

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. van 23 maart 2023
in de zaak A. 234.568/VII-41.210**

In zake :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 september 2021, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 9 juli 2021 waarbij het bestuurlijk beroep tegen de beslissing van de toezichthouder van van 26 maart 2021 houdende het opleggen van bestuurlijke maatregelen, slechts gedeeltelijk gegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur heeft op 7 juli 2022 een verslag opgesteld.

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

Bij arrest nr. van 3 februari 2023 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 maart 2023.

Staatsraad heeft verslag uitgebracht.

Advocaten , die verschijnen voor de verzoekende partij en advocaat , die *loco* advocaat verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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 verzoekende partij exploiteert een groothandel in bouwmaterialen aan .

De inrichting werd op 7 april 1992 voor het eerst vergund als “magazijn + burelen voor aankoop en verkoop van materialen (plastiek, isolatie, roofing) + ondergrondse mazouttank van 10.000 liter” voor een termijn eindigend

op 31 augustus 2011. In 2003 werd een vergunning afgeleverd voor het veranderen van de inrichting.

Bij besluit van 8 mei 2008 verleent het college van burgemeester en schepenen van _____ een milieuvergunning voor het hernieuwen en veranderen, door uitbreiding, wijziging en toevoeging, van de bestaande groothandel in bouwmaterialen. Het college overweegt in het vergunningsbesluit onder meer:

“[...] dat de huidige basisvergunning vervalt op 31 augustus 2011; dat artikel 18 § 3 van het milieuvergunningsdecreet echter stelt dat de aanvraag tot hernieuwing vroeger kan aangevraagd worden wanneer:
2° de exploitant een belangrijke verandering van de vergunde inrichting beoogt; in dit laatste geval moet de milieuvergunningsaanvraag zowel betrekking hebben op de verdere exploitatie van de delen van de inrichting die verder in exploitatie blijven als op de geplande verandering;
dat aan deze voorwaarde voldaan wordt, zodat een hernieuwing voor 20 jaar toegestaan kan worden”.

3.2. Na herhaalde klachten van omwonenden over geluidshinder, wordt de verzoekende partij meermaals aangemaand om aanpassingen door te voeren aan haar inrichting en de wijze van exploitatie opdat de geluidsnormen in de omgeving niet langer worden overschreden.

3.3. Naar aanleiding van aanhoudende klachten voert de afdeling milieutoezicht van _____ op 4 december 2019 een geluidscontrole uit die uitmondt in een proces-verbaal van 16 december 2019. Uit het proces-verbaal komt naar voor dat een geluidsmeting werd uitgevoerd over een periode van 1 uur, waaruit is gebleken dat de niveauverhogingen door de exploitatie van de betrokken inrichting in totaal meer dan 10% van de tijd aanwezig zijn. Bijgevolg wordt besloten dat er getoetst moet worden aan de bepalingen voor continu geluid.

Daarnaast wordt in dit proces-verbaal gesteld:

“Wetgeving en bepaling geluidsnormen
Het bedrijf _____ exploiteert op bovenstaand adres een ingedeelde inrichting klasse 2. Voor de exploitatie op deze locatie werd op 7 april 1992 een vergunning verleend voor het exploiteren van een magazijn en burelen voor aankoop en verkoop van materialen en een

ondergrondse mazouttank van 10.000 liter voor een termijn eindigend op 31 augustus 2011.

Na deze vergunning werden volgende besluiten genomen:

- op 29 oktober 2003 werd een nieuwe vergunning met dezelfde eindtermijn afgeleverd voor het veranderen (door uitbreiding/wijziging) van een groothandel van bouwmaterialen uit kunststof;
- op 8 mei 2008 werd een milieuvergunning klasse 2 voor het hernieuwen en veranderen (door wijziging, uitbreiding en toevoeging) van een bestaande groothandel afgeleverd. Deze aanvraag tot hernieuwing kon vroeger worden aangevraagd doordat een belangrijke verandering in een vergunde inrichting werd beoogd.

Het bedrijf kan wat betreft de bepalingen van Vlarem II bijgevolg worden aanzien als een ‘verandering van bestaande inrichting van klasse 2’, bijgevolg zijn de bepalingen uit afdeling 4.5.3 van toepassing”.

Analyse van de meetresultaten wijst uit dat de geluidsnormen door de exploitatie niet worden nageleefd. Er wordt een overschrijding van 12,7 dB(A) gedurende de dagperiode vastgesteld ten opzichte van de richtwaarde voor woongebieden, zoals bepaald in bijlage 4.5.4, 4°, van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ (hierna: Vlarem II), verminderd met 5 dB(A) overeenkomstig artikel 4.5.3.1, § 2, van hetzelfde besluit.

3.4. In december 2019 wordt de verzoekende partij andermaal aangemaand om aanpassingen door te voeren.

3.5. Vanaf januari 2020 volgen nieuwe klachten over geluidsoverlast.

3.6. Nieuwe geluidsmetingen in juni 2020 leiden tot de vaststelling van een overschrijding van de norm met 9,7 dB(A) gedurende de dagperiode ten opzichte van de richtwaarde voor woongebieden, zoals bepaald in bijlage 4.5.4, 4°, van Vlarem II, verminderd met 5 dB(A) overeenkomstig artikel 4.5.3.1, § 2, van hetzelfde besluit.

Van deze vaststelling wordt op 26 juni 2020 proces-verbaal opgemaakt.

3.7. Op 1 juli 2020 wordt de verzoekende partij aangemaand om een saneringsplan te laten opstellen door een erkend milieudeskundige in de discipline geluid en trillingen dat de nodige structurele maatregelen bevat om aan de toepasselijke geluidsnormen te kunnen voldoen.

In een schrijven van 13 juli 2020 stelt de verzoekende partij dat zij “ten zeerste verbaasd [is] over de gedane vaststellingen/metingen, gelet op de verregaande maatregelen die in dit verband reeds werden genomen”. Zij stelt “thans op diligente en deskundige wijze het nodige [te doen] om zelf metingen te laten verrichten”. Indien daaruit zou blijken dat overschrijdingen aan de orde zijn, zal zij “het nodige doen om een saneringsplan op te maken”.

3.8. Vanaf september 2020 volgen nieuwe klachten van buurtbewoners.

3.9. Op 5 november 2020 voert de afdeling milieutoezicht van de stad Gent een nieuwe controle uit waaruit blijkt dat de overschrijding 9,2 dB(A) bedraagt gedurende de dagperiode ten opzichte van de richtwaarde voor woongebieden, zoals bepaald in bijlage 4.5.4, 4°, van Vlarem II, verminderd met 5 dB(A) overeenkomstig artikel 4.5.3.1, § 2, van hetzelfde besluit. Een bijkomende controle op 24 november 2020 leidt tot de vaststelling van een overschrijding met 11,4 dB(A) gedurende de dagperiode ten opzichte van de richtwaarde voor woongebieden.

Van deze vaststellingen wordt op 28 januari 2021 proces-verbaal opgemaakt.

3.10. Op 1 maart 2021 brengt de toezichthouder bij het voornemen tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen, gekoppeld aan een dwangsom, ter kennis van de verzoekende partij.

3.11. Op 12 maart 2021 dient de verzoekende partij een schriftelijk verweer in. Zij stelt daarin onder meer dat er “geen enkele rechtsgrond” voorligt voor het opleggen van de maatregelen, wijst zij op de “vele, grondige onderzoeken

en maatregelen die de afgelopen jaren werden uitgevoerd” die haar “goodwill” aantonen en merkt zij op dat de “piekgeluiden die [...] aanvankelijk werden aangekaart, zijn weggewerkt”. Zij brengt ook een geluidsstudie bij waarin wordt besloten dat er nog “[o]verblijvende emissie” is en de gerapporteerde metingen aantonen “dat deze *stricto sensu* ook voor overschrijdingen kunnen zorgen”. De geluidsdeskundige nuanceert evenwel dat “[v]oor een bestaande inrichting [...] overschrijdingen < 10 dB getolereerd [kunnen] worden, mits de economische kost ter sanering onredelijk hoog zou zijn ten opzichte van de baten”.

3.12. Bij besluit van 26 maart 2021 verplichten de burgemeester en de toezichthouder van de verzoekende partij tot “uitvoering van structurele maatregelen op het terrein [...], waarbij de structurele maatregelen als gevolg hebben dat de geluidsnormen in de buurt niet langer worden overschreden”. De maatregelen moeten binnen een termijn van drie maanden worden uitgevoerd.

Het besluit bepaalt voorts:

“Voor de keuze van de uit te voeren structurele maatregelen dient men zich te baseren op de resultaten van een nog te organiseren representatief akoestisch onderzoek in de zin van bijlage 4.5.2 van Vlarem II, waarin ook een opsomming van maatregelen dient te worden opgenomen waardoor niet langer sprake meer kan zijn van overschrijdingen van de geluidsnormen in de buurt. Het akoestisch onderzoek alsook de maatregelen dienen te worden uitgewerkt in samenspraak met een erkend milieudeskundige in de discipline geluid en trillingen.

Onder structurele maatregel wordt elke op de resultaten van het akoestisch onderzoek gebaseerde maatregel begrepen die leidt tot de verlaging van de geluidsoverdracht bij burens zodat de geluidsnormen in de buurt door de exploitatie van worden nageleefd, en dit zonder afhankelijk te zijn van de goodwill van medewerkers, bezoekers of leveranciers.

Dit kan bijvoorbeeld gaan over het herlokaliseren van activiteiten en/of laad- en losactiviteiten binnen het terrein, het anders invullen van het gebruik van loodsen of open ruimten, het afschermen van activiteiten door bijkomende constructies (niet limitatieve opsomming)... Een belofte of een richtlijn aan medewerkers, bezoekers of leveranciers, om extra aandacht te schenken aan de hinderveroorzakende activiteiten kan niet worden aanzien als een structurele maatregel”.

Aan het niet-tijdig uitvoeren van de bestuurlijke maatregelen worden dwangsommen gekoppeld:

“ten bedrage van 400,00 euro (vierhonderd euro) per dag vertraging van de voormelde termijn van 3 maanden voor de uitvoering van structurele maatregelen.

Aan de niet naleving van de geluidsnormen na het verstrijken van de voorziene termijn van 3 maanden na datum van dit besluit zal per vaststelling een dwangsom van 2.500,00 euro (tweeduizend vijfhonderd euro) worden gekoppeld”.

In dit besluit wordt onder meer het volgende overwogen:

“De resultaten van de reeds uitgevoerde akoestische onderzoeken kunnen niet worden gebruikt als basis voor de uitwerking van de thans bevolen structurele maatregelen aangezien de Dienst Toezicht Wonen, Bouwen en Milieu van oordeel is dat deze resultaten niet volgens de geldende bepalingen werden bekomen. In tegenstelling tot wat in de eerder uitgevoerde akoestische onderzoeken werd opgenomen, dient:

- het meetresultaat worden getoetst aan de voorwaarden voor veranderingen van bestaande inrichtingen van klasse 1 en 2 (en niet aan de voorwaarden voor bestaande inrichtingen van klasse 1 en 2);
- het geluid veroorzaakt door de exploitatie van
in zijn geheel te worden getoetst aan de geluidsnormen voor continu geluid”.

3.13. Met een aangetekend schrijven van 9 april 2021 stelt de verzoekende partij bestuurlijk beroep in tegen voormelde beslissing. Zij betwist in haar beroepschrift de noodzaak en de rechtsgrond voor het opleggen van de bestuurlijke maatregel, alsook de redelijkheid van de dwangsom en kondigt aan dat er een nieuw geluidsonderzoek zal worden uitgevoerd.

3.14. Op 11 mei 2021 wordt de verzoekende partij gehoord.

3.15. De afdeling Handhaving van het departement Omgeving adviseert op 4 juni 2021 om het beroep te verwerpen en de bestuurlijke maatregel te bevestigen.

3.16. Op 25 juni 2021 dient de verzoekende partij een bijkomende nota en stukkenbundel in.

In een nieuwe geluidsstudie die de verzoekende partij bijbrengt, wordt uitgegaan van de premisse dat de betrokken inrichting een “bestaand bedrijf” is in de zin van Vlarem II en wordt de inrichting getoetst aan een grenswaarde van 50 dB(A). Samenvattend wordt besloten:

“Zowel bij het continu geluid als bij het incidenteel geluid wordt een overschrijding vastgesteld die kan oplopen tot 10 dB”.

