

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. van 20 februari 2025
in de zaak A. 237.677/VII-41.744**

In zake : 1.
2.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij:

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten

bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 november 2022, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 13 september 2022 houdende uitspraak over het beroep aangetekend tegen het besluit van de burgemeester van van 25 april 2022 houdende het niet inwilligen van een verzoek tot oplegging van een bestuurlijke maatregel aan

II. Verloop van de rechtspleging

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

heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 1 februari 2023.

Eerste auditeur heeft op 30 oktober 2023 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 januari 2025.

Staatsraad heeft verslag uitgebracht.

Advocaat , die verschijnt voor de verzoekers en advocaat , die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur 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 verzoekers wonen in) en ondervinden geluidshinder die zij toeschrijven aan de motoren en generatoren van schepen die aan- en afmeren aan de kade van de terminal die door de tussenkomende partij in wordt geëxploiteerd.

3.2. Op 1 maart 2022 vragen de verzoekers aan de burgemeester van om bestuurlijke maatregelen op te leggen aan de tussenkomende partij om aan de geluidshinder te verhelpen. De burgemeester beslist op 25 april 2022 om geen bestuurlijke maatregelen op te leggen.

3.3. Het bestreden besluit verklaart het bestuurlijk beroep van de verzoekers tegen het weigeringsbesluit van de burgemeester, ongegrond. Het bestreden besluit wordt als volgt gemotiveerd:

“Op 1 maart 2022 dienden met adres te [...] en met adres te [...] (hierna: ‘beroepsindiener’) bij de [...] burgemeester van (hierna: ‘verwerende partij’) een verzoek in om aan , waarvan de maatschappelijke zetel gelegen is te [...] (hierna: ‘vermoedelijke overtreder’) bestuurlijke maatregelen op te leggen, welke de geluidshinder verhelpen derwijze dat er geen abnormale geluidshinder meer berokkend wordt, zodat hun normaal woon- en leefgenot hersteld wordt.

Op 25 april 2022 besliste verwerende partij om geen bestuurlijke maatregelen op te leggen (hierna: ‘bestreden beslissing’). De conclusie van de bestreden beslissing luidt als volgt:

‘Enig artikel: het verzoek van 1 maart 2022 tot het nemen van bestuurlijke maatregelen lastens , [...] wordt ongegrond verklaard. Er worden geen bestuurlijke maatregelen opgelegd ten aanzien van .’

Op 6 mei 2022 diende beroepsindiener een beroep in tegen de bestreden beslissing.

In het beroepschrift roept beroepsindiener samengevat volgende argumenten in:

- Vermoedelijke overtreder beschikt onder meer over een klasse 2 milieuvergunning voor containeropslag en opslag personenwagens of andere voertuigen en moet voldoen aan VLAREM II. Beroepsindiener verwijst naar de verplichtingen van de artikelen 4.1.3.2, 4.1.3.3 en 4.5.1.1, § 1 van VLAREM II, alsook de regels inzake de milieukwaliteitsnormen voor geluid in open lucht (bijlage 2.2.1 van VLAREM II). Deze bepalingen zijn van toepassing op een inrichting zoals gedefinieerd in artikel 5.1.1, 8° van het DABM, wat ook de aanhorigheden omvat. Uit de geluidsmetingen

van de gemeente, de haven en één van de beroepsindieners blijkt dat er hinder is van het laagfrequent geluid dat de scheepsgeneratoren voortbrengen die laden en lossen in het kader van de exploitatie van vermoedelijke overtreder. In het geluidsverslag van de haven staat dat de schepen bijdragen tot de geluidshinder en dat sommige ervan een belangrijke bron van laagfrequent geluid vormen. In het geluidsverslag van de gemeente staat dat het geluid van bepaalde scheepsmotoren een aandeel hebben in de ervaren overlast. Uit het geluidsverslag van één van de beroepsindieners blijkt dat er bestendig sprake is van geluidsoverlast en deze veroorzaakt wordt bij aanwezigheid van zeeschepen t.h.v. vermoedelijke overtreder. De metingen geven aan dat de veroorzaakte geluidshinder bijzonder ernstig is. Gelet op de wederkerende en regelmatige geluidshinder en gelet op het feit dat vermoedelijke overtreder hiervan op de hoogte is, worden voornoemde bepalingen door haar geschonden. Zij is verantwoordelijk voor de hinder die verbonden is met haar exploitatie; dat de hinder ook veroorzaakt kan worden door andere en bijkomende geluidsbronnen doet daar geen afbreuk aan. Vermoedelijke overtreder heeft op heden geen maatregelen genomen om de hinder te milderen tot een aanvaardbaar niveau.

- De bestuurlijke handhaving in het licht van de zorg voor de milieubelangen komt toe aan de burgemeester en niet de havenkapitein. Het geluid [...] voltrekt zich vanop het 'openbaar domein' gegeven het feit dat deze schepen uiteraard in het kanaal liggen bij uitvoering van de werkzaamheden, maar heeft zijn uitwerking op het vaste land.
- In antwoord op de stelling in de bestreden beslissing dat een vermeende schending van de milieukwaliteitsnormen vervat in bijlage 2.2.1 van VLAREM II geen milieumisdrijf uitmaakt en dus geen aanleiding kan geven tot een bestuurlijke maatregel, werpt beroepsindieners op dat een milieukwaliteitsnorm zoveel als mogelijk dient te worden bereikt of gehandhaafd en dat niet kan worden uitgesloten dat de bevoegde overheid, al dan niet in combinatie met de beoordeling van andere relevante milieuaspecten, tot het besluit kan komen dat de overschrijding van de betrokken richtwaarde in concrete omstandigheden ontoelaatbaar is en een bestuurlijke maatregel kan opleggen. Indien voor de beoordeling van de geluidshinder zou worden uitgegaan van een worstcasescenario, zou dat de wettigheid van de motieven niet aantasten.
- Beroepsindieners stelt dat, in tegenstelling tot wat de bestreden beslissing voorhoudt, de schepen aanhorigheden zijn van de ingedeelde inrichting geëxploiteerd door vermoedelijke overtreder, nu de schepen in verbinding staan met vermoedelijke overtreder (ze liggen aan de kade) en het laden en lossen van schepen een deel van de hoofdactiviteit van vermoedelijke overtreder betreft. Het feit dat de schepen, het aanmeren, laden en lossen op zich geen hinderlijke inrichting zou zijn, doet daar geen afbreuk aan. Bij de beoordeling van hinder moet rekening worden gehouden met alle relevante aspecten van de exploitatie. Het laden en lossen en aanmeren van schepen, maakt daar deel van uit. Conform rechtspraak van de Raad van State mag bij beoordeling van de vergunningsaanvraag rekening worden gehouden met de staat van het wegennet en de verkeersbewegingen bij het beoordelen van de (te verwachten) hinder, welke evenmin deel uitmaken van de hinderlijke inrichting. De voorwaarde is dat er sprake is van hinder die het

gevolg is van de exploitatie van de hinderlijke inrichting. Er kan niet worden voorhouden dat de hinder wel wordt meegenomen bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag, maar niet bij de beoordeling van de handhaving ervan.

- De argumentatie in de bestreden beslissing is aangetast door een motiveringsgebrek. De bestreden beslissing stelt met name dat, zelfs wanneer wordt aangenomen dat de zeeschepen een aanhorigheid betreffen, niet aannemelijk wordt gemaakt dat het laagfrequent geluid uitsluitend of hoofdzakelijk het gevolg zou zijn van de exploitatie van de kade door vermoedelijke overtreder; dat vermoedelijke overtreder in het licht van de zorgplicht onvoldoende maatregelen zou nemen; noch dat de burgemeester redelijke en proportionele maatregelen zou kunnen nemen die niet indruisen tegen het scheeps- en havenrecht. Uit de studies blijkt echter dat er sprake is van geluidshinder die minstens partieel het gevolg is van de schepen die worden ingezet voor de exploitatie van vermoedelijke overtreder. De beroeper moet de inbreuken enkel aannemelijk maken. De burgemeester vereist dus een negatief bewijs en weigert rekening te houden met de elementen uit het dossier waaruit blijkt dat er sprake is van geluidshinder van de boten. Het bestaan van een misdrijf vereist niet dat het laagfrequent geluid uitsluitend of hoofdzakelijk het gevolg is van de exploitatie door vermoedelijke overtreder; dat beroepsindieners het bewijs leveren dat vermoedelijke overtreder in het licht van de zorgplicht onvoldoende maatregelen zou nemen; of dat het scheeps- en havenrecht niet geschonden wordt bij het opleggen van bestuurlijke handhavingsmaatregelen.
- De bestreden beslissing stelt dat laagfrequent geluid niet wordt genormeerd door VLAREM II en er geen schending voorligt van de normen inzake geluid voor ingedeelde inrichtingen in open lucht. Dit miskent dat de door beroepsindiener ingeroepen schending VLAREM II een *catch all* - bepaling vormt die alle vormen van abnormale hinder viseert en dus geen specifieke geluidsnormen voor laag frequent geluid vereist.
- De bestreden beslissing houdt voor dat er sprake is van een zeer partiële lezing van de geluidsstudies en dat niet blijkt dat de VLAREM geluidsnormen worden overschreden. Beroepsindiener herinnert eraan dat het onderzoek door en de gemeente gebeurde naar aanleiding van klachten over geluidshinder. Het staat volgens beroepsindiener onmiskenbaar vast dat er sprake is van geluidshinder die gelinkt wordt aan de activiteiten van de haven en in het bijzonder vermoedelijke overtreder. Gelet op de veelheid aan klachten en de veelheid aan geluidsonderzoeken kan men niet ontkennen dat het geluidsprobleem aanleiding geeft tot hinder en deze niet wordt verholpen conform artikel 4.1.3.2 en artikel 4.1.3.3 van VLAREM II.
- De bestreden beslissing stelt dat er tal van onbekende factoren zijn die de oorzaak kunnen zijn van de hinder en het aandeel van bepaalde schepen daarin. Het is volgens beroepsindiener de taak van de bevoegde overheid om daarover verder onderzoek te doen. Beroeper dient de hinder enkel aannemelijk te maken, maar is niet belast met het volledige onderzoek naar de hinder.
- De bestreden beslissing stelt onterecht dat beroepsindiener niet inzichtelijk maakt welke nodige maatregelen vermoedelijke overtreder als normaal

zorgvuldig exploitant van de kade zou hebben nagelaten om te nemen, aangezien beroepsindieners niet moet aangeven welke maatregelen genomen moeten worden. Zij moet enkel de miskenning van de ingeroepen bepaling aannemelijk maken. Het feit dat er sprake is van onaanvaardbare hinder en de afwezigheid van daadwerkelijk milderende maatregelen volstaat voor de vordering. Beroepsindieners verwijst ook naar een ander dossier waarbij wel bestuurlijke maatregelen werden opgelegd aan

- De bestreden beslissing stelt tot slot dat verzoekers niet aannemelijk maken dat artikel 4.5.1.1, § 1 van VLAREM II zou geschonden worden en dat bovendien moet rekening worden gehouden met het feit dat er sprake is van een zeehaven, dewelke ruimer is dan de kade van vermoedelijke overtreder en vermoedelijke overtreder geen eigenaar of uitbater is van de schepen. Dit is volgens beroepsindieners dubbelzinnig en inconsistent. Het feit dat vermoedelijke overtreder geen eigenaar is van de schepen doet niet ter zake. Essentieel is dat de hinder van de schepen onmiskenbaar en direct is toe te rekenen aan de exploitatie van vermoedelijke overtreder.

Op 25 mei 2022 diende vermoedelijke overtreder verweer in. In dit verweer roept vermoedelijke overtreder samengevat volgende argumenten in:

- De milieukwaliteitsnormen richten zich niet rechtstreeks tot de exploitant van een vergunningsplichtige inrichting en zijn effectief niet te aanzien als milieuvoorwaarden die kunnen overtreden worden door de exploitant van een klasse 2 inrichting;
- Beroepsindieners leidt de schending van de algemene milieuvoorwaarden (waaronder de artikelen 4.1.3.2, 4.1.3.3 en 4.5.1.1 van VLAREM II) louter af uit de aanwezigheid van laagfrequent geluid dat zij zomaar toeschrijft aan de schepen die aanmeren bij vermoedelijke overtreder. De door beroepsindieners bijgebrachte studies tonen net aan dat er meerdere bronnen zijn. Vermoedelijke overtreder kan ook bezwaarlijk worden verweten dat zij niet voldoet aan enige voorzorgplicht; hiervoor verwijst zij naar 2 persartikels die haar vergroeningsplannen toelichten en haar inspanningen aantonen in het kader van duurzaamheid en corporate social responsibility.
- Vermoedelijke overtreder is onder meer vergund voor rubriek 48.1, waar het laden en lossen en het daaraan gekoppelde aanmeren van schepen niet onder valt, nu deze plaatsvindt op de voorkeien. De activiteiten die zich voordoen op de kade, vallen buiten het toepassingsgebied van de Vlaamse milieuwetgeving en kunnen dus niet worden gevat door artikel 60, 4° van het Milieuhandhavingsbesluit. *A fortiori* behoren de activiteiten van de schepen niet tot de ingedeelde inrichting van rubriek 48.1. De burgemeester oordeelt dan ook terecht dat hij geen bevoegdheid heeft in het kader van de beweerde geluidshinder die zou veroorzaakt kunnen worden door schepen die zich bevinden in havengebied.
- Beroepsindieners beperkt zich in het verzoek tot de loutere bewering dat er sprake is van een milieumisdrijf, maar [maakt] op geen enkel moment aannemelijk dat er sprake is van een milieumisdrijf, laat staan een milieumisdrijf begaan door vermoedelijke overtreder. Er wordt enkel verwezen naar de aanwezigheid van laagfrequent geluid. Het is eigen aan een zeehaven dat er activiteiten plaatsvinden die geluid produceren, wat meerdere bronnen kan hebben. De burgemeester, indien hij al bevoegd zou

zijn, kan geen bestuurlijke maatregel opleggen indien niet voldoende aannemelijk kan worden gemaakt dat verantwoordelijk moet worden gehouden voor de productie van laagfrequent geluid die als hinderlijk wordt ervaren door beroepsindieners.

- Beroepsindieners laten na om aannemelijk te maken in welke mate het waargenomen laagfrequent geluid toerekenbaar is aan vermoedelijke overtreder, en indien dit al het geval zou zijn, dat dit een schending zou zijn van de milieuvoorwaarden.
- Vermoedelijke overtreder concludeert dat geen overschrijding van de geluidsnormen door haar wordt aangetoond; er geen schending van de milieuvoorwaarden wordt aannemelijk gemaakt; het (beweerde) niet behalen van de milieukwaliteitsnormen geen aanleiding kan geven tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel; er door haar grote inspanningen worden geleverd in het kader van duurzaamheid en vergroening en tot slot de activiteiten van de schepen geen ingedeelde inrichting zijn en ze geen aanleiding kunnen geven tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel door de burgemeester.

[...]

