

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 183.518 van 29 mei 2008
in de zaak A. 113.653/VII-25.214.**

In zake : de NV CINTRA,
die woonplaats kiest bij
advocaten J. DURNEZ en E. GOFFIN,
kantoor houdende te OUD-HEVERLEE,
Waversebaan 134A

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat J. NIJS,
kantoor houdende te DENDERMONDE,
Noordlaan 82-84.

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

Gezien het verzoekschrift dat de NV CINTRA op 3 december 2001 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw van 5 oktober 2001 waarbij het beroep ingesteld door de verzoekende partij tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 29 maart 2001, houdende enerzijds het weigeren van de milieuvergunning aan de verzoekende partij om een werkplaats voor onderhoud en nazicht van motorvoertuigen, gelegen te Landen, Attenhovestraat 38, te veranderen en anderzijds het opleggen van een aanvullende, bijzondere vergunningsvoorwaarde, ongegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur G. DE BLEECKERE;

Gelet op de beschikking van 27 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 19 maart 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 30 april 2008; gelet op het feit dat deze terechtzitting werd uitgesteld tot 15 mei 2008 en dat zulks met op 23 april 2008 aangetekend verzonden brieven aan de partijen ter kennis werd gebracht;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter L. HELLIN;

Gehoord de opmerkingen van advocaat E. GOFFIN die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat P. VANDENDAEL die, loco advocaat J. NIJS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur G. DE BLEECKERE;

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. De verzoekende partij baat een busvervoermaatschappij uit. Zij beschikt over een milieuvergunning, die haar op 4 juni 1996 door het college van burgemeester en schepenen van de stad Landen is verleend voor een termijn van twintig jaar, voor het exploiteren van een werkplaats voor nazicht en onderhoud van motorvoertuigen, een stalling van meer dan 25 autobussen, een opslag van 30.000 liter benzine en 100.000 liter diesel in bovengrondse houders. De inrichting is gelegen aan de Attenhovestraat 38 te Landen.

De verzoekende partij exploiteert tevens sinds 1973 een grondwaterwinning voor het wassen van de autobussen in een eigen carwash.

1.2. Op 6 november 2000 dient zij een aanvraag in tot uitbreiding van de bestaande vergunning met deze grondwaterwinning. Deze uitbreiding betreft de

regularisatie van een bestaande toestand. Het gevraagde debiet bedraagt 3 m³ per dag en 2.000 m³ per jaar.

De bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant is, op advies van de afdeling Milieuvergunningen en de Provinciale Milieuvergunningscommissie, van oordeel dat het een "laagwaardige toepassing voor het gebruik van grondwater" betreft en dat er door de bestaande dakconstructies voorzieningen mogelijk zijn voor regenopvang.

Zij wijst er tevens op dat er geen enkele vorm van waterrecuperatie in de aanvraag is voorzien. De afdeling Water is in haar advies van oordeel dat de gevraagde 2.000 m³ per jaar kon worden toegestaan voor een termijn van twee jaar in afwachting van de overschakeling op regenwater.

Op 29 maart 2001 beslist de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant de gevraagde grondwaterwinning te weigeren. Zij voegt tevens een bijzondere voorwaarde aan de bestaande vergunning toe : de carwashinstallatie moet worden voorzien van een waterbehandelingssysteem dat toelaat ten minste 70 % van het gebruikte waswater te hergebruiken.

1.3. De verzoekende partij tekent beroep aan tegen voornoemde beslissing.

In het kader van de beroepsprocedure worden de volgende adviezen gegeven :

- (a) de afdeling Water adviseert op 18 mei 2001 gunstig voor een termijn van twee jaar met een maximaal debiet van 10 m³/dag en 2.000 m³/jaar;
- (b) de afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen adviseert op 31 mei 2001 gunstig;
- (c) de afdeling Milieuvergunningen adviseert op 24 juni 2001 ongunstig;
- (d) de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie adviseert op 2 juli 2001 ongunstig.

1.4. Op 5 oktober 2001 beslist de verwerende partij het beroep ongegrond te verklaren en de beroepen beslissing te bevestigen. Het bestreden besluit wordt als volgt gemotiveerd :

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

Overwegende dat het beroep betrekking heeft op enerzijds het weigeren van de vergunning tot grondwaterwinning met een opgepompt debiet van 3 m³ per

dag en 2000 m³ per jaar en anderzijds de toevoeging van de bijzondere vergunningsvoorwaarde tot het plaatsen van een waterbehandelingssysteem;

Overwegende dat de aanvraag in eerste aanleg werd geweigerd onder de motivering dat er geen reden is waarom het bedrijf niet onmiddellijk zou kunnen overschakelen op het gebruik van hemelwater en een systeem voorziet om 70% van het waswater te hergebruiken;

Overwegende dat het beroep zich vooral richt tegen het feit dat deze aanpassing onmiddellijk moet gebeuren; dat het plaatsen van een behandeling- en recuperatie systeem een aanzienlijke investering vergt;

Overwegende dat het bedrijf reeds bestaat van in de jaren '60 en er tot half de jaren 90 tevens een tankstation verbonden was aan het bedrijf; dat ingevolge stopzetting een oriënterend en beschrijvend bodemonderzoek werd gehouden; dat momenteel de eerste fase van het beschrijvend onderzoek is afgewerkt; dat de tweede fase van het beschrijvend onderzoek nog moet aanvangen; dat pas daarna kan beslist worden of er tot sanering moet worden overgegaan;

Overwegende dat de vraag om vergund te blijven voor het oppompen van 500 m³ grondwater per jaar zelfs na het overschakelen op regenwater nergens wordt gemotiveerd;

Overwegende dat de grondwaterwinning waarvoor nu vergunning wordt aangevraagd reeds in 1973 in gebruik werd genomen; dat het bedrijf al die tijd heeft gewerkt zonder wettelijke vergunning; dat het opgepompte grondwater wordt gebruikt voor het wassen van autobussen en de eigen carwash; dat de gebruikte waswaters momenteel niet worden gerecycleerd en via een olieafscheider in de riolering terechtkomen;

Overwegende dat het hier gaat om een laagwaardige toepassing voor het gebruik van grondwater; dat op het terrein voldoende gebouwen aanwezig zijn en voorzieningen kunnen getroffen worden voor regenopvang van de bestaande dakconstructies;

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

2. Ten gronde

2.1.1. Overwegende dat de verzoekende partij in het eerste middel de schending aanvoert van de motiveringsplicht; dat zij stelt dat een vergunningverlenende overheid bij het verlenen van een milieuvergunning bijzondere voorwaarden kan opleggen, op voorwaarde dat zij deze bijzondere voorwaarden motiveert, dat te dezen de verwerende partij geen overgangstermijn verleent voor de uitvoering van de bijkomende voorwaarde, doch stelt dat deze onmiddellijk moet gebeuren, dat de verwerende partij moet motiveren waarom onmiddellijk aan de voorwaarde moet worden voldaan en er geen overgangsperiode kan worden ingelast, temeer daar bij het verlenen van de basismilieuvergunning deze voorwaarde niet werd opgelegd, dat noch een overschakeling op hemelwater, noch een waterbehandelingssysteem onmiddellijk kan worden gehanteerd, dat de opvang van het regenwater via de daken, een infrastructuur van leidingen en de plaatsing van een grote citerne vergt, dat het leidingsysteem onder de parking van het bedrijfsterrein zal moeten lopen richting de carwashinstallatie, dat deze investering

teloor gaat indien de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest (hierna : OVAM) zou beslissen tot sanering van de parking, wat zou betekenen dat alle leidingen terug moeten worden uitgegraven; dat de verzoekende partij voorts aanvoert dat een systeem van waterbehandeling en -recuperatie een aanzienlijke investering vergt, dat zij deze investering wenst te doen, teneinde zich te confirmeren aan de milieunormen conform de Beste Beschikbare Technieken (hierna : BBT), doch dat ook deze investering niet van vandaag op morgen kan geschieden, dat de milieuvergunningverlenende overheid bij het verlenen van de initiële vergunning deze bijzondere voorwaarde niet had opgelegd, dat zij daarenboven niet moet motiveren waarom zij vergund wenst te blijven voor het oppompen van 500 m³ grondwater per jaar, aangezien het oppompen van 500 m³ grondwater per jaar behoort tot de klasse 3 en op zich niet vergunningsplichtig, doch enkel meldingsplichtig is;

2.1.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord repliceert dat de verzoekende partij met de voorliggende milieuvergunningsaanvraag de vergunning beoogde te verkrijgen voor de verandering van haar vergunde inrichting door uitbreiding met een carwashinstallatie, waarbij opgepompt grondwater wordt aangewend, dat niettegenstaande deze wasinstallatie reeds sinds 1973 in gebruik is, hiervoor geen vergunning werd verleend, dat de vraag om deze carwashinstallatie te vergunnen, werd geweigerd om reden "dat het hier gaat om een laagwaardige toepassing voor het gebruik van grondwater", dat in het bestreden besluit verder wordt gesuggereerd dat het gebruik van grondwater volstrekt onnodig is nu voldoende opvangmogelijkheden van het hemelwater via de daken aanwezig zijn, dat het dus de verzoekende partij vrijstaat om de carwashinstallatie verder te exploiteren, doch enkel met aanwending van hemelwater, dat van een zogenaamde verplichte omschakeling van grondwater naar hemelwater dan ook geen sprake is, nu de verzoekende partij nimmer vergund werd om grondwater bij de exploitatie van de carwash aan te wenden, dat het bestreden besluit derhalve niet expliciet hoefde aan te geven waarom van vandaag op morgen het gebruik van grondwater verboden is; dat de verwerende partij voorts stelt dat de toegevoegde bijzondere vergunningsvoorwaarde afdoende werd gemotiveerd vanuit het oogpunt van de toepassing van de BBT, dat deze voorwaarde enkel geldt voor het geval de verzoekende partij haar tot op heden onwettig geëxploiteerde carwash verder wil uitbaten, dat ook in dit geval de vergunningverlenende overheid niet moest motiveren waarom zij deze voorwaarde van onmiddellijke toepassing maakt, dat de conclusie van de verzoekende partij nogal voorbarig lijkt, aangezien de exploitatie

van haar busvervoeronderneming kan worden verdergezet zonder deze bijzondere voorwaarde na te leven, dat zij desgevallend de carwashactiviteiten aan derden moet uitbesteden, dat zij echter wel onmiddellijk moet stoppen met de exploitatie van de grondwaterwinning, dat dit evenwel niet het gevolg is van het bestreden besluit, maar wel van de omstandigheid dat deze grondwaterwinning vergunningloos wordt geëxploiteerd; dat de verwerende partij ten slotte stelt dat, indien, zoals de verzoekende partij zelf voorhoudt, de exploitatie van een grondwaterwinning van 500 m³ per jaar niet vergunningsplichtig is, niet valt in te zien waarover zij zich te beklagen heeft, dat het dan volstaat dat zij een melding doet, dat het niet aan de vergunningverlenende overheid was om deze aktename van ambtswege te doen temeer zij niet het voorwerp van de aanvraag uitmaakt;

2.1.3. Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord stelt dat het advies van de Provinciale Milieuvergunningscommissie er in bestond dat er geen reden is waarom het bedrijf niet onmiddellijk zou kunnen overschakelen op het gebruik van hemelwater en een systeem zou voorzien om 70 % van het waswater te hergebruiken, dat de voorstelling van de verwerende partij in haar memorie van antwoord irreëel is en het onredelijke van haar beslissing meteen aantoon, dat dagelijks minstens twintig bussen moeten worden gewassen, dat het economisch onhaalbaar is om haar chauffeurs na hun dagtaak naar een externe carwash te sturen waarbij de tijd van verplaatsing en het wachten van twintig chauffeurs een bijkomende zeer hoge kostprijs uitmaakt die zij niet kan recupereren van of doorrekenen aan DE LIJN of aan de TEC, dat de busritten stipt moeten gebeuren volgens het door de concessiegever opgelegde tijdschema en het niet mogelijk is om tussendoor naar de carwash in de buurt te gaan, dat momenteel de bussen zijn gestald op het terrein van de verzoekende partij en in principe door één werknemer door de carwash kunnen worden gevoerd, dat het "alternatief" van de verwerende partij derhalve geen rekening houdt met de economische en sociale realiteit; dat de verzoekende partij ten slotte betoogt dat het bestreden besluit, dat gebaseerd is op het advies van de Provinciale Milieuvergunningscommissie, niet motiveert waarom de BBT onmiddellijk, zonder overgangperiode, moeten worden gerealiseerd;

