

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.517 van 11 mei 2020
in de zaak A. 222.485/VII-40.024**

In zake : 1. Peter DE VLEESCHAUWER
 2. Ingrid LIE
 3. Nicole GIELISSEN
 4. Filipo SERRA
 5. Marianne THOMAS
 6. Jo HEPS
 7. Caroline MILL
 8. Eddy JANSSENS
 9. Francine DELABASTITA
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Jan Roggen en Jannick Poets
 kantoor houdend te 3500 Hasselt
 Kempische Steenweg 303, bus 40
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Bergé
kantoor houdend te 3000 Leuven
Diestsevest 47, bus 001
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomen de partij:

de NV RECYCLAGE EN COMPOSTERING (RECOM)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bert Beelen
kantoor houdend te 3000 Leuven
Justus Lipsiusstraat 24
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 juni 2017, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 11 april 2017 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 29 september 2016, houdende de weigering van de milieuvergunning aan de nv Recom voor het exploiteren van een breekwerf met betoncentrale en tussentijdse opslagplaats voor uitgegraven bodem, gelegen aan de Lovensteen te Tienen, gegrond wordt verklaard, de beroepen beslissing wordt opgeheven en aan de nv Recom de gevraagde milieuvergunning onder voorwaarden wordt verleend.

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 18 augustus 2017. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen 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 verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 januari 2020.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jannick Poets, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Stijn Clerx, die *loco* advocaat Jan Bergé verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Johan Vanstipelen, die *loco* advocaat Bert Beelen verschijnt voor de tussenkommende partij, zijn gehoord.

Eerste 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 nv Recom dient op 20 mei 2016 een milieuvergunningsaanvraag in voor de exploitatie van een breekwerf met betoncentrale en tussentijdse opslagplaats voor uitgegraven bodem (hierna: TOP), gelegen op percelen aan de Lovensteen te Tienen.

Het voorwerp van de aanvraag bestaat concreet uit:

- de opslag en mechanische behandeling van 115.000 ton niet-gevaarlijke afvalstoffen (55.000 ton betonpuin, 55.000 ton mengpuin en 5.000 ton niet-teerhoudend asfaltpuin);
- het lozen in de openbare riolering van maximaal 0,7 m³/uur, 13 m³/dag en 4.000 m³/jaar bedrijfsafvalwater afkomstig van de wasplaats, de wielwasinstallatie, de tankpiste (met KWS-afscheider en coalescentiefilter) en van verontreinigd hemelwater afkomstig van de TOP;
- de opslag van 10.000 liter diverse oliën en 9.000 liter afvalolie volgens diverse gevarencategorieën;
- vier verdeelslangen (twee voor diesel en twee voor mazout);
- twee transformatoren van elk 150 kVA;
- een stalplaats voor 55 voertuigen (bestelwagens, vrachtwagens, rollend materieel);

- een werkplaats met twee schouwputten voor het herstellen van voertuigen;
- een wasplaats voor voertuigen;
- een luchtcompressor van 11 kW en een warmtepomp van 437 kW;
- de opslag van 1.800 liter gassen in verplaatsbare recipiënten van 50 liter (200 liter propaan, 600 liter zuurstof, 250 liter acetyleen, 400 liter argon, 250 liter sagox (Ar + CO₂));
- de opslag van 50.000 liter diesel en 50.000 liter mazout in bovengrondse dubbelwandige houders en een opslag van 1.000 liter diesel voor de generator;
- de opslag van brandgevaarlijke stoffen (GHS02), zijnde 1.000 kg diverse onderhoudsproducten en ruitensproeivloeistof;
- de opslag van bijtende stoffen (GHS05), zijnde 2 x 28.000 kg stabilisatiekalk in silo's, 2 x 90.000 kg cement in silo's en 4.000 liter transmissieolie;
- de opslag van schadelijke stoffen (GHS07), zijnde 2 x 28.000 kg stabilisatiekalk in silo's, 2 x 90.000 kg cement in silo's en 9.000 kg diverse onderhoudsproducten en koelvloeistof;
- een opslag van op lange termijn gezondheidsgevaarlijke stoffen (GHS08), zijnde 6.000 kg diverse oliën, vetten en onderhoudsproducten;
- een opslag van aquatisch milieugevaarlijke stoffen (GHS09), zijnde 5.000 kg diverse oliën, vetten en onderhoudsproducten;
- een opslag in kleine verpakkingen van 1.000 kg diverse onderhoudsproducten en ruitensproeivloeistof;
- een labo voor kwaliteitscontrole;
- diverse metaalbewerkingstoestellen met een totaal vermogen van maximaal 20 kW;
- een breker van 200 kW;
- een betoncentrale met een vermogen van 225 kW;
- een dieselgenerator met een vermogen van 400 kW;
- een grondwaterwinning met een opgepompt debiet van 27 m³/dag en 5.000 m³/jaar;
- de tussentijdse opslag van uitgegraven bodem met een capaciteit van maximaal 32.880 m³.