De afdeling Handhaving adviseerde om het beroep tegen de bestreden beslissing ongegrond te verklaren.

Beroepsindiener stelt dat abnormale geluidshinder wordt veroorzaakt door vermoedelijke overtreder. Deze problematiek zou grotendeels te wijten zijn aan de draaiende dieselmotoren van de Grimaldi-autoboten die aanmeren aan de kade van de terminal van vermoedelijke overtreder om daar te laden en lossen. Beroepsindiener wenst dat deze geluidshinder wordt gestopt.

Conform artikel 16.4.18 van het DABM kan om de oplegging van bestuurlijke maatregelen worden verzocht bij het voorhanden zijn van een milieu-inbreuk of milieumisdrijf.

Beroepsindiener werpt op dat vermoedelijke overtreder beschikt over onder meer een klasse 2 milieuvergunning voor containeropslag en opslag personenwagens of andere voertuigen en aldus moet voldoen aan VLAREM II. Beroepsindiener verwijst naar de verplichtingen van de artikelen 4.1.3.2, 4.1.3.3 en 4.5.1.1. § 1 van VLAREM II. Artikel 4.1.3.2 van VLAREM II bepaalt dat de exploitant als normaal zorgvuldig persoon alle nodige maatregelen moet nemen om de buurt niet te [hinderen] door (onder meer) geluid. Artikel 4.1.3.3 van VLAREM II bepaalt dat de exploitant bij hinder onmiddellijk de nodige maatregelen moet treffen om die toestand te verhelpen. Artikel 4.5.1.1, §1 van VLAREM II bepaalt dat de exploitant de nodige maatregelen treft om de geluidsproductie aan de bron en de geluidsoverdracht naar de omgeving te beperken. Daarnaast verwijst beroepsindiener ook naar de regels inzake de milieukwaliteitsnormen voor geluid in open lucht (bijlage 2.2.1 van VLAREM II).

Voorafgaand wordt vastgesteld dat er discussie bestaat over de toepasselijkheid van VLAREM II op de geviseerde activiteiten van vermoedelijke overtreder.

Beroepsindiener stelt dat het geluid zich voltrekt vanop 'het openbaar domein' gelet op het feit dat de schepen in het kanaal liggen, maar het zijn uitwerking heeft op het vaste land. Beroepsindiener stelt verder dat de schepen op zich geen ingedeelde inrichtingen zijn, maar wel aanhorigheden zijn van de ingedeelde inrichting van vermoedelijke overtreder. Het laden en

lossen van de schepen vormt een deel van de hoofdactiviteit van vermoedelijke overtreder. Het feit dat de schepen, het aanmeren, laden en lossen op zich geen hinderlijke inrichting zou zijn, doet daar geen afbreuk aan. Bij het beoordelen van de hinder moet rekening worden gehouden met alle relevante aspecten van de exploitatie. De hinder van de schepen is wel degelijk toe te rekenen aan vermoedelijke overtreder, nu zij deze 'inzet' voor haar exploitatie.

Vermoedelijke overtreder geeft in haar verweerschrift aan dat zij onder meer vergund is voor rubriek 48.1, die betrekking heeft op doorvoeropslagplaatsen in zeehavengebieden, met uitsluiting van de doorvoeropslagplaatsen op de voorkaaien die uitsluitend worden benut voor kortstondige opslag. Het laden en lossen en het daaraan gekoppelde aanmeren van schepen valt hier evenwel niet onder aldus vermoedelijke overtreder, nu deze plaatsvindt op de voorkaaien. De activiteiten van de schepen en op de voorkaaien zouden dan ook buiten het toepassingsgebied van VLAREM II vallen.

Vastgesteld kan worden dat de bestreden beslissing beide hypothesen onderzoekt. De bestreden beslissing overweegt eerst dat vermoedelijke overtreder een inrichting betreft van de tweede klasse waar containers en voertuigen worden opgeslagen, maar dat schepen geen ingedeelde inrichting uitmaken conform de indelingslijst bij VLAREM II en er evenmin wordt toegelicht waarom de schepen aanhorigheden zouden zijn van de ingedeelde inrichting van vermoedelijke overtreder. Daaruit besluit verwerende partij dat onvoldoende aannemelijk wordt gemaakt waarom de voorgehouden geluidshinder van de -zeeschepen zou moeten worden aangemerkt als een exploitatie van een klasse 2-inrichting in strijd met de milieuvoorwaarden, waarvoor de burgemeester bestuurlijke maatregelen zou kunnen opleggen. Vervolgens onderzoekt de bestreden beslissing evenwel ook de hypothese waarin wel zou worden aangenomen dat de zeeschepen aanhorigheden zouden zijn. De bestreden beslissing overweegt in dit geval dat er geen schending is aangetoond van VLAREM II en er bijgevolg geen bestuurlijke maatregelen kunnen worden opgelegd.

De bestreden beslissing oordeelt aldus dat geen bestuurlijke maatregelen kunnen worden opgelegd, hetzij omdat de voorgehouden geluidshinder van de zeeschepen geen betrekking heeft op een exploitatie van een ingedeelde inrichting in strijd met de milieuvoorwaarden, hetzij omdat (aangenomen dat de voorgehouden geluidshinder door de schepen wel kadert in de exploitatie van een ingedeelde inrichting) niet werd aangetoond dat een milieu-inbreuk of milieumisdrijf voorhanden is. Ten overvloede geeft de bestreden beslissing in deze tweede hypothese nog aan dat het opleggen van bestuurlijke maatregelen ook manifest disproportioneel zou zijn.

Gelet op het standpunt van beroepsindieners dat VLAREM II van toepassing is op de exploitatie van vermoedelijke overtreder, inclusief de hinder veroorzaakt door de schepen, wordt eerst nagegaan of de bestreden beslissing, uitgaand van dit standpunt van beroepsindieners, terecht heeft beslist om geen bestuurlijke maatregel op te leggen.

In het verzoekschrift en het beroepschrift wordt geen schending van de normen omtrent het specifiek geluid in open lucht voor ingedeelde inrichtingen opgeworpen of aangetoond. Beroepsindieners verwijst wel naar de regels inzake de milieukwaliteitsnormen voor geluid in open lucht (bijlage 2.2.1 van VLAREM II). De bestreden beslissing geeft aan dat de

milieukwaliteitsnormen van bijlage 2.2.1 van VLAREM II geen dwingende normen betreffen en niet gericht zijn tegen een exploitant en verwijst daarvoor naar rechtspraak van de Raad van State (arrest nr. 230.570 van 19 maart 2015). Raadpleging van dit arrest wijst uit dat dit arrest meer concreet het volgende stelt: 'Bedoelde [milieukwaliteits]normen richten zich dus niet rechtstreeks tot de exploitant van een vergunningsplichtige inrichting. Ze kunnen ook niet als grenswaarden worden gehanteerd ten aanzien van inrichtingen die voldoen aan de voorwaarden van hoofdstuk 4.5 van Vlarem II of ten aanzien van inrichtingen waarop dat hoofdstuk niet van toepassing is.'. Daarbij kan wel worden vastgesteld dat artikel 2.2.1.1 van VLAREM II bepaalt dat de milieukwaliteitsnormen gelden als richtwaarden waaraan het specifieke geluid van een inrichting wordt getoetst. Deze richtwaarden (opgenomen in bijlage 4.5.4 bij VLAREM II) kunnen in bepaalde gevallen wel gelden als afdwingbare norm, waaromtrent afdeling 4.5.2 van VLAREM II in de nodige bepalingen voorziet. Evenwel, ook wanneer kan worden getoetst aan de richtwaarden, is voor de vaststelling van een misdrijf vereist dat een meting gebeurt conform de vereisten gesteld in VLAREM II en dat daarbij wordt vastgesteld dat het specifieke geluid van de inrichting een schending hiervan inhoudt. Een dergelijke schending die blijkt uit een conforme meting wordt evenwel niet aangetoond.

Het is aan beroepsindiener om in haar verzoek het bestaan van het milieumisdrijf, conform artikel 16.4.18, § 2 DABM, concreet aannemelijk te maken.

Beroepsindiener stelt in haar beroepschrift dat een milieukwaliteitsnorm zoveel als mogelijk moet worden bereikt of gehandhaafd. Ze stelt dat niet kan worden uitgesloten dat de bevoegde overheid, al dan niet in combinatie met de beoordeling van andere relevante milieuaspecten, tot het besluit kan komen dat de overschrijding van de betrokken richtwaarde in concrete omstandigheden ontoelaatbaar is en een bestuurlijke maatregel kan opleggen. Hoewel dit inderdaad niet kan worden uitgesloten, wordt erop gewezen dat de bevoegde overheid in elk geval het bestaan van een misdrijf zal moeten vaststellen, om een bestuurlijke maatregel op te leggen. Beroepsindiener gaat er in haar beroepschrift ook aan voorbij dat het aan haar is om het bestaan van een misdrijf aannemelijk te maken. Het volstaat niet dat beroepsindiener een mogelijk misdrijf aanvoert en van verwerende partij verwacht dat zij deze schending staft.

De verwijzing naar het belang van de milieukwaliteitsnormen voor geluid in open lucht betreft aldus geen misdrijf dat concreet aannemelijk werd gemaakt door beroepsindiener en kan bijgevolg geen aanleiding geven tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen.

Beroepsindiener verwijst verder naar de verplichtingen van de artikelen 4.1.3.2, 4.1.3.3 en 4.5.1.1, § 1 van VLAREM II.

Er wordt herhaald dat artikel 16.4.18, § 2 van het DABM voorschrijft dat een verzoek om bestuurlijke maatregelen op te leggen voldoende gemotiveerd moet zijn en aannemelijk moet maken dat er een milieu-inbreuk of milieumisdrijf is. Ook wanneer het bestaan van hinder wordt opgeworpen, is het aan beroepsindiener om de schending van artikel 4.5.1.1, § 1 van VLAREM II (verplichting tot het treffen van de nodige maatregelen om de geluidsproductie aan de bron en de geluidsoverdracht naar de omgeving te beperken) en artikel 4.1.3.2 en 4.1.3.3 VLAREM II (verplichting om als

normaal zorgvuldig persoon alle nodige maatregelen te treffen om hinder te voorkomen of te verhelpen) concreet aannemelijk te maken. Daarbij wordt bovendien aangestipt dat artikel 16.4.5 DABM geen verplichting om bestuurlijke maatregelen op te leggen omvat wanneer een milieumisdrijf wordt vastgesteld. Het behoort tot de discretionaire bevoegdheid van verwerende partij om te bepalen welke gevolgen zij koppelt aan de vaststelling dat er sprake is van een milieumisdrijf mits men hierbij rekening houdt met de decretale voorschriften en de beginselen van behoorlijk bestuur. Verwerende partij is daarom, zelfs al wordt aannemelijk gemaakt dat er een milieumisdrijf is gepleegd, niet verplicht om een bestuurlijke maatregel op te leggen.

In haar verzoekschrift stelt beroepsindiener dat zowel uit de geluidsmetingen van de gemeente als van de haven (onderzoek door het studiebureau en van blijkt dat er hinder is van het laagfrequent geluid dat de scheepsgeneratoren voortbrengen die laden en lossen in het kader van de exploitatie van vermoedelijke overtreder. Beroepsindiener geeft aan dat in het geluidsverslag van de haven te lezen valt dat de schepen bijdragen tot de geluidshinder en dat sommige ervan een belangrijke bron van laagfrequent geluid vormen. In het geluidsverslag van de gemeente leest beroepsindiener dat het geluid van bepaalde scheepsmotoren een aandeel hebben in de ervaren overlast. Uit de geluidsverslagen van zou blijken dat er bestendig sprake is van geluidsoverlast en dat deze wel degelijk veroorzaakt wordt bij aanwezigheid van zeeschepen ter hoogte van vermoedelijke overtreder. Gelet op de wederkerende en regelmatige geluidshinder en gelet op het feit dat vermoedelijke overtreder van de abnormale geluidshinder op de hoogte is, worden de bepalingen van VLAREM II geschonden, nu zij verantwoordelijk is voor de hinder verbonden aan haar exploitatie. Dat hinder ook veroorzaakt kan worden door andere geluidsbronnen doet daar volgens beroepsindiener geen afbreuk aan. Vermoedelijke overtreder heeft op heden geen milderende maatregelen genomen om de hinder te milderen tot een aanvaardbaar niveau. De schendingen worden door beroepsindiener in haar verzoekschrift aldus gefundeerd door de geluidsmetingen uitgevoerd door de gemeentelijke diensten en het havenbedrijf en de vaststelling dat er nog geen milderende maatregelen genomen zijn door vermoedelijke overtreder.

Het zou vaststaan dat beroepsindiener geluidshinder ervaart. Het ondervinden van overlast is evenwel een subjectief gegeven, waarbij het aan de toezichthoudende overheid toekomt om dit zoveel mogelijk te objectiveren. *In casu* heeft verwerende partij zich voor de beoordeling van onderliggend probleem van overlast in belangrijke mate gebaseerd op de geluidsstudies van 5 augustus 2021 die werd uitgevoerd door het studiebureau in opdracht van . Aangezien beroepsindiener zich in haar verzoekschrift zelf baseert op de geluidsmetingen van de gemeente en van het bureau , handelt verwerende partij hierdoor geenszins onzorgvuldig. De bestreden beslissing geeft daarbij aan dat het verzoekschrift van beroepsindiener uitgaat van een zeer partiële lezing van deze geluidsstudies. Er wordt verder op gewezen dat de woning van is gelegen binnen 500 meter van een gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en uit de studies blijkt dat de VLAREM II-geluidsnormen voor open lucht die op deze locatie gelden niet

overschreden worden. Ook wordt erop gewezen dat voor de woning van [redacted] geen enkel bewijs van enige overschrijding van de VLAREM II-geluidsnormen wordt bijgebracht. Verder werd in de studies vastgesteld dat, hoewel er weliswaar laagfrequent geluid kon worden waargenomen en zeeschepen in theorie voldoende geluid kunnen veroorzaken om laagfrequent geluid te genereren ter hoogte van [redacted], er tal van onbekende factoren zijn die impact kunnen hebben op de gemeten geluidsniveaus, zoals baggerschepen of geluidsbronnen (zoals warmtepompen) in de dichtere omgeving. Er werd ook vastgesteld dat evenmin valt uit te sluiten dat andere zeeschepen laagfrequent geluid veroorzaken. De bestreden beslissing geeft aan dat uit de gevoerde studies bijgevolg blijkt dat er onzekerheid bestaat over de precieze bron van het waargenomen laagfrequent geluid en het aandeel van de schepen van [redacted] daarin.

De bestreden beslissing besluit op basis van de studies dat er nog te veel onduidelijkheden zijn om met zekerheid te kunnen besluiten dat het laagfrequent geluid dat als hinderlijk wordt ervaren door beroepsindieners, uitsluitend of hoofdzakelijk het gevolg zou zijn van de exploitatie van de kade door vermoedelijke overtreder.

De bestreden beslissing stelt verder nog dat beroepsindieners niet aantoont dat vermoedelijke overtreder de zorgplicht zou schenden, nu zij niet inzichtelijk maakt welke nodige maatregelen vermoedelijke overtreder als normaal zorgvuldig exploitant van de kade zou hebben nagelaten om de hinder in buurt te voorkomen of verhelpen. Bij het beoordelen van de maatregelen die van vermoedelijke overtreder mogen worden verwacht, houdt verwerende partij rekening met voormelde onzekerheden en onduidelijkheid over de precieze bronnen van het laagfrequent geluid, om te oordelen dat niet van vermoedelijke overtreder als normaal zorgvuldig persoon mag worden verwacht dat hij maatregelen neemt om de geluidsemissies van de schepen (die hij niet uitbaat) te verhinderen of dat hij bepaalde schepen de toegang tot haar kade zou ontfangen. De bestreden beslissing stelt verder vast dat beroepsindieners ook geen elementen aanvoert waaruit blijkt dat vermoedelijke overtreder niet volgens de op heden beste beschikbare technieken de geluidsproductie aan de bron en de geluidsoverdracht naar de omgeving zou beperken. De bestreden beslissing besluit dat er geen schending is aangetoond van de artikelen 4.1.3.2, 4.1.3.3 en 4.5.1.1, § 1 van VLAREM II, dat niet is aangetoond dat vermoedelijke overtreder een milieu-inbreuk of milieumisdrijf zou hebben begaan en dat er bijgevolg ook geen bestuurlijke maatregelen kunnen worden opgelegd.

Beroepsindieners stelt in haar beroepschrift dat uit de studies en de vele klachten onmogelijk miskend kan worden dat er sprake is van geluidshinder die minstens partieel het gevolg is van de schepen die worden ingezet voor de exploitatie van vermoedelijke overtreder. Beroepsindieners stelt dat verwerende partij eist dat zijzelf het onderzoek voert naar de ingeroepen inbreuken terwijl zij de inbreuken enkel aannemelijk dient te maken. Ze stelt dat ze enkel de hinder aannemelijk moet maken, maar niet is belast met het volledige onderzoek naar de hinder. Het is de taak van de overheid om daaromtrent verder onderzoek te doen indien dit noodzakelijk is. Het feit dat er sprake is van onaanvaardbare hinder en de afwezigheid van daadwerkelijk milderende maatregelen zou volstaan voor de vordering, aldus

beroepsindiener. De argumentatie in de bestreden beslissing houdt volgens beroepsindiener een motiveringsgebrek in, aangezien het bestaan van een milieumisdrijf volgens beroepsindiener niet vereist (1) dat het laagfrequent geluid dat door verzoekers als hinderlijk wordt ervaren uitsluitend of hoofdzakelijk het gevolg is van de exploitatie door vermoedelijke overtreder; (2) dat beroepsindiener het bewijs levert dat vermoedelijke overtreder in het licht van de zorgplicht onvoldoende maatregelen zou nemen.

Beroepsindiener gaat er hierbij evenwel aan voorbij dat het aan haar is om in haar verzoekschrift het bestaan van een misdrijf aannemelijk te maken conform artikel 16.4.18, § 2 DABM. Beroepsindiener beperkt zich in haar verzoekschrift tot de vaststelling van wederkerige en regelmatige geluidshinder, bestempelt deze als abnormale geluidshinder en stelt dat er geen maatregelen werden genomen om de hinder te milderen. Beroepsindiener schakelt in haar beroepschrift aldus het ervaren van hinder onterecht gelijk aan een miskennen van de zorgplicht. Hoewel beroepsindiener inderdaad aannemelijk maakt dat zij hinder ervaart, maakt zij het bestaan van een misdrijf in hoofde van vermoedelijke overtreder niet aannemelijk.

De loutere verwijzing naar hinder die (minstens deels) afkomstig is van vermoedelijke overtreder en het feit dat er geen maatregelen zouden zijn genomen door vermoedelijke overtreder, is niet afdoende om het bestaan van het misdrijf van de schending van de zorgplicht aannemelijk te maken. Om dit nog bijkomend te staven overweegt de bestreden beslissing nog bijkomend dat, gelet op de onzekerheden en onduidelijkheden over de schepen die geluidshinder veroorzaken, van vermoedelijke overtreder als normaal zorgvuldig persoon niet mag worden verwacht dat zij bepaalde maatregelen neemt, met name maatregelen om de geluidsemissies van de schepen (die hij niet uitbaat) te verhinderen of dat zij bepaalde schepen de toegang tot haar kade zou ontzeggen. Hoewel beroepsindiener in haar verzoekschrift geen ontbrekende maatregelen heeft gespecificeerd, biedt de bestreden beslissing aldus ten overvloede een motivering omtrent welke maatregelen, gelet op de onzekerheden, per definitie te vergaand zijn. Van verwerende partij kan niet worden verwacht dat zij van elke mogelijke maatregel, die mogelijks in een ander dossier werd opgelegd, motiveert waarom deze in voorliggend geval niet vereist is in het kader van de zorgplicht. Terzijde wordt er op gewezen dat de bestreden beslissing bovendien overweegt dat het op heden ook niet nuttig is om bijkomende studies of onderzoeken te bevelen, onder meer gelet op het feit dat er nog steeds een onderzoek lopende is door

naar de geluidsdruk van de haven ten aanzien van . De bestreden beslissing wijst ook nog op het feit dat vermoedelijke overtreder en thans verder onderzoeken hoe verdere investeringen in allerlei elektrische vaartuigen mogelijk zijn. In zoverre beroepsindiener aanhaalt dat het de taak is van de overheid om indien noodzakelijk verder onderzoek te doen naar het aandeel van de schepen in de hinder, kan worden vastgesteld dat uit de bestreden beslissing blijkt dat dit element wel degelijk mee werd betrokken in de beoordeling door verwerende partij. De bestreden beslissing werd dan ook afdoende gemotiveerd.

Geconcludeerd moet worden dat beroepsindiener het bestaan van een misdrijf van een schending van de geluidsnormen of de zorgplicht niet

aannemelijk maakt, nu de door haar aangehaalde studies en de daarin opgenomen metingen hier niet op wijzen en zij evenmin zelf elementen aanreikt die een schending van de geluidsnormen of de zorgplicht aantonen. Bij gebrek aan milieu-inbreuk of -misdrijf kan geen bestuurlijke maatregel worden opgelegd.

Gelet op het voorgaande kon verwerende partij redelijkerwijze beslissen om geen bestuurlijke maatregelen op te leggen.

Aangezien de weigering was uitgaand van de hypothese van beroepsindiener dat VLAREM II van toepassing is en de burgemeester bevoegd is, dient niet verder te worden ingegaan op de andere overwegingen in de bestreden beslissing, met name inzake de hypothese dat de geluidshinder van de zeeschepen geen exploitatie van een ingedeelde inrichting in strijd met de milieuvoorwaarden zou uitmaken, of inzake de (afwezigheid van) de bevoegdheid van de burgemeester om zeeschepen toegang tot de haven te ontzeggen, nu het onderzoek van deze andere overwegingen het voorgaande niet kunnen wegnemen.”

IV. Onderzoek van de middelen tot nietigverklaring

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. In het eerste middel tot nietigverklaring voeren de verzoekers de schending aan van:

- de artikelen 16.1.2, 2°, 16.4.3, 16.4.5, 16.4.18, § 1, 5.1.3, 1°, a, 5.4.1 en 5.4.9 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM);
- de artikelen 4.1.2.1, 4.1.3.2, 4.1.3.3 en 4.5.1.1, § 1, en de bijlage 2.2.1, van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ (hierna: Vlarem II);
- artikel 5.1.1, 8°, DABM (ingevoegd door artikel 177 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’);
- de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet);
- de beginselen van behoorlijk bestuur, met name de motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel;

- de artikelen 1, 9.3 en 2.4 van het Verdrag van 25 juni 1998 ‘betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’ (hierna: het Verdrag van Aarhus).

Het middel wordt ontwikkeld in vier onderdelen.

5. In het eerste onderdeel komen de verzoekers op tegen volgende “decisieve argumenten” van het bestreden besluit:

- in het verzoekschrift en het beroepschrift wordt geen schending opgeworpen of aangetoond omtrent het specifiek geluid in open lucht voor ingedeelde inrichtingen;
- de overtreding van geluidsnormen of de zorgplicht wordt niet aannemelijk gemaakt omdat de in de beroepschrift aangehaalde studies en de daarin opgenomen metingen daar niet op wijzen, en de verzoekers evenmin zelf daartoe elementen aanreiken;
- een schending van de geluidsnormen blijkt niet uit een meting die is uitgevoerd conform de vereisten van Vlarem II;
- het ervaren van hinder wordt in het beroepschrift ten onrechte gelijkgeschakeld met een miskenning van de zorgplicht.

Volgens de verzoekers houdt het bestreden besluit ten onrechte voor dat het bewijs van een schending van de normen inzake het specifiek geluid in open lucht moet worden geleverd opdat een milieumisdrijf en geluidshinder kan worden bewezen. De exploitant dient steeds de best beschikbare technieken toe te passen ter bescherming van mens en milieu en alle maatregelen te nemen om de buurt niet te hinderen door geluid en trillingen (artikelen 4.1.2.1, § 1, 4.1.3.2 en 4.1.3.3 van Vlarem II). Ongeacht de verleende vergunning moet de exploitant de nodige maatregelen treffen om schade en hinder te voorkomen. Ook is de exploitant verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om mens en milieu te beschermen tegen milieuverstoring die niet kan worden voorkomen, beperkt of in voorkomend geval ongedaan kan worden gemaakt ingevolge de toepassing van hoofdstuk 4.5 van Vlarem II en ingevolge de toepassing van de zorgplicht zoals bepaald in de artikelen 4.1.2.1 en 4.1.3.2 van Vlarem II. Artikel 4.5.1.1 van Vlarem II bepaalt in het bijzonder dat de exploitant de nodige maatregelen moet nemen, gebruik makend van een oordeelkundige

(her)schikking van de geluidsbronnen, geluidsarme installaties en toestellen, geluidsisolatie en/of -absorptie en/of -afscherming. De wetgeving schrijft niet voor dat enkel een miskenning van de normen inzake het specifiek geluid in open lucht een schending uitmaakt van de zorgplicht en van voormelde bepalingen. De overheid dient de begrippen “schade” en “hinder” in te vullen aan de hand van de concrete omstandigheden van de zaak, de criteria in verwante regelgeving en de rechtspraak, met name de rechtspraak inzake milieuvergunningen.

Uit de verslagen van geluidsonderzoeken (verslagen van geluidskundige , een geluidsmeting van de gemeentelijke milieudienst, meetverslagen van tweede verzoeker), een brief van de burgemeester van 10 september 2021, en een e-mail van de afdeling Handhaving van 29 april 2021, blijkt met zekerheid dat de hinder die de verzoekers ondervinden, abnormaal is, en verklaard wordt door het intens laagfrequent geluid dat veroorzaakt wordt door scheepsmotoren/generatoren die aanmeren bij de tussenkomende partij. Aan die geluidshinder wordt door de tussenkomende partij niet verholpen.

Het decisief argument dat de verzoekers geen schending opwerpen of aantonen van de normen omtrent het specifiek geluid in open lucht, doet geen afbreuk aan het feit dat de hinder duidelijk wordt aangetoond en dat geen enkel element erop wijst dat de exploitant zich schikt naar de artikelen 4.1.2.3, 4.1.3.3 en 4.5.1.1 van Vlarem II. Door niet te verhelpen aan de geluidshinder, overtreedt de tussenkomende partij de zorgplicht, te meer daar er geen enkel element is dat aantoont dat inspanningen worden geleverd om de hinder te milderen. Geluidshinder moet bovendien niet noodzakelijk worden aangetoond aan de hand van de miskenning van een specifieke geluidsnorm. Er zijn voldoende elementen die de geluidshinder aantonen, en van de verzoekers kan niet geëist worden dat zij een bewijs leveren dat zij onmogelijk kunnen leveren bij gebreke aan toegang tot andere meetresultaten. De verwerende partij is ervan op de hoogte dat het Havenbedrijf metingen heeft uitgevoerd waarvan de resultaten niet aan de verzoekers werden vrijgegeven omdat ze nog zouden moeten worden geëvalueerd. De verwerende partij had die meetresultaten wel kunnen opvragen voor zover zij het nodig achtte om de bevindingen van de milieudienst, van deskundige De van de burgemeester en van tweede verzoeker op hun juistheid te

verifiëren. De metingen van tweede verzoeker worden zonder afdoende motivering afgedaan als waardeloos. Dit alles gaat in tegen de bepalingen van het Verdrag van Aarhus, in de zin dat de verzoekers de toegang wordt ontzegd tot de betrokken milieu-informatie.

Ook het motief dat hinder subjectief is, en niet volstaat om een miskenning van de zorgplicht aan te nemen, is niet draagkrachtig. Alle ervaringen zijn subjectief, doch dit doet geen afbreuk aan de ernst en objectiviteit van de hinder. De geluidsverslagen, brieven en rapporten tonen afdoende aan dat er sprake is van onaanvaardbare hinder.

6. Het tweede onderdeel wordt gericht tegen het “decisief argument” dat “de verwijzing naar het belang van de milieukwaliteitsnormen voor geluid in open lucht geen misdrijf betreft dat concreet aannemelijk werd gemaakt door beroepsindiener en bijgevolg geen aanleiding [kan] geven tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen”.

De verzoekers wijzen erop dat uit het verslag van geluidsdeskundige De Fonseca blijkt dat de richtwaarden voor geluid in open lucht substantieel overschreden worden ten gevolge van de exploitatie van de tussenkomende partij. Deze substantiële overschrijding impliceert onmiskenbaar dat er sprake is van hinder. Als exploitant van een vergunningsplichtige inrichting is de tussenkomende partij ertoe gehouden om bij hinder onmiddellijk de nodige maatregelen te treffen om aan de toestand te verhelpen. Conform artikel 4.5.1.1 van Vlarem II dient zij de nodige maatregelen te treffen om de geluidsproductie aan de bron én de geluidsoverdracht naar de omgeving, te beperken. Naargelang de omstandigheden en op basis van de technisch verantwoorde mogelijkheden volgens de best beschikbare technieken, wordt hierbij gebruik gemaakt van een oordeelkundige (her)schikking van de geluidsbronnen, geluidsarme installaties en toestellen, geluidsisolatie en/of -absorptie en/of -afscherming. De tussenkomende partij voldoet hieraan niet. De vastgestelde hinder werd bevestigd in de beslissing van de burgemeester, die ook heeft vastgesteld dat zeeschepen het laagfrequente geluid kunnen veroorzaken, waardoor de motivering van het bestreden besluit niet draagkrachtig en pertinent is.

7. In het derde onderdeel van het middel betogen de verzoekers dat met de motieven die verwijzen naar de beslissing van de burgemeester minstens impliciet wordt erkend dat er milderende maatregelen dienen genomen te worden die evenwel vooruit worden geschoven omdat er nog een onderzoek lopende is. De verwerende partij weigert derhalve maatregelen te nemen niettegenstaande er sprake is van een milieumisdrijf, en schuift de beoordeling van zich af. Zij miskent daarbij het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en haar plicht om het leefmilieu te beschermen. Deze motivering is ook kennelijk onredelijk.

8. Het vierde onderdeel komt op tegen het motief van het bestreden besluit dat stelt dat niet kan worden verwacht dat van elke mogelijke maatregel die mogelijks in een ander dossier werd opgelegd, wordt gemotiveerd waarom deze in voorliggend geval niet vereist is in het kader van de zorgplicht.

Met dat motief wordt impliciet verwezen naar een ander dossier van de tussenkomende partij betreffende een exploitatie in _____ waarop de verzoekers hadden gewezen, en waarbij bestuurlijke maatregelen werden opgelegd. Het bestreden besluit gaat niet in op de argumenten van de verzoekers in dat verband, maar de afdeling Handhaving heeft in correspondentie wel voorgehouden dat de vergelijking met voornoemd dossier niet opgaat omdat het in dat dossier ging om het geluid van kranen die zich op het perceel van de tussenkomende partij in _____ bevonden, terwijl het in de voorliggende zaak gaat om geluid van schepen die zich op het openbaar domein bevinden. De afdeling Handhaving houdt derhalve voor niet bevoegd te zijn in het voorliggend dossier, terwijl zij anders oordeelde voor het dossier in _____ waar de geluidsproblematiek ook afkomstig was van scheepsmaneuvers. Die stellingname is onredelijk en contradictorisch en vormt tevens een schending van het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

Beoordeling

Eerste onderdeel

9. In hun verzoek om bestuurlijke maatregelen op te leggen, hebben de verzoekers aangevoerd dat de tussenkomende partij zich schuldig maakt aan de schending van bepalingen van Vlarem II.

Het bestreden besluit stelt vast dat er discussie bestaat over de toepassing van Vlarem II op de geïmagineerde activiteiten van de tussenkomende partij. De betwisting heeft betrekking op de vraag of het geluid dat wordt voortgebracht door schepen die zich aan de kade bevinden om geladen en gelost te worden, toegerekend kan worden aan het bedrijf dat de schepen laadt en lost en die ook de exploitant is van de in rubriek 48.1 van de indelingslijst bedoelde inrichting, zijnde de “doorvoeropslagplaatsen in zeehavengebieden, met uitsluiting van de doorvoeropslagplaatsen op de voorkeien die uitsluitend worden benut voor kortstondige opslag in afwachting van de verscheping of van de uiteindelijke bestemming na lossing”. Met name rijst daarbij de vraag of deze schepen beschouwd kunnen worden als “aanhoorigheden” van de ingedeelde inrichting in de zin van artikel 5.1.1, 8°, DABM, nu de doorvoeropslagplaatsen op de voorkeien uitdrukkelijk worden uitgesloten van de als hinderlijk ingedeelde inrichtingen.

De verwerende partij beslecht die discussie echter niet in het bestreden besluit: in de hypothese dat Vlarem II van toepassing is op de geïmagineerde activiteiten stelt de verwerende partij vast dat niet wordt aannemelijk gemaakt dat de tussenkomende partij de aangevoerde milieumisdrijven pleegt, zodat niet verder wordt ingegaan op de hypothese dat Vlarem II niet van toepassing is.

In het kader van het wettigheidstoezicht op het bestreden besluit gaat de Raad van State uit van dezelfde hypothese, zodat hij geen uitspraak doet over de vraag of het geluid dat wordt voortgebracht door de bedoelde schepen wanneer zij zich aan de kade van de tussenkomende partij bevinden, aan de tussenkomende partij kan worden toegerekend.

10. Het bestreden besluit stelt niet dat het bewijs van een schending van de normen inzake het specifiek geluid in open lucht moet worden geleverd opdat een milieumisdrijf en geluidshinder kan worden bewezen. De verwerende partij erkent immers uitdrukkelijk dat het veroorzaken van geluidshinder ook een milieumisdrijf kan uitmaken wanneer deze hinder een schending inhoudt van de artikelen 4.1.3.2, 4.1.3.3 en/of 4.5.1.1, § 1, van Vlarem II, met name een overtreding van:

- de verplichting om als normaal zorgvuldig persoon alle nodige maatregelen te treffen om de buurt niet te hinderen door geluid,
- de verplichting om bij geluidshinder onmiddellijk de nodige maatregelen te treffen om die toestand te verhelpen, en/of
- de verplichting om de nodige maatregelen te treffen om de geluidsproductie aan de bron en de geluidsoverdracht naar de omgeving te beperken.

In zoverre in het eerste onderdeel van het middel het tegendeel wordt aangevoerd, mist het feitelijke grondslag.

11. Bestuurlijke maatregelen kunnen op grond van artikel 16.4.5 DABM worden opgelegd na de vaststelling van een milieu-inbreuk of milieumisdrijf. Personen “die rechtstreeks nadeel lijden als gevolg van de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf” kunnen op grond van artikel 16.4.18, § 1, DABM de oplegging verzoeken van bestuurlijke maatregelen. Het verzoek om bestuurlijke maatregelen op te leggen, moet blijkens artikel 16.4.18, § 2, DABM “voldoende gemotiveerd zijn en aannemelijk maken dat er een milieu-inbreuk of milieumisdrijf is”.

De vereiste dat het verzoek moet “aannemelijk maken dat er een milieu-inbreuk of milieumisdrijf is” legt de verzoeker niet de verplichting op om zelf het bewijs te leveren van de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf. Het volstaat dat hij de concrete gegevens verschaft die het bestaan van een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf waarschijnlijk maken. In voorkomend geval behoort het aan het bestuur om die gegevens verder te onderzoeken en/of te vervolledigen teneinde te kunnen vaststellen of er al dan niet een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf wordt gepleegd.

Een verplichting tot verder onderzoek en/of vervollediging bestaat echter niet wanneer het verzoek onvoldoende concrete gegevens bevat die het bestaan van de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf waarschijnlijk maken. Dergelijke verplichting kan evenmin uit de bepalingen van het Verdrag van Aarhus worden afgeleid.

Om hun verzoek om bestuurlijke maatregelen op te leggen te kunnen staven, beschikken de verzoekers anderzijds wel over het recht op toegang tot de milieu-informatie waarover de overheid beschikt, en om eventuele weigeringen om de toegang te verlenen, in rechte te betwisten. In zoverre de verzoekers zich erover beklagen geen toegang te hebben tot bepaalde gegevens, maken zij niet duidelijk hoe die kritiek de wettigheid van het bestreden besluit kan aantasten.

12. Volgens het bestreden besluit slagen de verzoekers er niet in voldoende aannemelijk te maken dat de geluidshinder die zij ervaren, veroorzaakt wordt door de motoren en generatoren van de schepen die aanmeren aan de kade van de tussenkommende partij. De verwerende partij sluit zich daartoe aan bij de bevinding van de burgemeester van [] in eerste bestuurlijke aanleg dat de voorgelegde studies te veel onduidelijkheden laten bestaan om met zekerheid te kunnen besluiten dat het laagfrequent geluid dat als hinderlijk wordt ervaren, uitsluitend of hoofdzakelijk wordt voortgebracht door de schepen aan de kade van de tussenkommende partij.

De verzoekers beweren dat uit de studies het tegendeel blijkt, doch slagen niet erin te overtuigen dat de verwerende partij de voorgelegde studies op onzorgvuldige of onredelijke wijze heeft gelezen wanneer zij erop wijst dat in de studies wordt “vastgesteld dat, hoewel er weliswaar laagfrequent geluid kon worden waargenomen en zeeschepen in theorie voldoende geluid kunnen veroorzaken om laagfrequent geluid te genereren ter hoogte van [], er tal van onbekende factoren zijn die impact kunnen hebben op de gemeten geluidsniveaus, zoals baggerschepen of geluidsbronnen (zoals warmtepompen) in de dichtere omgeving [en] dat evenmin valt uit te sluiten dat andere zeeschepen laagfrequent geluid veroorzaken”.

Ook de door de verzoekers aangehaalde brief van de burgemeester van van 10 september 2021, en de e-mail van de afdeling Handhaving van 29 april 2021, overtuigen niet van het onzorgvuldig of onredelijk karakter van voormelde vaststelling. In zijn brief erkent de burgemeester dat het geluid van scheepsmotoren “een aandeel heeft in de ervaren overlast”, maar stelt hij tegelijk dat er daarnaast nog andere bronnen zijn, die verder onderzocht moeten worden. De afdeling Handhaving schrijft in de e-mail van 29 april 2021 dat het haar “bekend [is] dat omwonenden geluidshinder ondervinden die gerelateerd is aan de activiteiten van [de tussenkomende partij]”, doch stelt hiermee niet ondubbelzinnig zelf het oorzakelijk verband vast tussen de door de verzoekers ervaren geluidshinder en de activiteiten van de tussenkomende partij.

13. De milieumisdrijven die bestaan uit de schending van de artikelen 4.1.3.2, 4.1.3.3 en/of 4.5.1.1, § 1, van Vlarem II veronderstellen het bewijs van een oorzakelijk verband tussen de geluidshinder en de activiteiten van de geviseerde exploitant. Wanneer dat oorzakelijk verband niet aannemelijk wordt gemaakt, wordt ook het bestaan van het milieumisdrijf niet aannemelijk gemaakt.

Het besluit dat de verzoekers niet aannemelijk maken dat de tussenkomende partij een milieumisdrijf begaat, wordt dan ook voldoende verantwoord door de vaststelling dat er nog te veel onduidelijkheden zijn over het uitsluitend of hoofdzakelijk oorzakelijk verband tussen de ervaren geluidshinder en de motoren en generatoren van de schepen die aanmeren bij de tussenkomende partij. Het is niet omdat het geluid van de schepen die bij de tussenkomende partij aanmeren, kan worden waargenomen en hinderlijk kan zijn, dat de ervaren geluidshinder hierdoor uitsluitend of hoofdzakelijk wordt veroorzaakt.

Nu de verzoekers met de door hen voorgelegde gegevens niet erin slaagden aannemelijk te maken dat een milieu-inbreuk of milieumisdrijf wordt gepleegd, behoorde het niet aan de verwerende partij om, in het kader van het onderzoek van de vraag van de verzoekers tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen, verder onderzoek uit te voeren of onderzoeksgegevens op te vragen betreffende de geluidshinder waarover de verzoekers zich beklagen.

14. Het eerste onderdeel is ongegrond.

Tweede onderdeel

15. Het in het tweede onderdeel van het middel bekritiseerde motief bevat als conclusie van de eraan voorafgaande motieven dat de verzoekers met de verwijzing naar het belang van de milieukwaliteitsnormen voor geluid in open lucht, niet voldoende het bestaan van een milieumisdrijf aannemelijk maken.

Uit bovenstaande beoordeling van het eerste onderdeel van het middel blijkt dat het bestreden besluit voldoende verantwoord wordt door de vaststelling dat er nog te veel onduidelijkheden zijn over het uitsluitend of hoofdzakelijk oorzakelijk verband tussen de ervaren geluidshinder en de motoren en generatoren van de schepen die aanmeren bij de tussenkomende partij. De vaststelling dat de verzoekers met de door hen voorgelegde gegevens niet op afdoende wijze aannemelijk maken dat de overschrijding van de milieukwaliteitsnormen van die aard is dat het bestaan van een milieumisdrijf kan worden aangenomen, vormt dan ook een overtollig motief waarvan de eventuele onjuistheid niet tot de vernietiging van het bestreden beslissing kan leiden.

Het tweede onderdeel wordt verworpen.

Derde onderdeel

16. Ook in het derde onderdeel wordt kritiek uitgeoefend op de beoordeling dat geen milieumisdrijf wordt aangetoond. Het bestreden besluit wordt echter reeds afdoende verantwoord door de vaststelling dat er nog te veel onduidelijkheden zijn over het uitsluitend of hoofdzakelijk oorzakelijk verband tussen de ervaren geluidshinder en de motoren en generatoren van de schepen die aanmeren bij de tussenkomende partij, zodat ook de kritiek van het derde onderdeel van het middel niet tot de vernietiging kan leiden.

Het derde onderdeel wordt verworpen.

Vierde onderdeel

17. In zoverre in het vierde onderdeel van het middel kritiek wordt uitgeoefend op het advies van de afdeling Handhaving en niet op het bestreden besluit, is het onderdeel niet ontvankelijk. In het bestreden besluit wordt immers niet aangeduid dat de verwerende partij zich bij de motieven van dat advies aansluit.

18. De verzoekers maken verder niet duidelijk hoe de door hen geïmagineerde zin in de motivering van het bestreden besluit een schending zou inhouden van de als geschonden opgegeven bepalingen en beginselen.

Het vierde onderdeel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

19. De verzoekers voeren de schending aan van artikel 16.4.18, § 2, DABM, de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, en de beginselen van behoorlijk bestuur waaronder de motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheids- en het vertrouwensbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

Het middel komt op tegen volgend motief van het bestreden besluit:

“Aangezien de weigering was uitgaand van de hypothese van beroepsindiener dat VLAREM II van toepassing is en de burgemeester bevoegd is, dient niet verder te worden ingegaan op de andere overwegingen in de bestreden beslissing, met name inzake de hypothese dat de geluidshinder van de zeeschepen geen exploitatie van een ingedeelde inrichting in strijd met de milieuvoorwaarden zou uitmaken, of inzake de (afwezigheid van) de bevoegdheid van de burgemeester om zeeschepen toegang tot de haven te ontzeggen, nu het onderzoek van deze andere overwegingen het voorgaande niet kunnen wegnemen.”

Deze motivering vormt volgens de verzoekers een schending van de materiële motiveringsplicht aangezien de decisieve argumenten van de beslissing niet draagkrachtig zijn en derhalve niet kunnen volstaan om de beslissing te dragen. De bestuurlijke overheid was dan ook gehouden de andere overwegingen te onderzoeken alsook alle beroepsargumenten die door de verzoekers werden ontwikkeld.

Beoordeling

20. Uit de beoordeling van het eerste middel blijkt dat het bestreden besluit voldoende verantwoord wordt door de vaststelling dat er nog te veel onduidelikheden zijn over het uitsluitend of hoofdzakelijk oorzakelijk verband tussen de ervaren geluidshinder en de motoren en generatoren van de schepen die aanmeren bij de tussenkomende partij.

Nu de weigering om de bestuurlijke maatregel op te leggen voldoende verantwoord wordt in de hypothese dat de burgemeester bevoegd is om de maatregel op te leggen en dat Vlarem II van toepassing is, diende de verwerende partij niet verder te onderzoeken of de burgemeester wel bevoegd is en evenmin of Vlarem II van toepassing is.

Het middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekers worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, elk voor de helft, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twintig februari tweeduizend vijftientwintig,
door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

	,	kamervoorzitter,
	,	staatsraad,
	,	staatsraad,
bijgestaan door		griffier.

De griffier

De voorzitter