

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 150.908 van 3 november 2005
in de zaak A. 155.987/VII-32.815.**

In zake : 1. Roland GAUDISSABOIS,
 2. Ivan TRANGEZ,
 die woonplaats kiezen bij
 Advocaat P. DEVERS,
 kantoor houdende te GENT,
 Kouter 71-72

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat I. LAUREYS,
kantoor houdende te BUGGENHOUT,
Provincialebaan 20.

tussenkommende partij :

de Vlaamse Vervoermaatschappij DE LIJN, n.v. van publiek recht,
die woonplaats kiest bij
Advocaat D. LINDEMANS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Keizerslaan 3.

DE RAAD VAN STATE, VIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat Roland GAUDISSABOIS en Ivan TRANGEZ op 27 september 2004 hebben ingediend om de vernietiging te vorderen van "het ministerieel besluit van 16 juli 2004, verleend door de Vlaams minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking, waarbij het beroep van o.m. verzoekers tegen het besluit (...) van 29 januari 2004 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen houdende het verlenen van de milieuvergunning, voor een termijn verstrijkend op 29 januari 2009, aan de n.v. van publiek recht Vlaamse Vervoermaatschappij, om een stelplaats voor autobussen gelegen te 9060 Destelbergen, Dendermondsesteenweg, 185 (kadastergegevens afd. 1, sectie A, perceelnr. 71/v) te veranderen (wijzigen en uitbreiden), als ongegrond wordt afgewezen en de beroepen beslissing voornoemd wordt bevestigd";

Gelet op het arrest nr. 140.489 van 11 februari 2005 waarbij de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt bevolen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting ingediend door de verwerende en de belanghebbende partij;

Gezien het verzoekschrift tot tussenkomst van 25 februari 2005;

Gelet op de beschikking van 8 maart 2005 die de tussenkomst van de Vlaamse Vervoersmaatschappij DE LIJN toelaat;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Eerste Auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de beschikking van 21 juni 2005 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

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

Gelet op de beschikking van 21 september 2005 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 20 oktober 2005;

Gehoord het verslag van Staatsraad E. BREWAEYS;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat H. VERMEIRE die, loco Advocaat P. DEVERS verschijnt voor verzoekers, van Advocaat S. BEECKMAN die, loco Advocaat I. LAUREYS verschijnt voor de verwerende partij, en van Advocaat Th. EYSKENS die, loco Advocaat D. LINDEMANS verschijnt voor de tussenkomende partij;

Gehoord het advies van Eerste Auditeur E. LANCKSWEERDT;

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

1. Feiten

Overwegende dat de feitelijke gegevens van de zaak de volgende zijn :

1.1. De tussenkomende partij exploiteert te Destelbergen aan de Dendermondsesteenweg een stel- en onderhoudswerkplaats voor autobussen. Verzoekers zijn omwonenden van die inrichting.

1.2. Op 16 april 2003 dient de tussenkomende partij bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen een vergunningsaanvraag in voor de verandering (wijziging en uitbreiding) van deze inrichting. De stelplaats zal zodanig worden ingericht dat er meer bussen (van 60 naar 182) kunnen worden geplaatst.

1.3. Uit het proces-verbaal van het openbaar onderzoek, dat werd gehouden van 20 augustus tot 20 september 2003, blijkt dat 115 personen tegen de aanvraag bezwaar aantekenen. De bezwaren hebben onder meer betrekking op de geluidsoverlast tengevolge van de bewegingen van de bussen en het openen en sluiten van luidruchtige garagepoorten, nachtelijke activiteiten, de supplementaire uitrit langs de Pasteurstraat en visuele hinder door het verwijderen van aanplantingen en het vervangen ervan door "dode" schermen.

1.4. In het kader van de vergunningsprocedure in eerste aanleg brengt het college van burgemeester en schepenen van Destelbergen op 1 oktober 2003 een ongunstig advies uit. In het advies wordt er op gewezen dat de site weliswaar gelegen is in een gebied voor gemeenschapsvoorzieningen, doch onmiddellijk en rondom grenst aan een woongebied, zonder enige buffer ertussen. De vroegere ambachtelijke en industriële activiteiten in de omgeving zijn grotendeels verdwenen, zodat de omgeving een meer uitgesproken residentieel karakter kreeg. Het college acht de activiteiten niet meer verenigbaar met het bestemmingsvoorschrift "gemeenschapsvoorzieningen", en nog minder met het onmiddellijk aangrenzende woongebied. Voorts overweegt het college dat het aanvraagdossier geen concrete gegevens noch simulaties bevat over de te verwachten geluidsemissies en -immissies,

