

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 242.009 van 28 juni 2018
in de zaak A. 217.087/VII-39.502.**

In zake : 1. de VZW RED DE ERPE- EN SIESEGEMKOUTER
 2. de VZW REGIONALE AKTIEGROEP LEEFMILIEU
 DENDER EN SCHELDE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jo Goethals
 kantoor houdend te 8800 Roeselare
 Kwadestraat 151, bus 41
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 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 opdrachthoudende vereniging
 INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING WESTLEDE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Dirk Van Heuven en Roel Meeus
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen
 Cogels Osylei 61
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 september 2015, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en
Landbouw van 16 juli 2015 houdende uitspraak over de beroepen aangetekend
tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen

van 8 januari 2015, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de CVBA Intercommunale Vereniging voor Crematoriumbeheer voor het exploiteren van een crematorium, gelegen aan de Merestraat 100 te Aalst.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 24 november 2015. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 31 mei 2018.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jo Goethals, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Veerle Huysman, die loco advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Roel Meeus, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd 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. Op 10 juni 2014 dient de CVBA Intercommunale Vereniging voor Crematoriumbeheer, thans de opdrachthoudende vereniging Intergemeentelijke Samenwerking Westlede, een milieuvergunningsaanvraag in voor de exploitatie van een crematorium op een terrein aan de Merestraat te Aalst.

3.2. Het terrein ligt in een gebied dat binnen het Gewestelijk Ruimtelijk Uitvoeringsplan “Afbakening regionaalstedelijk gebied Aalst - deelplan 4 - Gemengd Regionaal Bedrijventerrein Siezegemkouter (wijziging)” (hierna het RUP) bestemd is tot een zone “Gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen - Crematorium Aalst”.

3.3. Bij de aanvraag is onder meer een bijlage H7.2 gevoegd (“Bouw en exploitatie van een crematorium te Aalst. Evaluatie van de milieu-effecten”), die volgens de aanvrager ook dient als project-MER-screening.

3.4. De verzoekende partijen dienen elk een bezwaarschrift in.

3.5. Op 8 januari 2015 verleent de deputatie de milieuvergunning nadat beide verzoekende partijen werden gehoord door de Provinciale Milieuvergunningscommissie. Zij wijzen er onder meer op dat het crematorium gevolgen heeft voor de luchtkwaliteit en dat de studies enkel uitgaan van simulaties, geen serieuze dispersie mogelijk is en de jaarlijkse dispersie van kwik niet weinig is.

3.6. Er worden administratieve beroepen ingediend door de verzoekende partijen en door de gemeente Erpe-Mere.

3.7. Volgende adviezen worden verleend:

- de dienst Milieueffectenrapportagebeheer laat weten dat, gelet op de bij de door de bevoegde overheid ontvankelijk en volledig bevonden aanvraag gevoegde project-MER-screeningsnota, de MER-procedure correct doorlopen werd;
- de afdeling Gebieden en Projecten adviseert gunstig;
- het Agentschap Zorg & Gezondheid adviseert voorwaardelijk gunstig;
- de afdeling Milieuvergunningen adviseert voorwaardelijk gunstig;
- de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie ten slotte adviseert voorwaardelijk gunstig.

3.8. Op 16 juli 2015 wordt de bestreden beslissing genomen. De administratieve beroepen worden gedeeltelijk gegrond verklaard, een aantal bijzondere voorwaarden worden gewijzigd en de overige bepalingen van de bestreden vergunning worden bevestigd.

Het bestreden besluit overweegt onder meer:

“[...]

Overwegende dat het crematorium wordt voorzien aan de Merestraat, ten westen van de stad Aalst en palend aan de Siesegemlaan; dat in een straal van 100 meter rondom de perceelgrens van de inrichting 10 woningen zijn gelegen; dat deze woningen zich situeren aan de overzijde van de Siesegemlaan, ter hoogte van het kruispunt met de Gentse Steenweg; dat de dichtste woning zich op circa 270 meter ten opzichte van het crematoriumgebouw bevindt; dat de afstand tussen het crematorium en het Algemeen Stedelijk Ziekenhuis circa 230 meter bedraagt;

Overwegende dat de exploitant, die momenteel reeds instaat voor het beheer van het crematorium te Lochristi en Sint-Niklaas, in Aalst een derde crematorium met afscheidscentrum wenst te exploiteren; dat de noodzaak tot het oprichten van een derde crematorium binnen de provincie Oost-Vlaanderen voortvloeit uit het toegenomen aantal crematies; dat in de provincie Oost-Vlaanderen er per jaar gemiddeld 14.000 tot 15.000 mensen overlijden; dat circa 70% kiest voor crematie waardoor zowat 10.500 crematies per jaar worden uitgevoerd; dat de crematoria van Lochristi en Sint-Niklaas vergund zijn voor respectievelijk 5.000 en 3.500 crematies per jaar; dat een bijkomend crematorium noodzakelijk is om het totaal aantal crematies binnen de provincie Oost-Vlaanderen op te vangen; dat het niet mogelijk is de capaciteit van de

bestaande crematoria te verhogen omwille van organisatorische en ethische redenen;

Overwegende dat het crematorium wordt uitgerust met een horecagedeelte voor koffietafels, een ceremonieel gedeelte (2 aula's van respectievelijk 120 en 400 stoelen), een kantoorgedeelte en een facilitair gedeelte; dat het facilitair gedeelte bestaat uit 3 crematieovens, een werkplaats, berging, koelcel en technische ruimtes; dat een buitenruimte met onder meer een parking met 199 parkeerplaatsen en een parkgedeelte met strooiweide wordt voorzien;

Overwegende dat de capaciteit van een crematorium in eerste instantie wordt bepaald door het aantal ovens; dat in voorliggend crematorium 3 ovens worden voorzien waarvan er slechts 2 gelijktijdig in werking zijn; dat een derde oven wordt voorzien om vanuit het oogpunt van milieuveiligheid de nodige tijd voor preventief onderhoud van de ovens en de zuiveringsinstallatie te kunnen voorzien;

Overwegende dat een crematie gemiddeld 70 à 90 minuten in beslag neemt zodat theoretisch een 7-tal crematies per oven kunnen worden uitgevoerd; dat in de praktijk het eerder gaat over 3 à 5 crematies per oven per dag; dat het crematorium open is van maandag tot en met zaterdag met crematies tussen 7 uur 's morgens en 18 uur 's avonds; dat het crematorium bijgevolg een maximale capaciteit heeft van 6.300 crematies per jaar; dat omwille van organisatorische redenen dit aantal nooit zal behaald worden; dat, uitgaande van realistische aannames zoals hierboven omschreven, in de aanvraag wordt uitgegaan van maximaal 3.000 crematies per jaar; dat dit in het bestreden besluit als een bijzondere voorwaarde werd opgelegd;

Overwegende dat het cremieren gebeurt door verhitting in een oven; dat in de oven aardgasbranders zorgen voor de verbranding; dat in het crematorium gebruik zal gemaakt worden van warme startovens met een invoertemperatuur van circa 800 °C; dat per oven een hoofd- en naverbrander met elk een thermisch ingangsvermogen van 300 kW aanwezig zijn;

Overwegende dat per crematie circa 100 kilogram wordt verbrand waarvan circa 2/3 bestaat uit het lichaam en 1/3 uit de kist en kledij; dat tijdens de circa 70 minuten durende crematie circa 2.600 m³ rookgassen vrijkomen; dat deze rookgassen worden gezuiverd en geëmitteerd via een 8 meter hoge schoorsteen; dat na de crematie de as wordt verzameld en vermalen in een asmolen; dat voor het vermalen de eventueel aanwezige prothesen en metalen deeltjes uit de asresten worden verwijderd; dat het totale gewicht van de resterende as schommelt rond 5 kilogram; dat indien de verstrooiing nog dezelfde dag voorzien wordt op de strooiweiden aanpalend aan het crematorium, de as rechtstreeks in een strooiurne wordt gedaan; dat in de overige gevallen de as wordt bewaard in een hermetisch afgesloten urne;

Overwegende dat de drie warme startovens worden uitgerust met een low-NO_x hoofd- en naverbrander op aardgas; dat bij de verbranding van de kist en het lichaam volgende pollutanten kunnen vrijkomen: stikstofoxiden (NO_x), zwaveldioxyden (SO₂), koolstofmonoxide (CO), organische stoffen (TOC), chloor (Cl), kwik (Hg), dioxines en furanen (TEQ); dat voor crematoria de voorwaarden van hoofdstuk 5.58 van titel II van het VLAREM van toepassing zijn met sectorale voorwaarden voor totaal stof, Hg, SO₂, NO_x en dioxines en furanen en algemene voorwaarden voor de overige parameters;

Overwegende dat om het ontstaan van voormelde pollutanten te beperken een aantal brongerichte maatregelen worden genomen; dat het volgens de wettelijke voorschriften voor de kisten en andere bij de uitvaart toegepaste materialen verplicht is natuurlijke materialen te gebruiken, low-NO_x-branders te installeren en continu en automatisch de werking van de ovens bij te sturen door permanente meting van de parameters zuurstof (O₂) en CO;

Overwegende dat elke oven wordt uitgerust met een rookgasreinigingstechniek; dat uit de aanvraag blijkt dat een mouwenfilter zal worden geïnstalleerd; dat bij deze techniek de ongezuiverde rookgassen vooraleer ze daadwerkelijk worden gefilterd in contact worden gebracht met additief; dat door contact tussen de rookgassen en het additief de pollutanten aan het additief worden gebonden of geadsorbeerd; dat het contact tussen de rookgassen en het additief op 2 manieren tot stand kan komen, namelijk via directe injectie of via een vastbed; dat bij directe injectie een poedervormig mengsel van natriumbicarbonaat en actieve kool wordt geïnjecteerd terwijl bij een vastbed het poedervormig mengsel zit opgeslagen in een vaste inerte materie waardoor de rookgassen dan geleid worden; dat de wijze waarop de rookgassen in contact worden gebracht met het additief geen invloed heeft op de zuiveringsrendementen; dat hierna de pollutanten gebonden of geadsorbeerd aan het additief door een filter worden geleid bestaande uit verschillende mouwen (filterelementen); dat een gedeelte van het additief nog ongebonden in de filter terecht komt waardoor de rookgassen eens ze de filter passeren nog een tweede maal in contact komen met het additief; dat door een persluchtpuls in tegengestelde richting door de mouwen te sturen de mouwen om de beurten worden ontdaan van de filterkoek die bestaat uit stof en additief; dat de filterkoek vervolgens wordt opgevangen en als vast afval wordt afgevoerd; dat rookgasreiniging met mouwenfilters in de meeste Belgische crematoria wordt toegepast en dat uit de emissiemetingen blijkt dat systematisch wordt voldaan aan de emissiegrenswaarden; dat de mouwenfilter met injectie van additief of vastbed met additief voldoende garanties biedt op het behalen van de vigerende emissiegrenswaarden;

Overwegende dat de rookgassen van de ovens worden geëmitteerd via afzonderlijke pijpen, samen ingebouwd in een gemeenschappelijke schoorsteen met een diameter van 0,45 meter; dat de hoogte van het emissiepunt zich zal situeren op 8 meter hoogte zoals aangehaald in de m.e.r.-screeningsnota; dat de emissietemperatuur van de rookgassen minstens 98°C bedraagt; dat een schouwhoogte van 8 meter als een bijzondere voorwaarde wordt opgelegd;

Overwegende dat het bestaande crematorium voor wat betreft de milieutechnische opstelling zeer gelijkaardig is aan het geplande crematorium te Aalst; dat in het aanvraagdossier de emissieconcentratie van verschillende pollutanten, gemeten aan de schoorsteen van de verbrandingsovens te Sint-Niklaas, staan opgelijst; dat tijdens de jaren 2011, 2012 en 2013 ruimschoots werd voldaan aan de geldende emissiegrenswaarden; dat in 2012 voor oven 3 ten gevolge van een tijdelijke calamiteit in de afstelling van de oven een zeer beperkte overschrijding voor de parameter CO werd vastgesteld; dat CO bovendien alleen in afgesloten ruimtes tot negatieve effecten op de gezondheid kan leiden;

Overwegende dat voor het geplande crematorium wordt uitgegaan van circa 3.000 crematies op jaarbasis; dat dit in het bestreden besluit als een bijzondere voorwaarde werd opgelegd; dat rekening houdende met een gemiddeld volume rookgas van 2.600 m³ per crematie en de maximaal gemeten emissies te Sint-Niklaas volgende emissievrachten worden bekomen: 1.716 kg NO_x/jaar, 678,6 kg CO/jaar, 546,0 kg SO₂/jaar, 0,06 kg Hg/jaar, 25,74 kg stof/jaar en 0,59 mg TEQ/jaar; dat voor de parameters TOC en chloriden geen meetresultaten voorhanden zijn; dat voor deze parameters de geldende emissiegrenswaarden (worst-case) werden gebruikt met als resultaat 1.170 kg TOC/jaar en 234 kg chloriden/jaar;

Overwegende dat uitgaande van deze emissievrachten de impact op de omgeving werd bepaald aan de hand van het dispersiemodel IFDM-PC; dat dit model toelaat de immissie in de omgeving te berekenen aan de hand van de emissie en rekening houdende met verschillende meteorologische omstandigheden; dat een oppervlakte van 25 km² (vierkant van 5 op 5 km met het crematorium als middelpunt) in beschouwing werd genomen; dat binnen dit vierkant 13 relevante receptorpunten werden geselecteerd, met onder andere nabijgelegen huizengroepen en de meest nabije speciale beschermingszones; dat de resultaten werden geëvalueerd volgens het significantiekader zoals beschreven in het richtlijnenboek 'Lucht' voor de opmaak van een MER;

Overwegende dat voor alle parameters het berekende pluimmaximum zich situeert op de toekomstige projectsite; dat voor de parameters SO₂, CO, chloriden, kwik, fijn stof en TEQ de depositie ter hoogte van de woongebieden en speciale beschermingszones steeds minder bedraagt dan 1% van de toetsingswaarde en dat bijgevolg de depositie als verwaarloosbaar kan beschouwd worden; dat voor de parameter NO_x de jaargemiddelde immissieconcentraties ter hoogte van de bewoning en de speciale beschermingszones eveneens steeds minder dan 1% van de toetsingswaarde voor de gezondheid van de mens bedraagt en bijgevolg verwaarloosbaar is; dat voor NO_x de berekende piekimmissieconcentratie alleen ter hoogte van het receptorpunt Schaarbeek een beperkte bijdrage oplevert; dat voor de overige receptorpunten een verwaarloosbare bijdrage wordt berekend; dat de berekende immissiewaarden, vermits de maximaal gemeten emissieconcentraties van het crematorium te Sint-Niklaas werden gebruikt, een absolute worst-case inschatting zijn; dat de luchtmissies van het crematorium niet zullen leiden tot onaanvaardbare immissies in de omgeving;

Overwegende dat bij de exploitatie van het crematorium zich een paar calamiteiten kunnen voordoen zoals de uitval van de filterinstallatie ten gevolge van een stroompanne, de uitval van de koeler van de rookgassen of een scheuring van de filterdoek; dat de uitval van de filterinstallatie wordt ondervangen door een noodgroep zodat de lopende crematie kan worden afgewerkt; dat het probleem van koeleruitval kan worden ondervangen door preventief onderhoud en door het overdimensioneren van de koelinstallatie; dat hiertoe periodiek een onderhoudscontrole wordt uitgevoerd; dat een scheuring van de filterdoek kan worden vastgesteld door permanente drukverschilmetingen; dat het uitvoeren van een crematie een batchproces is waardoor de impact van een calamiteit sowieso beperkt blijft tot het afwerken van de crematie; dat de aanwezige reserve oven in dienst kan worden genomen

indien het verhelpen van de calamiteit de organisatorische werking van het crematorium voor langere tijd zou verstoren;

Overwegende dat de m.e.r.-screening een evaluatie van de potentiële gezondheidseffecten ten gevolge van de blootstelling aan NO_x, SO₂, kwik en dioxines bevat; dat de berekende NO₂ concentraties ter hoogte van het pluimmaximum maximaal 1,82 µg/m³ (jaargemiddelde) en 40,41 µg/m³ (piekwaarde) bedraagt; dat deze concentraties ruimschoots onder de laagste vastgestelde waarde (jaargrenswaarde 40 µg/m³ - uurgrenswaarde 200 µg/m³) die een negatieve invloed kunnen hebben op de gezondheid van mensen, ligt; dat de berekende SO₂-concentraties ter hoogte van het pluimmaximum maximaal 0,58 µg/m³ (jaargemiddelde) en 10,81 µg/m³ (piekwaarde) bedraagt; dat deze concentraties ruimschoots onder de laagste vastgestelde waarde (jaargrenswaarde 20 µg/m³ - daggrenswaarde 125 µg/m³) die een negatieve invloed kunnen hebben op de gezondheid van mensen ligt; dat door de exploitatie van het crematorium de maximale jaarlijkse immissieconcentratie voor kwik 0,00159 µg/m³ bedraagt wat ruimschoots onder de door de WHO vastgestelde jaargemiddelde richtwaarde van 1 µg/m³ is; dat de maximaal berekende depositiewaarde voor dioxines en furanen 0,57 pg/m² per dag bedraagt waardoor de toetsingswaarde van 8,2 pg/m² per dag ruimschoots wordt gerespecteerd;

Overwegende dat naast de eigenlijk emissies van de crematieovens er nog een beperkte emissie is van de extra stookinstallatie op aardgas voor de verwarming van de gebouwen (300 kW) en potentiële emissies van de noodstroomaggregaat; dat de emissies van de stookinstallatie en de noodstroomaggregaat zeer beperkt zijn;

[...]

Overwegende dat het crematorium langsheen de Merestraat komt te liggen die ten oosten van het geplande crematorium aansluiting geeft op de R41 (Siesegemlaan); dat de R41 in het zuiden aansluiting geeft op de N45 (Aalst-Ninove) en de E40; dat in noordelijke richting er aansluiting is met de N9 (Gent-Aalst);

Overwegende dat ter hoogte van het crematorium er bijkomende verkeersstromen worden gegenereerd; dat uit de statistieken van bestaande crematoria blijkt dat er een verschil in opkomst is voor ceremonies in het weekend (gemiddeld 87 personen) en op weekdagen (gemiddeld 50 personen); dat er maximaal 6 plechtigheden per dag worden georganiseerd wat een totaal aantal bezoekers van 522 betekent; dat uit steekproeven blijkt dat het gemiddeld aantal personen per wagen 2,5 bedraagt; dat op basis van het maximaal aantal bezoekers en rekening houdende met de ceremoniewagens van de begrafenisondernemer het totaal aantal wagens op de drukste dagen op circa 240 wordt ingeschat; dat gespreid over een periode van 9 uur en in de veronderstelling dat alle bezoekers per wagen komen, er een bijkomende verkeersgeneratie van 53 personen auto-equivalenten (p.a.e.) wordt gegenereerd; dat de capaciteit van de R41 is bepaald op circa 3.000 p.a.e. per rijrichting zodat de impact van het crematorium op de capaciteit van de R41 is beperkt tot 1,77%; dat door de exploitatie van het crematorium geen significante invloed op het verkeer wordt verwacht; dat het beperkt aantal

bijkomende voertuigen ten gevolge van de exploitatie van het crematorium geen significant negatieve effecten zal veroorzaken op mens en leefmilieu;

Overwegende dat een nieuwe aansluiting van de Blauwbergstraat/Merestraat op de Siesegemlaan wordt voorzien; dat als deze aansluiting is gerealiseerd het verkeer van de Merestraat niet langer de site van het geplande crematorium doorkruist; dat dit een verdere optimalisering van de verkeerssituatie met zich meebrengt;

Overwegende dat het benodigd aantal parkeerplaatsen wordt geraamd op 199, verdeeld over 16 parkeerplaatsen voor wagens van werknemers en 183 parkeerplaatsen voor bezoekers; dat hierbij wordt uitgegaan van een gemiddelde bezetting van 2,5 personen per voertuig en een maximale bezetting van 3 publiekgroepen; dat deze raming realistisch is en bijgevolg kan worden gesteld dat er voldoende parkeerplaatsen worden voorzien; dat de parking voor bezoekers is voorzien aan de zuid- zuidwestelijke zijde van het terrein; dat de parkeerplaatsen voor de wagens van de begrafenisondernemers en leveranciers zich bevinden in de onmiddellijke nabijheid van het gebouw;

[...]

Overwegende dat de inrichting is gelegen in een daartoe speciaal opgevatte zone ‘Gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen - Crematorium Aalst’ van het ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied Aalst - deelplan 4 - Gemengd Regionaal Bedrijventerrein Siezegemkouter’, definitief goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 3 mei 2014; dat dit gebied specifiek bestemd is voor een crematorium; dat alle handelingen die nodig of nuttig zijn voor het realiseren, inrichten en aanbieden van een crematorium toegelaten zijn;

Overwegende dat gronden die niet voor de inrichting of het functioneren van de verkeers- en vervoersinfrastructuur gebruikt worden, met het oog op het vrijwaren van de landschappelijke en ecologische kwaliteiten van de Siezegembeek geïntegreerd worden in de omgeving; dat het crematorium zichtbaar is vanaf de Siesegemlaan; dat de hoge architecturale kwaliteit en de integratie in een groene omgeving de verenigbaarheid met de omgeving verzekeren;

Overwegende dat op 6 februari 2015 een stedenbouwkundige vergunning werd verleend;

Overwegende dat de aangevraagde inrichting verenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordening;

Overwegende dat de hinder en de effecten op mens en milieu en de risico's voor de externe veiligheid, veroorzaakt door de aangevraagde inrichting, mits naleving van de milieuvergunningsvoorwaarden tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt;

[...]”.

3.9. Met de arresten nr. 232.254 en nr. 232.255 van 21 september 2015 verwerpt de Raad van State de beroepen tot nietigverklaring van onder meer de verzoekende partijen tegen het RUP.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4. De eerste verzoekende partij haalt de omschrijving in haar statuten van haar maatschappelijk doel en haar werkingsgebied aan:

“De vereniging heeft tot doel het vrijwaren en het instandhouden en het bevorderen van de kwaliteit van het leefmilieu en van de landbouw in en in de nabijheid van de Siesegemkouter, te Aalst en Erpe-Mere. Dit doel betreft onder meer feiten of inbreuken die verband houden met ruimtelijke ordening, bescherming van natuurwaarden en landschapselementen, waterlopen, bodem- en luchtkwaliteit, afval, verkeer en dergelijke aspecten van een goed en gezond leefmilieu. Ook kan de vereniging zich inzetten voor de verdediging van de belangen, rechten en eisen van de bewoners en/of van zij die eigendom bezitten in de voornoemde omgeving van de Erpe- en Siesegemkouter. Om deze doelstellingen te realiseren kan de vereniging onderhandelen met de overheid en andere betrokkenen, kan zij alle wettelijke acties of maatregelen nemen met inbegrip van het stellen van de rechtsgedingen met het oog op de realisatie van haar doelstelling of van haar leden. [...]”.

Ze stelt dat het duidelijk is dat haar beroep daar volledig in past.

De tweede verzoekende partij “is een vzw die sinds 1973, als vrijwilligersvereniging, tot doel heeft om (samengevat) binnen de grenzen van de gewestplannen Aalst en Dendermonde, met alle wettelijke middelen te ijveren voor het behoud en/of de verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu, in casu meer in het bijzonder het behartigen en stimuleren van een goede ruimtelijke ordening”. Ze citeert artikel 2 van haar statuten:

“De vereniging heeft tot doel het behoud, de bescherming en verbetering van het menselijk en natuurlijk leefmilieu kaderend in een duurzame ontwikkeling van de samenleving, waarbij voldaan wordt aan de behoeften van de huidige generatie, zonder dat daarbij de behoeften van de volgende generaties in het gedrang komen. En zulks op twee niveaus: enerzijds op regionale schaal voor bovengemeentelijke of regionale aangelegenheden en anderzijds op lokale schaal voor gemeentelijke of plaatselijke aangelegenheden.

De vereniging streeft deze doelstelling na binnen haar werkingsgebied, te weten binnen de perimeter van de gewestplannen Aalst - Ninove -

Geraardsbergen - Zottegem en Dendermonde, meer bepaald in volgende fusiegemeenten: Aalst, Berlare, Buggenhout, Denderleeuw, Dendermonde, Erpe-Mere, Geraardsbergen, Haaltert, Hamme, Herzele, Lebbeke, Lede, Lierde, Ninove, Sint-Lievens-Houtem, Wichelen, Zele, Zottegem.

