

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 225.291 van 31 oktober 2013
in de zaak A. 205.201/VII-38.556.**

In zake : Martine GERAERTS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Eric Wouters en Paul Deckers
kantoor houdend te 3600 Genk
Collegelaan 14, bus 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Filip Vincke
kantoor houdend te 8580 Avelgem
Kasteelstraat 13
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 juni 2012, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 4 april 2012 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Limburg van 4 augustus 2011, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de NV De Coster Grondwerken voor het verder exploiteren en veranderen van een inrichting voor het uitvoeren van grondwerken met betoncentrale door toevoeging van percelen en door uitbreiding met een breek- en zeefinstallatie voor beton- en mengpuin, gelegen aan de Achterstraat 34 te Peer, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en de gevraagde vergunning wordt verleend, mits het wijzigen van de bijzondere exploitatievoorwaarden.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 220.651 van 20 september 2012 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit verworpen.

Verzoekster heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

Verzoekster heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 september 2013.

Kamervoorzitter Luc Hellin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Zvonimir Miskovic, die loco advocaten Eric Wouters en Paul Deckers verschijnt voor verzoekster, en advocaat Clive Rommelaere, die loco advocaat Filip Vincke verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ronny Vercruyssen 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 inrichting van de NV De Coster Grondwerken is volgens het gewestplan Neerpelt-Bree gelegen in een gebied voor ambachtelijke bedrijven, bufferzones, reservatiegebied, woonuitbreidingsgebied en agrarisch gebied. Zij verkreeg bij besluit van de deputatie van de provincie Limburg van 12 mei 2005 een milieuvergunning voor een termijn van 20 jaar voor het verder exploiteren en veranderen van een aannemingsbedrijf voor grondwerken met een betoncentrale, gelegen aan de Achterstraat 34 te Peer. Deze milieuvergunning wordt bij besluit van de deputatie van de provincie Limburg van 9 maart 2006, houdende aktenaam van melding, uitgebreid met een tussentijdse opslag voor maximum 5.000 m³ uitgegraven bodem voor een termijn van 20 jaar.

3.2. Bij ministerieel besluit van 17 april 2007 wordt het sectoraal Bijzonder Plan van Aanleg "Zonevrije bedrijven - fase 2, deelplan WIJ04, De Coster" (hierna : BPA "De Coster") goedgekeurd, waardoor de percelen waarvan te dezen sprake is, de bestemming "zone voor lokale bedrijvigheid, zone voor opslag en circulatie en bufferzone" krijgen.

3.3. Op 17 maart 2011 dient de NV De Coster Grondwerken een aanvraag in bij de deputatie van de provincie Limburg tot het verkrijgen van de vroegtijdige hernieuwing van de milieuvergunning voor het verder exploiteren van de vergunde inrichting voor het uitvoeren van grondwerken met betoncentrale, voor het veranderen door de toevoeging van de percelen 341/Z, 332/A, 333/A, 335/B, 334/A, 330 en 327/B, en voor het uitbreiden met een breek- en zeefinstallatie voor beton- en mengpuin.

3.4. Bij besluit van 4 augustus 2011 verleent de deputatie van de provincie Limburg de gevraagde vergunning onder voorwaarden.

3.5. Het buurtcomité Hoenrich en Achelman, waarvan verzoekster deel uitmaakt, tekent op 23 september 2011 beroep aan tegen de

deputatiebeslissing bij de minister van Leefmilieu. In het beroepschrift wordt gevraagd om mondeling de bezwaren te mogen komen toelichten.

3.6. Bij schrijven van 5 oktober 2011 wordt het verzoek van het buurtcomité om mondeling te worden gehoord, verworpen door de verwerende partij.

3.7. In het kader van de administratieve beroepsprocedure worden de nodige adviezen verleend. De afdeling Operationeel Waterbeheer van de Vlaamse Milieumaatschappij, de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij, de afdeling Milieuvergunningen en de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie adviseren alle gunstig of voorwaardelijk gunstig. De afdeling Stedenbouwkundig Beleid & Onroerend Erfgoedbeleid verleent volgend advies :

"(...)

In het beroepschrift wordt tevens aangeklaagd dat de wijziging van het sectoraal bijzonder plan van aanleg 'Zonevrije bedrijven - fase 2 - deelplan WIJ04 De Coster' (goedgekeurd bij MB d.d. 17 april 2007) de facto een voorbereiding was voor huidige milieuvergunningsaanvraag. Door deze wijziging werd immers een breekinstallatie en opslag van afbraakmaterialen in open lucht mogelijk bij de vestiging van het bedrijf gelegen in de Achterstraat.