noch over de mogelijke reducties door de voorgestelde geluidswerende of geluidsbeperkende maatregelen. Het college stipt aan dat de geluidsschermen vermoedelijk onvoldoende hoog zijn, vooral als men rekening houdt met de nachtelijke activiteiten op het terrein. De activiteiten zullen vooral buiten de daguren plaatsvinden. In het aanvraagdossier wordt nergens aangetoond dat de geldende algemene en sectorale voorwaarden en normen m.b.t. geluid gerespecteerd zullen en kunnen worden. Een voorafgaande akoestische studie is absoluut noodzakelijk. Tenslotte wordt aangestipt dat geen afwijking werd gevraagd van de algemene en sectorale milieuvoorwaarden, hoewel 's avonds en 's nachts rustversturende werkzaamheden zullen plaatsvinden.

1.5. In november 2003 maakt de tussenkomende partij aan de vergunningverlenende overheid een aanvullend schrijven over waarin enerzijds wordt aangevoerd dat het aantal bussen beperkt wordt tot 118, en anderzijds een afwijking wordt gevraagd op de in Vlarem II (art. 5.15.0.6, §1) vastgestelde exploitatie-uren aangezien het in- en uitrijden van de bussen en het wassen en tanken van de bussen ook tussen 19 en 7 u zal gebeuren.

1.6. Op 29 januari 2004 verleent de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen aan de tussenkomende partij een milieuvergunning om haar bestaande stelplaats te Destelbergen uit te breiden en te wijzigen, zodat er onder meer een vergunning wordt verleend voor 52 gelede bussen en 66 gewone bussen. Onder de bijzondere milieuvoorwaarden leest men m.b.t. de werktijden : "In tegenstelling tot de mogelijke beperking van de exploitatie-uren in de sectorale voorwaarden mag de inrichting 24 uur op 24 worden geëxploiteerd". Voorts wordt een geluidsstudie vereist binnen de zes maanden na de ingebruikname van de inrichting. Indien de geluidsnormen overschreden worden dient de studie vergezeld van een saneringsplan.

1.7. Tegen dit vergunningsbesluit wordt een administratief beroep ingesteld door 193 omwonenden en door de gemeente Destelbergen. Er wordt in het beroepschrift van de buurtbewoners onder meer op gewezen dat de bestendige deputatie zelf toegeeft dat de geluidsnormen niet zullen gerespecteerd worden, dat de deputatie een afwijking toestaat op artikel 5.15.0.6, §1, van Vlarem II hoewel de normen voor de nachtperiode zullen overschreden worden.

1.8. In het kader van de beroepsprocedure worden een aantal adviezen uitgebracht die gunstig of voorwaardelijk gunstig zijn.

In het advies van de afdeling Milieuvergunningen van AMINAL leest men :

"Overwegende dat de oorspronkelijke aanvraag, die ook het voorwerp heeft uitgemaakt van het openbaar onderzoek, sprak van een uitbreiding tot 180 stelplaatsen; dat dit aantal door de aanvrager zelf is teruggebracht tot 118; dat de geluidsschermen ook na het openbaar onderzoek toegevoegd werden; dat dit echter naar alle omwonenden toe alleen als een verbetering kan gezien worden".

1.9. Op 16 juli 2004 wordt de thans bestreden beslissing genomen. Deze is als volgt gemotiveerd :

"Gelet op de ligging van de inrichting in gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen volgens het gewestplan (...) 'Gentse en Kanaalzone', goedgekeurd bij koninklijk besluit van 14 september 1977;

Overwegende dat vanuit oogpunt van de stedenbouwkundige en ruimtelijke aspecten gesteld kan worden dat de exploitatie van de inrichting die het voorwerp van de voormelde milieuvergunningsaanvraag uitmaakt, verenigbaar is met de toepasselijke ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften;

Overwegende dat de vergunningsaanvraag betrekking heeft op het uitbreiden en veranderen van een stelplaats voor autobussen, met onderhoudswerkplaats en wasinstallatie; dat de werkzaamheden het grotendeels herinrichten en moderniseren van de stelplaats omvatten; dat de onderhoudswerkplaats onveranderd blijft; dat de klinkerbestrating volledig vervangen wordt door geluidsarme asfaltbestrating; dat aan de zijkanten van de inrichting geluidsschermen voorzien worden, daar waar er geen gebouwen zijn die de functie van scherm kunnen vervullen;

Overwegende dat de oorspronkelijke aanvraag, die ook het voorwerp heeft uitgemaakt van het openbaar onderzoek, sprak van een uitbreiding tot 180 stelplaatsen; dat dit aantal door de aanvrager zelf is teruggebracht tot 118; dat de geluidsschermen ook na het openbaar onderzoek toegevoegd werden; dat dit echter naar alle omwonenden toe alleen als een verbetering kan gezien worden;

Overwegende dat de inrichting omgeven is door woongebied; dat de bewoning tegenover de inrichting aan de Dendermondsesteenweg bestaat uit vrijstaande woningen met een grote voortuin en in twee gevallen een duidelijke bedrijfsruimte aan de voorzijde (dierenarts en bloemenwinkel); dat aan de zijkanten en achterzijde eerder oudere rijwoningen staan; dat aan de oostzijde ook nog een bedrijf gelegen is;

Overwegende dat de huidige vergunning een stelplaats voor 60 bussen betreft, daar waar de uitbreiding het totaal aantal gestalde bussen op 118 zou brengen; dat dit een uitbreiding betekent met minder dan 100 %; dat volgens artikel 3.2.2.2, § 2 voor deze uitbreiding met minder dan 100 % de voorwaarden voor nieuwe inrichtingen van toepassing zijn op het gedeelte uitbreiding en de voorwaarden voor bestaande inrichtingen voor het bestaande gedeelte;

Overwegende dat de bezwaren van de gemeente en de omwonenden hoofdzakelijk betrekking hebben op de geluidshinder; dat dit bezwaar ook kwantitatief besproken wordt in de geluidsstudie die in opdracht van de exploitant gemaakt is; dat gezien de meest problematische situatie zich voordoet tijdens de nacht-ochtendperiode en er aangenomen mag worden dat de meeste slaapkamers zich op de eerste verdieping bevinden er voor de beoordeling van

het geluid uitgegaan is van de situatie op 4 meter hoogte; dat dit ongunstiger is dan de situatie op lagere punten aangezien het effect van de geluidsschermen (die maximaal 5 meter hoog zijn) hier beperkter is;

Overwegende dat betreffende het geluid de richtwaarden van toepassing op het gebied in een zone 500 m rond een dienstverleningsgebied 50 dB(A) overdag bedragen en 45 dB(A) 's avonds en 's nachts; dat voor het gedeelte bestaande inrichting deze geluidsniveaus dienen gerespecteerd te worden; dat voor het gedeelte nieuwe inrichting, gezien de geluidsniveaus in de omgeving lager zijn dan de richtwaarde, de richtwaarde met 5 dB(A) verminderd moeten worden; dat uit de simulaties en berekeningen blijkt dat zowel voor de bestaande inrichting als voor de uitbreiding aan de geluidsnormen is voldaan, met uitzondering van het gedeelte voor de uitrit, meer bepaald de woningen tegenover de inrichtingen op de Dendermondsesteenweg; dat op deze plaats de totale geluidsbelasting tussen 50 en 55 dB(A) zou liggen, wat toch een waarde zou zijn die een sanering zou vereisen; dat hierbij echter dient opgemerkt dat deze belasting bijna uitsluitend afkomstig is van de bestaande inrichting (en dus nu ook aanwezig is en zelfs sterker, gezien de klinkerbedekking van de huidige parking); dat een hoger geluidsniveau ter hoogte van de uitgang toch moeilijk te vermijden is, gezien het uitrijden van de bussen aan deze zijde; dat de enig mogelijke sanering zou bestaan uit het voorzien van geluidsschermen aan de voorzijde; dat dit haalbaar lijkt, gezien de aanwezigheid van een groenscherm aan de voorzijde waar een scherm achter kan geplaatst worden; dat bijgevolg aan de exploitant gevraagd werd de simulatie nogmaals te laten uitvoeren met bijkomende geluidsschermen aan de voorzijde; dat telefonisch bevestigd werd dat met deze bijkomende geluidsmuren (4 meter hoog) er geen overschrijdingen van de richtwaarden meer zijn;

Overwegende dat in vergelijking met de eerst ingediende plannen voor een stelplaats voor 182 voertuigen de stelplaats werd gereduceerd tot 118 voertuigen; dat daardoor meer plaats vrijkwam voor groen; dat de parking voor wagens van het personeel verder van de Pasteurstraat verwijderd zal liggen; dat aan de Dendermondsesteenweg maar één uit- en inrit meer zal zijn in plaats van 2 zoals oorspronkelijk gepland; dat deze veranderingen verbeteringen van het oorspronkelijk ontwerp inhouden, die zorgen dat de stelplaats beter in de woonkern kan geïntegreerd worden;

Overwegende dat de laatste aanvullende geluidsstudie aantoont dat mits plaatsen van bijkomende geluidsschermen langs de Dendermondsesteenweg en geperforeerde dwarse schermen langs de toegangspoort (beide 4 m hoog), het achteruit brengen van de toegangspoort (verder van de straat af) en het omleiden van het verkeer van de wasstraat, zodat dit niet langs de ingang moet, het mogelijk is om ook langs de zijde van de Dendermondsesteenweg te voldoen aan de eisen van titel II van het Vlarem; dat met deze ingrepen het geluid van de stelplaats zelfs significant lager zou zijn dan het geluid van de Dendermondsesteenweg zelf;

Overwegende dat de bijkomende voorwaarde van het uitvoeren van een geluidsstudie na afwerking van de stelplaats behouden blijft aangezien het nodig is om de theoretische simulatie van het studiebureau in de praktijk na te meten;

Overwegende dat gesteld kan worden dat de risico's voor de externe veiligheid, de hinder, de effecten op het leefmilieu, op de wateren, op de natuur en op de mens buiten de inrichting veroorzaakt door de gevraagde exploitatie, mits naleving van de milieuvergunningvoorwaarden, tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt;

Overwegende dat er bijgevolg aanleiding toe bestaat de beroepen ongegrond te verklaren en de bestreden beslissing te bevestigen";

2. Beoordeling

2.1.1. Overwegende dat het eerste middel wordt geput “uit de schending van de artikelen 5, 6, 6bis, 17, 18, 20, 21, 23 tot en met 25, 31 en 35 van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (Vlarem I)”; dat verzoekers het volgende stellen :

"7. De in het middel bedoelde artikelen regelen de wijze waarop de milieuvergunningsaanvraag in te dienen is, met name bij verandering van een vergunde inrichting, de wijze waarop -volgend op de milieuvergunningsaanvraag- het openbaar onderzoek plaatsvindt alsmede de wijze waarop, door wie het behoort, met betrekking tot die aanvraag advies wordt verstrekt. Wat de provinciale milieuvergunningscommissie betreft bepalen ze de werkwijze ervan en de wijze waarop advies wordt verstrekt.

8. Deze bepalingen staan niet toe dat, volgend op de initiële milieuvergunningsaanvraag (hier van 10 juli 2003), het openbaar onderzoek daarover (hier van 20 augustus 2003 tot 20 september 2003) en het advies van het college van burgemeester en schepenen van de betrokken gemeente van 1 oktober 2003, de initiële aanvraag op substantiële punten wordt gewijzigd (hier middels een nota van 26 november 2003 van de Vlaamse Vervoermaatschappij de Lijn, ter kennis gebracht van de gemeente bij brief van de provinciale milieuvergunningscommissie van 27 november 2003), met name wat betreft het voorwerp zelf van de gevraagde vergunning (werkplaats, onderhoudscentrum en stelplaats van autobussen ten belope van 118 i.p.v. 182), de opstelling en de hoogte van geluidsschermen, alsmede het materiaal waarin deze zullen worden opgetrokken en thans de impliciete, maar duidelijke vraag van een afwijking op artikel 5.15.0.6 van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzage milieuhygiëne (VLAREM II), wat betreft het verrichten van rustversturende werkzaamheden op werkdagen tussen 19 en 7 uur en op zon- en feestdagen (zie p. 3 en 8 van de nota van 26 november 2003), punten die alle verband houden met de zich met betrekking tot de aanvraag voornaamste aandienend probleem voor de omwonenden van de desbetreffende site, zijnde deze van de geluidshinder.

9. Is bovendien strijdig met deze bepalingen het feit dat de provinciale milieuvergunningscommissie, na haar advies, bedoeld in artikel 24, §§ 5 en 6 van VLAREM I, van 21 oktober 2003, en de toezending daarvan aan o.m. gemeente bij brief van 4 november 2003, nadat ze haar adviesbevoegdheid heeft uitgeput, een nieuwe vergadering van haar commissie, op 16 december 2003 organiseert, waarop de per 26 november 2003 gewijzigde milieuvergunningsaanvraag wordt onderzocht en vervolgens, op dezelfde datum, een nieuw advies, rekening houdend met de voorzegde substantiële wijzigingen, wordt verleend.

Waarbij zich voegt ten aanzien van de zo gewijzigde aanvraag dat de adviezen bedoeld in de artikelen 20 en 21, alsmede 35 van VLAREM I niet werden ingewonnen.

10. Nu het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad Oost-Vlaanderen van 29 januari 2004 de milieuvergunning verleent op basis van de per nota van de vergunningaanvraagster van 26 november 2003 gewijzigde aanvraag, genoemd 'aangepaste vergunningsaanvraag' (p. 18 van het besluit), inbegrepen de omstandigheid de afwijking van artikel 5.15.0.6 VLAREM II (zie artikel 3, § 3, pt. 21 van het bedoelde besluit) is het aangetast door de onder randnummers 8 en 9 bedoelde onwettigheden, en zelf onwettig.

Hetzelfde geldt voor het hier aangevochten ministerieel besluit van 16 juli 2004, dat immers het o.m. door de verzoekers ingediende beroep ongegrond verklaart en de beroepen beslissing bevestigt.

Dat daaraan niet in de weg staat de overweging in het bestreden ministerieel besluit, p. 12, dat, met name op het vlak van de geluidshinder, de gewijzigde aanvraag naar de omwonenden toe alleen als een verbetering kan worden aanzien.

Dat immers de gewijzigde aanvraag ook, en voor het eerst, een vraag tot afwijking op artikel 5.15.0.6 VLAREM II inhield, welke zoals gezegd in de beroepen beslissing van 29 januari 2004 ook werd toegestaan (zodat de rechtspraak van Uw Raad met betrekking tot een wijziging, na openbaar onderzoek, van de inplantingsplaats van een inrichting teneinde tegemoet te komen aan tijdens het openbaar onderzoek geuite bezwaren mutatis mutandis geen toepassing vindt)";

2.1.2. Overwegende dat de tussenkomen partij in haar "toelichtende memorie" betoogt dat het middel onontvankelijk is, vermits geen enkel van de twaalf aangehaalde bepalingen betrekking heeft op de administratieve beroepsprocedure; dat zij eveneens stelt dat verzoekers geen rechtsregel aanduiden waaruit blijkt dat de vergunningsaanvrager na het openbaar onderzoek geen wijzigingen aan het voorwerp van de aanvraag kan aanbrengen mits hij binnen de contouren van de initieel aangevraagde rubrieken blijft; dat zij eveneens stelt wat volgt :

"In het milieurecht kan de derde belanghebbende zijn opmerkingen immers ook nog formuleren na het openbaar onderzoek, nl. in het kader van het administratief beroep. Hij kan dit bezwaarrecht perfect uitoefenen voor zover de aanvrager van de milieuvergunning geen wijzigingen meer doorvoert na de beslissing van de in eerste aanleg bevoegde overheid. Het is hierbij niet uitgesloten dat de aanvrager na het openbaar onderzoek zijn aanvraag nog aanvult; de enige voorwaarde is dat deze aanvullingen in aanmerking moeten worden genomen door het in eerste aanleg bevoegde bestuur, zodat ook de derde belanghebbende, zo nodig, kennis kan nemen van deze aanvullingen met het oog op het onderzoek naar de opportuniteit van het instellen van een administratief beroep, en dat de in eerste aanleg bevoegde overheid zich over het aldus gewijzigde project in eerste aanleg kan uitspreken";

2.2.1. Overwegende dat verzoekers zich in wezen beklagen over het feit dat het aanvraagdossier in de loop van de vergunningsprocedure, inzonderheid na het openbaar onderzoek, substantiële wijzigingen onderging; dat uit het verweer van de andere partijen trouwens blijkt dat zij het middel in die zin hebben opgevat; dat het middel derhalve voldoende duidelijk is;

2.2.2. Overwegende evenwel dat verzoekers geen rechtsregel aanduiden waaruit blijkt dat de milieuvergunningsaanvraag in eerste aanleg na het openbaar onderzoek niet meer zou kunnen worden gewijzigd wanneer - zoals te dezen - de omwonenden en de betrokken gemeente een administratief beroep tegen de in eerste aanleg afgeleverde vergunning hebben aangetekend, de gewijzigde aanvraag kenden en hun grieven daartegen hebben kenbaar gemaakt, de adviesverlenende instanties in

graad van beroep met kennis van zaken over die gewijzigde aanvraag hun advies hebben gegeven en de beroepsinstantie bij haar oordeel heeft rekening kunnen houden met alle elementen van het dossier, daarin begrepen de bezwaren van de omwonenden; dat het middel niet gegrond is;

2.3. Overwegende dat het auditoraatsverslag werd beperkt tot de bespreking van het eerste middel; dat er dienvolgens grond is om een aanvullend onderzoek van de zaak te bevelen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De debatten worden heropend.

Artikel 2.

Het door de Auditeur-generaal aangewezen lid van het Auditoraat wordt belast met het aanvullend onderzoek van de zaak.

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

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

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.