3.2. Overeenkomstig het toepasselijke gewestplan zijn de betrokken percelen bestemd tot industriegebied. Ten westen van dit industriegebied bevindt zich een woon- en woonuitbreidingsgebied. Ten oosten van het projectgebied is een industriegebied gelegen en ten zuiden ervan een agrarisch gebied.

3.3. Tijdens het openbaar onderzoek van de aanvraag worden 61 schriftelijke bezwaren ingediend.

3.4. Op 8 juli 2016 brengt de milieuvadviseraad van de stad Tienen een ongunstig advies uit over het voorgenomen project.

3.5. Tractebel geeft op 15 juli 2016 een 'second opinion' met betrekking tot de geluidsproblematiek van de inrichting.

3.6. Bij besluit van 29 september 2016 weigert de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant de gevraagde milieuvergunning.

3.7. De nv Recom stelt tegen deze weigeringsbeslissing bestuurlijk beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister. Tegelijk met het indienen van het beroep wordt de milieuvergunningsaanvraag gewijzigd, inzonderheid de bijlagen E8, E11 en F4, het liggingsplan en het rioleringsplan.

3.8. In het kader van de beroepsprocedure worden de volgende adviezen uitgebracht:

- a) de afdeling Land en Bodembescherming, Ondergrond, Natuurlijke Rijkdommen verleent op 1 december 2016 een gunstig advies;
- b) het advies van de afdeling Operationeel Waterbeheer van de Vlaamse Milieumaatschappij van 13 december 2016 is eveneens gunstig;
- c) de dienst Waterlopen van de provincie Vlaams-Brabant brengt op 19 december 2016 een voorwaardelijk gunstig subadvies uit;
- d) op 21 december 2016 adviseert de afdeling Ecologisch Toezicht van de Vlaamse Milieumaatschappij voorwaardelijk gunstig;

- e) het advies van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij van 23 december 2016 is ook voorwaardelijk gunstig;
- f) de afdeling Milieuvergunningen brengt op 3 januari 2017 tevens een voorwaardelijk gunstig advies uit;
- g) het advies van het departement Ruimte Vlaanderen van 4 januari 2017 is gunstig over de aanvraag;
- h) door de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie wordt ten slotte voorgesteld om de gevraagde vergunning onder voorwaarden te verlenen.

3.9. Op 11 april 2017 wordt het bestreden besluit genomen. De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verklaart het beroep van de nv Recom gegrond. De in eerste aanleg genomen weigeringsbeslissing wordt opgeheven en aan de nv Recom wordt de gevraagde milieuvergunning verleend.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Excepties

4. De verwerende partij werpt op dat haar geen ondertekend exemplaar van het verzoekschrift tot nietigverklaring werd toegezonden. Tevens stelt zij dat de verzoekende partijen geen bewijs van aanplakking hebben bijgevoegd, zodat niet kan worden nagegaan of het beroep tijdig werd ingesteld.