Deze doelstelling omvat meer concreet:

- de bescherming, de inrichting, de ordening en de ontwikkeling van het leefmilieu binnen het werkingsgebied zowel wat betreft de stedelijke gebieden als wat betreft de open ruimte en het buitengebied;
- het behartigen en stimuleren van een goede ruimtelijke ordening van het leefmilieu en het beperken van alle vormen van milieuhinder, waaronder geluidshinder, verkeersoverlast, geurhinder, lichthinder, ...;
- de overtredingen van de regelgeving inzake ruimtelijke ordening en leefmilieu, die een zekere weerslag hebben op het leefmilieu, met alle wettelijke middelen te bestrijden;
- het bevorderen van een beleid gericht op de bescherming van de gezondheid van de mens;
- het behartigen en stimuleren van het behoud, het herstel, de ontwikkeling en het beheer van de open ruimte, de landschappen, de monumenten en het cultureel erfgoed, het natuur- en stedenschoon;
- het behartigen en stimuleren van een algemene basismilieukwaliteit zowel inzake de ruimtelijke ordening van het leefmilieu als inzake de milieucompartimenten water, bodem en lucht en van een bijzondere milieukwaliteit in specifieke omstandigheden of gebieden;
- het bevorderen van een beleid dat berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt [...].

5. De tussenkomenende partij meent dat de eerste verzoekende partij niet voldoet aan het specialiteitsbeginsel, gelet op de beperkte impact van de bestreden milieuvergunning ten aanzien van de omvang van het werkingsgebied van de vereniging: “Uit het statutair doel kan worden opgemaakt dat eerste verzoekende partij binnen dit werkingsgebied zowat om het even welke actie kan ondernemen binnen het domein van ruimtelijke ordening, stedenbouw en milieu. Er is geen sprake van specifieke, welomschreven natuurwaarden die eerste verzoekende partij beoogt te beschermen. Aldus werpt verzoekende partij zich op als een private, niet door kiezers gelegitimeerde waakhond (van alle terzake bevoegde overheden en actieve burgers en bedrijven) in de materies milieu, ruimtelijke ordening en stedenbouw, wat onevenredig is”. Ze meent nog dat de eerste verzoekende partij geen belang heeft, omdat “het lot van het openruimtegebied Siesegemkouter [...] definitief beslecht” is, door de definitieve

vaststelling van het RUP, en door de inmiddels verleende en in uitvoering zijnde stedenbouwkundige vergunning ter realisatie van de nieuwe bestemming. Aansluitend bij het vorige stelt ze dat de eerste verzoekende partij niet “à la carte” mag procederen. Als ze de open ruimte wil redden moet ze alle vergunningen aanvechten die een einde maken aan de open ruimte. Ze meent ten slotte dat de eerste verzoekende partij - “zeker niet bij de belangenomschrijving - geen (draagkrachtige) argumenten [heeft] aangehaald die specifiek betrekking hebben op de exploitatie van het crematorium en die op gespannen voet staan met haar maatschappelijk doel”.

Ten aanzien van de tweede verzoekende partij worden dezelfde excepties opgeworpen.

6. De verzoekende partijen antwoorden:

“[...]

[...] Men kan niet ernstig betwisten dat een crematorium een impact [zou hebben] op de ‘Siezegem kouter’ in het bijzonder en Aalst in het algemeen.

Beide verzoekende partij[en] zijn opgericht om dat leefmilieu te beschermen en hebben, zoals uw Raad en de Raad voor de Vergunningsbetwistingen reeds hebben aanvaard, een voldoende belang en hoedanigheid om op te komen tegen een vergunning die het leefmilieu en de verschijning van de kouter aantast.

Immers, er is voor de inrichting én een stedenbouwkundige vergunning én een milieuvergunning vereist. Er kan met name niet gebouwd worden zonder dat men én een milieuvergunning én een stedenbouwkundige vergunning heeft.

Dienvolgens hebben verzoekende partijen sowieso belang nu zij met onderhavige vordering het ongeschonden karakter van de kouter proberen te vrijwaren

Dat er ondertussen een RUP is staat daar niet aan in de weg. Immers, het is niet omdat er een RUP is dat er meteen sprake is van een ‘geschonden landschap’. Zo redeneren zou betekenen dat vergunningen zinloos worden.

[...] Dat de stedenbouwkundige vergunning omtrent de ontsluitingsweg (die ten andere in alle stilte is verleend) niet werd aangevochten betekent niet dat de verzoekende partij(en) het belang zouden ontberen.

De ontsluitingsweg blijkt immers/bovendien een ruimer doel te hebben dan louter het ontsluiten van de crematoriumsite”.

Beoordeling

7. De verenigingen zonder winstoogmerk kunnen krachtens de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de stichtingen en de Europese politieke partijen en stichtingen, in rechte optreden ter verdediging van het doel of de doeleinden waarvoor ze zijn opgericht. Wanneer een VZW, die niet haar persoonlijk belang aanvoert, voor de Raad van State optreedt, is vereist dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en derhalve onderscheiden van het algemeen belang, dat zij optreedt ter verdediging van een collectief belang, dat haar maatschappelijk doel door de bestreden handeling kan worden geraakt, en dat niet blijkt dat dit maatschappelijk doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd.

Anders dan de tussenkomende partij aanneemt is het niet vereist dat er daarenboven ook een band van evenredigheid zou bestaan tussen het actieterrein van de verzoekende partij en de territoriale draagwijdte van de aan de milieuvergunning verbonden milieueffecten.

8. Zowel het in de statuten van de verzoekende partijen opgenomen maatschappelijk doel, als de strekking van het annulatieberoep dat ze hebben ingediend, is ruimer dan de loutere bescherming van de open ruimte.

9. De vergunde inrichting is een als hinderlijk ingedeelde inrichting klasse 1 wat op zichzelf volstaat voor de verzoekende partijen die zich precies de bescherming van die leefomgeving tot doel hebben gesteld om het vereiste belang te hebben bij het indienen van een annulatieberoep ongeacht welke administratieve rechtshandelingen zij nog of niet bestrijden ter bevordering van hun maatschappelijk doel.

10. Het al of niet draagkrachtig karakter van de argumenten van de verzoekende partijen betreft de beoordeling van hun middelen.

De excepties worden verworpen.

Het annulatieberoep is ontvankelijk.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

11. In een eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 30, § 1, en 52 van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna: Vlarem I), de artikelen 5.58.1 tot 5.58.3 van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna: Vlarem II), het zorgvuldigheids-, gelijkheids-, consistentie- en rechtszekerheidsbeginsel.

De verzoekende partijen halen de sectorale voorwaarden in de artikelen 5.58.1 tot 5.58.3 van Vlarem II, alsook artikel 30, § 1, (5°) van Vlarem I aan. Ze stellen dat “de bezwaren aangaande de schadelijke effecten van de emissies van het crematorium op de omgeving niet (grondig) werden onderzocht, laat staan op een deugdelijk gemotiveerde wijze werden weerlegd”. Ze gaan vervolgens nader in op de te verwachten uitstoot van kwik, en de argumentatie die zij daarover hadden aangebracht in hun administratief beroep:

“[...] In het aanvraagdossier wordt gesteld dat (in de beste omstandigheden) jaarlijks o.m. 60 gram kwik zal worden uitgestoten. De concentratie van kwik in de rookgassen mag volgens de vergunning gemiddeld tot 200 x de streefwaarde voor de omgevingslucht bedragen (hoewel voor kwik omwille van de giftigheid eigenlijk naar nul-immissie moet worden gestreefd = kleiner dan de detectielimiet). De uitgestoten verontreiniging kan/zal mogelijks terechtkomen in de leefomgeving van het ziekenhuis en de nabijgelegen woningen.

[...]

De emissie van kwik is in deze dus zeer relevant en er mag dan ook worden verwacht dat gelet op de giftigheid van kwik en het persistent karakter ervan, de impact van het uitgestoten kwik op de omgeving zeer zorgvuldig wordt nagegaan en onderzocht.

In de bezwaren ingediend tijdens het openbaar onderzoek en de administratieve beroepsprocedure werd o.m. aangevoerd dat locatie op de Siesegemkouter vlakbij het ziekenhuis en de stadskern ongeschikt is als inplantingsplaats voor een crematorium omwille van de schadelijke effecten van de uitstoot van verontreinigingen via de schoorsteen o.m. van het zeer giftige kwik. Zowel het ziekenhuis als de stadskern zijn ten oosten van het crematorium gelegen, afwaarts de overwegende westelijke winden dus, zodat de emissies van het crematorium vnl. in dat gebied zullen terechtkomen. Daarbij werd gewezen op de al te minimalistisch inschatting van deze effecten in de milieuvergunningsaanvraag, cf. pag. 4 van het bestreden besluit [...]

[...]

Daarbij werd tevens verwezen naar het dossier voor de inplanting van een crematorium op de nabijgelegen Hoezekouter (cf. o.m. het beroepschrift van 23 februari 2015 van de vzw Raldes, pag. 6 tweede alinea):

[...]

Uit onderstaand plannetje met de aanduiding van beide inplantingsplaatsen mag blijken dat beide inplantingsplaatsen voor kwestieus aspect zeer vergelijkbaar zijn, meer nog, dat de locatie op de Siesegemkouter nog gevoeliger lijkt voor dat aspect gelet op het vlakbij gelegen Aalsters Stedelijk Ziekenhuis.

[...]

In het bestreden besluit wordt met betrekking tot het in de vergunningsaanvraag uitgevoerde onderzoek het volgende gesteld.

‘Overwegende dat uitgaande van deze emissievrachten de impact op de omgeving werd bepaald aan de hand van het dispersiemodel IFDM-PC; dat dit model toelaat de immissie in de omgeving te berekenen aan de hand van de emissie en rekening houdende met verschillende meteorologische omstandigheden; dat een oppervlakte van 25 km² (vierkant van 5 op 5 km met het crematorium als middelpunt) in beschouwing werd genomen; dat binnen dit vierkant 13 relevante receptorpunten werden geselecteerd, met onder andere nabijgelegen huizengroepen en de meest nabije speciale beschermingszones; dat de resultaten werden geëv[a]lueerd volgens het significantiekader zoals beschreven in het richtlijnenboek ‘Lucht’ voor de opmaak van een MER;’

Op de kritiek dat de uitgevoerde dispersieberekening onvoldoende rekening houdt met de feitelijke gegevens, meer bepaald een schoorsteenhoogte van amper 8 meter in combinatie met een omgeving die veel hoger dan 8 m is bebouwd, wordt niet ingegaan. Verwerende partij schendt op die wijze de bepalingen van artikel 30 §1, 5° Vlarem I alsook de verplichting om haar besluiten formeel en deugdelijk te motiveren zoals ook expliciet geëist door art. 52 Vlarem I”.

Volgens hen blijkt uit het door hen aangehaalde betreffende richtlijnenboek “dat het gebruikte IFDM-PC-dispersiemodel ongeschikt is om in het concrete geval de dispersie van de verontreiniging in de omgeving op een accurate wijze te berekenen”. Ze benadrukken dat net omwille van deze problematiek eerder een milieuvergunning voor het exploiteren van een crematorium op een nabijgelegen locatie werd geweigerd. Door bij huidige aanvraag andere criteria te hanteren schendt de verwerende partij de rechtszekerheid. Ze citeren uit de betreffende weigeringsbeslissing van 13 juli 2000, en vervolgen:

“Door nu wél een vergunning te verlenen op basis van een motivering die diametraal staat tegenover de motivering waarmee de vergunning voor een crematorium op de Hoezekouter is er duidelijk een schending van het gelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het consistentiebeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

Hieruit volgt dat de emissies van het aangevraagde crematorium op de Siesegemkouter wel degelijk aanleiding (kunnen) geven tot een sterk verminderde luchtkwaliteit ter hoogte van het ziekenhuis en de nabijgelegen woningen.

In ieder geval is in het bestreden besluit niet aangetoond of aanneembaar gemaakt dat dat niet het geval zou zijn. De krachtens Vlarem II geldende emissiegrenswaarden zijn ook nog steeds dezelfde en in het voorliggende aanvraagdossier wordt ook van dezelfde emissies uitgegaan. Evenmin zijn de inzichten inzake de schadelijkheid van kwik gewijzigd.

Hieruit volgt ook dat de berekening in de milieuvergunningsaanvraag dat de emissies van het crematorium dermate worden verdund dat ze onschadelijk worden, niet uitgaat van de concrete werkelijkheid. Meer bepaald dat de dispersie van de verontreinigingen in voorliggend geval op totaal andere wijze gebeurt dan in het scenario waarbij een tientallen meters hoge schoorsteen ver boven de omgeving uitsteekt zodat de rook en de kwik door de wind kilometers ver wordt verdund.

Door met die specifieke omstandigheden geen rekening te houden evenmin als met de beperkingen van het gebruikte IFDM-PC-dispersiemodel, schendt verwerende partij op manifeste wijze de zorgvuldigheid. Dat wordt nog versterkt doordat voor de voorliggende aanvraag geen milieueffectenonderzoek werd uitgevoerd, noch bij de locatiekeuze (via een plan-MER) noch voor voorliggende milieuvergunningsaanvraag (via een project-MER)”.

Ze menen dat de in de studie bij de vergunningsaanvraag gehanteerde gegevens niet toelaten om te beoordelen of de emissiegrenswaarden van Vlarem II zullen worden nageleefd:

“[...] dat er in de vergunning niet op een concrete en precieze wijze wordt aangetoond dat de in de milieustudie naar voor gebrachte waarden sporen met de emissiegrenswaarden die zijn uitgedrukt in daggemiddelden en in mg/Nm^3 dan wel in $\text{ng TEQ}/\text{Nm}^3$.

Jaargemiddelden, μg , kg/jaar , % ... zijn geen in het Vlare II voorkomende eenheden. Het telkenmale toepassen van andere verhoudingscijfers maakt het voor een leek, en al evenzeer voor de Raad van State die ultiem een vergunning op zijn wettigheid moet toetsen, onmogelijk om op een correcte wijze te kunnen inschatten of de normen gehaald worden.

Eerste verzoeker heeft dit argument reeds in beroep opgemerkt doch dit werd niet met zoveel woorden beantwoord. Opnieuw gaat deze vergunning uit van 2600 m^3 per crematie. Deze jaarwaarde van $[7,8 \text{ miljoen}] \text{ m}^3$ wordt dan omgeslagen om tot dageenheden te komen die dan op hun beurt, zo lijkt het, alhoewel dit absoluut onduidelijk is, gesteld worden tegenover de emissiegrenswaarden.

Daarmee wordt uiteraard een verkeerde voorstelling van zaken gegeven.

Immers, zoals in de vergunning wordt uiteengezet, heeft de installatie een capaciteit van 6300 crematies op jaarbasis. Dit betekent dat wanneer de installatie op volle capaciteit draait, wat voor de goede orde niet verboden is, niet eens na een half jaar de waarde van $[7,8 \text{ miljoen}] \text{ m}^3$ wordt gehaald, wat meteen met zich meebrengt dat de gemiddelde dagcijfers/de dagwaarden verdubbeld moeten worden.

Ook in de bestreden beslissing wordt op dat argument niet ingegaan. Dat er een verbod geldt om meer dan 3000 crematies op jaarbasis toe te laten zegt niets over de frequentie waarop de crematies gebeuren. De bewering dat het praktisch niet mogelijk zou zijn om een hoger daggemiddelde te halen is reeds eerder door de verwerende partij zelf in de beslissing met betrekking tot de Hoezekouter weerlegd. Bijaldien is niets gezegd over de gemiddelde daguitstoot, terwijl precies dat element in het Vlare II gekoppeld wordt aan de normen.

Nergens wordt aangetoond dat dit ‘worst case scenario’, voor wat betreft de aftoetsing der normen, in rekening is gebracht. Veeleer lijkt het er op, maar nogmaals, de toets is sowieso onduidelijk en dus onwettig, dat er telkens is uitgegaan van de 3000 crematies op jaarbasis/360 per dag”.

Ze vrezen dat eerst een vergunning wordt gevraagd voor een beperkt gebruik van de te installeren capaciteit, om dan later een vergunningswijziging te vragen die een ruimer gebruik toelaat.

Ten slotte merken ze nog op “dat de concrete opstelling niet is gecommuniceerd”. De inrichting zoals geëxploiteerd in Sint-Niklaas wordt gebruikt ter beoordeling van de aanvraag, zonder dat echter in de vergunning wordt opgelegd om een vergelijkbare installatie te gebruiken.

12. Volgens de verwerende partij komt het de verzoekende partijen toe om concreet aan te tonen dat bepaalde Vlarem II-normen niet zullen worden gehaald. Zij doen dit volgens haar niet. Hun kritiek op het gehanteerde dispersiemodel blijft even vaag. “De verzoekende partijen menen dat het vermelden van jaargemiddelden en niet van daggemiddelden, er voor zorgt dat zij niet kan nagaan of de normen uit VLAREM II worden nageleefd. Vooreerst [specificeren] de verzoekende partijen niet welke waarden en daggemiddelden uit VLAREM II niet in de bestreden beslissing zouden zijn opgenomen. Hoe dan ook kan via een simpele rekensom een jaargemiddelde omgezet worden in een daggemiddelde. De verzoekende partijen mogen niet uit het oog verliezen dat er sprake is van gemiddelden”. Ze spreekt tegen dat ze zich niet mocht beperken tot de gevraagde capaciteit van de exploitatie. De argumentatie aangaande de “concrete opstelling” is dermate vaag dat het middel wat dat betreft onontvankelijk is. Hoe dan ook blijkt uit de bestreden beslissing dat “de milieutechnische opstelling [...] duidelijk werd gecommuniceerd”.

13. De tussenkomende partij meent dat het middel onontvankelijk is, omdat het “uitsluitend de impact van de kwikuitstoot van het crematorium op het ziekenhuis en de nabijgelegen woningen (in de stadskern)” betreft. “Aldus komen verzoekende partijen met het eerste middel louter en alleen op voor de private en persoonlijke belangen van de ‘bewoners’ van het ziekenhuis en van de nabijgelegen woningen in de stadskern die perfect kunnen worden geïndividualiseerd en afgescheiden van het vermeende collectieve milieubelang waarvoor zij menen te moeten opkomen”. Bovendien “kan het eerste middel kennelijk niet geacht worden te kaderen in de statutaire doelstellingen van verzoekende partijen”. Ze meent dat het middel ook onontvankelijk is omdat het terrein, dat door de verzoekende partijen ongeschikt wordt genoemd als locatie voor een crematorium, door het toepasselijk Gewestelijk RUP uitdrukkelijk bestemd is voor het bouwen en exploiteren van een crematorium.

De tussenkomende partij betoogt verder dat de verzoekende partijen er zich toe beperken de artikelen 5.58.1 tot 5.58.3 van Vlarem II te citeren,

zonder concreet aan te geven op welke wijze de bestreden beslissing deze bepalingen zou schenden. Ze brengen hun kritiek op de dispersieberekening niet in verband met de aangevoerde schending van deze bepalingen, noch voeren zij de schending aan van bijlage 4.4.1 bij Vlarem II betreffende de verspreidingsberekening ter bepaling van de schoorsteenhoogte. Ze meent dat de bestreden beslissing op afdoende wijze motiveert “waarom de luchtemissies - met inbegrip van de kwikuitstoot - van het crematorium de Vlarem II-normen respecteert en aanvaardbaar is”. Over de kwikuitstoot en de dispersieberekening schrijft ze dat “[u]it deze analyse is gebleken dat voor alle parameters - met inbegrip van kwik dus - het berekende pluimmaximum zich situeert binnen de crematoriumzone. Het pluimmaximum is het punt waar de hoogste concentraties of deposities worden vastgesteld. Dichter bij de emissiebron bevindt de rookpluim zich nog te hoog zodat een lagere impact veroorzaakt wordt, terwijl verder van de emissiebron de impact daalt door de verdere verdunning van de rookpluim. De hoogste immissiewaarden zijn dus berekend op de crematoriumsite zélf! De depositie voor de parameters - waaronder kwik - bedraagt ter hoogte van de woongebieden en de speciale beschermingszones minder dan 1% van de toetsingswaarde, wat als verwaarloosbaar beschouwd kan worden. Aldus kan worden aangenomen dat de depositie ter hoogte van het ziekenhuis van dezelfde orde is. Belangrijk hierbij is dat deze dispersieberekening uitgaat van de maximaal gemeten emissieconcentraties van het crematorium te Sint-Niklaas. De opmerking van verzoekende partijen dat door de overwegende westelijke winden de depositie vooral zal plaatsvinden ter hoogte van de oostelijk gelegen stadskern en ziekenhuis, doet hieraan geen afbreuk. Hiermee is immers rekening gehouden bij de dispersieberekening. Dit blijkt uit de milieuscreeningsnota: ‘Deze immissieconcentraties en deposities worden bekomen door rekening te houden met de meteorologische omstandigheden die in Vlaanderen voorkomen. Daarbij zijn vooral windrichting, windsnelheid en het verloop van de luchttemperatuur in functie van de hoogte van belang’”. De verzoekende partijen verwijzen, aldus de tussenkomende partij, ten onrechte naar een passage uit het richtlijnenboek “Lucht”. Het gaat daar om hoge gebouwen in de onmiddellijke nabijheid van een schoorsteen. Er is geen reden om de accuraatheid van de hier uitgevoerde

dispersieberekening in twijfel te trekken. Ze meent dat de aanvraag die heeft geleid tot de weigering van de vergunning voor een crematorium op een andere locatie in de buurt niet kan worden vergeleken met huidige aanvraag. Het bestuur heeft terecht de exploitatie met de capaciteit waarvoor de vergunning werd gevraagd beoordeeld, niet een hypothetische exploitatie met de maximale capaciteit van de installatie. Over de argumentatie van de verzoekende partijen dat er verwarring wordt gecreëerd door het gebruik van uiteenlopende waarderingseenheden en gemiddelden citeert de tussenkomenende partij een antwoord dat haar werd bezorgd door het studie bureau dat het betreffende document heeft opgesteld:

“Hier lijken verschillende ‘waarden’ door elkaar gehaald te worden. Vraag wordt gesteld of de door de milieustudie naar voor gebrachte waarden stroken met emissiegrenswaarden.

Hier worden 2 zaken door elkaar gehaald nl.

- Enerzijds ‘emissies en emissiegrenswaarden’ waarbij

Emissie = de directe of indirecte uitstoot uit puntbronnen (bv. schoorstenen) of diffuse bronnen van de installatie

Emissiegrenswaarde = de massa, (gerelateerd aan bepaalde specifieke parameters of bepaalde groepen, families of categorieën van stoffen), de concentratie en/of het niveau van een emissie, die gedurende een of meer vastgestelde periodes niet mogen overschreden worden. De emissiegrenswaarden voor de emissies van stoffen gelden op het punt waar de emissies de installatie verlaten en worden bepaald zonder rekening te houden met een eventuele verdunning.

- Anderzijds ‘immissies’ waarbij

Immissieconcentratie = de concentratie van een bepaalde stof in omgevingslucht op een bepaalde plaats, als resultante van verschillende bronnen, incl. natuurlijke en meteorologische verspreidingskarakteristieken.

De immissieconcentratie kan aanzien worden als een ‘maat’ voor de luchtkwaliteit op die bepaalde plaats en wordt getoetst tov toetsingswaarden.

Terugkerend naar de vergunningsaanvraag en de milieunota kan gesteld worden dat de emissies de gemeten waarden zijn welke gebruikt worden in de dispersieberekeningen. De emissiewaarden zijn uitgedrukt in mg/Nm^3 en als basis werden de hoogste gemeten concentraties per parameter genomen. In tabel 9 (p33) van de milieunota werd wel een verkeerde massa-eenheid gebruikt. De concentratie van NO_x , CO, SO_2 , kwik en stof wordt uitgedrukt in mg/Nm^3 en niet in $\mu\text{g/Nm}^3$. In de dispersieberekening werd wel de juiste eenheid gebruikt. Dit geldt ook voor de organische stoffen en chloriden vermeld in tabel op p. 34 VAN DE STUDIE.

Voor de bepaling van de immissieconcentraties werd de dispersieberekening uitgevoerd via IFDM. De immissieconcentratie wordt door het model berekend en geeft aan wat de bijdrage aan de luchtkwaliteit is op een bepaald punt als gevolg van de exploitatie van het crematorium. De berekende

waarden (per parameter) worden getoetst tov gestelde milieukwaliteitsnormen in het Vlarem of Europese richtlijnen als deze zijn opgesteld of wetenschappelijke advieswaarden (indien beschikbaar). De kwaliteitsnormen werden samengevat in bijlage 5.1 van de milieunota.

Om aan te geven wat de impact is van de berekende immissieconcentraties worden de waarden vergeleken met de milieukwaliteitsnorm. Hiervoor wordt het toetsingskader vastgelegd in het richtlijnenboek lucht (voor opmaak van een MER) gebruikt (zie tabel 10 en tabel 11 op p. 39 van de milieunota).

De vermeldingen in de milieunota zijn dan ook opgemaakt zoals berekeningen en interpretaties in het MER zouden aangedragen worden. Het kan verwarrend zijn voor een leek maar in deze is het toch de overheid - die met kennis van zaken zou moeten handelen - die een oordeel moet vellen omtrent uitvoerbaarheid en correctheid van uitspraken”.

14. De verzoekende partijen dupliceren dat het niet hen toekomt te bewijzen dat de aanvrager niet afdoende garanties biedt om de normen te halen maar dat het de verwerende partij toekomt de vergunning te weigeren wanneer zij vaststelt dat niet gegarandeerd wordt dat de kwaliteitsnormen worden gehaald. Zij vinden het onbegrijpelijk “dat nu plots wel overwogen wordt dat de kwaliteitsnormen zullen worden gehaald, hoewel de feiten in se niet veranderd zijn”. Zij stellen dat de milieukwaliteitsnormen daggemiddelden opleggen en dat door enkel jaarcijfers te presenteren de aanvraag onmogelijk “als voldoende [kan] worden beschouwd om te beoordelen of de inrichting garandeert aan de dagwaarden te kunnen voldoen. [...] Precies omwille van de referentie op jaarbasis wordt een vertekend beeld gegeven van de mogelijke vervuiling zodat deze uitgevlakt wordt”.

Beoordeling

15. De artikelen 5.58.1 tot 5.58.3 van Vlarem II vormen samen hoofdstuk 5.58 van Vlarem II. Artikel 5.58.1 bepaalt het toepassingsgebied van dat hoofdstuk.

Geen der partijen betwist dat het van toepassing is op de inrichting van de tussenkommende partij.

16. Artikel 5.58.2 van Vlarem II bepaalt:

“§1. De verbrandingsinrichting wordt zodanig uitgerust en geëxploiteerd dat de emissies in de lucht die zouden leiden tot luchtverontreiniging van betekenis aan de grond, worden voorkomen.

§2. De afgassen worden op gecontroleerde wijze langs een schoorsteen geloosd.

§3. De minimumhoogte van de schoorsteen wordt bepaald overeenkomstig het schoorsteenhoogteberekeningssysteem, vermeld in artikel 4.4.2.3.

§4. De schoorsteen en de afvoerkanalen worden uitgerust met meetopeningen en een meetplatform overeenkomstig een code van goede praktijk. De meetopeningen hebben een diameter van ten minste 12 cm”.

Het eerste middel voert niet de schending aan van de paragrafen 2, 3 en 4. Het middel heeft enkel betrekking op paragraaf 1. Om een schending te kunnen vaststellen van deze laatste bepaling, moeten de verzoekende partijen “luchtverontreiniging van betekenis aan de grond” door de vergunde inrichting aannemelijk maken. De verzoekende partijen slagen daar niet in in de uiteenzetting van deze aangevoerde schending.

17. Artikel 5.58.3 van Vlarem II bepaalt:

“Elke verbrandingsinrichting voldoet in bedrijf aan de volgende voorwaarden. De emissiegrenswaarden hebben betrekking op een referentiezuurstofgehalte van 11%:

1° de volgende emissiegrenswaarden zijn van toepassing op de geloosde afgassen:

Parameter	Emissiegrenswaarde
stof	30 mg/Nm ³
kwik- en kwikverbindingen, uitgedrukt als Hg	0,2 mg/Nm ³
zwaveldioxide	300 mg/Nm ³
NO _x , uitgedrukt als NO ₂	400 mg/Nm ³

2° bij normaal bedrijf mag geen neerslag van waterdruppels uit de afgassen in de omgeving voorkomen;

3° voor dioxinen en furanen geldt een emissiegrenswaarde van 0,1 ng TEQ/Nm³. De gemiddelden worden bepaald over een bemonsteringsperiode van minimaal zes uur en maximaal acht uur. De emissiegrenswaarde heeft betrekking op de totale concentratie van dioxinen en furanen, berekend aan de hand van het begrip ‘toxische equivalentie’.

De massaconcentratie aan dioxinen en furanen wordt gemeten volgens de voorschriften van de Belgische norm NBN EN 1948. Die concentratie wordt ten

minste eenmaal per jaar gemeten door een erkend laboratorium in de discipline lucht als vermeld in artikel 6, 5°, b), van het VLAREL. Elke gemeten emissiewaarde voldoet na verrekening van de nauwkeurigheid vermeld in artikel 4.4.4.2, §5, aan de voorgeschreven emissiegrenswaarde. Als de gemeten concentratie, na verrekening van voormelde nauwkeurigheid, de emissiegrenswaarde overschrijdt, worden binnen drie maanden een nieuwe monsternamen en analyse verricht”.

Dit artikel betreft specifiek de aard en samenstelling van de geëmitteerde rookgassen onmiddellijk bij de uitstoot uit de schoorsteen. Het eerste middel betreft echter in hoofdzaak de daardoor veroorzaakte immissie, de impact dus van die emissie op de luchtkwaliteit in de omgeving. Enkel waar de verzoekende partijen aanvoeren dat er geen voorwaarde wordt opgelegd om een installatie te gebruiken die (minstens) evenwaardig is aan deze in Sint-Niklaas, zou het middel verband kunnen houden met dit artikel 5.58.3 van Vlarem II. Om te kunnen besluiten tot een schending van deze bepaling moeten de verzoekende partijen dan aannemelijk maken dat dergelijke installatie noodzakelijk is om de in artikel 5.58.3 van Vlarem II bepaalde emissienormen te kunnen respecteren, en bovendien dat de bestreden vergunning de exploitant de vrijheid laat om een “mindere” installatie te gebruiken. Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt echter welke wettelijke vereisten hoe dan ook gelden, en dat de gevraagde installaties zeer gelijkaardig zijn aan die in Sint-Niklaas. Dat de gevraagde installatie niet uitdrukkelijk in een vergunningsvoorwaarde wordt opgelegd impliceert nog niet dat de exploitant niet gebonden is door de vergunde aanvraag.

18. Voor de dispersieberekening en de beoordeling van de aanvraag is zoals hiervoor blijkt uitgegaan van meetgegevens van het crematorium van Sint-Niklaas. Voor elke parameter is de emissieconcentratie genomen van de drie ovens die daar in 2011 tot 2013 het slechtst heeft gepresteerd. Voor stof bedraagt aldus de gehanteerde *worst case* emissieconcentratie 11 % van de Vlarem II-grenswaarde, voor kwik en kwikverbindingen 4 %, voor zwaveldioxide 23 %, voor NO_x 55 %, en voor dioxinen en furanen 75 %.

De verzoekende partijen tonen in zoverre geen schending aan van de artikelen 5.58.1 tot 5.58.3 van Vlarem II.

19. De eerste verzoekende partij heeft in haar administratief beroep geen kritiek geformuleerd op de gehanteerde dispersieberekening. De tweede verzoekende partij heeft dat wel gedaan, en wel als volgt: “[...] In de bij de aanvraag gevoegde, zeggend niet verplichte (sic) evaluatie van de milieueffecten, worden de potentiële emissie- en immissie-effecten o.i. al te minimalistisch ingeschat. Meer bepaald is de uitgevoerde dispersieberekening o.i. uitgevoerd op basis van de aanname van een vlakke niet bebouwde omgeving en wordt bijgevolg niet in rekening gebracht dat in concreet geval de omgeving ten noord-oosten van de inplantingsplaats in belangrijke mate bebouwd is met een bouwhoogte die veel hoger is dan 8 meter (= de hoogte van de schoorsteen van het crematorium). Meest nabijgelegen het Aalsters Stedelijk Ziekenhuis met relatief hoge gebouwen (ruim 25 meter hoog?) op amper 250 meter ten oosten van het crematorium”.

20. In bijlage H7.2 bij de vergunningsaanvraag wordt uitdrukkelijk verwezen naar het gebruikte dispersiemodel IFDM-PC, ontwikkeld door VITO, en naar Vlarem II, dat bepaalt dat, tenzij anders vermeld in de milieuvergunning, de emissie naar de lucht plaats moet vinden via een schoorsteen die minstens 1 meter hoger is dan de nok van het dak van de woningen, bedrijfs- en andere gebouwen die gewoonlijk door mensen bezet zijn, gelegen in een straal van 50 meter rond de schoorsteen. De tussenkomen partij wijst er op dat het voorbehoud dat in het richtlijnenboek “Lucht” wordt gemaakt situaties betreft waar er hoge gebouwen aanwezig zijn in de onmiddellijke nabijheid van het emissiepunt.

21. De emissiegrenswaarden van de artikelen 5.58.1 tot 5.58.3 van Vlarem II zijn sectorale milieuvoorwaarden voor de inrichtingen van rubriek 58. Ze bepalen maximale concentraties, niet per tijdseenheid, maar per volume geëmitteerde rookgassen. De gehanteerde eenheid voor dat volume is de Normaal kubieke meter, of Nm³, in artikel 1.1.2 van Vlarem II gedefinieerd als “het volume gas, herleid tot de genormaliseerde temperatuur (273,15°K) en druk (101,3 kPa),

na aftrek van het waterdampgehalte, behoudens anders vermeld”. In de algemene milieuvoorwaarden voor de beheersing van luchtverontreiniging, artikel 4.4.3.1 van Vlarem II, verwijzend naar bijlage 4.4.2 die door de verzoekende partijen niet ter sprake worden gebracht, worden de emissiegrenswaarden op dezelfde wijze bepaald.

22. De mogelijke risico’s van het te verwachten volume rookgas en zijn emissieconcentraties worden ingeschat middels een dispersieberekening van de immissie in de omgevingslucht. In de toelichting in bijlage H7.2 (pagina’s 71 tot 75) bij de vergunningsaanvraag kan worden teruggevonden waar de toetsingswaarden voor de immissie vandaan komen. Het gaat voornamelijk om normen uit Vlarem II, al dan niet overgenomen uit Europese richtlijnen, om een advies van het Europees Wetenschappelijk comité voor menselijke voeding, en om een voorstel van de Wereldgezondheidsorganisatie.

23. De verzoekende partijen voeren niets concreet aan tegen deze werkwijze en de toepassing in casu.

24. De verzoekende partijen menen dat de motivering van de bestreden beslissing “diametraal staat tegenover” de motivering van een weigeringsbeslissing van 15 jaar eerder, over een aanvraag voor een crematorium op een andere locatie in de buurt, en dat er daardoor “duidelijk een schending [is] van het gelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het consistentiebeginsel”.

25. Opdat er een schending zou kunnen worden vastgesteld van het gelijkheidsbeginsel en van (wat wellicht wordt bedoeld) het continuïteitsbeginsel, zou moeten vaststaan dat de twee aanvragen voor al wat relevant is vergelijkbaar zijn, zowel wat de technische installatie betreft, als de concrete omgeving, de actuele wetenschappelijke inzichten, de in het dossier beschikbare gegevens, en de toepasselijke regelgeving. Pas dan zou kunnen worden onderzocht of de verwerende partij de haar ter beschikking staande beoordelingsmarge heeft

gebruikt op een wijze die deze beginselen al of niet schendt. De verzoekende partijen blijven evenwel in gebreke.

26. Een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel bij de behandeling van huidige vergunningsaanvraag zelf wordt niet aangetoond louter door vergelijking met de behandeling van een andere aanvraag.

Het eerste middel is hoe dan ook ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

27. In een tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 42 van het gemeentedecreet, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet), het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partijen verwijzen naar een passage uit de in eerste aanleg verleende milieuvergunning, waarin sprake is van een op 1 april 2014 aan het agentschap Wegen en Verkeer verleende stedenbouwkundige vergunning voor onder meer het verplaatsen van het kruispunt van de Merestraat met de R41, en waarin wordt gesteld dat het crematorium zal ontsluiten via die weg en kruispunt. Ze voeren aan dat het voorwerp van die vergunning, voor zover het om gemeentewegen gaat, tot de exclusieve bevoegdheid van de gemeenteraad hoort, die ter zake een beslissing had moeten nemen vooraleer de stedenbouwkundige vergunning kon worden verleend. Hetzelfde geldt voor de thans bestreden milieuvergunning, aangezien het “evident” is dat “slechts een milieuvergunning kan worden verleend aan een inrichting die op een wettige wijze toegang neemt”. Tussendoor werpen de verzoekende partijen op dat “minstens” uit de vergunning

niet blijkt dat de site gelegen is aan een goed uitgeruste weg (artikel 4.3.5, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO)).

28. De verwerende partij verwijst naar de bestreden beslissing, waaruit blijkt dat het crematorium in de bestaande situatie zal ontsluiten langs de Merestraat, en dat er zich geen verkeerstechnische problemen stellen. Er wordt in de beslissing enkel opgemerkt dat de geplande verplaatsing van de Merestraat en het kruispunt ervan met de R41 de verkeerssituatie verder zal optimaliseren. Ze meent dat “[i]nzoverre het tweede middel gericht is tegen de te volgen procedure(s) bij de aanleg van een nieuwe gemeentelijke wegenis (artikel 42 gemeentedecreet), [...] het middel niet ontvankelijk [is] aangezien dit niet gericht is tegen de bestreden beslissing. Inzoverre het tweede middel gericht is tegen de (motivering van de) beslissing van de deputatie is dit middel niet ontvankelijk aangezien het niet gericht is tegen de bestreden beslissing mede gelet op de devolutieve werking van het administratieve beroep. Minstens is dit middel niet gegrond aangezien de huidige bestaande ontsluiting als niet bovenmatig hinderlijk wordt bestempeld en de verzoekende partijen het tegendeel niet aantonen”.

29. De tussenkomenende partij stelt dat de stedenbouwkundige vergunning van 1 april 2014 geen gemeentelijke wegenis betreft, zodat artikel 42 van het gemeentedecreet niet van toepassing kan zijn. De bestreden beslissing is bovendien geen stedenbouwkundige vergunning maar wel een milieuvergunning, zodat geen “tijdsorde” geldt op grond van dat artikel 42. Het door de verzoekende partijen overigens niet vermelde artikel 4.2.25 VCRO geldt enkel voor stedenbouwkundige vergunningen en voor gemeentewegen. Het terrein ligt wel degelijk aan een voldoende uitgeruste weg, namelijk de bestaande Merestraat, en bovendien is artikel 4.3.5, § 1, VCRO enkel van toepassing op stedenbouwkundige vergunningen.

Beoordeling

30. In de bestreden beslissing wordt de bestaande situatie in aanmerking genomen voor de beoordeling van het aspect mobiliteit. De toekomstige situatie, na de geplande wijziging van het wegennet, vormt geen motief om de vergunningsbeslissing te nemen. De uitvoerbaarheid en de wettigheid van de bestreden milieuvergunning hangen niet af van de voor de wijziging van het wegennet verleende stedenbouwkundige vergunning, die overigens definitief geworden is.

Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

31. In een derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 20 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, artikel 30bis, § 1, eerste lid, van Vlarem I, de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet en artikel 4.1.4 van het Gewestelijk RUP “Afbakening regionaalstedelijk gebied Aalst”.

32. De verwerende partij antwoordt dat artikel 4.1.4 van het voormelde RUP verplichtingen oplegt voor de aanvrager van een verkavelings- of stedenbouwkundige vergunning en dat de verzoekende partijen niet de rechtsbasis aangeven om de bestreden milieuvergunning te kunnen toetsen aan het RUP.

Beoordeling

33. De uiteenzetting van het middel houdt geen verband met de bestreden beslissing. Het in het verzoekschrift geciteerde artikel 4.1.4 van het Gewestelijk RUP heeft het over aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen

en verkavelingsvergunningen. In de bestreden milieuvergunning is geen voorwaarde terug te vinden “waarbij wordt bepaald dat er ‘ooit’ een nieuwe wegennis zal worden aangelegd”.

Het derde middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, elk voor de helft, en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partij.

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

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

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys