RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 245.147 van 10 juli 2019
in de zaak A. 220.801/VII-39.844.

In zake : de GEMEENTE BEERSEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Filip De Preter en Kurt Stas
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Bergé
kantoor houdend te 3000 Leuven
Diestsevest 47, bus 001
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :
de NV AQUAFIN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Erika Rentmeesters
kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
Vijfstraten 57
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 november 2016, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 29 september 2016 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 17 maart 2016, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de NV Aquafin voor het verder exploiteren en veranderen van een rioolwaterzuiveringsinstallatie, gelegen

‡BAHTNEDBD-BDICJEV‡

aan de Albert Denystraat 161 te Beersel, gedeeltelijk gegrond worden verklaard en de beroepen beslissing deels wordt gewijzigd, en van "de beslissing van de dienst-MER van 10 juni 2015 die aan Aquafin een ontheffing verleent voor het opstellen van een project-MER voor een uitbreiding van de RWZI in Beersel".

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 23 januari 2017. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft 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 28 maart 2019.

Staatsraad Patricia De Somere heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jonas Van Orshoven, die loco advocaat Filip De Preter verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Jutte Nijs, die loco advocaat Jan Bergé verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Erika Rentmeesters, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

‡BAHTNEDBD-BDICJEV‡

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 rioolwaterzuiveringsinstallatie aan de Albert Denystraat 161 te Beersel. Ze beschikt hiervoor over een milieuvergunning verleend door de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant op 25 april 2002, voor een termijn van 20 jaar. De inrichting is gelegen in een zone voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen en in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied, volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse.

3.2. Op 5 november 2015 dient de tussenkomende partij een milieuvergunningsaanvraag voor het verder uitbaten en veranderen van de rioolwaterzuiveringsinstallatie. De capaciteit wordt uitgebreid van 45.000 inwonersequivalanten (hierna: IE) naar 64.800 IE, wat noopt tot het bouwen van verschillende bijkomende installaties zoals pompen, een bekken, een nabezinktank en verdere technische uitrusting.

3.3. Op 22 oktober 2014 had de tussenkomende partij een aanvraag tot MER-ontheffing ingediend bij de dienst MER, afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie. De adviezen ingewonnen bij de verschillende overheden werden samen met de opmerkingen van de dienst MER aan de tussenkomende partij meegedeeld, waarna zij haar aanvraag aanpaste. Deze aangepaste aanvraag tot MER-ontheffing (versie B - juni 2015) wordt op 10 juni 2015 door de dienst MER goedgekeurd.

‡BAHTNEDBD-BDICJEV‡

Deze beslissing "over het verzoek tot ontheffing van de project-MER-plicht" van 10 juni 2015 betreft de thans tweede bestreden beslissing.

3.4. Tijdens het openbaar onderzoek worden er 2 bezwaren ingediend, waarvan één petitie met 39 handtekeningen. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beersel verleent in zijn zitting van 27 januari 2016 een voorwaardelijk gunstig advies op voorwaarde dat "het zware verkeer afkomstig van de RWZI georganiseerd wordt via een nieuwe verbindingsroute naar de E19 zodat de Albert Denystraat en de nabijgelegen woonkernen gevrijwaard wordt van zwaar vrachtverkeer [...]".

3.5. De deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant verleent op 17 maart 2016 de gevraagde vergunning en legt bijzondere vergunningsvoorwaarden op betreffende een akoestische controlemeting en de ingroening van de installatie. Binnen een termijn van twee jaar na ingebruikname van de vernieuwde installatie dient de ontsluiting van de uitbating opnieuw geëvalueerd te worden in overleg met het Agentschap Wegen en Verkeer en de gemeente Beersel.

3.6. De verzoekende partij stelt, net als een aantal buurtbewoners wonende in de Albert Denystraat, bestuurlijk beroep in bij de Vlaamse regering tegen de verleende vergunning.

3.7. In graad van beroep verstrekt (onder meer) het departement Mobiliteit en Openbare werken op 2 juni 2016 een ongunstig advies, stellende dat er geen faciliteiten voorzien zijn voor een ontsluiting van het vrachtverkeer naar het hogere wegennet, en de Albert Denystraat te smal is om bijkomende vrachtwagens aan te kunnen. De afdeling Milieuvergunningen van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie en de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie verstrekken een voorwaardelijk gunstig advies.