Het bedrijfsonderdeel 'breken en zeven van beton en gemengd puin' werd tot op heden uitgebaat op een perceel langs de Kiezel Kleine Brogel (bij zandwinning Jansen, binnen het bijzonder plan van aanleg 'Aen de Kerkhoef') en moet herlocaliseren tegen 7 november 2011. Dit omwille van de koppeling van de einddatum van de milieuvergunning met die van zandgroeve Jansen. De waterplas en bijhorende gronden (ook het perceel waar nu de steenbreker staat) worden dan ingericht volgens de in het bijzonder plan van aanleg vastgelegde nabestemming, namelijk natuur met mogelijkheid tot zachte recreatie.

In verband met de kritiek in het beroepschrift aangaande het bijzonder plan van aanleg 'Zonevrije bedrijven - fase 2' dient gesteld dat dit bijzonder plan van aanleg niet vernietigd werd door de Raad van State en aldus rechtsgeldig blijft. De stad Peer verleende op basis van dit bijzonder plan van aanleg op 11 oktober 2010 een stedenbouwkundige vergunning voor de aanleg van een omwalling, het plaatsen van een omheining, het verharderen van het terrein, het plaatsen van een mobiele breek- en zeefinstallatie, het stallen van voertuigen, de opslag in de open lucht van inerte materialen en uitgegraven bodem (...). Er werd geen beroep ingesteld tegen deze vergunning.

Om voornoemde redenen, in casu de overeenstemming met het geldende plan, geeft de afdeling Stedenbouwkundig Beleid gunstig advies.

Het voorstellen van de voorwaarden, nodig om de hinder van de inrichting

te beperken tot een voor de omgeving aanvaardbaar niveau, behoort tot de bevoegdheid van de afdeling Milieuvergunningen".

3.8. Op 4 april 2012 verklaart de minister het beroep van de buurtbewoners gedeeltelijk gegrond en verleent zij de gevraagde vergunning voor een termijn van 20 jaar, mits wijziging van de bijzondere exploitatievoorwaarden.

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

"(...)

Overwegende dat het beroep ingediend door omwonenden betrekking heeft op het verlenen van de milieuvergunning voor de hernieuwing en verandering van een inrichting voor het uitvoeren van grondwerken met een betoncentrale door toevoeging van percelen en uitbreiding met onder andere een breek- en zeefinstallatie;

Overwegende dat momenteel breek- en zeef activiteiten van beton en gemengd puin worden uitgevoerd op een andere locatie (Kiezel te Kleine Brogel); dat deze activiteit tegen 7 november 2011 moest geherlokaliseerd worden; dat deze activiteit daarom wordt overgebracht naar de Achterstraat 34 in Peer; dat deze uitbreiding samen met een interne herschikking op het terrein het voorwerp van de voorliggende aanvraag uitmaakt;

Overwegende dat de aangevoerde afvalstoffen afkomstig zijn van allerlei afbraakwerken die meestal in eigen beheer worden uitgevoerd; dat de sortering van het afval voor het grootste deel gebeurt op de sloopwerf zelf; dat dit afval rechtstreeks wordt afgevoerd naar erkende verwerkers; dat indien er zich tussen het puin nog niet-gevaarlijke afvalstoffen bevinden deze manueel uitgeraapt worden op het bedrijfsterrein; dat deze afvalstoffen gescheiden opgeslagen worden in containers of los gestort op vloeistofdichte ondergrond; dat het hemelwater dat hierop neerkomt via een koolwaterstofscheider afgevoerd wordt naar een bezinkingsgracht; dat er opslag zal zijn van ongeveer 70 ton schroot (in container of los), 25 ton hout (in container of los) en 10 ton kunststof (in container);

Overwegende dat het te breken of gebroken betonpuin los gestort wordt in de daartoe voorziene opslagplaatsen; dat de opslag van de inerte afvalstoffen (10.000 m³ beton, puin, metsel puin) gebeurt op een waterdoorlatende verharding waarbij het hemelwater ter plaatse kan bezinken en bij hevige regenval wordt afgevoerd naar een bezinkingsbekken conform de sectorale voorwaarden van VLAREM; dat het puin gebroken wordt, in verschillende fractie afgezeefd en gescheiden opgeslagen wordt in afwachting van afvoer naar eigen werven of naar klanten;

Overwegende dat de inrichting momenteel beschikt over een Copro-certificaat TRA M10 voor de vaste inrichting aan de Kiezel op Kleine Brogel; dat dit certificaat zal overgezet worden naar de nieuwe exploitatiezetel aan de Achterstraat; dat de inrichting tevens beschikt over een Copro-certificaat

TRA M11 voor een mobiele installatie; dat alle vereiste registers op de zetel worden bijgehouden; dat er reeds een labo voor het uitvoeren van Copro-proeven aanwezig is op de site aan de Achterstraat, waar ook een weegbrug zal voorzien worden;

Overwegende dat het aangevoerde puin gescheiden wordt opgeslagen tot er voldoende grote hoeveelheden aanwezig zijn om de breekinstallatie (130 kW) op te starten; dat de breekactiviteiten in combinatie met de nodige opslag, plaatsvinden op het gedeelte achter het bestaande bedrijfsterrein; dat het achterliggende terrein omgeven is door een betonnen wand van 4 m hoog waartegen een aarden omwalling werd voorzien; dat onder andere op deze aarden omwalling een groenscherm zal voorzien worden;

Overwegende dat de uitbreiding eveneens een zeefinstallatie (80 kW), een wiellader (110 kW) en een graafmachine (125 kW) inhoudt;

Overwegende dat de uitbreiding aan de voorzijde van het terrein wordt gebruikt voor het stallen van eigen voertuigen, machine en materieel; dat het terrein aan de voorzijde wordt afgesloten door een 2 m hoog hek en een automatische poort;

Overwegende dat de bestaande betoncentrale met een geïnstalleerd vermogen van 15 kW slechts sporadisch gebruikt wordt; dat deze betoncentrale in de toekomst alleen nog gebruikt zal worden voor de aanmaak van stabilisé;

Overwegende dat de inrichting is gelegen op ongeveer 50 m van woonuitbreidingsgebied, ongeveer 60 m van woongebied met landelijk karakter, ongeveer 250 m van woongebied en 350 m van bosgebied; dat in een straal van 100 m rond de perceelgrenzen van de inrichting een 16-tal woningen gelegen zijn; dat de activiteiten echter ingepland zijn in het centrale deel van de aangevraagde percelen; dat de meest nabije woning op ongeveer 140 m gelegen is van de locatie waar de breek- en zeefinstallatie opgesteld is;

Overwegende dat de exploitatie van de breek- en zeefinstallatie, wiellader en kraan, die allen buiten staan opgesteld, een geluids- en trillingsbron is die mogelijks hinder voor de omliggende woonomgeving kunnen veroorzaken; dat deze activiteiten alleen zullen uitgevoerd worden tijdens de dagperiode van 7u 's morgens tot 19 u 's avonds; dat de breek- en zeefinstallatie beperkt zal zijn tot 30 dagen activiteit per jaar;

Overwegende dat door een erkend deskundige geluid en trillingen een geluidstudie werd opgesteld op 22 oktober 2010; dat hierin met behulp van een computersimulatie de worst-case geluidsbelasting werd berekend afkomstig van het tegelijkertijd in werking zijn van de breek- en zeef activiteit, de wiellader en de kraan; dat uitgaande van deze benadering het totaal geluidsvermogeniveau ongeveer 118 dB(A) bedraagt; dat uit de berekeningen van de akoestische studie blijkt dat de relevante waarde van het specifiek geluid veroorzaakt door de geplande activiteiten, voor alle 4 de evaluatiepunten (ter hoogte van de dichtstbij gelegen bewoonde gebouwen) niet voldoet aan de richtwaarde van 45 dB(A) uit titel II van het VLAREM (richtwaarde van 50 dB(A) overdag voor gebieden op minder dan 500 m van gebieden voor ambachtelijke bedrijven verminderd met 5 dB(A) voor een nieuwe inrichting of verandering van een bestaande inrichting bijlage 4.5.6 van de bijlagen bij titel II van het VLAREM);

Overwegende dat de geluidsdeskundige de volgende maatregelen voorstelt

om de geluidsbelasting te reduceren tot een niveau conform de richtwaarde van 45 dB(A) overdag;

- de inplanting van de breekinstallatie moet gebeuren in de hoek van het terrein aan de kant van de Achelmansstraat parallel aan de Peerderbaan;
- rond de breekinstallatie moet een U-vormige geluidsmuur gebouwd worden van 8 m hoog en met een lange zijde van 35 m parallel aan de Peerderbaan en met 2 korte zijden van 22 m loodrecht op de lange zijde met de opening naar het zuiden, afgeschermd van de woningen;
- de afstand van de breekinstallatie tot de geluidsmuur mag maximaal 7 m bedragen;
- de zone voor opslag van 5.000 m³ uitgegraven bodem moet aan de zuidkant worden opgetrokken in plaats van de noordkant zoals getekend op het stedenbouwkundig plan; deze opslag moet een minimale hoogte van 6 m hebben;
- de stock-berg moet aangelegd worden parallel aan de breekinstallatie en ten zuiden ervan (kant Diestersedijk); de afstand tot de stock-berg mag maximaal het dubbel bedragen van de hoogte van de stock-berg; de stock-berg moet in de lengte zo uitgespreid zijn dat de lengte van de berg zowel links als rechts van de breekinstallatie minstens de hoogte van de berg bedraagt; de stock-berg wordt getrokken vertrekkende van de keerwand van De Coster achteraan de inrichting voortschrijdend in de richting van de Achterstraat, zodat de stock-berg steeds tussen de breekinstallatie en de bewoning ligt;
- ter hoogte van de betoncentrale moet op de perceelgrens een geluidsmuur van 4 m hoog en 60 m lang gebouwd worden; de geluidsmuur moet parallel aan de herstelwerkplaats geplaatst worden;