2.2.1. Overwegende dat de verzoekende partij in het tweede middel de schending aanvoert van het redelijkheidsbeginsel en de zorgvuldigheidsplicht; dat zij stelt dat de afdeling Water een gunstig advies had uitgebracht voor een periode van twee jaar, dat dit advies meer realistisch is en rekening houdt met zowel de belangen van het milieu als de economische belangen, dat zij zich volledig in regel

wenst te stellen met de milieuwetgeving, doch dat men niet blind mag zijn voor de praktische en financiële uitwerking van de op te leggen voorwaarden, dat het passend was dat een overgangstermijn van twee jaar werd opgelegd, rekening houdend met de eventuele saneringsopdracht die OVAM kan opleggen, dat elk redelijk bestuur er toch rekening mee zou moeten houden dat wanneer een leidingsysteem wordt opgedrongen, er wordt nagekeken of dit leidingsysteem duurzaam kan worden aangelegd, wat niet het geval is indien OVAM een sanering van de parking opdringt;

2.2.2. Overwegende dat de verwerende partij er in haar memorie van antwoord nogmaals op wijst dat het bestreden besluit niet de verplichting oplegt om over te gaan tot de installatie van een waterbehandelingssysteem, laat staan dat dit onmiddellijk moet gebeuren, aangezien de verzoekende partij voor de verdere uitvoering van haar milieuvergunning van 4 juni 1996 deze installatie niet moet realiseren, dat enkel wanneer de verzoekende partij beslist de carwash verder te exploiteren, de waterbevoorrading moet gebeuren via het hemelwater en een behandelingssysteem moet worden geïnstalleerd, dat wanneer de verzoekende partij verkiest haar carwashactiviteiten aan derden toe te vertrouwen, de naleving van de opgelegde vergunning niet is vereist, dat de omstandigheid dat mogelijk de parking van de verzoekende partij het voorwerp van een bodemsanering zal uitmaken, geenszins tot gevolg kan hebben dat de vergunningverlenende overheid zou moeten gedogen dat de verzoekende partij nog gedurende twee jaar haar wederrechtelijke carwashactiviteiten kan verderzetten;

2.2.3. Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord stelt dat de verwerende partij de begrippen niet steeds in de juiste context plaatst, dat het bestreden besluit tweeledig is, dat enerzijds het oppompen van water wordt geweigerd, aangezien er kan worden gewerkt met een hemelwateropvangsysteem, dat anderzijds een bijzondere voorwaarde wordt opgelegd, houdende plaatsing van een waterverwerkingssysteem, dat de verwerende partij kan worden gevolgd wanneer zij stelt dat het bestreden besluit geen verplichting oplegt voor het plaatsen van een hemelwateropvangsysteem, dat het alternatief van de verwerende partij een onmogelijk alternatief is, dat het weigeren van een vergunning tot oppompen van water met zich meebrengt dat ofwel de bussen niet meer worden gewassen, ofwel leidingwater wordt gebruikt, ofwel een hemelwateropvangsysteem wordt geïnstalleerd, dat het eerste alternatief onmogelijk is, dat het tweede alternatief wel mogelijk, doch zeer kostelijk en milieuonvriendelijk is, dat het derde alternatief mogelijk is, mits daartoe voldoende

tijd wordt gegeven en er rekening wordt gehouden met de eventuele sanering van het terrein, dat de Raad van State zal moeten nagaan of het besluit tot weigering van oppompen al dan niet redelijk is;

2.2.4. Overwegende dat de verzoekende partij in haar laatste memorie het volgende opmerkt :

"BETREFFENDE DE FEITEN

Aangezien verzoekster nog steeds met de onzekerheid zit voor wat betreft de omvang van de sanering op haar terrein;

Dat verzoekster inmiddels geenszins heeft stilgezet en steeds de instructies van OVAM heeft opgevolgd;

Dat evenwel de procedure voorzien in het Bodemsaneringsdecreet zeer omslachtig is (boringen, oriënterend onderzoek, bijkomende boringen, beschrijvend onderzoek, bodemsaneringsproject, ...) en zeer vele jaren in beslag neemt;

Dat verzoekster hier de dupe van dreigt te zijn;

Dat immers zodra de sanering kan worden uitgevoerd, ook het gevraagde hemelwateropvangsysteem kan worden aangelegd;

Dat evenwel zolang de sanering niet kan worden uitgevoerd, het absurd is om het terrein open te breken, een leidingsysteem aan te leggen (in vervuilde grond), welk systeem dan vervolgens terug moet worden uitgebroken om te kunnen saneren ...

IN RECHTE

Aangezien de Auditeur terecht opmerkt dat de Raad van State niet bevoegd is om zich te mengen in het beleid van de Overheid, tenzij de beleidsbeslissing kennelijk onredelijk zou zijn;

Dat terzake het redelijkheidsbeginsel wel degelijk geschonden is in die mate dat de Raad van State tussen kan komen;

Dat (het) inderdaad (...) vast staat dat een grote sanering zich opdringt;

Dat het evenzeer vaststaat dat de OVAM zeer traag werkt en de saneringsprocedure zeer tijdrovend is;

Dat de Overheid nu vraagt om op het vervuilde terrein een waterleidingsysteem aan te leggen, goed wetende dat dit systeem terug moet opgebroken worden bij de sanering;

Dat dit een schoolvoorbeeld is van een kennelijk onredelijk besluit";

2.2.5. Overwegende dat uit de motivering van het bestreden besluit blijkt dat de verwerende partij de grondwaterwinning, zonder overgangstermijn, heeft geweigerd omdat deze reeds jarenlang zonder wettelijke vergunning wordt geëxploiteerd, terwijl het opgepompte water een laagwaardige toepassing voor het gebruik van grondwater betreft, de bestaande dakconstructies een alternatief bieden via regenwateropvang, en de waswaters op geen enkele wijze worden gerecupereerd, reden waarom ook een bijkomende voorwaarde inzake de recuperatie en het hergebruik van water wordt opgelegd; dat het bestreden besluit vanuit formeel oogpunt voldoende is gemotiveerd; dat in de mate waarin de verzoekende partij de materiële motiveringsplicht en het redelijkheidsbeginsel geschonden acht, zij er niet

in slaagt aan te tonen dat de beoordeling van de verwerende partij kennelijk onredelijk zou zijn; dat wanneer de Raad van State een administratieve beslissing aan de wet toetst, hij niet optreedt als rechter in hoger beroep die op aanvraag van de rechtzoekende de ware toedracht van de feiten gaat beoordelen; dat hij enkel onderzoekt of de overheid in redelijkheid is kunnen komen tot de door haar gedane vaststelling van feiten en of er in het dossier geen gegevens voorhanden zijn die daarmee onverenigbaar zijn; dat in het kader van een marginale toetsing de aangeklaagde onwettigheid slechts dan wordt gesanctioneerd wanneer daarover geen redelijke twijfel kan bestaan, met andere woorden wanneer de beslissing kennelijk onredelijk is; dat de verzoekende partij niet aantoont dat de motieven kennelijk onredelijk zijn; dat het opleggen van de bijkomende voorwaarde niet tot gevolg heeft dat het uitvoeren van de bestaande milieuvergunning onmogelijk wordt en de verzoekende partij onvoldoende elementen aanbrengt om het tegendeel te bewijzen; dat in de mate dat in het tweede middel de schending van de zorgvuldigheidsplicht wordt aangevoerd, wordt vastgesteld dat het door de verzoekende partij niet verder wordt ontwikkeld; dat het tweede middel in die mate onontvankelijk is; dat, gelet op wat voorafgaat, het eerste en het tweede middel niet gegrond zijn,

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 negenentwintig mei tweeduizend en acht, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
	S. DE TAEYE,	staatsraad,
Mevr.	E. IMPENS,	griffier.

De griffier,

E. IMPENS.

De voorzitter,

L. HELLIN.