5. De tussenkomenende partij werpt eveneens op dat zij geen ondertekend exemplaar van het verzoekschrift heeft ontvangen.

6. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen daar tegenover dat het verzoekschrift elektronisch werd ingediend en dat met toepassing van artikel 85bis, § 5, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: algemeen procedurereglement) het verzoekschrift elektronisch werd ondertekend.

Met betrekking tot het ontbreken van een bewijs van aanplakking merken de verzoekende partijen op dat de aanplakking dateert van 26 april 2017, zoals vermeld in het verzoekschrift. De verwerende partij toont het tegendeel niet aan.

Beoordeling

7. Het verzoekschrift werd elektronisch ingediend.

Wat betreft de ondertekening ervan, wordt dergelijk verzoekschrift overeenkomstig artikel 85bis, § 5, tweede lid, van het algemeen procedurereglement geacht ondertekend te zijn door de registratiehouder die het neerlegde. Irrelevant is bijgevolg de bedenking van de verwerende en de tussenkomenende partij dat zij geen materieel ondertekend afschrift van het verzoekschrift hebben ontvangen.

8. De verwerende partij brengt geen enkel bewijs bij dat de bekendmaking door aanplakking van de bestreden beslissing vroeger heeft plaatsvonden dan de datum van 26 april 2017 die in het verzoekschrift tot nietigverklaring wordt vermeld. Het is nochtans zaak van de partij die aanvoert dat het beroep laattijdig is, het (tegen)bewijs te leveren van het tijdstip waarop de verzoekende partijen kennis hadden of konden hebben van de bestreden beslissing. Bij gebrek aan dergelijk (tegen)bewijs moet besloten worden dat het annulatieberoep tijdig werd ingesteld.

9. De excepties worden verworpen.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

10. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 21, § 2, 2°, en 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), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel, doordat de verwerende partij een milieuvergunning heeft verleend met als bijzondere voorwaarde dat binnen een termijn van achttien maanden na de ingebruikname van de inrichting geluidsmetingen moeten worden uitgevoerd door een erkend deskundige in de discipline geluid en trillingen, terwijl “het aanvraagdossier slechts een summiere geluidstudie bevat en dus onvoldoende informatie bevat en dat daarnaast de aanvraag geen beoordeling van de trillingshinder bevat waarbij er bovendien geen nieuwe geluidstudie werd uitgevoerd en de geluidstudie geen rekening houdt met bijkomende geluidsbronnen”, terwijl “de vergunningsvoorwaarden garanties moeten inhouden opdat de vergunde inrichting voldoet aan de geldende milieuvoorwaarden” en “de vergunningverlenende overheid bij de voorbereiding van haar beslissing zorgvuldig te werk moet gaan en ervoor moet zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk geïnventariseerd en gecontroleerd worden, zodat met kennis van zaken alle betrokken belangen kunnen worden ingeschat en afgewogen”.

In de toelichting bij het middel zetten de verzoekende partijen onder meer uiteen dat de verwerende partij de mogelijke geluids- en trillingshinder van de beoogde activiteiten niet afdoende, of minstens onzorgvuldig, heeft beoordeeld.

Met betrekking tot het aspect geluidshinder zetten de verzoekende partijen uiteen dat de bestreden beslissing gebaseerd is op een bij de milieuvergunningsaanvraag gevoegde geluidsstudie waaruit zou blijken dat aan de geldende geluidsnorm van 45 dB(A) kan worden voldaan, dat op 15 juli 2016 echter een *second opinion* werd gevraagd aan een erkend milieudeskundige waaruit blijkt dat mogelijkerwijze sprake is van een onderschatting van het geluidsniveau en dat bijgevolg een reëel risico bestaat op een verstoring van de nachtrust van de omwonenden. In het bijzonder wordt kritiek uitgebracht op de

beoordeling van de geluidseffecten waarbij geen rekening zou zijn gehouden met geluidsreflecties tegen de hoogbouw van de industriehal, de interne circulaties tijdens de nachtperiode en het gebrek aan geluidsafschermende maatregelen langs interne circulatiewegen. Daarnaast zou het bijgevoegde plan niet volledig in overeenstemming zijn met de geformuleerde simulaties van bermen in de akoestische studie. Ook zou geen rekening zijn gehouden met alle afschermende en reflecterende objecten, zoals constructiewanden voor opslag, verharde bodemoppervlakten,...