Overwegende dat de uitvoeringsplannen die werden bijgevoegd bij de milieuvergunningsaanvraag reeds aangepast zijn aan de maatregelen die voorgesteld worden in de geluidstudie; dat de maatregel uit de geluidstudie reeds werden opgelegd in de bijzondere voorwaarden van het bestreden besluit; dat in het bestreden besluit bovendien in een bijkomende voorwaarde wordt opgelegd dat binnen een termijn van 1 jaar een controlemeting moet uitgevoerd worden ter bepaling van het specifieke geluid van de inrichting overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk 4.5 van titel II van het VLAREM; dat het aangewezen is deze termijn in te korten naar binnen de 3 maanden na opstart van de breek- en zeefactiviteiten; dat bovendien in een bijkomend bijzondere voorwaarde wordt gesteld dat binnen een termijn van 6 maanden na de ingebruikname van de milieuvergunning de breekactiviteiten volledig afgeschermd moeten worden door een gebouw of een overkapping;

Overwegende dat gezien het type breekinstallatie en aanhorigheden en het gebruik van trillingsdempers er geen hinder door trillingen wordt verwacht; dat het hier bovendien gaat over een mobiele installatie, gemonteerd op rupsen en/of luchtbanden, waardoor er een tweede filtering van trillingen plaatsvindt; dat volgens de erkend deskundige geluid en trillingen gesteld wordt dat trillingshinder geen weerhouden criterium is omwille van de beperkte invloedssfeer; dat de dichtstbijzijnde gebouwen zich bevinden op meer dan

100 m afstand;

Overwegende dat voor de aspecten geluid en trillingen de hinder aanvaardbaar wordt geacht indien alle maatregelen zoals voorgesteld in de geluidstudie worden uitgevoerd;

Overwegende dat de exploitatie van een breekinstallatie een relevante sector is voor het ontstaan van (fijn) stof; dat de inrichting niet is gelegen in een zogenaamde zone met een concentratie groter dan $31 \mu\text{g}/\text{m}^2$ (jaargemiddelde PM10 concentratie ter hoogte van de Achterstraat is $24,6 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (meetgegevens van 2006)) waar verhoogde aandacht vereist is;

Overwegende dat het bedrijf een aantal maatregelen voorziet ter voorkoming van stofhinder; dat een gedeelte van het terrein verhard zal worden; dat deze verhardingen ervoor zullen zorgen dat op regelmatige tijdstippen machinaal geborsteld kan worden waardoor het opstuiven van stof ten gevolge van transportbewegingen op het terrein wordt beperkt; dat een borstel- en zuigwagen op de inrichting aanwezig is; dat het aangewezen is dat het verharde terrein en de toegangsweg minstens wekelijks gereinigd worden;

Overwegende dat de breek- en zeefinstallatie voor het breken en zeven van betonpuin zal voorzien worden van ingebouwde sproeiers om het geproduceerde stof te bevochtigen en te doen neerslaan; dat om de stofhinder tot een minimum te beperken het aangewezen is dat een vaste sproei-installatie wordt voorzien op het terrein die de wegen, opslagplaatsen voor minerale stoffen en andere plaatsen in open lucht waar stofemissies op het terrein van de inrichting kunnen ontstaan, stofvrij houdt;

Overwegende dat mits het nemen van de voorgestelde maatregelen de stofhinder tot een aanvaardbaar niveau kan beperkt worden;

Overwegende dat de aangevraagde activiteiten niet m.e.r.-plichtig zijn volgens het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage; dat bijgevolg geen milieu-effecten-rapport moest opgesteld worden zoals werd aangegeven door de beroepers;

Overwegende dat de aanvraag een hernieuwing en uitbreiding van de bestaande vergunning inhoudt; dat in de procedure voor uitbreiding van een bestaande vergunning weldegelijk nieuwe activiteiten mogen aangevraagd worden (zoals bijvoorbeeld een breek- en zeefinstallatie);

Overwegende dat de inrichting verenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften van het geldende BPA 'Zonevreemde bedrijven - fase 2, deelplan WIJ04 De Coster';

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 milieuvergunningsvoorwaarden tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt;

(...)"

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In een eerste middel voert verzoekster de schending aan van het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur "audi et alteram partem", doordat de verwerende partij geen gevolg heeft gegeven aan haar uitdrukkelijke vraag om in het kader van de beroepsprocedure te worden gehoord.

Verzoekster zet uiteen dat hoewel op grond van artikel 28 van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I) enkel de aanvrager van de vergunning verplicht moet worden gehoord op diens verzoek, haar rechten niettemin zijn geschaad door haar de mogelijkheid te ontnemen haar standpunt naar voor te brengen, aangezien zij niet de kans heeft gekregen om te reageren, zelfs niet schriftelijk, op de in het kader van de beroepsprocedure verleende adviezen en op het horen van de aanvrager, waarvan zij slechts kennis heeft gekregen bij de betekening van het bestreden besluit.

5. De verwerende partij antwoordt dat volgens vaste rechtspraak het weigeren van het horen van de beroepsindieners geen schending inhoudt van artikel 28, § 4, van Vlarem I, aangezien het horen van andere personen dan de aanvrager van de vergunning facultatief is.

Bovendien meent zij dat het beginsel "audi et alteram partem" te dezen niet van toepassing is, nu geen enkele bepaling erin voorziet dat een tegensprekelijk debat wordt georganiseerd tussen de aanvrager en eventuele derden-belanghebbenden.

6. Verzoekster repliceert dat de hoorplicht, als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, de belangen van de individuele burger beoogt te vrijwaren en dat de hoorplicht te dezen wel degelijk van toepassing was, aangezien zij rechtstreeks wordt getroffen door het bestreden besluit, dat bovendien op nieuwe adviezen steunt die haar niet bekend waren en waaromtrent zij haar standpunt moest kunnen laten gelden.

Beoordeling

7. Luidens artikel 28, § 4, van Vlarem I wordt de aanvrager van een milieuvergunning op zijn verzoek door de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie gehoord. Op grond van die bepaling kan de commissie ook andere partijen horen. Uit voormelde bepaling blijkt dat het horen door de commissie, van andere personen en instanties dan de aanvrager, slechts facultatief is. Door het buurtcomité, dat een bestuurlijk beroep had ingediend, niet te horen, hoewel het daar uitdrukkelijk om had verzocht, heeft de verwerende partij artikel 28, § 4, van Vlarem I niet geschonden.

De indiener van een bestuurlijk beroep beschikt over de mogelijkheid om zijn bezwaren tegen de geplande inrichting schriftelijk te formuleren. Het beroepschrift wordt ter kennis gebracht van de adviesverlenende instanties, zodat het standpunt van derden-belanghebbenden een belangrijk element is in het kader van het heronderzoek van de vergunningsaanvraag. Zulks brengt evenwel niet mee dat de beroepsprocedure volstrekt tegensprekelijk moet verlopen en dat de beroepsindiener opnieuw zijn standpunt moet kunnen laten gelden na kennisname van de nieuwe adviezen of het horen van de exploitant. De rechten van de beroepsindiener zijn afdoende gevrijwaard en stellen hem ongeveer op gelijke voet met de aanvrager van de vergunning.

De hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur is te dezen niet van toepassing omdat het bestreden besluit niet gebaseerd is op een gedraging die de bestuurde als een tekortkoming wordt aangerekend.

Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

8. In een tweede middel voert verzoekster de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Verzoekster zet uiteen, zoals ook zou blijken uit het advies van de stad Peer zelf, dat teneinde de herlokalisatie van de breek- en zeefinstallatie voor beton en gemengd puin en aldus de bestreden milieuvergunning mogelijk te maken, het BPA "De Coster" werd goedgekeurd, waardoor agrarisch gebied grenzend aan het bedrijfsterrein van de NV De Coster Grondwerken werd omgevormd naar een "zone voor lokale bedrijvigheid, zone voor opslag en circulatie en bufferzone". Volgens verzoekster is die bestemmingswijziging geschied "in tempore non suspecto" aangezien op dat ogenblik nog geen sprake was van enige verzwaring van de activiteiten op voormeld bedrijfsterrein, betrof die wijziging een "verdoken" eerste stap in de voorliggende vergunningsaanvraag en was er in hoofde van het stadsbestuur sprake van een "verborgen agenda" daar zij de bewoners niet verder inlichtte omtrent de nakende vergunningsaanvraag. Verzoekster merkt op dat zonder het BPA "De Coster" de betrokken milieuvergunningsaanvraag vergezeld zou moeten zijn van een milieueffectenrapport (hierna : MER), ter bescherming van de belangen van de buurtbewoners. Zij is van oordeel dat de stad Peer in het voorliggende dossier de belangen van de exploitant boven deze van de buurtbewoners heeft gesteld, aldus heeft verzuimd een nauwgezette belangenafweging te maken en niet de vereiste zorgvuldigheid aan de dag heeft gelegd bij het uitoefenen van haar informatieplicht naar de burgers toe.

9. In haar memorie van antwoord betwist de verwerende partij de ontvankelijkheid van het middel, omdat het niet zou steunen op enige schending van een reglementaire bepaling en bovendien gericht zou zijn tegen het BPA "De Coster", veeleer dan tegen het thans bestreden besluit.

10. In haar laatste memorie laat verzoekster nog gelden dat in graad van beroep weliswaar geen advies werd verstrekt door de stad Peer aan de Vlaamse regering, doch dat in eerste aanleg het dossier door de stad Peer werd gestuurd en het volledig in eerste aanleg samengestelde dossier in graad van beroep aan de minister werd voorgelegd, met inbegrip van de aan de stad Peer voorgelegde adviezen die niet aan haar werden ter kennis gebracht.

Beoordeling

11. Het bestreden besluit is genomen door de Vlaamse regering in graad van beroep. Bij die administratieve beroepsprocedure is niet voorzien in een advies door de stad Peer. Het advies van de stad Peer werd enkel in eerste aanleg gegeven, doch in het bestreden besluit is daarvan geen neerslag terug te vinden. Het valt dan ook niet in te zien op welke wijze de in het middel geuite kritiek dienstig kan zijn met het oog op een gebeurlijke vernietiging van het bestreden besluit. Beslissingen genomen in graad van beroep dienen geen antwoord te geven op adviezen verstrekt in eerste aanleg. De overige adviezen, die niet worden bekritiseerd door verzoekster, waren luidens de vermeldingen in het bestreden besluit alle gunstig.

In de mate kritiek wordt geuit ten aanzien van de aanpassing van het ter plaatse geldende BPA, wordt vastgesteld dat dit BPA te dezen niet wordt aangevochten.

Het tweede middel kan niet tot de nietigverklaring van het bestreden besluit leiden.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

12. In een derde middel voert verzoekster de schending aan van het onpartijdigheidsbeginsel, zoals onder meer vervat in artikel 27, § 1, van het gemeentedecreet van 15 juli 2005.

Zij vraagt zich af of het gunstig advies van het college van burgemeester en schepenen van de stad Peer, dat van essentieel belang was bij de toekenning van de milieuvergunning, wel onpartijdig en onafhankelijk is. Verzoekster zet daarbij uiteen dat zowel de burgemeester van de stad Peer als diens broer rechtstreeks belang hebben bij het toekennen van de gevraagde milieuvergunning aan de NV De Coster Grondwerken, onder meer omdat zij de voorzitter van de raad van bestuur, respectievelijk de oprichter zijn van de vennootschap die het aanvraagdossier technisch heeft samengesteld, voorbereid en verdedigd.

13. De verwerende partij antwoordt dat het middel onontvankelijk is, aangezien het is gericht tegen het advies van de stad Peer, wat een voorbereidende rechtshandeling zonder bindende of uitvoerbare kracht is, die de rechtstoestand van verzoekster niet wijzigt en geen voor vernietiging vatbare akte vormt.

14. Verzoekster repliceert dat het volledige dossier, dat ter advies aan de stad Peer is voorgelegd, werd opgesteld door personen die nadien namens de stad Peer het advies dienden te verlenen. Zij stelt dat een advies weliswaar niet vatbaar is voor schorsing of vernietiging, doch niettemin een onderdeel blijft van de milieuvergunningsaanvraag waarop de eindbeslissing kan steunen.

15. In haar laatste memorie laat verzoekster nog gelden dat ook een beslissing in graad van beroep gebaseerd is op het oorspronkelijke dossier zoals voorgelegd in eerste aanleg, dat de beslissing waartegen beroep werd ingesteld "in

se het advies van de Stad Peer in zich (draagt)", dat de stad Peer niet nogmaals een advies dient te verlenen aangezien zij ter zake naar haar eerdere advies kan verwijzen en dat het bestreden besluit geen op zichzelf staande beslissing is, maar tevens wordt geschraagd door de in eerste aanleg verleende adviezen welke door de Vlaamse regering tot de hare worden gemaakt.

Beoordeling

16. Zoals gesteld bij de bespreking van het tweede middel, is het bestreden besluit genomen door de Vlaamse regering in graad van beroep, waarbij niet is voorzien in een advies door de stad Peer. Het advies van de stad Peer werd in eerste aanleg gegeven, en in het bestreden besluit is er geen spoor van terug te vinden. Het valt dan ook niet in te zien op welke wijze de hier geuite kritiek dienstig kan zijn met het oog op een gebeurlijke vernietiging van het bestreden besluit.

Het derde middel kan niet tot de nietigverklaring van het bestreden besluit leiden.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

17. Het vierde middel van verzoekster luidt als volgt :

"Het behoort ook tot de regels van behoorlijk bestuur - de regels en opmerkingen van hogere instanties in acht te nemen.

In haar arrest van 24 maart 2011 heeft het Hof van Justitie België veroordeeld wegens het niet nakomen van de verplichting tot omzetting van richtlijn 85/337/EEG van de raad van 27 juni 1985 betreffende de MER-beoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten in de nationale wetgeving.

Volgens het Hof heeft Vlaanderen in zijn wetgeving niet alle criteria opgenomen die zijn vermeld in bijlage III bij de richtlijn. Deze criteria zijn van belang in het kader van de screening van de projecten die zijn opgenomen in bijlage II. Een screening vindt plaats om te beslissen of voor het project een

verplichting tot het doorlopen van een procedure tot opmaak van een milieueffectenrapport geldt.

Volgens het Hof kan de huidige wettelijke regeling niet waarborgen dat alle projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, aan een procedure voor opmaak van een milieueffectrapport worden onderworpen.

Op het niveau van de wetgeving tot uitvoering van de betrokken bepalingen had Vlaanderen, zoals andere lidstaten, gebruikgemaakt van de in artikel 4, lid 2 van de richtlijn vermelde mogelijkheid om de lijst van projecten waarvoor een screening moet plaatsvinden, af te lijnen door middel van drempelwaarden.

Vlaanderen heeft voor bepaalde projecten de drempelwaarden uitdrukkelijk geformuleerd als een combinatie van de omvang en ligging van het project. Voor andere projecten werden dergelijke drempelwaarden enkel geformuleerd in termen van de omvang van het project.

Het Europees Hof van Justitie stelt dat de bijlage II bij het besluit van de Vlaamse Regering van 2004 geen correcte omzetting is van de richtlijn en de bijlage.

Het is nu op grond van de regels vastgelegd in het decreet van 18 december 2002, dat de nv De Coster Grondwerken - gebruik makend van de wijziging van de zone voor ambachtelijke activiteiten via een sectoraal bijzonder plan van aanleg 'zonevreemde bedrijven' van 17 april 2007 - ontsnapt is aan de MER-verplichting voor hinderlijke bedrijven klasse 1.

Dat de minister deze omzeiling had moeten vaststellen en beslissen dat een Milieueffectenrapport diende opgesteld te worden.

Dit middel is gegrond".

18. In haar memorie van antwoord bevestigt de verwerende partij dat bij arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie nr. C-435/09 van 24 maart 2011 de Belgische Staat werd veroordeeld wegens de niet-correcte omzetting van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (hierna : richtlijn 85/337/EEG) in intern recht.

De verwerende partij stelt dat volgens verzoekster de exploitant in de huidige zaak ontsnapt aan de MER-plicht door de niet-correcte omzetting van richtlijn 85/337/EEG, maar dat verzoekster nalaat te preciseren wat het verschil zou zijn indien die richtlijn wel correct zou zijn omgezet in intern recht.

Zij zet uiteen dat voornoemd arrest gevolgen heeft voor het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage (hierna : besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004), aangezien vanaf dat ogenblik alle administratieve overheden hun medewerking dienden te verlenen aan de conforme toepassing van het communautair recht, wat heeft geleid tot de omzendbrief LNE 2011/1 van 22 juli 2011 - Milieueffectbeoordeling en vergunningverlening voor bepaalde projecten ten gevolge van het arrest van het Hof van Justitie van 24 maart 2011 (C-435/09, Europese Commissie t. België) (hierna : omzendbrief LNE 2011/1), waarin in afwachting van de aanpassing van de wetgeving het juridisch kader van de milieueffectbeoordeling wordt vastgesteld. De verwerende partij wijst erop dat punt C van die omzendbrief een beslissingsschema bevat ingeval de inrichting ressorteert onder bijlage 1 of 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 of onder de bijlage bij de omzendbrief zelf, welke identiek is aan bijlage II van richtlijn 85/337/EEG. De verwerende partij merkt op dat de betrokken inrichting evenwel in geen van voormelde bijlagen wordt vermeld, zodat de aangevraagde activiteiten niet MER-plichtig zijn, zoals ook wordt gesteld in het bestreden besluit. De verwerende partij stelt dat verzoekster niet aannemelijk maakt dat de geplande inrichting in toepassing van richtlijn 85/337/EEG wel MER-plichtig zou zijn.

19. In haar memorie van wederantwoord stelt verzoekster nog het volgende :

"Het Hof (van Justitie van de Europese Unie) stelt o.m. dat de drempelwaarden (in het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004) enkel rekening houden met de omvang van een bepaald project. Het maakt de analyse dat een project met beperkte omvang ook aanzienlijke milieueffecten met zich mee kan brengen. Om die redenen moeten elementen zoals cumulatie-effecten met andere projecten, het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, de productie van afvalstoffen, het ontstaan van verontreiniging en hinder, de ligging en het potentiële effect op de omgeving eveneens in rekening worden gebracht".

Beoordeling

20. In het bestreden besluit wordt met betrekking tot de MER-plicht het volgende overwogen :

"Overwegende dat de aangevraagde activiteiten niet m.e.r.-plichtig zijn volgens het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage; dat bijgevolg geen milieu-effecten-rapport moest opgesteld worden zoals werd aangegeven door de beroepers".