3.17. Met het thans bestreden besluit van 9 juli 2021 verklaart de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme het beroep gedeeltelijk gegrond en hervormt zij de bestuurlijke maatregel als volgt:

“Art.1. De volgende bestuurlijke maatregelen worden opgelegd [...]:
[...]

Het bevel tot uitvoering van structurele maatregelen op het terrein van , waarbij de structurele maatregelen als gevolg hebben dat de geluidsnormen in de buurt niet langer worden overschreden. Deze maatregelen dienen uiterlijk 9 maanden na datum van het besluit houdende bestuurlijke maatregelen te zijn uitgevoerd.

Voor de keuze van de uit te voeren structurele maatregelen dient men zich te baseren op de resultaten van een nog te organiseren representatief akoestisch onderzoek in de zin van bijlage 4.5.2 van VLAREM II, waarin ook een opsomming van maatregelen dient te worden opgenomen waardoor niet langer sprake meer kan zijn van overschrijdingen van de geluidsnormen in de buurt. Het akoestisch onderzoek alsook de maatregelen dienen te worden uitgewerkt in samenspraak met een erkend milieudeskundige in de discipline geluid en trillingen. Het akoestisch onderzoek dient te zijn uitgevoerd uiterlijk 3 maanden na datum van het besluit houdende bestuurlijke maatregelen.

Onder structurele maatregel wordt elke op resultaten van het akoestisch onderzoek gebaseerde maatregel begrepen die leidt tot de verlaging van de geluidsoverdracht bij burelen zodat de geluidsnormen in de buurt door de exploitatie van worden nageleefd, en dit zonder afhankelijk te zijn van de goodwill van medewerkers, bezoekers of leveranciers.

Dit kan bijvoorbeeld gaan over het herlokaliseren van activiteiten en/of laad- en losactiviteiten binnen het terrein, het anders invullen van het gebruik van loodsen of open ruimten, het afschermen van activiteiten door bijkomende constructies (niet limitatieve opsomming)...Een belofte of een richtlijn aan medewerkers, bezoekers of leveranciers, om extra aandacht te schenken aan de hinderveroorzakende activiteiten kan niet worden aanzien als een structurele maatregel.

Art. 2. Bestuurlijke dwangsom

De bestuurlijke maatregel zoals vermeld in artikel 1 gaat gepaard met een dwangsom ten bedrage van 400,00 euro (vierhonderd euro) per dag

vertraging van de voormelde termijn van 3 maanden voor het uitvoeren van een akoestisch onderzoek en een dwangsom van 400,00 euro (vierhonderd euro) per dag vertraging van de voormelde termijn van 9 maanden voor het uitvoeren van structurele maatregelen.

Aan de niet-naleving van de geluidsnormen na het verstrijken van de voorziene termijn van 9 maanden na datum van dit besluit zal per vaststelling een dwangsom van 2.500,00 euro (tweeduizend vijfhonderd euro) worden gekoppeld”.

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

4. In een enig middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 16.4.5 en 16.4.17 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), van artikel 62 van het besluit van de Vlaamse regering van 12 december 2008 ‘tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: milieuhandhavingsbesluit), van de artikelen 1.1.2 en 4.5.3.1 van Vlarem II en bijlage 4.5.4 bij dat besluit, alsook van het materiële motiveringsbeginsel, het wettigheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel:

“Doordat middels het opleggen van bestuurlijke maatregelen de verzoekende partij werd gesanctioneerd als ware het een ‘verandering van bestaande inrichting’ onderhevig aan de richtwaarden voor het specifieke geluid in open lucht van als hinderlijk ingedeelde inrichtingen in woongebieden; Terwijl, nooit werd vastgesteld dat de vermeende geluidshinder afkomstig was vanuit een welbepaald, veranderd onderdeel van een bestaande inrichting en integendeel de volledige inrichting van verzoekende partij werd beschouwd als zijnde onderhevig aan de strengere geluidsnormen die gelden voor nieuwe inrichtingen en veranderingen van bestaande inrichtingen; En terwijl, verzoekende partij niet onderhevig is aan de richtwaarden voor het specifieke geluid in open lucht van als hinderlijk ingedeelde inrichtingen in woongebieden, daar op minder dan 500 m zich een zone voor producerende en dienstverlenende bedrijven bevindt; En terwijl, verwerende partij, als administratieve beroepsinstantie, gehouden was om het dossier aan een zorgvuldig onderzoek te onderwerpen zodanig dat haar beslissing zou worden geschraagd door van toepassing zijnde normen en afdoende, werkelijk bestaande motieven”.

In de toelichting bij het middel betoogt de verzoekende partij dat in de bestreden beslissing er ten onrechte wordt van uitgegaan dat de inrichting niet

valt onder de geluidsnormen voor bestaande inrichtingen, maar onder de strengere normen voor nieuwe inrichtingen en veranderingen van bestaande inrichtingen. Om die foutieve vooronderstelling aan te tonen, beschrijft zij in detail de vergunningshistoriek van de inrichting. De inrichting werd voor het eerst vergund bij besluit van het college van burgemeester en schepenen van van 7 april 1992. De daaropvolgend verleende vergunningen maken volgens de verzoekende partij duidelijk dat de inrichting aangemerkt moet worden als een bestaande inrichting die in de loop der jaren een reeks veranderingen heeft ondergaan die niet louter kunnen worden toegeschreven aan een verhoging van de capaciteit of een uitbreiding van de inrichting, maar evengoed te wijten zijn aan gewijzigde regelgeving.

Vervolgens wijst de verzoekende partij op het onderscheid in artikel 4.5.3.1 van Vlarem II tussen, enerzijds nieuwe inrichtingen en, anderzijds onderdelen van bestaande inrichtingen die ook aan de normen voor nieuwe inrichtingen moeten voldoen omdat ze een verandering hebben ondergaan. In de bestreden beslissing is van dit juridisch onderscheid geen spoor terug te vinden. Immers, nergens wordt verduidelijkt welke onderdelen van de inrichting als “veranderingen” moeten worden beschouwd en welke als “bestaand”. Nochtans is een dergelijke analyse onontbeerlijk voor een zorgvuldige en redelijke inschatting van de geluidsnormen waaraan zij moet voldoen en noodzakelijk voor het al dan niet vaststellen van enige overtreding van de geldende geluidsnormen. Het bestreden besluit gaat er gemakshalve van uit dat de hele inrichting als één grote verandering van een bestaande inrichting kan worden beschouwd, waarna aan de strengere geluidsnormen van artikel 4.5.3.1 van Vlarem II wordt getoetst. Die werkwijze is niet in overeenstemming met de letterlijke bewoordingen van de voormelde bepaling waarin het onderscheid wordt gemaakt tussen nieuwe inrichtingen en onderdelen van bestaande inrichtingen die een verandering hebben ondergaan.

In tweede instantie wijst de verzoekende partij op de verkeerde weergave van de planologische toestand. Wegens de nabijheid van de zone voor producerende en dienstverlenende bedrijven uit het gemeentelijk bijzonder plan van aanleg “Krijte”, valt de inrichting niet onder artikel 4.5.3.1, § 2, maar wel

onder artikel 4.5.3.1, § 3, van Vlarem II. De verwerende partij begaat derhalve een onzorgvuldigheid waar zij een overschrijding van “de geluidsnorm” vaststelt. Het is niet duidelijk welke geluidsnorm zij bedoelt: de niet van toepassing zijnde norm die in het proces-verbaal en het besluit houdende bestuurlijke maatregel wordt gehanteerd, dan wel de geluidsnorm die op de verzoekende partij van toepassing is, maar waarvan de overtreding geenszins is vastgesteld.

5. De verwerende partij antwoordt dat in het bestreden besluit niets wordt vermeld omtrent de aanduiding van de exploitatie als een bestaande inrichting, dan wel een verandering van een bestaande inrichting. In het proces-verbaal van 16 december 2019 wordt geconcludeerd dat het bedrijf moet worden aanzien als een verandering van een bestaande inrichting. Dit wordt in het bestuurlijk beroep niet betwist. Gezien de vergunningshistoriek valt niet te betwisten dat de betrokken inrichting aanzienlijk veranderd is ten opzichte van de situatie in 1993, zodat de inrichting wel degelijk als een verandering van een bestaande inrichting moet worden beschouwd.

Die vaststelling brengt met zich mee dat afdeling 4.5.3 van Vlarem II van toepassing is. Evenwel meent de verzoekende partij dat niet paragraaf 2, maar wel paragraaf 3 van artikel 4.5.3.1 van Vlarem II van toepassing is. In dat geval mag de inrichting van de verzoekende partij overdag hoogstens geluidswaarden tot 45 dB(A) produceren. De inrichting zit daar evenwel stelselmatig boven, zowel voor continu geluid als voor impulsachtige en incidentele geluiden. Dus zelfs in de meest gunstige veronderstelling staan de overschrijdingen van de geluidsnorm vast.

Voorts kan niet worden ingestemd met de stelling als zou er een onderscheid moeten worden gemaakt tussen verschillende onderdelen van de inrichting. In dit verband wijst de verwerende partij erop dat de activiteiten die geluidsoverlast veroorzaken (zoals heftrucks, camions, containers, opslag van goederen, metaalbewerking,...) allemaal na 1993 werden toegevoegd. Zodoende gelden voor deze onderdelen van de inrichting de huidige normen. Ondergeschikt verwijst de verwerende partij naar de overgangsbepalingen in deel 3 van Vlarem II. Daaruit volgt dat wat in 1992 vergund is geweest, niet langer onder de

toenmalige regels valt, aangezien de nieuwe voorwaarden van Vlarem II onmiddellijk van toepassing zijn. De onderdelen die na 1993 aan de inrichting werden toegevoegd, vallen sowieso niet meer onder enige overgangsbepaling.

Tot slot stelt de verwerende partij dat in het beroepschrift niet werd opgeworpen dat er een industriegebied gelegen is binnen een straal van 500 meter rond de inrichting. Van de beroepsinstantie kan niet worden verwacht dat zij zich uitspreekt over niet-opgeworpen argumenten. Daarnaast wordt de beoordeling in de bestreden beslissing gestoeld op de algemene milieuvoorwaarden die gelden voor elke inrichting en niet op de specifieke overschrijdingen zoals bedoeld in artikel 4.5.3.1, § 3, van Vlarem II. Bovendien neemt de aanwezigheid van het betrokken industriegebied het milieumisdrijf niet weg, aangezien de toepasselijke geluidsnorm van 45 dB(A) ook in dat geval nog steeds wordt overschreden.

6. In de memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat een bestaande inrichting niet ophoudt een bestaande inrichting te zijn wanneer zij een “aanzienlijke verandering” ondergaat. Daarenboven gaat het ook niet op om een bestaande inrichting in zijn geheel af te doen als één grote “verandering van een bestaande inrichting”. Volgens de verzoekende partij moet het bestuur om een bestaande inrichting te kunnen onderwerpen aan de geluidsnormen van afdeling 4.5.3 van Vlarem II, zich ofwel beperken tot die onderdelen van de inrichting die na 1 januari 1993 werden gewijzigd, ofwel aantonen dat alle onderdelen van de inrichting na die datum werden gewijzigd. Zij vervolgt dat haar inrichting in essentie een bestaande inrichting is en dat alle onderdelen die tot op vandaag ongewijzigd zijn gebleven moeten voldoen aan de geluidsnorm voor bestaande inrichtingen van afdeling 4.5.4 van Vlarem II. Anders dan de verwerende partij het ziet, maakt dit wel degelijk een verschil uit aangezien de geluidsnorm die voor de “bestaande” onderdelen van de inrichting geldt 50 dB(A) bedraagt. De geluidsmetingen hebben slechts eenmalig een overschrijding van die norm vastgesteld.

Voorts kan de verwerende partij niet ernstig betogen dat de exploitatie niet van bij aanvang gebruik zou hebben gemaakt van heftruks,

camions, containers en opslag van goederen. Heel wat onderdelen van de inrichting waren in eerste instantie bovendien niet vergunningsplichtig en zijn dat pas later geworden. Bovendien blijkt uit de vergunning van 2003 dat de toen ingediende “aanvraag tot verandering van de vergunde inrichting in essentie een actualisatie is van een bestaande toestand”.

Tot slot herhaalt de verzoekende partij dat er sprake is van een onzorgvuldig bestuursoptreden en dat het niet aan haar toekomt om te bepalen welke geluidsnormen van toepassing zijn.

7. In haar laatste memorie beklemtoont de verzoekende partij dat indien het bestuur een bestaande inrichting integraal wil onderwerpen aan de geluidsvoorwaarden van afdeling 4.5.3 van Vlarem II aangetoond moet worden dat alle onderdelen van de bestaande inrichting na 1 januari 1993 werden gewijzigd, dat in dit geval niet wordt bewezen dat alle onderdelen van haar inrichting na 1 januari 1993 werden gewijzigd en dat “slechts de veranderde onderdelen aan de strengere geluidsvoorwaarden van afdeling 4.5.3 Vlarem II dienen te voldoen”. Voorts stelt zij dat de ligging van de inrichting van belang is voor de bepaling van de toepasselijke geluidsnormen, dat haar inrichting, gelet op de nabijheid van een zone voor producerende en dienstverlenende bedrijven, moet voldoen aan de geluidsrichtwaarde van 50 dB(A) vermeld in bijlage 4.5.4, 3°, van Vlarem II en dat thans “niet meer [kan] nagegaan worden welk specifiek onderdeel van de inrichting destijds het waargenomen geluid produceerde” zodat “niet met zekerheid nagegaan [kan] worden of de toepasselijke geluidsnormen werden overtreden”.

Beoordeling

8. Ambtshalve wordt vastgesteld dat de verzoekende partij in het verzoekschrift niet concreet uiteenzet op welke wijze het bestreden besluit artikel 16.4.17 DABM en artikel 62 van het milieuhandhavingsbesluit schendt.

In zoverre de schending van die bepalingen wordt aangevoerd, is het enige middel niet ontvankelijk.

“§ 1. $L_{A95,1h}$ van het oorspronkelijke omgevingsgeluid is gelijk aan of hoger dan de richtwaarde van bijlage 2.2.1 bij dit besluit. In dat geval moet het specifieke geluid, in open lucht voortgebracht door de nieuwe inrichting of door het geheel, respectievelijk door het onderdeel van een bestaande inrichting dat het voorwerp van een verandering heeft uitgemaakt, beperkt worden tot het $L_{A95,1h}$ van het oorspronkelijke omgevingsgeluid verminderd met 5 dB(A) enerzijds alsmede tot de in bijlage 4.5.4 bij dit besluit bepaalde richtwaarden anderzijds.

§ 2. $L_{A95,1h}$ van het oorspronkelijke omgevingsgeluid is lager dan de richtwaarden in de gebieden onder 1°, 4°, 6° of 7° van de bijlage 2.2.1 bij dit besluit. In dat geval moet het specifieke geluid in open lucht voortgebracht door de nieuwe inrichting of door het geheel, respectievelijk door het onderdeel van een bestaande inrichting dat het voorwerp van een verandering heeft uitgemaakt, beperkt worden tot het $L_{A95,1h}$ van het oorspronkelijke omgevingsgeluid enerzijds en tot de in bijlage 4.5.4 bij dit besluit bepaalde richtwaarden verminderd met 5 dB(A) anderzijds.

§ 3. $L_{A95,1h}$ van het oorspronkelijke omgevingsgeluid is lager dan de richtwaarden in de gebieden onder 2°, 3°, 5°, 8°, 9° of 10° van de bijlage 2.2.1 bij dit besluit. In dat geval moet het specifieke geluid in open lucht voortgebracht door de nieuwe inrichting of door het geheel, respectievelijk door het onderdeel van een bestaande inrichting dat het voorwerp van een verandering heeft uitgemaakt, beperkt worden tot de in bijlage 4.5.4 bij dit besluit bepaalde richtwaarden verminderd met 5 dB(A).
[...].”

In de aangehaalde bepalingen worden de geluidsvoorwaarden vastgesteld waaraan nieuwe inrichtingen van klasse 1 en 2 en veranderingen van bestaande inrichtingen van klasse 1 en 2 moeten voldoen. De term “respectievelijk” in artikel 4.5.3.1 van Vlarem II wordt gebruikt als voegwoord met als betekenis “ofwel, dan wel”. Daaruit volgt dat de betrokken geluidsvoorwaarden niet alleen van toepassing kunnen zijn op bestaande inrichtingen die geheel werden veranderd, maar ook op bepaalde onderdelen van een bestaande inrichting die specifiek het voorwerp van een verandering waren. Artikel 4.5.3.1 van Vlarem II vereist echter niet, zoals door de verzoekende partij wordt vooropgesteld, dat het bestuur steeds moet aantonen dat “alle onderdelen van de bestaande inrichting na 1 januari 1993 werden gewijzigd”. Het is immers niet uitgesloten dat een verandering van bepaalde onderdelen van een bestaande inrichting onlosmakelijk verbonden is met de overige, niet veranderde, onderdelen ervan, en dat de doorgevoerde verandering geacht moet worden betrekking te hebben op de bestaande inrichting in haar totaliteit, te meer omdat een

vergunningsplichtige “inrichting” in de regel bestaat uit verschillende onderdelen die feitelijk niet afsplitsbaar zijn.

10. In de processen-verbaal van 16 december 2019 en 28 januari 2021 wordt onder meer het volgende gesteld:

“Het bedrijf exploiteert op bovenstaand adres een ingedeelde inrichting klasse 2. Voor de exploitatie op deze locatie werd op 7 april 1992 een vergunning verleend voor het exploiteren van een magazijn en burelen voor aankoop en verkoop van materialen en een ondergrondse mazouttank van 10.000 liter voor een termijn eindigend op 31 augustus 2011.

Na deze vergunning werden volgende besluiten genomen:

- op 29 oktober 2003 werd een nieuwe vergunning met dezelfde eindtermijn afgeleverd voor het veranderen (door uitbreiding/wijziging) van een groothandel van bouwmaterialen uit kunststof;
- op 8 mei 2008 werd een milieuvergunning klasse 2 voor het hernieuwen en veranderen (door wijziging, uitbreiding en toevoeging) van een bestaande groothandel afgeleverd. Deze aanvraag tot hernieuwing kon vroeger worden aangevraagd doordat een belangrijke verandering in een vergunde inrichting werd beoogd.

Het bedrijf kan wat betreft de bepalingen van Vlarem II bijgevolg worden aanzien als een ‘verandering van bestaande inrichting van klasse 2’, bijgevolg zijn de bepalingen uit afdeling 4.5.3 van toepassing”.

Uit de gegevens van de zaak blijkt voorts dat de op 8 mei 2008 verleende milieuvergunning betrekking had op 16 indelingsrubrieken waaronder toestellen voor het behandelen van kunststoffen en het vervaardigen van voorwerpen uit kunststoffen, alsook toestellen voor metaalbewerking, waardoor er in voormelde vergunning voor het eerst sprake is “productieactiviteiten” (snijafdeling kunststof en zinkcentrum), terwijl in de initiële vergunning van 7 april 1992 enkel sprake was van een magazijn en burelen voor de “aankoop en verkoop van materialen”.

Het is niet onjuist om de op 8 mei 2008 vergunde verandering als belangrijk aan te merken en te beschouwen als betrekking hebbende op de inrichting in haar geheel. In elk geval brengt de verzoekende partij geen enkel concreet gegeven bij waaruit zou kunnen worden afgeleid dat de op 8 mei 2008 vergunde onderdelen volledig afsplitsbaar zijn van de onderdelen die sinds de vergunning van 7 april 1992 onveranderd zijn gebleven.

Er bestond voor de verwerende partij dan ook geen aanleiding om een onderscheid te maken tussen de onderdelen van de inrichting die als “bestaand” moesten worden beschouwd en de onderdelen die “veranderd” waren en vervolgens dit onderscheid in de bestreden beslissing te verduidelijken. Dit was nog minder het geval nu de verzoekende partij daaromtrent niets heeft aangevoerd in haar beroepschrift.

11. De in het middel geformuleerde kritiek omtrent de nabijgelegen ligging van een “zone voor producerende en dienstverlenende bedrijven”, kan niet tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing leiden. Aangezien uit de uitgevoerde geluidsmetingen blijkt dat de op grond van artikel 4.5.3.1 *juncto* bijlage 4.5.4 van Vlarem II toepasselijke geluidsrichtwaarde van maximaal 45 dB(A) door de exploitatie overschreden wordt, heeft de verzoekende partij geen belang bij de nietigverklaring van de bestreden beslissing op grond van dit middelonderdeel.

12. Het enige middel, in zoverre ontvankelijk, is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 44 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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

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

De griffier

De voorzitter