De verzoekende partijen wijzen erop dat in de *second opinion* wordt besloten dat de omschrijving van de rekenpunten onvoldoende duidelijk is en er niet kan worden nagegaan of de effectief dichtstbijzijnde woning of de meest belastende woning voor elke windrichting in beschouwing werd genomen.

De geluidsstudie bevat ook geen geluidscontourenkaart om de geluidsimpact ruimtelijk te visualiseren. Een dergelijke kaart geeft nochtans inzicht in de geluidsvoortplanting in de gehele omgeving zodat de geluidsbelaste zones duidelijk kunnen worden afgebakend. Als de geluidskaart op een achterliggende topokaart of kadasterplan wordt ingekleurd, kan tevens het aantal woningen en hun adressen worden achterhaald die in een geluidsbelaste zone gelegen zijn. Zij menen daarom dat het helemaal niet zeker is of de geldende geluidsnormen zullen worden nageleefd. Voorts stellen zij dat de verwerende partij geen rekening heeft gehouden met de bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek werden geformuleerd. Ook het ongunstig advies van de milieuvadvisraad van de stad Tienen werd in de bestreden beslissing niet weerlegd. Evenmin werd naar aanleiding van de *second opinion* een bijkomend of geactualiseerd geluidsrapport opgesteld. Noch in de akoestische studie, noch in de bestreden beslissing wordt rekening gehouden met de bijkomende geluidsbronnen zoals vrachtwagens, kranen, intern transport, opwarmen motoren,... Daarnaast is de bestreden beslissing volgens de verzoekende partijen intern tegenstrijdig door enerzijds op basis van de akoestische studie te besluiten dat geen aanzienlijke effecten zullen optreden, mits het nemen van milderende maatregelen, en door anderzijds een bijzondere voorwaarde op te leggen waarbij wordt bepaald dat “binnen een termijn

van achttien maanden na ingebruikname van de inrichting [...] een geluidscontrolemeting [wordt] uitgevoerd door een erkend deskundige waarbij alle geluidsbronnen in rekening worden gebracht, ter hoogte van de meest precare immissiepunten”. Bij het bestaan van onzekerheid omtrent het halen van de geldende normen kan de vergunningverlenende overheid niet volstaan met het opleggen van bijzondere voorwaarden, waarvan niet vaststaat dat zij effectief zullen remediëren aan de vastgestelde normoverschrijdingen. Artikel 30bis, § 1, eerste lid, van Vlarem I wordt dan ook geschonden. Door het opleggen van de betrokken voorwaarde erkent de verwerende partij immers dat de akoestische studie niet volstaat opdat met zekerheid kan worden gesteld dat de hinder ten gevolge van de inrichting aanvaardbaar zal zijn.

Met betrekking tot de trillingshinder merken de verzoekende partijen op dat de impact hiervan op de omgeving niet werd onderzocht. Gelet op de inrichting is het evident dat deze installaties zekere trillingen met zich zullen meebrengen. In de bestreden beslissing wordt zelfs geen melding gemaakt van trillingshinder, laat staan dat deze hinder wordt beoordeeld.

11. De verwerende partij werpt in de eerste plaats op dat de schending van artikel 21, § 2, 2°, van Vlarem I niet wordt toegelicht, zodat het middel wat de schending van die bepaling betreft niet ontvankelijk is. Voorts wijst zij erop dat de vergunde inrichting gelegen is in een industriegebied. Het behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid om te beoordelen of de geluids- en trillingshinder tot de weigering van de vergunning moeten leiden. In de bestreden milieuvergunning worden tal van maatregelen opgelegd om eventuele hinder voor de omgeving te minimaliseren.

Specifiek met betrekking tot de geluidshinder worden in de bestreden beslissing de noodzakelijke overwegingen gemaakt om de bezwaren van de verzoekende partijen, het advies van de milieud adviesraad en de *second opinion* te weerleggen. Bovendien zijn alle adviezen die tijdens de beroepsprocedure uitgebracht werden gunstig of voorwaardelijk gunstig. Tevens werden de in die adviezen gesuggereerde voorwaarden met de bestreden beslissing opgelegd.

Voorts benadrukt de verwerende partij dat de geluidsstudie correct is opgesteld en dat het feit dat de verzoekende partijen een *second opinion* hebben ingewonnen, daar niets aan af doet. Elke geluidsdeskundige heeft immers een eigen methode om een geluidsstudie op te stellen. In de bekritiseerde geluidsstudie is zelfs uitgegaan van de slechtst mogelijke situatie, waarbij maximaal rekening is gehouden met de geluidsbronnen en de kwetsbare gebieden. Tevens houdt die studie rekening met alle nadelige aspecten inzake geluidshinder en wordt een simulatie gegeven waarbij het geluid maximaal becijferd wordt. Door de volumes van die bronnen allemaal samen te nemen, heeft men een representatieve weergave van de geluidshinder.

Door het opleggen van een geluidscontrolemeting wordt geenszins erkend dat de akoestische studie niet zou volstaan voor een beoordeling van de hinder. Deze bijzondere voorwaarde werd immers opgelegd ter controle van de andere opgelegde voorwaarden, dus om overschrijdingen van opgelegde normen te voorkomen. Artikel 30bis, § 1, eerste lid, van Vlarem I wordt niet geschonden, aldus de verwerende partij, “nu de vergunningsvoorwaarden reeds voldoende garanties inhouden opdat de vergunde inrichting voldoet aan de geldende milieuvoorwaarden, minstens de resterende tot het gewenst aanvaardbare niveau wordt herleid”. De verzoekende partijen kunnen dan ook niet gevolgd worden in hun stelling dat er geen enkele zekerheid is dat aan de vereiste normen zal worden voldaan.

De eventuele trillingshinder wordt in de motieven over geluid wel degelijk, impliciet maar duidelijk, in rekening gebracht. Er worden bijzondere voorwaarden opgelegd teneinde geluids- en tegelijkertijd trillingshinder te voorkomen. De verzoekende partijen tonen ook geen onaanvaardbare trillingshinder aan.

12. De tussenkomende partij ontwikkelt in essentie een gelijklopende argumentatie als de verwerende partij. Zij voegt nog toe dat tijdens de procedure in eerste aanleg reeds ruimschoots werd ingegaan op de

geluidsstudie. Met betrekking tot de trillingshinder verwijst zij naar de geluidsstudie (pagina 7, punt 4.1), waaruit blijkt dat de trillingshinder afkomstig van de zeef van de puinbreker in rekening werd gebracht. Daarnaast verwijst zij ook naar het aanvraagdossier, in het bijzonder de bijlagen E11.6 en G5.

13. In hun memorie van wederantwoord herhalen de verzoekende partijen dat de vergunningverlenende overheid over onvoldoende informatie beschikte om de vergunningsaanvraag met kennis van zaken te beoordelen.

Wat de geluidshinder betreft, stellen zij vast dat, in tegenstelling tot wat de verwerende en de tussenkomende partij beweren, de beoordeling van de geluidshinder in de bestreden beslissing ontoereikend en kennelijk onredelijk is. Het feit dat tal van bijzondere vergunningsvoorwaarden worden opgelegd, impliceert op zich niet dat de geldende geluidsnormen zullen kunnen worden gerespecteerd.