Uit de wijze waarop het middel wordt ontwikkeld door verzoekster, leidt de Raad van State af dat zij zich nagenoeg uitsluitend beperkt tot een theoretische uiteenzetting met betrekking tot de strekking van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, zonder evenwel op concrete wijze aan te tonen dat de activiteiten waarvoor de milieuvergunning wordt aangevraagd op enigerlei wijze MER-plichtig zouden zijn. In wezen laat verzoekster aan de andere partijen over om haar middel te ontwikkelen en te interpreteren. Zij verduidelijkt niet onder welke rubriek van de bijlagen van richtlijn 85/337/EEG de aangevraagde activiteiten zouden moeten worden ingedeeld. Bovendien lijkt een deel van het middel niet te zijn gericht tegen het bestreden besluit doch tegen het BPA "De Coster".

Uit de bijlagen van het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004, samengelezen met de omzendbrief LNE 2011/1, uitgevaardigd naar aanleiding van het arrest nr. C-435/09 van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 24 maart 2011, kan ten slotte niet worden afgeleid onder welke categorie van projecten de vergunde activiteiten zouden vallen.

Het vierde middel is niet ontvankelijk.

E. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

21. In een vijfde middel voert verzoekster de schending aan van het rechtszekerheidsbeginsel.

Zij zet daarbij uiteen dat uit de tekst van het bestreden besluit niet afdoende blijkt wat wordt begrepen onder de "breek- en/of zeefactiviteiten" waarvan de uitoefening bij bijzondere exploitatievoorwaarde in de tijd wordt beperkt. Zij is van mening dat die beperking ook geldt voor het breken van grote brokken betonpuin met pneumatische hamers en betonscharen en niet enkel voor de breekactiviteiten uitgevoerd met de mobiele breekinstallatie. Zij wijst erop dat enkel het geluid van de mobiele breek- en zeefinstallatie in het kader van de voorliggende aanvraag is onderzocht, en niet dat van het breken van betonpuin met pneumatische of andere hamers.

22. De verwerende partij antwoordt vooreerst dat het middel enkel gericht is tegen een bijzondere vergunningsvoorwaarde en dus niet tot de nietigverklaring van het bestreden besluit kan leiden.

Voorts stelt zij dat na lezing van het gehele besluit duidelijk is welke activiteiten in de bijzondere vergunningsvoorwaarde worden beperkt. Het gebruik van andere machines dan deze vermeld in het bestreden besluit, is volgens haar niet vergund.

Beoordeling

23. Volgens het opschrift van het bestreden besluit heeft de beslissing betrekking op het verder exploiteren van een inrichting voor het uitvoeren van grondwerken met betoncentrale en op het veranderen van de inrichting door toevoeging van percelen en door uitbreiding met een breek- en

zeefinstallatie voor beton- en mengpuin.

Uit de opsomming van de geplande activiteiten en installaties in het bestreden besluit wordt afgeleid dat, wat de breek- en zeefactiviteiten betreft, volgende machines daartoe zullen worden gebruikt : een breekinstallatie van 130 kW, een zeefinstallatie van 80 kW, een wiellader van 110 kW en een graafmachine van 125 kW, met als totaal 445 kW. Tevens wordt een vergunning voor de dieselmotoren voor de aandrijving van de breker en de zeefinstallatie aangevraagd.

In vergelijking met de aangevochten beslissing van de deputatie van de provincie Limburg, wordt in het thans bestreden besluit een wijziging doorgevoerd van artikel 4, § 2, van de bijzondere vergunningsvoorwaarden en wordt tevens een bijkomende voorwaarde toegevoegd, die thans door verzoekster wordt bekritiseerd.

De verleende vergunning moet worden gelezen in het kader van het aangevraagde. Enkel het aangevraagde kan worden vergund. Te dezen is slechts sprake van een breekinstallatie, een zeefinstallatie, een wiellader en een graafmachine, alsmede van de dieselmotoren voor de aandrijving van de breker en de zeefinstallatie. De bijkomende bijzondere vergunningsvoorwaarde dient dan ook in die zin te worden begrepen dat zij enkel betrekking heeft op de genoemde installaties waarvoor de vergunning wordt verleend. Het valt niet in te zien op welke andere installaties deze voorwaarde betrekking kan hebben, tenzij de aanvrager nog andere installaties zou gebruiken, die dan op basis van een andere milieuvergunning zouden worden geëxploiteerd, doch waarop het bestreden besluit geen betrekking zou hebben. Verzoekster vermag bijgevolg niet op een ernstige manier gewagen van enige onduidelijkheid met betrekking tot de bedoelde bijzondere vergunningsvoorwaarde.

Het vijfde middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenendertig oktober 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