluids- en trillingshinder erkent, doch anderzijds beslist deze problematiek door te schuiven naar een beoordelingsmoment ná het afleveren van de vergunning, via het opleggen aan de exploitant van een nader onderzoek naar de oorzaak van die hinder, waarvan de meetresultaten en eventuele saneringsmaatregelen uiterlijk op 1 januari 2012 moesten worden voorgelegd; dat de verwerende partij ten tijde van het bestreden besluit niet over afdoende garanties beschikte omtrent het aanvaardbaar niveau van de hinder veroorzaakt door onder meer de walsen en dat ten gevolge van dat besluit onzekerheid blijft bestaan voor derden aangaande de nodige maatregelen die door de exploitant moeten worden nageleefd. Ten slotte wijzen zij er op dat uit het

deskundigenonderzoek gevoerd in opdracht van de exploitant duidelijk blijkt dat elk van de drie aanwezige walsen de referentiecurve inzake hinder door laagfrequent geluid aanzienlijk overschrijdt, zodat er zonder twijfel sprake is van onaanvaardbare hinder.

7. De verwerende partij antwoordt dat de bestreden vergunning de voorwaarden bevat die garanderen dat de inrichting voldoet aan de Vlarem-normen; dat de verzoekende partijen niet aanduiden welke normen van Vlarem II zij geschonden achten. Ook blijkt volgens de verwerende partij zeer duidelijk uit het bestreden besluit dat op heden reeds de nodige milderende maatregelen werden getroffen, zoals het verbod om de walsen nog tijdens de nacht te gebruiken en dat, gelet op de handhavingsreglementering, geen sprake is van enige delegatie van bevoegdheid en te allen tijde kan worden opgetreden tegen de exploitant indien deze de Vlarem-normen of de bijzondere vergunningsvoorwaarden niet zou naleven.

8. De tussenkommende partij stelt dat geen sprake is van enige vastgestelde normoverschrijding en dat zelfs indien haar activiteiten enige hinder zouden veroorzaken, de verwerende partij heeft geoordeeld dat deze aanvaardbaar kan worden geacht mits naleving van de bijzondere vergunningsvoorwaarden. Zij zet uiteen dat er slechts sprake kan zijn van een inbreuk op artikel 30bis, § 1, eerste lid, van Vlarem I indien er op het ogenblik dat de vergunningverlenende overheid uitspraak moet doen over de vergunningsaanvraag een vastgestelde normoverschrijding is van de algemene en sectorale milieuvorwaarden vervat in Vlarem II en het opleggen van bijzondere vergunningsvoorwaarden niet met voldoende zekerheid garandeert dat die vastgestelde normoverschrijdingen effectief zullen worden geremedieerd. De tussenkommende partij merkt op dat haar inrichting voldoet aan alle algemene en sectorale milieuvorwaarden vervat in Vlarem II, met inbegrip van deze inzake geluids- en trillingshinder en dat dit wordt bevestigd in de in eerste aanleg genomen beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen en in de beslissing van de afdeling Milieu-inspectie van 20 oktober 2010. Wat de klachten over de nachtelijke "bonken" betreft, wijst