Zij benadrukken dat de *second opinion* uitgaat van een verdergaand worstcasescenario dan in de akoestische studie. In de akoestische studie wordt namelijk geen rekening gehouden met de geluidsbronnen die voortkomen uit het laden en lossen van de vrachtwagens met breekpuin en gebroken puin, het opwarmen en laten draaien van de vrachtwagens en het circuleren van deze vrachtwagens op de site. In de bestreden beslissing wordt enkel rekening gehouden met de “meest luidruchtige installaties op het terrein”. Aangezien de *second opinion* aantoont dat de geluidsnormen zullen worden overschreden, kon de verwerende partij niet zonder meer aannemen dat de geluidshinder tot een aanvaardbaar niveau beperkt blijft. In een dergelijk geval diende de verwerende partij over te gaan tot bijkomend onderzoek ofwel de vaststellingen van de *second opinion* uitdrukkelijk te weerleggen in de bestreden beslissing. In de *second opinion* wordt ook duidelijk aangegeven dat de geluidsstudie niet met de nodige zorgvuldigheid werd opgesteld. De verwerende partij kon in de gegeven omstandigheden ook niet vasthouden aan die akoestische studie.

Voorts ontkennen de verzoekende partijen dat er enkel gunstige adviezen werden uitgebracht. Zij verwijzen in dat verband opnieuw naar het negatief advies van de milieuvanadviesraad van de stad Tienen van 8 juli 2016. Het verweer dat de opgelegde *a posteriori* geluidsmeting louter ter controle zou dienen, doet tenslotte geen afbreuk aan het vereiste dat vergunningsvoorwaarden de concretisering van noodzakelijk te nemen maatregelen niet mogen laten afhangen van bijkomend onderzoek. De geluidscontrolemeting die in de vergunningsvoorwaarden wordt opgelegd, strekt er volgens de bestreden beslissing toe om “het effectief geproduceerd geluid van de volledige inrichting te toetsen aan de van kracht zijnde geluidsnormen”. Hierdoor bevestigt de bestreden beslissing dat er geen enkele zekerheid bestaat over het al dan niet halen van de geluidsnormen.

Met betrekking tot de trillingshinder wijzen de verzoekende partijen erop dat het voorwerp van de bestreden vergunning bestaat uit een installatie voor grond- en afbraakwerken. Er kan niet aangenomen worden dat de trillingshinder, die een zeer belangrijk element vormt voor de impact op de omgeving, “impliciet” zou zijn onderzocht in het kader van de geluidshinder. Bovendien kan niet worden ingezien waarop het onderzoek van de verwerende partij gesteund zou zijn, aangezien de trillingshinder noch in de akoestische studie, noch in de bestreden beslissing aan bod komt. Het loutere feit dat preventieve maatregelen in de vergunningsaanvraag voorgesteld worden, waarbij het personeel voldoende wordt opgeleid en gesensibiliseerd om zich bewust te zijn van de impact op de omgeving en deze zo laag mogelijk te houden, is onvoldoende om het besluit te schragen dat die hinder de grenzen van het aanvaardbare niet zal overschrijden.

Beoordeling

14. De voor de beoordeling van het middel relevante motieven van het bestreden besluit luiden als volgt:

“Overwegende dat het aanvraagdossier een geluidstudie bevat waarin geconcludeerd wordt dat de meest nabij gelegen woningen gelegen zijn in een gebied op minder dan 200 m afstand van de grens van het

industriegebied; dat uit geluidsmetingen blijkt dat het gemiddelde LA95,1h-niveau van het huidige omgevingsgeluid tijdens de dagperiode schommelt tussen 40 en 49 dB(A), zijnde lager dan de geldende richtwaarde overdag voor een gebied op minder dan 500 m van industriegebied; dat het specifieke geluid in open lucht voortgebracht door de nieuwe inrichting dus beperkt moet worden tot de richtwaarden, verminderd met 5 dB(A) met andere woorden tot 45 dB(A) tijdens de dagperiode (van 7 u 's morgens tot 19 u 's avonds);

