

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 244.761 van 11 juni 2019
in de zaak A. 220.766/X-16.797.**

In zake : 1. de GEMEENTE OVERIJSE
 2. het COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN
 VAN DE GEMEENTE OVERIJSE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Toon Denayer
 kantoor houdend te 3040 Neerijse
 Langestraat 25
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Valérie De Schepper en Jean-François De Bock
kantoor houdend te 1050 Brussel
Waterloosesteenweg 612
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

de NV FLUXYS BELGIUM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Patrick Peeters
kantoor houdend te 1000 Brussel
Terhulpesteenweg 120
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 november 2016, strekt tot de
nietigverklaring van het koninklijk besluit van 30 augustus 2016 “waarbij de
oprichting van installaties voor vervoer van aardgas door middel van leidingen,
die private gronden bezetten op het grondgebied van de gemeenten Overijse en

Hoeilaart van openbaar nut wordt verklaard ten voordele van de nv Fluxys Belgium”.

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 17 juni 2017. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben 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 17 mei 2019.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Toon Denayer, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Valérie De Schepper, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Dorian Pycke, die *loco* advocaat Patrick Peeters verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck 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. Teneinde de toekomstige toename van het aardgasverbruik van huishoudens en KMO's in de regio Brussel op te vangen en de aardgasbevoorradingszekerheid van de regio te blijven verzekeren, wil de tussenkomende partij, beheerder van het aardgasnetwerk, op het grondgebied van de gemeenten Overijse en Hoeilaart een nieuwe aardgasleiding aanleggen. Het betreft een aftakking op de twee bestaande Fluxysleidingen (Winksele - Le Roeulx) tot de aankoppeling met het project van de openbare distributie (Sibelga) ter hoogte van de Welriekendedreef (Jezus-Eik). Te Overijse (Maleizen) wordt een drukreducerstation voorzien in aansluiting op de voormelde aftakkingen.

3.2. Op grond van artikel 10 van de wet van 12 april 1965 'betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen' (hierna: de wet van 12 april 1965) kan de Koning, na onderzoek, het oprichten van een gasvervoerinstallatie onder, op of boven private gronden die niet bebouwd zijn en die niet omsloten zijn met een muur of met een omheining die overeenkomt met de bouw- of stedenbouwverordeningen, van openbaar nut verklaren.

3.3. Op 28 oktober 2015 dient de tussenkomende partij een aanvraag in bij de federale minister van Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling, waarbij zij vraagt om de uitvaardiging van een koninklijk besluit tot verklaring van openbaar nut voor het aanleggen en exploiteren van de in randnummer 3.1 vermelde gasvervoerinstallatie.

3.4. Met een brief van 19 november 2015 worden alle betrokken steden en gemeenten verzocht om een openbaar onderzoek te organiseren en het

proces-verbaal van onderzoek over te maken binnen veertien dagen na het sluiten van het onderzoek.

3.5. Met een brief van 29 januari 2016 maakt de gemeente Overijse de resultaten van het openbaar onderzoek over aan de Federale Overheidsdienst (FOD) Economie. Er worden twintig bezwaarschriften ingediend, waaronder enkele door de verzoekende partijen.

3.6. Met een brief van 10 februari 2016 maakt de gemeente Hoeilaart de resultaten van het openbaar onderzoek over aan de FOD Economie. Er wordt één bezwaarschrift ingediend.

3.7. Op 20 mei 2016 bezorgt de tussenkomende partij aan de FOD Economie een kopie van de brieven die zij heeft gericht aan de personen die een bezwaarschrift hebben ingediend.

3.8. Met een koninklijk besluit van 30 augustus 2016 wordt de oprichting, volgens de ingediende plannen, van de installaties voor aardgasvervoer door middel van leidingen onder, op of boven onbebouwde private gronden die niet omsloten zijn met muren of met omheiningen volgens de bouw- en stedenbouwverordeningen, van openbaar nut verklaard ten gunste van de tussenkomende partij.

Dit is het bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid

4.1. Ambtshalve wordt vastgesteld dat de tweede verzoekende partij niet doet blijken van een eigen belang bij het beroep, dat zich laat onderscheiden van dat van de gemeente. De aangevoerde omstandigheid dat het college van burgemeester en schepenen een adviesverlenende instantie is in het administratieve voortraject dat tot de bestreden beslissing heeft geleid, doet niet anders besluiten.

Het beroep is derhalve niet ontvankelijk in hoofde van de tweede verzoekende partij.

4.2. Hierna wordt de eerste verzoekende partij aangeduid als “de verzoekende partij”.

V. Onderzoek van het enig middel

Uiteenzetting van het middel

5.1. De verzoekende partij voert in een enig middel de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de wet van 12 april 1965, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de motiveringswet), van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, goedgekeurd bij koninklijk besluit van 7 maart 1977, van het bijzonder plan van aanleg (BPA) nr. 65 “Plateau van Overijse en Lanevallei”, van artikel 4.3.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en van het zorgvuldigheids-, redelijkheids- en materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

5.1.1. In een *eerste middelonderdeel* betoogt de verzoekende partij dat het bestreden besluit niet aantoonde dat het beoogde project noodzakelijk is voor het algemeen belang. De loutere vraag van Sibelga toont volgens de verzoekende partij niet aan dat er effectief een noodzaak aan meer aardgas zou bestaan. Uit de aanvraag blijkt verder niet dat er sprake is van een stijgende vraag naar aardgas. De verzoekende partij verwijst naar gegevens van Synergrid (de federatie van de netbeheerders van aardgas in België) die aangeven dat de vraag naar aardgas in 2016 met 4% is afgenomen in vergelijking met dezelfde periode in 2015. Daarnaast wordt volgens haar niet aangetoond dat er een noodzaak bestaat om de zogenaamd stijgende vraag naar energie op te vangen met een bijkomende toevoer van aardgas. De verzoekende partij meent dat dit ook met andere energiebronnen zou kunnen en dat het aan de overheid toekomt om deze mogelijke alternatieven te onderzoeken. Zij betoogt dat de Vlaamse regering

aardgas niet langer als eerste keuze beschouwt, omdat deze fossiele brandstof bijdraagt aan de klimaatopwarming.

De verzoekende partij verwijst naar de screeningsnota die de aanvrager in het kader van de milieuvergunningsaanvraag heeft ingediend, en meer bepaald naar de omschrijving van het doel en de verantwoording van het project in dat stuk, dat volgens haar in “hetzelfde bedje ziek” is. Voorts gaat de verwerende partij er volgens haar ten onrechte van uit dat het aanleveren van aardgas per definitie het algemeen belang dient. De verzoekende partij verwijst naar “de recente ontwikkelingen op de energiemarkt” waaruit blijkt dat Nederland in 2030 definitief stopt met de aanvoer van laagcalorisch aardgas aan België, terwijl de aanvrager tijdens de overlegvergadering heeft verklaard dat de leiding dient voor het vervoer van laagcalorisch aardgas. De impact van dit gegeven is volgens de verzoekende partij niet onderzocht en zij acht het niet verstandig om nieuwe infrastructuur voor het vervoer van laagcalorisch aardgas te vergunnen.

De verzoekende partij besluit dat de verantwoording in het bestreden besluit neerkomt op loutere beweringen. Het bestreden besluit blijkt er van uit te gaan dat de aanleg van een bijkomende aardgasleiding automatisch in het algemeen belang kadert.

5.1.2. In haar *tweede middelonderdeel* stelt de verzoekende partij dat uit het dossier niet blijkt dat een kwalitatieve *in concreto*-risicoanalyse werd uitgevoerd en dat alternatieve tracés zouden zijn onderzocht, niettegenstaande de veiligheidsrisico's. De verzoekende partij meent dat het veiligheidsaspect onvoldoende is onderzocht. Zij verwijst hiervoor naar de screeningsnota, gevoegd bij de milieuvergunningsaanvraag die voor het project werd ingediend. Deze screeningsnota vertoont volgens haar ernstige tekortkomingen op het vlak van veiligheid en risico's en de maatregelen om hieraan tegemoet te komen. In het bijzonder meent zij dat voorbij wordt gegaan aan de veiligheidsaspecten die het gebruik van de leiding na de aanleg ervan met zich meebrengt. Zij wijst erop dat het tracé over het grondgebied van de gemeente Overijse vlak bij woningen, door

landschappelijk waardevol gebied en door een KMO-zone loopt, en stelt dat er verwarring bestaat over de bijkomende beschermingsmaatregel (inkokering) in de KMO-zone.

De verzoekende partij besluit dat omwille van deze gebreken in het bestreden besluit niet zonder meer kon worden geoordeeld “dat de NV Fluxys Belgium ertoe gehouden is de minimale voorschriften opgenomen in het koninklijk besluit van 11 maart 1966 betreffende de te nemen veiligheidsmaatregelen bij de oprichting en exploitatie van installaties voor gasvervoer door middel van leidingen te eerbiedigen” en dat “rekening houdend met de maatregelen die wettelijk dienen genomen te worden tijdens de aanleg en tijdens de exploitatie van de installaties de veiligheid voldoende wordt gegarandeerd”.

5.2. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat een zeer groot deel van het domein dat door het beoogde project zal worden bezet, zich in natuurgebied en ruimtelijk kwetsbaar gebied bevindt, en dat het project zodoende de bestemming die het gewestplan en het BPA nr. 65 aan dit gebied geven, niet eerbiedigt.

Beoordeling

6.1. De verzoekende partij zet in haar verzoekschrift niet uiteen op welke wijze het bestreden besluit het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, het BPA nr. 65 “Plateau van Overijse en Lanevallei” en artikel 4.3.1 VCRO schendt. De summiere toelichting die de verzoekende partij eerst in haar memorie van wederantwoord dienaangaande verstrekt, is laattijdig en vermag dit gebrek niet recht te zetten. Het middel is niet ontvankelijk in zoverre erin de schending van de voormelde rechtsregels wordt aangevoerd. De desbetreffende exceptie van de verwerende partij is gegrond.

6.2.1. Het toentertijd geldende artikel 10 van de wet van 12 april 1965 luidt:

“Na onderzoek kan de Koning van openbaar nut verklaren het oprichten van een gasvervoerinstallatie onder, op of boven private gronden die niet bebouwd zijn en die niet omsloten zijn met een muur of met een omheining die overeenkomt met de bouw- of stedenbouwverordeningen.

Deze verklaring van openbaar nut verleent aan de houder van een vervoervergunning, ten voordele van wie zij wordt gedaan, het recht gasvervoerinstallaties op te richten onder, op of boven deze private gronden, het toezicht op deze installaties te houden en de werken uit te voeren die nodig zijn voor de werking en het onderhoud ervan, onder de voorwaarden welke in die verklaring zijn genoemd.”

De in dit artikel bedoelde erfdienstbaarheid kan slechts opgelegd worden ten behoeve van het algemeen belang. Het komt aan de Koning toe om vast te stellen of de plaatsing van de bedoelde gasvervoerinstallaties van algemeen belang is en de beslissing tot plaatsing te motiveren, in voorkomend geval in antwoord op de tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaren.

6.2.2. Het bestreden besluit verklaart de oprichting van de gasvervoersinstallatie op onder meer de percelen van de verzoekende partij ten voordele van de nv Fluxys Belgium van openbaar nut, op grond van de volgende motieven:

“Overwegende dat zowel uit de bepalingen van de voormelde wet van 12 april 1965 als uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het vervoer van aardgas door middel van leidingen door de wetgever wordt beschouwd als een activiteit van algemeen belang;

Overwegende dat bovendien ook de activiteiten van de NV Fluxys Belgium van algemeen belang zijn; dat in haar hoedanigheid van enige en gecertificeerde beheerder van het aardgasvervoersnet in België, de NV Fluxys Belgium een wettelijke opdracht van openbaar nut heeft (die de exploitatie, het onderhoud en de ontwikkeling van het aardgasvervoersnet behelst), inclusief de interconnecties met andere aardgasvervoersnetten, het grens-tot-grensvervoer, de verbindingen en de aansluitingen van nieuwe klanten op het vervoersnet;

Overwegende dat de geplande leiding past in deze context aangezien ze bestemd is voor de versterking van het distributienetwerk van Sibelga in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest door het creëren van een nieuw injectiepunt. Vanuit dit punt legt de netbeheerder Sibelga haar eigen leidingen naar haar verdeelpunten binnen de regio Brussel;

Overwegende dat de nieuwe infrastructuur bestemd is om de toekomstige toename van het aardgasverbruik van huishoudens en KMO's in de regio Brussel op te vangen en zo de aardgasbevoorradingszekerheid van de regio te blijven verzekeren;

Overwegende dat de NV Fluxys Belgium de aanleg plant van een aardgasleiding DN 600 te Overijse en Hoeilaart die op lage druk (maximaal

14,7 bar) zal geëxploiteerd worden. Het betreft een aftakking op de twee bestaande Fluxysleidingen (Winksele — Le Roeulx) tot de aankoppeling met het project van de openbare distributie (Sibelga) ter hoogte van de Welriekendedreef (Jezus-Eik). Te Overijse (Maleizen) wordt een drukreducerstation gebouwd in aansluiting op de voormelde aftakkingen;

Overwegende dat gelet op het bovenvermelde het openbaarnutskarakter van de geplande vervoersinstallaties derhalve vaststaat;

[...]

Overwegende dat, na nauwgezet onderzoek van de ingediende bezwaren en van de commentaren van de NV Fluxys Belgium, wij van mening zijn dat de ingediende bezwaren niet van dien aard zijn om de aanvraag tot verklaring van openbaar nut ingediend door de NV Fluxys Belgium af te wijzen, en dit om volgende redenen:

[...]

- Betreffende de bezwaarschriften aangaande de noodzakelijkheid van de leiding en het gebruik van fossiele brandstoffen:

- de geplande leiding is bestemd voor de versterking van het distributienetwerk van Sibelga in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest door het creëren van een nieuw injectiepunt ter hoogte van de Welriekendedreef. Vanuit dit punt legt de netbeheerder Sibelga haar eigen leidingen naar haar verdeelpunten binnen de regio Brussel. De nieuwe infrastructuur moet de toekomstige toename van het aardgasverbruik van huishoudens en KMO's in de regio Brussel opvangen en zo de aardgasbevoorradingszekerheid van de regio blijven verzekeren.
- van alle fossiele brandstoffen heeft aardgas de laagste impact op het milieu. Het vervoer ervan per pijpleiding heeft een zeer lage maatschappelijke kost in vergelijking met bijvoorbeeld het wegvervoer. In de optiek om de uitstoot van broeikasgassen tegen een aanvaardbare prijs terug te dringen, zal aardgas dankzij zijn milieutroeven ook in de toekomst een centrale factor in de energiemix blijven. Zo is aardgas de fossiele brandstof met de laagste uitstoot van broeikasgassen en heeft aardgastechnologie belangrijke voordelen qua energie-efficiëntie. Bovendien heeft aardgas bijzondere troeven voor huishoudelijke verwarming, als brandstof voor voertuigen en als energiebron voor elektriciteitsproductie die als back-up moet dienen voor stroomopwekking met hernieuwbare energiebronnen zoals wind of zon, die niet constant beschikbaar zijn.”

6.2.3. De voormelde motieven volstaan om het algemeen belang van de voorziene aardgasvervoerinstallatie te verantwoorden.

De loutere verwijzing naar een verminderde vraag naar aardgas tijdens een bepaald jaar, toont niet uit zichzelf aan dat het onredelijk zou zijn om voor de toekomst van een stijging van de vraag naar aardgas uit te gaan. Noch de

niet nader onderbouwde stelling van de verzoekende partij met betrekking tot duurzame energie, noch het gegeven dat niet langer elke woning in de toekomst zal kunnen aangesloten worden op het aardgasnet of dat de aanvoer van laagcalorisch gas uit Nederland sterk zal dalen vanaf 2024, volstaan voorts om de ondeugdelijkheid of ontoereikendheid van de voormelde motieven aan te tonen.

Verzoeksters betoogt dat steunt op het beleidsvoornemen van de Vlaamse regering om in de toekomst geen voorrang meer te verlenen aan aardgas, is niet van aard om de onwettigheid aan te tonen van het bestreden besluit, genomen door een federale minister in verband met de aardgasbevoorrading van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

6.2.4. In zoverre de verzoekende partij de opportuniteit betwist van het bestreden besluit, is haar kritiek niet van aard om de wettigheid van dit besluit aan te tonen.

6.2.5. Het *eerste middelonderdeel* wordt verworpen.

6.3.1. In het *tweede middelonderdeel* voert de verzoekende partij in essentie aan dat de bestreden beslissing onwettig is omdat geen risicoanalyse werd uitgevoerd en geen alternatieve tracés werden onderzocht.

6.3.2. Met betrekking tot de veiligheid overweegt het bestreden besluit:

“- Betreffende bezwaarschriften aangaande de veiligheid: de NV Fluxys Belgium is ertoe gehouden de minimale voorschriften opgenomen in het koninklijk besluit van 11 maart 1966 betreffende de te nemen veiligheidsmaatregelen bij de oprichting en exploitatie van installaties voor gasvervoer door middel van leidingen te eerbiedigen. Rekening houdend met de maatregelen die wettelijk dienen genomen te worden tijdens de aanleg en tijdens de exploitatie van de installaties wordt de veiligheid voldoende gegarandeerd. Bovendien zijn de vervoerinstallaties onderworpen aan een periodiek toezicht. De regionale diensten van de NV Fluxys Belgium voeren wekelijks controleopdrachten uit en een helikopter overvliegt regelmatig het gasvervoernet.

[...]

Overwegende dat deze installaties voor het vervoer van aardgas worden opgericht en uitgebaat overeenkomstig de voorschriften van het koninklijk besluit van 11 maart 1966 betreffende de te nemen veiligheidsmaatregelen bij de oprichting en bij de exploitatie van installaties voor gasvervoer door middel van leidingen.”

6.3.3. Verder wordt in het bestreden besluit aandacht besteed aan het gevaar voor beschadiging van de leiding en aan de veiligheid bij de uitvoering van de werken. Met betrekking tot het ontbreken van een risicostudie wordt erop gewezen dat de veiligheidsaspecten zullen worden behandeld in het kader van de federale (vervoers)vergunning en de regionale vergunningen en dat de nv Fluxys Belgium de werken pas zal aanvangen na het verkrijgen van al deze vergunningen. Ook wordt ingegaan op het bestand zijn van de installatie tegen natuurelementen en terrorisme.

6.3.4. Wat de risicoanalyse en veiligheid betreft, blijft verzoeksters betoog tot vage en algemene opmerkingen beperkt. De niet-geconcretiseerde opmerking dat er ernstig voorbehoud zou bestaan met betrekking tot de veiligheid van het project, is niet van aard het bestreden besluit te vitiëren. De verzoekende partij laat voorts na enige bepaling aan te duiden die het uitvoeren van een risicoanalyse door de overheid te dezen verplicht zou stellen.

6.3.5. Verzoeksters verwijzing naar de milieuvergunningsaanvraag en de daarbij horende screeningsnota en de vermeende gebreken in de milieuvergunningsprocedure zijn evenmin van aard om het bestreden besluit, dat daarvan te onderscheiden is, te vitiëren. Hetzelfde geldt voor de vermeende gebreken in de procedure met betrekking tot de vervoersvergunning en de stedenbouwkundige vergunning en de verwijzing in dit verband naar de veiligheid in de nog aan te leggen KMO-zone.

6.3.6. Wat de bescherming van de aardgasleiding in de KMO-zone betreft, maakt de verzoekende partij niet aannemelijk dat de vooropgestelde beschermingsmaatregelen niet afdoende zouden zijn.

6.3.7. Verzoeksters betoog dat er geen alternatieve tracés zijn onderzocht, wordt in het verzoekschrift niet nader toegelicht. In zoverre is het middel onontvankelijk.

6.3.8. Het *tweede middelonderdeel* wordt evenzeer verworpen.

6.4. Het enig middel wordt in zijn geheel verworpen.

7. Het beroep moet hoe dan ook als ongegrond verworpen worden.

VI. Kosten

8. De kosten van de tussenkomst blijven ten laste van de tussenkomende partij. Artikel 30/1, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State sluit haar uitdrukkelijk uit van het krijgen van een rechtsplegingsvergoeding.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

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

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van elf juni 2019,
door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust