

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 222.102 van 17 januari 2013
in de zaak A. 201.649/VII-38.235.**

In zake : de VZW MILIEUFRONT OMER WATTEZ
 gevestigd te 9700 Oudenaarde
 Kattestraat 23
 alwaar woonplaats wordt gekozen
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Gwijde Vermeire

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
 regering
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bart Staelens
 kantoor houdend te 8000 Brugge
 Gerard Davidstraat 46, bus 1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :
 de NV REBUCO
 woonplaats kiezend te 9230 Wetteren
 Biezeweg 15a

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 6 september 2011, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 5 juli 2011 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 30 september 2010, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de NV Rebuco voor het veranderen van een afvalverwerkend bedrijf, gelegen aan de Gaverstraat 35 te Overboelare, gedeeltelijk gegrond worden verklaard en de beroepen beslissing, mits een aantal wijzigingen, wordt bevestigd.

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.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 17 november 2011. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 september 2012.

Kamervoorzitter Luc Hellin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gwijde Vermeire, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Tine Strubbe, die loco advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Peter Provoost 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 tussenkomende partij exploiteert een afvalverwerkend bedrijf op een perceel gelegen aan de Gaverstraat 35 te Overboelare, kadastraal gekend als Geraardsbergen afdeling 4 (Overboel.), sectie B, nr. 251/w/3. De inrichting ligt in industriegebied en beschikt sinds 4 april 2002 over een milieuvergunning voor een termijn van twintig jaar.

3.2. Op 10 februari 2010 dient de tussenkomende partij een milieuvergunningsaanvraag in voor het veranderen van de inrichting en ter regularisatie van de bestaande toestand.

3.3. Tijdens het openbaar onderzoek worden drie bezwaarschriften ingediend, waarvan één met 424 ondertekenaars. Ook worden de nodige adviezen ingewonnen.

3.4. De deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen verleent op 30 september 2010 de gevraagde vergunning en legt bijzondere vergunningsvoorwaarden op. Wat de watertoets betreft, wordt het volgende overwogen :

"(...)

De vergunningsaanvraag heeft betrekking op de opslag van bodemvreemd materiaal.

De inrichting is gelegen in het 'Denderbekken'. Volgens de overstromingsinformatie op www.geo-vlaanderen.agiv.be is de inrichting gelegen in een risicozone voor overstromingen.

De opslag van bodemvreemd materiaal moet voldoen aan de toepasselijke algemene en sectorale voorwaarden van Vlarem II waardoor bodem- en grondwaterverontreiniging zal voorkomen worden.

(...)"

3.5. De verzoekende partij stelt, net als een aantal buurtbewoners, administratief beroep in bij de Vlaamse regering tegen de verleende vergunning.

3.6. In het kader van de beroepsprocedure worden volgende adviezen uitgebracht :

- a) de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna : OVAM) adviseert voorwaardelijk gunstig;
- b) de afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid verleent een gunstig advies;
- c) de afdeling Milieuvergunningen adviseert de afwijking op de exploitatie-uren te weigeren en stelt bijkomende bijzondere vergunningsvoorwaarden voor;
- d) de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie adviseert, in dezelfde zin als de afdeling Milieuvergunningen, gedeeltelijk en voorwaardelijk gunstig.

3.7. Op 5 juli 2011 neemt de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur het thans bestreden besluit, waarbij de beroepen gedeeltelijk gegrond worden verklaard. De voor deze zaak relevante overwegingen van het besluit luiden als volgt :

"(...)

Overwegende dat het huishoudelijke afvalwater van minder dan 20 inwonersequivalent niet meer vergunningsplichtig is;

Overwegende dat de lozing van bedrijfsafvalwater reeds vergund is; dat er gesteld wordt dat het vergunde debiet voldoende is om het afvalwater van de nieuwe wasplaats voor het wassen van 1 voertuig per dag hierbij op te nemen, dat het waswater over een slibvang en een KWS-afscheider met coalescentiefilter geloosd wordt in oppervlaktewater;

Overwegende dat er 20 citernes van 20 m³ aanwezig zijn voor de opvang van hemelwater;

Overwegende dat het gebufferde hemelwater gebruikt wordt in de betoncentrale, wasplaats en de besproeiing van het terrein; dat indien de citernes leeg zijn het bedrijf deze citernes opvult met leidingwater; dat in het bestreden besluit opgelegd is dat het hemelwater opgevangen en maximaal aangewend moet worden;

Overwegende dat er geen overloop voor de citernes voorzien is; dat in het geval de opvangcapaciteit niet voldoende zou zijn, de exploitant een pomp aanbrengt in de opvangciternes en het water overpompt naar de slibvang die voorafgaat aan de KWS-scheider; dat het water dan vervolgens wordt geloosd in de Gavergracht;

Overwegende dat gelet op de aard van de aangevraagde activiteiten en mits naleving van de opgelegde voorwaarden er geen schadelijke effecten verwacht worden op het watersysteem; dat er bijgevolg voldaan wordt aan artikel 8 van het decreet betreffende het integraal waterbeleid, meer bepaald de watertoets;

(...)"

IV. Onderzoek van de middelen

Tweede middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoekende partij voert in het tweede middel de schending aan van artikel 8 juncto de artikelen 5 en 6 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid (hierna : decreet integraal waterbeleid), van de artikelen 3 tot en met 7 van het besluit van de Vlaamse regering van 20 juli 2006 tot vaststelling van nadere regels voor de toepassing van de watertoets, tot aanwijzing van de adviesinstantie en tot vaststelling van nadere regels voor de adviesprocedure bij de watertoets, vermeld in artikel 8 van het decreet integraal waterbeleid (hierna : watertoetsbesluit), van artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, van de artikelen 1.2.1, 2.2.3, 2.2.4 en 2.2.5 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna : milieubeleidsdecreet), van de artikelen 5 en 6 van richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna : motiveringswet), van de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheids-, het legaliteits- en het motiveringsbeginsel en van het beginsel van behoorlijke afweging.

Uit de toelichting bij het middel blijkt dat de verzoekende partij het bestreden besluit voornamelijk verwijt dat geen watertoets in de zin van artikel 8 van het decreet integraal waterbeleid werd uitgevoerd, meer bepaald, dat de nodige adviezen voor het uitvoeren van de watertoets niet werden ingewonnen en dat de aanvraag niet werd onderworpen aan de beoordelingsschema's. Zij betoogt dat niettegenstaande het bestreden besluit overweegt dat "gelet op de aard van de aangevraagde activiteiten en mits naleving van de opgelegde voorwaarden er geen

schadelijke effecten verwacht worden op het watersysteem", de opgelegde milieuvergunningsvoorwaarden geen verband houden met het watersysteem of enige andere bepaling over de watertoets. Zij stelt voorts dat de betrokken inrichting is gelegen in de Dendervallei, een van nature overstroombaar gebied dat als overstromingsgebied deel uitmaakt van het watersysteem zoals gedefinieerd in artikel 3, § 2, 16°, van het decreet integraal waterbeleid en dat te dezen door de vergunningverlenende overheid een volwaardig onderzoek naar de mogelijke schadelijke effecten diende te gebeuren, zoals voorgeschreven door artikel 8, § 1 en § 2, tweede lid, van datzelfde decreet. Zij is ten slotte van oordeel dat, in strijd met de doelstellingen van het integraal waterbeleid, door het verlenen van de vergunning de verdere achteruitgang van de Dendervallei niet wordt voorkomen, en dat de doelstellingen van het milieubeleid zoals voorzien in artikel 1.2.1, § 1, van het milieubeleidsdecreet niet werden geïntegreerd in het bestreden besluit, meer in het bijzonder wordt volgens haar "niet op een duurzame manier omgesprongen (...) met het leefmilieu van de mensen als het milieu van de natuurgebieden en met het gebruik van de Dendervallei die een belangrijke overstromingsfunctie heeft" en wordt "geen bescherming geboden (...) aan ecosystemen die van belang zijn voor de gezondheid en de andere aspecten van het menselijke leven".

5. De verwerende partij antwoordt dat de bewering dat geen watertoets werd uitgevoerd feitelijke grondslag mist en zij verwijst naar de relevante overwegingen in het bestreden besluit. Zij meent dat de visie van de verzoekende partij impliceert dat "geen enkele vergunning zou mogen verleend worden die iets zou kunnen te maken hebben met water, omdat dit het terrestrisch ecosysteem zou verstoren" en dat het louter toelaten van de activiteit van de tussenkomende partij blijkbaar wordt gezien als een verstoring van het ecosysteem. Zij doet gelden dat de watertoets niet zo kan worden geïnterpreteerd dat elke activiteit moet worden verboden omdat er een impact zou kunnen zijn op het ecosysteem en zij merkt op dat de verzoekende partij die beweerde impact evenmin onderbouwt.

6. De tussenkomen partij geeft in haar memorie een toelichting met betrekking tot het afvalwater en zet uiteen dat het huishoudelijk afvalwater wordt geloosd in de riolering, dat het "run-off water" van het terrein wordt opgevangen in citernes die in het anderhalf jaar dat zij in gebruik zijn nog nooit volledig vol zijn geweest en dat de lozing van bedrijfsafvalwater in de milieuvergunningsaanvraag werd opgenomen vanuit het principe van de goede huisvader, doch enkel van toepassing is indien de opvangcapaciteit onvoldoende zou zijn. Zij verwijst naar de adviezen "inzake de watertoets (VMM)" en naar het advies van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie en stelt dat de watertoets niet bedoeld is om te verhinderen dat een milieuvergunning wordt verleend, doch om "het watergebeuren op een milieuvriendelijke manier te laten doorgaan".

7. De verzoekende partij repliceert in haar memorie van wederantwoord dat de watertoets meer inhoudt dan het afvalwater en het hemelwater. Zij stelt in essentie te doen gelden dat activiteiten vergund worden in een overstromingsgebied zonder maatregelen te voorzien die enerzijds verhinderen dat uitloogbare of meespoelbare opgeslagen stoffen uitlogen of meespoelen met het overstromende water en die anderzijds het contact van die stoffen met het Denderwater bij een overstroming voorkomen. Zij is van oordeel dat er te dezen geen toetsing gebeurde aan de relevante doelstellingen en beginselen van het decreet integraal waterbeleid, dewelke zij opsomt en toelicht.

8. In haar laatste memorie betoogt de verzoekende partij dat de gevolgen van een overstroming tweeledig zijn. Vooreerst kunnen de in het overstromingswater opgeloste vervuilende stoffen doorsijpelen in de bodem naar de ondiepe grondwaterlaag. De kwaliteit van het grondwater is volgens haar echter van cruciaal belang voor de moerasbosvegetatie in het nabijgelegen gebied van het Vlaams Ecologisch Netwerk (hierna : VEN) dat ook als Habitatrichtlijngebied werd aangeduid, zodat de opslag van de vergunde stoffen zonder waterdichte bescherming niet kan worden verantwoord. Daarnaast kunnen de in het overstromingswater opgeloste vervuilende stoffen meespoelen met het Denderwater en zo stroomafwaarts terechtkomen in de Dendervallei die bijna

volledig werd aangeduid als VEN en waarvan de wetgever zelf, gelet op artikel 18 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, het belang benadrukt.

9. De verwerende partij herhaalt in haar laatste memorie dat het bestreden besluit wel degelijk een watertoets bevat en verwijst naar het advies van de afdeling Milieuvergunningen en van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie waarin de mogelijke schadelijke effecten werden onderzocht. Zij meent ook impliciet het beoordelingsschema te hebben gevolgd, aangezien het advies niet verplichtend is en zij uitdrukkelijk heeft verklaard dat de aanvrager alle opgelegde voorwaarden dient na te leven, dus ook de algemene en sectorale voorwaarden van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna : Vlarem II). Zij merkt ten slotte op dat de argumenten aangaande de vloeistofdichte vloer louter hypothetisch zijn en betrekking hebben op de stedenbouwkundige vergunning.

10. De tussenkomen partij stelt in haar laatste memorie niet te betwisten dat te dezen een watertoets diende te worden uitgevoerd. Zij is echter van oordeel dat het schadelijk effect door de verwerende partij werd beoordeeld op basis van een beoordeling van het dossier en dat door de reeds aanwezige verharding en omwalling van het terrein het risico en het schadelijk effect niet van aard waren een bijkomend advies te vragen. Zij is van oordeel dat in het bestreden besluit wel degelijk een watertoets wordt uitgevoerd, dat uitvoerig wordt ingegaan op alle aspecten van die watertoets en wordt vastgesteld dat de beweerde schadelijke effecten kunnen worden opgevangen" door Vlarem I en in de algemene en sectorale milieuvoorwaarden van Vlarem II die van toepassing zijn" en de opgelegde bijzondere voorwaarden. Zij merkt ten slotte op dat de geactualiseerde kaart "Watertoets en overstromingskaarten" de betrokken site niet als mogelijk of effectief overstromingsgevoelig aanduidt en dat ook op de kaart uit 2006 het terrein bijna volledig gevrijwaard werd als overstromingsgevoelig gebied.

Beoordeling

11. Noch de verwerende partij, noch de tussenkomen de partij betwisten dat overeenkomstig artikel 8 van het decreet integraal waterbeleid te dezen een watertoets diende te worden uitgevoerd.

12. Artikel 3 van het watertoetsbesluit bepaalde ten tijde van het bestreden besluit het volgende :

"§1. Met behoud van de toepassing van de andere reglementaire bepalingen die ter zake van toepassing zijn, wordt de watertoets omtrent een vergunningsaanvraag die betrekking heeft op een of meer van de hierna vermelde ingrepen uitgevoerd aan de hand van de hierna opgesomde beoordelingsschema's.

Voorafgaand aan het onderzoek middels deze beoordelingsschema's zal de vergunningverlenende overheid nagaan of er sprake kan zijn van een schadelijk effect zoals bedoeld in art. 3, §2, 17° van het decreet. Wanneer blijkt dat bedoeld schadelijk effect er niet zal zijn, is het advies van de watertoets positief.

Beoordelingsschema's:

(...)

2° als de vergunningsaanvraag betrekking heeft op de opslag van, het storten van bodemvreemd materiaal of de wijziging van vegetatie, volgens het beoordelingsschema vastgesteld in bijlage II;

(...)

Als in de beoordelingsschema's wordt verwezen naar een door de vergunningverlenende overheid te stellen vraag om advies geldt dat als aanbeveling. Zolang er geen waterbeheerplannen zijn vastgesteld of in het in artikel 2, §1, tweede lid, vermelde geval geldt die verwijzing overeenkomstig artikel 8, §3, derde lid van het decreet als een verplichting als de overheid twijfelt over het al dan niet optreden van een schadelijk effect en de op te leggen voorwaarden om dat effect te voorkomen, te beperken, te herstellen of te compenseren.

(...)"

13. In het bestreden besluit wordt overwogen dat "gelet op de aard van de aangevraagde activiteiten en mits naleving van de opgelegde voorwaarden er geen schadelijke effecten verwacht worden op het watersysteem" en derhalve niet dat er a priori geen schadelijke effecten zullen zijn in de zin van artikel 3, § 1, tweede lid, van het watertoetsbesluit. De watertoets diende bijgevolg te geschieden volgens het beoordelingsschema van bijlage II bij dat besluit.

De omstandigheid dat het advies over het effect van het gewijzigde overstromingsregime een aanbeveling en geen verplichting is, belet niet dat het mogelijk gewijzigde overstromingsregime deel diende uit te maken van de watertoets en het bestreden besluit een beoordeling dienaangaande diende te bevatten.

De algemene sectorale voorwaarden van Vlarem II gelden voor alle ingedeelde inrichtingen en moeten steeds worden nageleefd. In de watertoets echter moet concreet worden beoordeeld wat het schadelijke effect kan zijn bij een overstroming en of dat mogelijke schadelijk effect kan worden voorkomen of beperkt door het opleggen van bijkomende voorwaarden. Het bestreden besluit bevat geen dergelijke beoordeling en geen van de opgelegde bijzondere vergunningsvoorwaarden is overigens specifiek gericht op het voorkomen of beperken van mogelijke schadelijke effecten in geval van overstroming.

Het argument van de tussenkomende partij ten slotte betreffende de verharding en omwalling van het betrokken terrein is geen motief van het bestreden besluit.

Het bestreden besluit bevat geen behoorlijke watertoets, zoals opgelegd door artikel 8 van het decreet integraal waterbeleid en overeenkomstig artikel 3, § 1, tweede lid, van het watertoetsbesluit.

Het middel is bijgevolg gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 5 juli 2011 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 30 september 2010, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de NV Rebuco voor het veranderen van een afvalverwerkend bedrijf, gelegen aan de Gaverstraat 35 te Overboelare, gedeeltelijk gegrond worden verklaard en de beroepen beslissing, mits een aantal wijzigingen, wordt bevestigd.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

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

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Luc Hellin