Overwegende dat de meest luidruchtige installaties op het terrein de puinbreker (inclusief zeefinstallatie en transportband) en de betoncentrale zijn; dat de plaats voor de breekinstallatie zich bevindt op minstens 300 m van alle bestaande woningen en de plaats voor de betoncentrale zich bevindt op 400 m van de dichtstbij gelegen woning; dat de uitgevoerde simulaties in de studie gebaseerd zijn op geluidsvermogenenniveaus, bepaald op basis van metingen in de nabijheid van vergelijkbare installaties (op een andere site); Overwegende dat om aan de VLAREM-voorwaarden voor een nieuwe inrichting te voldoen een aantal maatregelen moet genomen worden:

- optrekken van een geluidsbarrière in het midden van het bedrijfsperceel met een hoogte van 10 m en waarbij het te breken materiaal langs deze barrière aan de oostzijde wordt opgeslagen tot een maximale hoogte van 8 m (terril);
- het opstellen van de puinbreker waarbij de vulbak steeds tegen de terril wordt geplaatst;
- het creëren van inhammen in de terril waarin de puinbreker dan wordt opgesteld;
- het gunstig oriënteren van de betoncentrale langs een noordoost/zuidwest-as;

Overwegende dat mits het nemen van deze maatregelen tijdens de dagperiode de volgende immissieniveaus berekend worden op de drie immissiepunten ter hoogte van de meest nabijgelegen woningen:

- Klein Spanuit 9: 42 dB(A);
- Walenberg: 45 dB(A)
- woningen ten noorden (Dragonderstraat): 44 dB(A) of minder;
- woonuitbreidingsgebied ten westen van oude spoorwegberm: < 45 dB(A);

dat bij deze berekeningen rekening werd gehouden met de meest ongunstige situatie, namelijk waarbij de puinbreker, wiellader en betoncentrale gelijktijdig in werking zijn; dat op basis van de voorgestelde saneringsmaatregelen geen zuivere tooncomponenten volgens de VLAREM-definitie verwacht worden in het immissiespectrum; dat de hierboven vermelde waarden gelijk zijn aan het te verwachten specifieke geluid; dat de simulaties uitwijzen dat, binnen de nauwkeurigheid van deze berekeningen, de richtwaarde van 45 dB(A) overdag voor een nieuwe inrichting wordt gehaald ter hoogte van de beschouwde immissieplaatsen, indien rekening wordt gehouden met de voorgestelde geluidsreducerende maatregelen; dat deze geluidsreducerende maatregelen als bijzondere voorwaarde worden opgelegd; dat binnen een termijn van achttien maanden na ingebruikname van de inrichting een geluidscontrolemeting moet uitgevoerd worden om het effectief geproduceerd geluid van de volledige inrichting te toetsen aan de van kracht zijnde geluidsnormen;

Overwegende dat de exploitant tijdens de hoorzitting op de provinciale milieuvergunningscommissie en in het beroepsschrift verklaart dat de berm niet meer zal bestaan uit gebroken, bruikbaar materiaal, maar permanent zal aanwezig zijn en zal bestaan uit gebroken puin met daarop teelaarde dat ingezaaid zal worden met streekeigen beplanting, om zo ook de visuele hinder te minimaliseren; dat dit wordt opgelegd als bijzondere voorwaarde; Overwegende dat het personeel en de chauffeurs voldoende moeten gesensibiliseerd worden om zich bewust te zijn van de mogelijke geluidsimpact op de omgeving; dat de maximumsnelheden van 15 km/u op het terrein gerespecteerd moet worden, alsook het feit dat er bij het laden en lossen niet geklapperd wordt met de laadbakken; dat dit als bijzondere voorwaarde wordt opgelegd;

Overwegende dat de aanvangs- en sluitingsuren van de inrichting plaatsvinden tussen 7 u en 19 u zoals voorgeschreven door artikel 5.2.1.6, §4, van titel II van het VLAREM; dat de exploitant afwijking vraagt van dit artikel voor de betoncentrale; dat deze zou starten om 6 u in plaats van 7 u om werven tijdig met beton te kunnen bevoorraden; dat om aan de geluidsnormen van de nacht te kunnen voldoen, de bunkers met granulaten de dag ervoor reeds gevuld moeten worden; dat hierdoor de wielladers nog niet ingeschakeld moeten worden om 6 u, en er zodoende tijdens het laatste uur van de nacht (6 u tot 7 u) kan voldaan worden aan de norm van 40 dB(A) volgens de geluidstudie; dat dit als bijzondere voorwaarde wordt opgelegd alsook het feit dat er geen enkele andere activiteit mag plaatsvinden van 19 u tot 7 u, en geen activiteit tijdens het weekend en op feestdagen”.

15. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De zorgvuldigheid verplicht de overheid onder meer om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht worden, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen.

Op initiatief van de verzoekende partijen werd een bijkomende geluidsstudie uitgevoerd, de zogenaamde *second opinion*, waarin wordt geconcludeerd dat, ondanks de aanleg van een berm op het bedrijfsterrein die moet dienen als geluidsbarrière, een reëel risico bestaat dat door de vergunde activiteiten de geldende geluidsnormen zullen worden overschreden.

In de gegeven situatie gebiedt het zorgvuldigheidsbeginsel dat de vergunningverlenende overheid de conclusies van die bijkomende studie op gemotiveerde wijze inhoudelijk weerlegt of minstens op afdoende en verifieerbare wijze aangeeft, desgevallend na het uitvoeren van bijkomend onderzoek dat aan een tegensprekelijk debat wordt onderworpen, waarom de verwachte omgevingshinder binnen aanvaardbare grenzen zal blijven.

In de motivering van de bestreden beslissing wordt aan de zogenaamde *second opinion* enkel gerefereerd bij de opsomming van de bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek werden ingediend, door de loutere vermelding van “het feit dat een geluidstudie die werd uitgevoerd op vraag van de bezwaarindieners, blijvend overschrijding van de norm aangeeft ondanks het plaatsen van een berm”. Voor het overige bevat de bestreden beslissing geen enkele motivering waarbij inhoudelijk wordt gereageerd op dat “feit”.

Het mutisme van de verwerende partij illustreert dat zij als beroepsinstantie de milieuvergunningsaanvraag niet volledig heeft heronderzocht rekening houdend met de uiteenlopende standpunten van alle belanghebbenden, maar haar onderzoek van de geluidsproblematiek enkel heeft toegespitst op de argumenten die in het beroepschrift van de vergunningsaanvrager worden uiteengezet. Dergelijke eenzijdige aanpak is in de gegeven concrete omstandigheden manifest onzorgvuldig.

16. Met betrekking tot het risico op trillingshinder wordt vastgesteld dat in de bestreden beslissing met geen woord over dit hinderaspect wordt gerept. Aangezien het risico op dergelijke hinder inherent is aan een breekwerf, is er nog minder reden om aan te nemen dat de vergunningverlenende overheid zou kunnen volstaan met een beoordeling die impliciet moet blijken uit motieven van de bestreden vergunningsbeslissing die uitdrukkelijk handelen over andere hinderaspecten.

17. Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 11 april 2017 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 29 september 2016, houdende de weigering van de milieuvergunning aan de nv Recom voor het exploiteren van een breekwerf met betoncentrale en tussentijdse opslagplaats voor uitgegraven bodem, gelegen aan de Lovensteen te Tienen, gegrond wordt verklaard, de beroepen beslissing wordt opgeheven en aan de nv Recom de gevraagde milieuvergunning onder voorwaarden wordt verleend.

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 1.800 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen.

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

Dit arrest is uitgesproken op elf mei tweeduizend twintig, door de Raad van State,
VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys