

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 178.155 van 20 december 2007
in de zaak A. 99.744/VII-23.154.**

In zake : de n.v. Etn. FRANZ COLRUYT,
die woonplaats kiest bij
advocaten I. LARMUSEAU, P. DE SMEDT en B. ROELANDTS,
kantoor houdende te GENT,
Kasteellaan 141

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat M. VANDEPUT,
kantoor houdende te HASSELT,
Kol. Dusartplein 34, bus 1.

DE RAAD VAN STATE, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. Etn. FRANZ COLRUYT op 24 januari 2001 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw van 18 november 2000 waarbij haar beroep tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 11 mei 2000, houdende het verlenen van de vergunning om een inrichting te veranderen en verder te exploiteren, gelegen Bilkensveld 1 te Halle, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing deels wordt gewijzigd en deels wordt bevestigd, "in zoverre dit de in eerste aanleg in het milieuvergunningsbesluit van 11 mei 2000 van de Bestendige Deputatie van de Provincieraad van Vlaams-Brabant opgenomen bijzondere vergunningsvoorwaarde 'binnen 2 jaar na datum van onderhavige beslissing dient het niet verontreinigde hemelwater geloosd te worden in het kanaal Brussel-Charleroi' (...) in beroep bevestigt";

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd M. LEFEVER;

Gelet op de beschikking van 8 juni 2006 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memorie van de verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 4 oktober 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 29 november 2007;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter L. HELLIN;

Gehoord de opmerkingen van advocaat I. LARMUSEAU, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat B. STAELENS, die, loco advocaat M. VANDEPUT, verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd M. LEFEVER;

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

1. De feiten

Overwegende dat de gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

1.1. Op 22 oktober 1999 dient de verzoekende partij een milieuvergunningsaanvraag in betreffende de inrichtingen, gelegen Bilkensveld te Halle. Deze aanvraag betreft in hoofdzaak de vernieuwing van lopende vergunningen en een wijziging die in casu niet van belang is. De lopende vergunningen omvatten onder meer het lozen van bedrijfsafvalwater met gevaarlijke stoffen en van huishoudelijk afvalwater in de riolering. Er is niets bepaald inzake hemelwater.

1.2. In de beslissing van 11 mei 2000 overweegt de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant dat de riolering momenteel nog uitmondt in de Zenne maar dat ze zal worden aangesloten op de rioolwaterzuiveringsinstallatie van Lot (zuiveringszone B).

De bestendige deputatie verleent de gevraagde vergunning maar koppelt er een aantal bijzondere vergunningsvoorwaarden aan, waaronder :

- "Binnen 2 jaar na datum van onderhavige beslissing dient het gezuiverd bedrijfsafvalwater afgekoppeld te worden van de riolering en dient geloosd te worden in het kanaal Brussel-Charleroi";
- "Binnen 2 jaar na datum van onderhavige beslissing dient het niet verontreinigde hemelwater eveneens geloosd te worden in het kanaal Brussel-Charleroi".

1.3. Op 15 juni 2000 tekent de verzoekende partij beroep aan tegen deze beslissing, onder meer tegen de voorwaarden in verband met de afkoppeling van het industrieel afvalwater en het hemelwater. In verband met deze laatste voorwaarde wordt de volgende argumentatie naar voor gebracht :

- "Het lozen van niet-verontreinigd hemelwater is geen ingedeelde inrichting en maakte niet het voorwerp uit van onze vergunningsaanvraag";
- "(...) de afkoppeling van niet-verontreinigd hemelwater moet opgelegd worden in de bouwvergunning";
- "Schending van het gelijkheidsbeginsel : door het opleggen van de voorwaarde het niet-verontreinigd hemelwater af te koppelen, worden wij op een discriminerende manier behandeld";
- "Schending van de motiveringsvereiste : voor de afkoppeling van het niet-verontreinigde hemelwater wordt geen enkele motivering aangehaald".