de tussenkomende partij op een verslag van 6 september 2010 en een eindverslag door een erkend deskundige waaruit blijkt dat die "bonken" niet afkomstig zijn van haar inrichting en dat de veroorzaakte trillingen voldoen aan de normen "SBR-B voor de dag en nachtperiode en de DIN 4150-2 norm voor de dagperiode". Met betrekking tot de vermeende hinder door laagfrequent geluid, betoogt de tussenkomende partij dat desbetreffend geen Vlarem-normen bestaan, zodat te dezen de referentiecurve van de NSG-richtlijn gehanteerd werd, dat deze methode echter in Nederland noch in het Vlaamse Gewest enige normatieve waarde heeft, dat uit een verslag van 28 september 2010 van een erkend deskundige niet kon worden afgeleid dat het laagfrequent geluid ter hoogte van de woning van de eerste verzoeker zonder meer veroorzaakt wordt door de walsen, gelet op de beperkte isolatie van de woning en het waargenomen laagfrequent geluid wanneer de walsen niet in werking zijn, dat bijkomende metingen door een erkend deskundige op 13 april 2011 bevestigen dat zelfs zonder enige activiteit van de inrichting aan voormelde woning laagfrequent geluid hoorbaar is, dat ter hoogte van de woningen van de andere verzoekende partijen nooit enige meting is gevraagd noch uitgevoerd zodat geenszins is bewezen dat ook daar sprake is van laagfrequente geluidshinder en dat uit een rapport van 2 januari 2012 van de erkend deskundige blijkt dat de laagfrequente geluidshinder nog verder kan worden beperkt door de reductie van de trillingsniveaus van de hydraulische motor van de Berstorff-wals, de optimalisatie van de snelheid van die wals en de optimalisatie van de overdracht van de trillingen van de hydraulische motor naar de omgeving, welke maatregelen volgens de tussenkomende partij thans verder worden onderzocht en geïmplementeerd. Zij wijst erop dat de verwerende partij in het bestreden besluit, rekening houdend met al deze gegevens en studies, geoordeeld heeft dat de hinder voor de buurt aanvaardbaar kan worden geacht mits naleving van een aantal bijzondere vergunningsvoorwaarden, waaronder het uitvoeren van controlemetingen en eventuele saneringsmaatregelen tegen 1 mei 2012, hetgeen de garantie biedt dat de hinder binnen aanvaardbare perken blijft, en het beperken van het gebruik van de walsen. Ten slotte voert de tussenkomende partij nog aan dat artikel 4.1.3.2 van Vlarem II gericht is tot de exploitant en dus niet geschonden kan worden door de vergunningverlenende overheid en dat, voor zover de verzoekende

partijen de schending aanvoeren van artikel 17 van het milieuvergunningsdecreet en van een aantal algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zij nalaten te verduidelijken waarin die beweerde schendingen zouden bestaan.

9. De verzoekende partijen repliceren dat uit artikel 30bis van Vlarem I volgt dat de vergunningverlenende overheid niet kan volstaan met het opleggen van maatregelen waarvan niet met voldoende zekerheid vaststaat dat zij effectief zullen remediëren aan vastgestelde normoverschrijdingen. In dat verband wijzen zij op de talrijke vaststellingen door de toezichthoudende en andere overheden in het dossier, op het feit dat het opleggen van nader onderzoek met het oog op saneringsmaatregelen zonder meer blijkt geeft van onzekerheid omtrent de naleving van milieunormen en op de plicht voor de verwerende partij om in de voorliggende zaak ofwel een saneringsmaatregel op te leggen in de vergunning zelf ofwel de vergunning te weigeren. Zij benadrukken dat een milieuvergunning tot doel heeft schade aan mens en milieu te voorkomen, zodat artikel 30bis van Vlarem I een algemene strekking heeft en betrekking heeft op alle bepalingen van Vlarem I en II, ook op algemene milieuvoorwaarden zoals vermeld in artikel 4.1.3.2 van Vlarem II. Voorts merken zij op dat het doorschuiven van de beoordeling inzake de te nemen saneringsmaatregelen naar een tijdstip ná het afleveren van de vergunning niet tegemoetkomt aan het zorgvuldigheidsbeginsel, vermits uit dergelijke handelwijze niet blijkt dat de overheid alle betrokken belangen heeft ingeschat en afgewogen.

10. De verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat, gelet op de onmogelijkheid om elke onzekerheid uit te sluiten, zulks niet per definitie tot het weigeren van een vergunning moet leiden. Zij betoogt dat moeilijk geëist kan worden een specifieke norm inzake trillingen en laagfrequent geluid op te nemen in de vergunning, wanneer dergelijke norm niet bestaat, maar dat wel gevraagd kan worden om te voorzien in een exploitatie die elke onverdraagbare hinder uitsluit en om zich zorgvuldig en behoorlijk te gedragen, zonder dat telkens moet worden gerefereerd aan een specifieke technische norm. Werken met algemene of "open texture" normen impliceert volgens de verwerende partij niet dat zinledige of niet

na te komen voorwaarden zouden worden opgelegd, maar hoogstens dat meer discussie en interpretatie mogelijk is dan wanneer met specifieke normen wordt gewerkt. Als een bestuur "roeit met de riemen die er zijn", kan volgens de verwerende partij geen sprake zijn van abdicatie van bevoegdheid.

11. De tussenkomende partij laat in haar laatste memorie nog gelden dat geen enkel concreet bewijs voorligt dat haar activiteiten enige hinder veroorzaken. Zij zet in dat verband uiteen dat een overschrijding van de referentiecurve van de NSG-richtlijn slechts impliceert dat er mogelijk geluid hoorbaar is, wat allerminst betekent dat geluid daadwerkelijk kan worden waargenomen of als bovenmatige hinder kan worden beschouwd, dat de NSG-richtlijn niet toelaat de bron van het geluid te identificeren, dat laagfrequente geluidsgolven bovendien zeer ver kunnen dragen, dat laagfrequent geluid enkel kan worden waargenomen indien het volledig stil is, dat uit het deskundigenverslag van 28 september 2010 niet blijkt dat het laagfrequent geluid afkomstig van de walsen de oorzaak is van de door de eerste verzoeker waargenomen geluidshinder, dat uit een ander deskundigenverslag blijkt dat die hinder het gevolg is van de gebrekkige isolatie van de betrokken woning die als belangrijke versterkingsfactor fungeert, dat evenmin uit het verslag van de afdeling Milieu-inspectie naar aanleiding van de uitgevoerde metingen op 25 en 26 april 2012 kan worden afgeleid dat het vastgestelde laagfrequent geluid zijn oorsprong vindt in de activiteiten van de inrichting en dat ten slotte de tussenkomende partij in haar schrijven van 25 mei 2012 gericht aan de afdeling Milieu-inspectie heeft aangetoond dat haar metingen de meetomstandigheden vereist in het kader van de NSG-richtlijn met de voeten treden.

Daarnaast stelt de tussenkomende partij dat de laagfrequente geluidshinder in elk geval aanvaardbaar kan worden geacht. Zij wijst er in dat verband op dat overschrijdingen van de NSG-referentiecurve geenszins impliceren dat geluid daadwerkelijk hoorbaar is, dat door de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen en alle adviesinstanties het aanwezige laagfrequente geluid aanvaardbaar wordt geacht mits oplegging van bijzondere

vergunningsvoorwaarden, dat laagfrequent geluid enkel kan worden waargenomen indien alle stoorgeluiden in de omgeving uitgeschakeld zijn, hetgeen zich zelden of nooit voordoet en dat de geluidshinder uitermate relatief is, aangezien de derde tot zesde verzoekende partij nooit op eigen initiatief een klacht geformuleerd hebben.

Voorts betoogt de tussenkomende partij dat zelfs indien de geluidshinder onaanvaardbaar zou zijn, quod non, hij in elk geval aanvaardbaar geacht kan worden gelet op de opgelegde bijzondere vergunningsvoorwaarden. Zij wijst op het exploitatieverbod van de walsen tijdens de nacht en de vroege ochtend, omdat enkel dan het laagfrequent geluid kan worden waargenomen wegens de afwezigheid van stoorgeluiden. Ook wijst zij op de verplichting om een bijkomende geluids- en trillingsstudie uit te voeren, bedoeld om de bron van het laagfrequent geluid te identificeren met het oog op het opleggen van eventuele saneringsmaatregelen tegen 1 mei 2012. Het opleggen van dit nader onderzoek betekent volgens de tussenkomende partij niet dat sprake zou zijn van enige onzekerheid omtrent de hinder door laagfrequent geluid, aangezien die hinder reeds in kaart werd gebracht in het deskundigenverslag van 28 september 2010. Vervolgens wijst zij erop dat intussen ook daadwerkelijk nader onderzoek is gevoerd, wat heeft geleid tot het deskundigenverslag van 2 januari 2012, waarin drie brongerichte saneringsmaatregelen worden voorgesteld waarvan zij er inmiddels twee heeft geïmplementeerd en waarbij uit controlemetingen in april 2012 is gebleken dat die maatregelen succesvol zijn en ertoe leiden dat de door de afdeling Milieu-inspectie gehanteerde normen worden gerespecteerd.

Ten slotte stelt de tussenkomende partij dat geen sprake is van een abdicatie van bevoegdheid door de verwerende partij, aangezien de bestreden vergunning duidelijk te kennen geeft aan welke normen voor trilling en laagfrequent geluid moet zijn voldaan. Met name wijst de tussenkomende partij erop dat in de overwegingen van het bestreden besluit wordt verwezen naar de "Duitse DIN 4150-2/de Nederlandse SBR-B richtwaarde" voor trillingen en naar de NSG-richtlijn voor laagfrequent geluid. De tussenkomende partij herhaalt dat

uit het deskundigenverslag van 11 juni 2012 blijkt dat haar inrichting thans al deze normen respecteert.

Beoordeling

12. Luidens artikel 20, laatste lid, van het milieuvergunningsdecreet kan de vergunningverlenende overheid bij het verlenen van de milieuvergunning bijzondere vergunningsvoorwaarden opleggen met het oog op de bescherming van de mens en van het leefmilieu. Dit voorschrift wordt onder meer bevestigd in artikel 3.3.0.1, § 1, van Vlarem II.

De opgelegde bijzondere vergunningsvoorwaarden moeten voldoende precies omschreven zijn opdat elkeen zonder enige twijfel er zich kan op beroepen ofwel om de vergunde activiteit uit te voeren ofwel om te beletten dat een activiteit buiten de bijzondere vergunningsvoorwaarden zou worden verdergezet.

In de bestreden beslissing wordt gesteld dat het aangevoerde probleem met betrekking tot het laagfrequent geluid een "complexe problematiek" betreft "die een grondig onderzoek" vereist "over een voldoende lange tijd" en dat dit een "complexe en weinig gekende materie" is.

Evenwel wordt een vergunning verleend voor de duur van twintig jaar met als bijzondere vergunningsvoorwaarde om "gedurende een periode te bepalen in overleg met de erkend deskundige" een registratietoestel te plaatsen op een door de deskundige te bepalen plaats en controlemetingen uit te voeren gedurende een door de deskundige vast te stellen periode teneinde aan te tonen dat er voldaan is "aan de geldende normen voor laagfrequent geluid, geluid en trillingen".

Nochtans wordt in de bestreden beslissing aangeduid dat "in titel II van het Vlarem geen wettelijke bepalingen inzake trillingen zijn opgenomen". Er bestaan evenmin normen inzake laagfrequent geluid.

In afwezigheid van dergelijke normen vragen de bijzondere vergunningsvoorwaarden toch dat de exploitatie zal moeten aantonen dat zij voldoet aan "de geldende normen voor laagfrequent geluid, geluid en trillingen".

De bestreden beslissing laat derhalve in het ongewisse in welke omstandigheden gebeurlijk bijkomende saneringsmaatregelen zullen moeten worden genomen om te voldoen aan de bijzondere vergunningsvoorwaarden met betrekking tot het laagfrequent geluid, het geluid en de trillingen, zodat ook de vergunningverlenende overheid en diegenen die in haar naam toezicht moeten houden, niet in staat zullen zijn om te oordelen of aan die bijzondere vergunningsvoorwaarden waardoor mens en milieu moeten worden beschermd, is voldaan.

Het eerste middel is gegrond in de mate dat artikel 17 van het milieuvergunningsdecreet, het zorgvuldigheids- en het rechtszekerheidsbeginsel zijn geschonden.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 18 november 2011 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 27 januari 2011, houdende het verlenen aan de NV Metso Minerals Belux van een milieuvergunning voor het verder exploiteren na verandering door uitbreiding van een rubberverwerkend bedrijf, gelegen aan de Rabotstraat 113 te Evergem, deels gegrond worden verklaard en de bijzondere milieuvoorwaarden van de verleende vergunning worden gewijzigd en aangevuld.

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 1.050 euro.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achtentwintig februari tweeduizend dertien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Luc Hellin