1.4. In het kader van de beroepsprocedure wordt een aantal adviezen uitgebracht :

(a) De Vlaamse Milieumaatschappij is in haar advies van 17 augustus 2000 van mening dat het nodig is het hemelwater en het bedrijfsafvalwater van de riolering af te koppelen maar adviseert dat er daarover na één jaar een studie moet worden voorgelegd en een timing voor de uitvoering van de benodigde werken. Zij motiveert de noodzaak voor de afkoppeling van het hemelwater als volgt :

"Overwegende dat het hemelwater momenteel in riolering wordt geloosd en dat volgens art. 4.2.1.3.§5 van Vlarem II in oppervlaktewater of in een kunstmatige afvoer voor hemelwater dient geloosd indien technisch mogelijk of noodzakelijk. Deze bepaling in Vlarem geldt voor alle bedrijven, er is geen schending van het gelijkheidsbeginsel.

Door het afkoppelen van verharde oppervlakten van het gemengd rioleringsstelsel komt er minder hemelwater in de riolering terecht waardoor er minder verdund afvalwater toekomt op de RWZI. Daardoor kan de zuivering van afvalwater efficiënter verlopen en zullen de overstorten van rioleringen minder in werking treden wat de kwaliteit van het oppervlaktewater ten goede komt. De vergunningverlenende overheid kan conform art. 3.3.01§1 bijzondere voorwaarde(n) opleggen met het oog op het bereiken van de milieukwaliteitsnormen, de Bestendige Deputatie is wel bevoegd om bijzondere voorwaarden ivm de afkoppeling van hemelwater op te leggen";

(b) De Gezondheidsinspectie is op 17 augustus 2000 eveneens van mening dat beide soorten water van de riolering moeten worden afgekoppeld. Wat het hemelwater betreft, motiveert zij haar standpunt als volgt :

"Niet-verontreinigd hemelwater is eveneens een belasting voor een biologisch zuiveringsstation en betekent dus energieverpilling. Wij kunnen akkoord gaan met deze bijzondere voorwaarde. Misschien zou het toch nuttig zijn omwille van het gelijkheidsprincipe deze maatregel op te leggen aan alle grote bedrijven";

(c) De afdeling Milieuvergunningen van AMINAL adviseert op 14 september 2000, inzake het bedrijfsafvalwater, op te leggen dat er na één jaar een studie moet worden voorgelegd en een timing voor de uitvoering van de benodigde werken en, inzake de afkoppeling van het niet-verontreinigd hemelwater, dat deze voorwaarde moet worden behouden. In het advies lezen we wat deze laatste voorwaarde betreft, het volgende :

"Overwegende dat inzake de lozing van niet verontreinigd hemelwater het volgende dient gesteld te worden; dat momenteel het hemelwater en het huishoudelijk afvalwater gezamenlijk geloosd wordt in de riolering van het bijkensveld; dat volgens het artikel 4.2.1.3. §5 van titel II van het Vlarem het hemelwater in oppervlaktewater of in een kunstmatige afvoer voor hemelwater dient geloosd te worden indien dit technisch mogelijk of noodzakelijk is; dat deze bepaling geldt voor alle bedrijven en dus geen schending van het gelijkheidsbeginsel inhoudt; dat de in de bijzondere voorwaarde voorziene termijn van twee jaar voldoende tijd biedt om de afkoppeling van het niet verontreinigd hemelwater van de openbare riolering te realiseren;

Overwegende dat de lozing van het aangevraagde debiet voor bedrijfsafvalwater en het niet verontreinigd hemelwater qua kwantiteit geen probleem stelt voor de ontvangende waterloop;

Overwegende dat door het afkoppelen van verharde oppervlakten van het gemengd rioleringsstelsel er minder hemelwater in de riolering terecht komt waardoor er minder verdund afvalwater toekomt op de rioolwaterzuiveringsinstallatie; dat daardoor de zuivering van afvalwater efficiënter kan verlopen en dat de overstorten van de rioleringen minder in werking treden wat de kwaliteit van het oppervlaktewater ten goede komt; dat de vergunningverlenende overheid conform art.3.3.01 §1 bijzondere voorwaarden kan opleggen met het oog op het bereiken van de milieukwaliteitsdoelstellingen; dat derhalve de vergunningverlenende overheid wel bevoegd is om bijzondere voorwaarden in verband met de afkoppeling van het hemelwater op te leggen";

(d) De Gewestelijke Milieuvergunningscommissie neemt op 18 september 2000 dit advies met zijn motivering integraal over. Zij voegt er aan toe dat de verplichting tot afkoppeling van het niet-verontreinigd hemelwater geen schending van het gelijkheidsbeginsel inhoudt vermits het is voorzien in het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna : Vlarem II) en voor alle bedrijven geldt en dat de bevoegd-

heid om die voorwaarde op te leggen bij de vergunnende overheid bevoegd voor leefmilieu ligt en niet bij stedenbouw.

1.5. Op 18 november 2000 neemt de verwerende partij het bestreden besluit en bevestigt de beroepen beslissing wat de bijzondere voorwaarde inzake het niet-verontreinigd hemelwater betreft;

2. De ontvankelijkheid

2.1. Overwegende dat de verzoekende partij in haar verzoekschrift het voorwerp van haar beroep uitdrukkelijk als volgt omschrijft :

"Dat de verzoekende partij bij onderhavig verzoekschrift , (...), de nietigverklaring vordert van :
het besluit van 18 november 2000 van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw houdende uitspraak over het beroep aangetekend tegen de beslissing nr. D/PMVC/99J26/27437 van 11 mei 2000 van de Bestendige Deputatie van de Provincieraad van Vlaams-Brabant houdende verlenen van de vergunning aan de ETN. FR. COLRUYT n.v., (...), in zoverre dit de in eerste aanleg in het milieuvergunningsbesluit van 11 mei 2000 van de Bestendige Deputatie van de Provincieraad van Vlaams-Brabant opgenomen bijzondere vergunningsvoorwaarde 'binnen 2 jaar na datum van onderhavige beslissing dient het niet verontreinigde hemelwater geloosd te worden in het kanaal Brussel-Charleroi' (...) in beroep bevestigt";

2.2. Overwegende dat de verzoekende partij in haar laatste memorie het volgende betoogt :

"In het Auditoraatsverslag van 30 mei 2006 valt te lezen dat de Auditeur ambtshalve aanvoert dat de door verzoekster ingediende vordering onontvankelijk zou zijn, om reden dat de verzoekende partij slechts één bijzondere milieuvergunningsvoorwaarde heeft aangevochten en niet de totaliteit van het milieuvergunningsbesluit.

Verzoekster stelt vast dat in het Auditoraatsverslag niet wordt ingegaan op de inzake (on)ontvankelijkheid geldende 'kernvraag', met name de vraag of de door verzoekster aangevochten bijzondere milieuvergunningsvoorwaarde nu al dan niet betrekking heeft op een afsplitsbaar onderdeel van de milieuvergunning. De Auditeur beperkt zich in dit verband tot de hiernavolgende 'algemene beschouwing': 'De overheid heeft (...) de vergunning afhankelijk gemaakt van de strikte naleving van een aantal voorwaarden waaronder de (...) bestreden bijzondere vergunningsvoorwaarde dat binnen 2 jaar na datum van de vergunningbeslissing het niet-verontreinigde hemelwater geloosd moet worden in het kanaal Brussel-Charleroi. Indien de Raad van State deze voorwaarde zou vernietigen dan zou de overheid toch de vergunning niet meer kunnen weigeren of intrekken voor het niet bestreden gedeelte vermits dit definitief is geworden en een definitief geworden beslissing slechts onder strikte voorwaarden kan worden ingetrokken. (...) De overheid zou aldus bij vernietiging van de kwestieuze vergunningsvoorwaarde verplicht

zijn een vergunning te laten bestaan die zij misschien zonder de vernietigde voorwaarde niet zou hebben verleend'.

Verzoekster wijst erop dat de Auditeur in zijn verslag voorbijgaat aan de concrete inhoudelijke invulling van de notie 'afsplitsbaarheid', toegespitst op de voorliggende zaak. De 'algemene beschouwing' van de Auditeur betreft immers elke situatie waarbij een onderdeel van een overheidsbesluit wordt aangevochten. Wordt de algemene redenering van de Auditeur gevolgd, dan moet elke vordering tegen een onderdeel van een overheidsbesluit als onontvankelijk worden afgewezen. Dit laatste is evenwel op vandaag, blijkens de rechtspraak van Uw Raad, niet het geval. Zo valt bijvoorbeeld in het recente arrest n.v. St. CLEMENS ZUIVELFABRIEK, nr. 145.047 van 26 mei 2005 van Uw Raad te lezen dat de beperking van het annulatieberoep tot de weigering van de milieuvergunning voor de exploitatie van de afvalwaterzuiveringsinstallatie met inbegrip van de lozing van het effluentwater, bestaande uit bedrijfsafvalwater, huishoudelijk afvalwater en regenwater in een vijver géén ontvankelijkheidsproblemen oplevert. Uw Raad stelde in dit verband : 'dat aangezien dit gedeelte volledig afsplitsbaar is van de overige bestanddelen van de vergunde inrichting, de gevraagde beperking kan worden aanvaard' (zie paragraaf 1.1. van het arrest nr. 145.047).

De verzoekende partij is van oordeel dat het vraagstuk van de al dan niet afkoppeling van hemelwater van de openbare riolering hét schoolvoorbeeld bij uitstek is van een afsplitsbaar onderdeel van een milieuvergunningsbesluit.

Immers :

1/ De stroom hemelwater betreft een stroom die zich in de meest letterlijke zin buiten de ingedeelde/vergunde inrichting situeert.

2/ Er is vanuit milieuhygiënisch oogpunt geen enkele relatie tussen de stroom hemelwater buiten de ingedeelde/vergunde inrichting en de exploitatie binnenin deze ingedeelde/vergunde inrichting.

3/ Het lozen van niet-verontreinigd hemelwater is op zich geen ingedeelde inrichting.

4/ De al dan niet afkoppeling van de stroom hemelwater heeft geen enkele impact op de concrete exploitatie van de ingedeelde/vergunde inrichting.

5/ Wat ook het resultaat is van de voorliggende vordering tot vernietiging van de bijzondere milieuvoorwaarde inzake de afkoppeling van het hemelwater, blijft sowieso de voor elke ingedeelde inrichting geldende algemene milieuvoorwaarde inzake de afkoppeling van hemelwater van kracht, opgenomen in artikel 4.2.1.3., § 5, VLAREM II, overeenkomstig dewelke het verboden is hemelwater te lozen in de openbare riolering wanneer het technisch mogelijk of noodzakelijk is dit hemelwater gescheiden van het afvalwater te lozen in een oppervlaktewater of een kunstmatige afvoerweg voor hemelwater. De (feitelijk geenszins gefundeerde) opmerking van de Auditeur dat de overheid ingeval van vernietiging van de bestreden vergunningsvoorwaarde verplicht zou zijn een vergunning te laten bestaan die zij zonder de vernietigde voorwaarde mogelijk niet zou hebben verleend, vindt in casu dan ook géén steun, noch in de feitelijke, noch in de juridische constellatie van dit dossier : enerzijds had/heeft het verlenen van de milieuvergunning voor de eigenlijke exploitatie niets van doen met het hemelwaterverhaal en anderzijds biedt de in artikel 4.2.1.3., § 5, VLAREM II opgenomen algemene milieuvoorwaarde een vangnet voor elke milieuvergunning die zonder bijzondere milieuvoorwaarde inzake afkoppeling van hemelwater in het rechtsverkeer is. De vrees van de Auditeur dat Uw Raad, door een vernietiging van de bestreden milieuvoorwaarde, in de discretionaire bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid zou treden is specifiek in voorliggend geval dan ook zonder enige grondslag, en dit zowel feitelijk als juridisch.

6/ De discussie rond de al dan niet afkoppeling van hemelwater is een discussie die geheel en al betrekking heeft op de goede werking van de (niets met de

eigenlijke exploitatie van de ingedeelde/vergunde inrichting van doen hebbende) rioolwaterzuiveringsinstallatie. Wanneer Uw Raad van oordeel zou zijn dat zelfs een dergelijk 'extra-muros-thema' geen afsplitsbaar onderdeel van het eigenlijke milieuvergunningsbesluit uitmaakt, dan vraagt (de raadsman van) verzoekster zich (vol vertwijfeling) af wat dan wél een afsplitsbaar onderdeel van een milieuvergunningsbesluit kan uitmaken. In de geest van (de raadsman van) verzoekster is weinig méér afsplitsbaar van de eigenlijke exploitatie resp. van het milieuvergunningsbesluit in zijn totaliteit beschouwd dan het thema van het hemelwater";

2.3. Overwegende dat de verzoekende partij het voorwerp van haar beroep uitdrukkelijk beperkt tot het gedeelte van het bestreden besluit "in zoverre dit de in eerste aanleg in het milieuvergunningsbesluit van 11 mei 2000 van de Bestendige Deputatie van de Provincieraad van Vlaams-Brabant opgenomen bijzondere vergunningsvoorwaarde 'binnen 2 jaar na datum van onderhavige beslissing dient het niet verontreinigde hemelwater geloosd te worden in het kanaal Brussel-Charleroi' (...) in beroep bevestigt"; dat ambtshalve wordt onderzocht of het annulatieberoep in die omstandigheden ontvankelijk is;

2.4. Overwegende dat een milieuvergunning in beginsel één en ondeelbaar is, en niet op ontvankelijke wijze gedeeltelijk met een annulatieberoep kan worden bestreden; dat van dit beginsel, bij wege van uitzondering, die beperkend moet worden uitgelegd, alleen kan worden afgeweken wanneer vaststaat dat het aangevochten gedeelte kan worden afgesplitst van de rest van de vergunning en dat de overheid ook afgezien van het afgesplitste gedeelte voor het niet aangevochten gedeelte dezelfde beslissing zou hebben genomen; dat er anders over oordelen tot gevolg zou hebben dat de Raad van State zich op het domein van de beleidsuitoefening van de betrokken overheid zou begeven en zou overgaan tot een hervorming, en niet vernietiging, van de beslissing waarvan het bestreden gedeelte een onlosmakelijk onderdeel is, aangezien het niet bestreden gedeelte hoe dan ook zou blijven bestaan; dat na een gebeurlijke vernietiging die overheid haar beleidsmatige, discretionaire bevoegdheid ten aanzien van de aanvraag die tot de beslissing, waarvan het bestredene onafscheidelijk deel uitmaakt, heeft geleid, ten volle moet kunnen blijven uitoefenen, weliswaar rekening houdend met het gezag van gewijsde van het arrest;

2.5. Overwegende dat in deze de vergunde inrichting bestaat uit een gebouw dat dient als stapelplaats van waaruit alle Colruytwinkels van het land worden bevoorraad met nonfoodproducten; dat de dakoppervlakte van het gebouw en de verharde bodem rond het gebouw een zeer grote hoeveelheid hemelwater

collecteren; dat zulks bijgevolg een essentieel aspect is van de inrichting vanuit het milieuoogpunt; dat de betwiste voorwaarde, blijkens de vergunning, is ingevoerd om het afvalwater efficiënter te kunnen zuiveren en om de overstorten van de rioleringen minder in werking te laten treden, om zodoende de kwaliteit van het oppervlaktewater te verbeteren; dat aldus wordt vastgesteld dat de overheid de vergunning afhankelijk heeft gemaakt van de strikte naleving van een aantal voorwaarden, waaronder de bestreden voorwaarde; dat de verwerende partij over de vergunningsaanvraag in haar geheel heeft beslist en de bijzondere voorwaarden onmiddellijk en onlosmakelijk heeft gekoppeld aan de vergunning zelf; dat de verwijzing van de verzoekende partij naar 's Raads arrest nr. 145.047 van 26 mei 2005 in deze niet dienend is; dat inderdaad in dat arrest de annulatie is gevraagd en verkregen van een weigering van de vergunning voor de exploitatie van de afvalwaterzuiveringsinstallatie met inbegrip van de lozing van effluentwater in een vijver en dat ook de verwerende partij in die zaak zelf al uitdrukkelijk had geoordeeld dat de rest van de vergunning kon worden afgesplitst;

Overwegende dat uit wat voorafgaat volgt dat de milieuvergunning in deze één en ondeelbaar is, zodat zij niet op ontvankelijke wijze gedeeltelijk met een annulatieberoep kan worden bestreden,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
twintig december tweeduizend en zeven, door de VIIe kamer, die was samengesteld
uit :

de HH.	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
	C. ADAMS,	staatsraad,
Mevr.	E. IMPENS,	toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

E. IMPENS.

L. HELLIN.