‡BAHTNEDBD-BDICJEV‡

3.8. De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verleent op 29 september 2016 de gevraagde vergunning.

Het betreft de thans eerste bestreden beslissing.

Wat het zwaar transport betreft dat langsheen de Albert Denystraat gebeurt, bevat deze beslissing volgende overwegingen:

> "Overwegende dat in deze aangepaste MER-ontheffingsnota vermeld staat dat op basis van een reële inschatting het aantal zware transporten zou stijgen van gemiddeld 20 naar 21 per week voor het vervoer van slib, septisch materiaal, chemicaliën en afvalstoffen (dit op basis van gegevens van 2013);
> Overwegende dat de nv Aquafin in huidige vergunningsaanvraag duidelijk stelt dat er geen bijkomende aanvoer van extern zuiveringsslib, zand, septisch materiaal en afvalstoffen afkomstig van pompstations en rioleringen zal voorkomen; dat de vergunningsaanvraag voor deze aspecten alleen de reeds vergunde capaciteiten specificeert; dat het bijkomend transport alleen verband houdt met de capaciteitsuitbreiding van de RWZI van 45.000 IE naar 64.800 IE; dat het bijkomende transport nodig is voor de aanvoer van chemicaliën, afvoer van het ter plaatse geproduceerd slib (in centrifuge) en bijkomend verzamelde afvalstoffen, zijnde roostergoed, afval zandvang, papier, karton, ...; dat bijgevolg het aannemelijk is dat de maximale verkeersgeneratie van zwaar verkeer slechts in geringe mate zal toenemen; dat de dagelijkse vervoersbewegingen met kleinere voertuigen onveranderd blijven;
> Overwegende dat in het aanvraagdossier wordt vermeld dat de aanvoer met vrachtwagens (slib, septisch materiaal, chemicaliën,...) gemiddeld 90 vrachtwagens per maand bedraagt (worst case max. 30 vrachtwagens per dag) en de afvoer met vrachtwagens (slib, zand. roostergoed, ...) gemiddeld 31 vrachtwagens per maand (max. 10/dag) bedraagt; dat de gemeente hieruit concludeert dat er gemiddeld 242 transportbewegingen per maand en maximum ongeveer 80 transportbewegingen per dag in de Albert Denystraat kunnen plaatsvinden;
> Overwegende dat gemiddeld 121 zware transporten per maand, zijnde ca. gemiddeld 27 transporten per week en maximum 40 per dag (in de vergunningsaanvraag), inderdaad hogere getallen blijken dan de reële inschatting van gemiddeld 21 zware transporten per week (in het ontheffingsdossier); dat vastgesteld wordt dat in de vergunning van 2002 er reeds sprake was van 4 vrachtwagens per dag afvoer van slib, 4 vrachtwagens per dag aanvoer van extern slib, en 5 vrachtwagens per dag aanvoer van septisch materiaal; dat dit per dag reeds 13 vrachtwagens betekenden; dat in 2007 de aanvoer van roostergoed, slib en zand bijkomend werd vergund; dat volgens de exploitant alleen de aanvoer van chemicaliën en afvoer van eigen slibproductie en afvalstoffen voor verbranding stijgt;

‡BAHTNEDBD-BDICJEV‡

Overwegende dat op 21 juni 2016 door de nv Aquafin de nodige gegevens werden overgemaakt aan de afdeling Milieuvergunningen aangaande de effectief plaatsgevonden transporten in 2014 (op basis van het afvalstoffenregister); dat de werkelijke gemiddelden uiteraard wel kunnen schommelen van jaar tot jaar; dat in 2014 de volgende transporten werden geregistreerd:

- aanvoer extern slib, septisch materiaal en andere afvalstoffen alsook chemicaliën: 952 transporten/j, 79/maand en 18/week;
- afvoer eigen slib en andere afvalstoffen: 346 transporten/jaar, 29/maand en 7/week;

dat dit in totaal in 2014 neerkwam op 1.298 transporten per jaar, 108 per maand en 25 per week; dat deze cijfers aantonen dat het aantal transporten (gemiddeld 20/week in huidige situatie) in de MER-ontheffing een lichte onderschatting is van de werkelijkheid;

Overwegende dat in de MER-ontheffingsnota werd opgenomen dat het extra transport in de toekomst alleen te wijten zal zijn aan de capaciteitsuitbreiding van de RWZI; dat deze capaciteitsuitbreiding gemiddeld 10 transporten voor chemicaliën per jaar (nu 7 per jaar) met zich zou meebrengen; dat er voor de afvoer van eigen slib een toename wordt verwacht met 33%; dat voor de afvoer van andere afvalstoffen een toename met 44% verwacht wordt; dat dit bijgevolg, op basis van bovenstaande transporten in 2014, zou neerkomen op:

- aanvoer extern slib, septisch materiaal en andere afvalstoffen alsook chemicaliën: 955 transporten/j, 80/maand en 18/week;
- afvoer eigen slib en andere afvalstoffen: 471 transporten/jaar, 39/maand en 9/week;

dat dit in totaal neerkomt op 1.426 transporten per jaar, 119 per maand en 27 per week (gemiddeld 119 transporten per maand is in lijn met de 121 transporten per maand in de aanvraag); dat er volgens deze inschatting op weekbasis 2 transporten bij zouden komen, namelijk gemiddeld 27 transporten in plaats van gemiddeld 25 transporten in de huidige situatie; dat de MER-ontheffingsnota onderdeel uitmaakt van de aanvraag, en deze de basis vormt van de goedgekeurde ontheffing en van de milieuvergunningsaanvraag; dat bijgevolg in deze aanvraag alleen rekening kan gehouden worden met een stijging van het aantal transporten naar gemiddeld 21 per week; dat dit als bijzondere voorwaarde wordt opgelegd;

Overwegende dat de nv Aquafin op 21 juni 2016 aan de adviesverlener van de afdeling Milieuvergunningen aangeeft dat de maximale transporten per dag die in de vergunningsaanvraag werden aangevraagd veel te hoog zijn en hadden moeten aangepast zijn; dat de nv Aquafin aangeeft dat men aanvankelijk van plan was om ook afvalwaters van festivals e.d. te verwerken op de RWZI Beersel, en er zodoende over een beperkte periode een grote aanvoer zou voorkomen (namelijk tijdens de duur van het festival of een ander evenement), maar men hiervan reeds is afgestapt; dat het maximum van 10 transporten afvoer per dag aangehouden blijft en dit voor het geval er storingen zouden zijn in de slibverwerking; dat in dat geval al het eigen slib van de RWZI Beersel in vloeibare vorm zal moeten worden afgevoerd (in plaats van in ontwaterde vorm); dat dit maximum met andere

‡BAHTNEDBD-BDICJEV‡

woorden kadert in geval van calamiteit en bijgevolg tijdelijk van aard zal zijn; dat dit geen transportaantallen zijn voor een normale exploitatie van de RWZI;
Overwegende dat uit voorgaande blijkt dat een maximaal aantal transporten van 40 per dag (zoals vermeld in de aanvraag) niet meer aan de orde is en niet kan toegestaan worden; dat het aangewezen is om een maximum van 27 vrachtwagens per week op te leggen als bijzondere voorwaarde;
Overwegende dat de verkeersafwikkeling gebeurt via afrit 19 (Lot) van de E19, langsheen de Zennestraat en de Albert Denystraat; dat deze laatste een landelijke weg is voor lokaal verkeer, waar ongeveer 30 woningen staan; dat in het tweede deel van deze weg het wegdek in minder goede staat is en de wegenis smaller is; dat de afgelegde weg van de E19 tot de inrichting slechts 2,5 km bedraagt; dat op die manier het centrum van Lot gevrijwaard wordt van zwaar verkeer; dat de exploitant alle nodige maatregelen moet nemen om ervoor te zorgen dat de chauffeurs deze route nemen; dat dit wordt opgelegd als bijzondere voorwaarde;
Overwegende dat de gemeente stelt dat zij ijvert om het vrachtverkeer afkomstig van de RWZI en van de nabijgelegen bedrijvenzone Laekebeek te ontsluiten via een nieuw, noordelijk tracé namelijk via het tankstation langs de E19; dat de gemeente dit op 1 juli 2013 kenbaar heeft gemaakt aan de Vlaamse minister van Mobiliteit; dat hiervoor echter ook een klein deel wegenis moet bijkomen en er over een private weg moet gereden worden; dat deze optie momenteel nog onderzocht wordt en moet onderhandeld worden door de betrokken partijen (waaronder de gemeente); dat bijgevolg momenteel de enige mogelijkheid is om de RWZI het snelst te bereiken via de Albert Denystraat (reeds de toegangsweg sinds de eerste ingebruikname in 2003); dat aangezien dit een gemeenteweg betreft, de gemeente eventueel snelheidsbeperkingen kan opleggen in de straat, waar op dit ogenblik al enkele verkeersremmers aanwezig zijn;
Overwegende dat in de aanvraag duidelijk staat dat het zware transport in functie van de exploitatie van de RWZI gebeurt tussen 7u en 17u30, en niet in het weekend en op zon- en feestdagen; dat dit als bijzondere voorwaarde wordt opgelegd;
Overwegende dat tijdens de bouw (uitbreiding) van de RWZI er tijdelijk extra transport zal zijn van werfverkeer; dat de nv Aquafin aangeeft dat deze transporten eveneens voornamelijk tijdens de werkuren zullen plaatsvinden; dat de werken van tijdelijke aard zijn en worden ingeschat op ongeveer 600 kalenderdagen of een kleine 2 jaar;
Overwegende dat het vrachtverkeer, zowel van de werf als horende bij de exploitatie, zich moet houden aan de geldende snelheidsbeperkingen en het feit dat er langs de A. Denystraat woningen staan (zoals opgenomen als milderende maatregel in de finale MER-ontheffingsnota van juni 2015); dat de nv Aquafin aangeeft zijn transporteurfirma's reeds te hebben aangeschreven om hun chauffeurs te sensibiliseren aangaande de verkeersveiligheid en -snelheid in de A. Denystraat".

‡BAHTNEDBD-BDICJEV‡

Ten opzichte van het deputatiebesluit worden volgende bijkomende bijzondere voorwaarden opgelegd:

> "• 5§2.4: de exploitant neemt alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de verkeersafwikkeling van zwaar vrachtverkeer van en naar de RWZI gebeurt via afrit 19 (Lot) van de E19, langsheen de Zennestraat en de Albert Denystraat;
> • 5§2.5: het zware transport in functie van de exploitatie van de RWZI gebeurt tussen 7u en 17u30, en niet in het weekend en op zon- en feestdagen;
> • 5§2.6: de aan- en afvoer met zwaar transport bedraagt gemiddeld 21 vrachtwagens per week en maximaal 27 vrachtwagens per week".

3.9. Bij arrest nr. RvVb/A/1718/0478 van 23 januari 2018 vernietigt de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) de op 30 maart 2016 verleende stedenbouwkundige vergunning voor de beoogde uitbreiding en renovatie van het waterzuiveringsstation met bijkomende infrastructuur. De verzoekende partij heeft tegen de nieuw verleende vergunning opnieuw een annulatieberoep bij de RvVb ingediend.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. De verwerende en tussenkomende partij werpen op dat de tweede bestreden beslissing niet rechtstreeks aanvechtbaar is.

5. De verzoekende partij repliceert in haar memorie van wederantwoord dat een ontheffingsbeslissing in beginsel een voorbereidende beslissing is die alleen voor vernietiging vatbaar is in zoverre ze het karakter van een voorbeslissing heeft, wat vereist dat ze eigen, dadelijk werkende rechtsgevolgen heeft. Dit is volgens de verzoekende partij het geval aangezien de ontheffingsbeslissing tot de situatie leidt dat er geen project-MER meer moet worden opgesteld en er bijgevolg geen inspraak meer wordt georganiseerd voor belanghebbenden.

‡BAHTNEDBD-BDICJEV‡

Beoordeling

6. De tweede bestreden beslissing is voorbereidend ten aanzien van de eerste bestreden beslissing waarbij de milieuvergunning definitief wordt verleend. Als zodanig is ze normaal niet voor vernietiging vatbaar. Het is nu eenmaal per definitie de zin en de functie van voorbereidende handelingen om niet uit zichzelf de bestaande rechtsorde te wijzigen, maar om zo'n wijziging alleen voor te bereiden.

Dit belet niet dat de verzoekende partij zich, ter ondersteuning van haar beroep tegen de verleende milieuvergunning, beroept op eventuele onregelmatigheden die zouden zijn begaan bij de totstandkoming van de ontheffingsbeslissing, zoals zij doet in het eerste middel. Of deze onregelmatigheden dan ook onwettigheden zijn, en of zij van aard zijn dat de ontheffingsbeslissing samen met de vergunning ten behoeve van de duidelijkheid in het rechtsverkeer moet worden vernietigd, behoort tot het onderzoek van de grond van de zaak.

V. Onderzoek van het beroep

A. Eerste middel, zesde onderdeel

Standpunt van de partijen

7. De verzoekende partij voert in het eerste middel "met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, de schending [aan] van artikel 33 van de Grondwet, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 houdende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen [hierna: motiveringswet], van de artikelen 3 en 4 en bijlage III van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten […], van

‡BAHTNEDBD-BDICJEV‡

de artikelen 4.3.2 en 4.3.3 en bijlage II van het decreet van 5 april 1995 houdende Algemene Bepalingen inzake Milieubeleid (hierna 'DABM') en artikel 2 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectenrapportage […], het redelijkheidsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel, gelijkheidsbeginsel, vertrouwensbeginsel en het beginsel patere legem quam ipse fecisti".

In een zesde onderdeel betoogt de verzoekende partij dat artikel 4.3.3, § 1, eerste lid, DABM bepaalt dat op gemotiveerd verzoek van de initiatiefnemer een welbepaald project kan worden vrijgesteld van een project-MER, terwijl uit de bestreden beslissing blijkt dat de aanvraag tot ontheffing niet in overeenstemming was met de vergunningsaanvraag. Tijdens de procedureaanvraag is er een hele nieuwe wending gekomen omtrent de transporten die zullen worden uitgevoerd als gevolg van de vergunning. Tevens is het opvallend dat tijdens de vergunningsprocedure het aantal transportbewegingen verschillend is naargelang het document dat wordt gebruikt tijdens deze procedure. In de vergunningsaanvraag wordt uitgegaan van "aanvoer: gem. 90 vrachtwagens per maand (max. 30 per dag) - afvoer: gem. 31 vrachtwagens per maand (max. 10 per dag)". In de ontheffingsnota (cijfers 2013) staat (voor aan- en afvoer) als huidige aantal vrachtwagens circa 20 zware transporten per week dat door de werken wordt verhoogd naar gemiddeld 21 vrachtwagens per week. Tijdens de beroepsprocedure komen nieuwe cijfers voor 2014 waaruit blijkt "aanvoer: 18 vrachtwagens per week en afvoer: 7 vrachtwagens per week en over 2014 komt dit op 25 vrachtwagens per week". De tussenkomende partij geeft tijdens de beroepsprocedure aan dat de cijfers van de aanvraag te hoog zijn en de aanvraag moet worden gewijzigd door de nieuwe beleidskeuzes. Uit het voorgaande volgt volgens de verzoekende partij dat de ontheffingsaanvraag niet steunde op de correcte gegevens van het project, zodat de ontheffing bijgevolg onwettig is, aangezien deze geen betrekking heeft op een concreet project met correcte gegevens maar op een ander project met andere gegevens.

‡BAHTNEDBD-BDICJEV‡

8. In de memorie van antwoord wijst de verwerende partij erop dat de kritiek slaat op het aantal vrachtwagenbewegingen dat tijdens de procedure werd aangepast. In de ontheffingsnota specificeerde de tussenkomende partij niet over hoeveel vrachtbewegingen per week het ging. Tijdens het openbaar onderzoek bleek dat de buurtbewoners vooral een toename van het verkeer in de A. Denystraat wilden vermijden. De impact van de uitbreiding op het aantal verkeersbewegingen was dus een cruciaal beoordelingselement. De exploitant vulde om die reden de gegevens aan. De verwerende partij haalt de overwegingen in de eerste bestreden beslissing aan, stellende dat hiermee op dit argument op afdoende wijze is ingegaan. De aanpassingen waarover de verzoekende partij het heeft, situeren zich volgens de verwerende partij voornamelijk in hoofdstukken 4.3 en 4.4 van de ontheffingsnota. Deze komen tegemoet aan de kritiek van de verzoekende partij en zorgen ervoor dat het aantal effectieve vrachtbewegingen precies en zonder overtuigende tegenspraak in kaart worden gebracht. De ontheffingsbeslissing is niet onwettig.

9. De tussenkomende partij verwijst eveneens naar de betreffende overwegingen in de bestreden beslissing om te besluiten dat het beroepsargument aangaande het verschil tussen de gegevens uit het MER-ontheffingsdossier en uit het milieuvergunningsaanvraagdossier wordt behandeld. In het bijzonder verwijst de tussenkomende partij naar de overweging "dat de MER-ontheffingsnota onderdeel uitmaakt van de aanvraag, en deze de basis vormt van de goedgekeurde ontheffing en van de milieuvergunningsaanvraag; dat bijgevolg in deze aanvraag alleen rekening kan gehouden worden met een stijging van het aantal transporten naar gemiddeld 21 per week; dat dit als bijzondere voorwaarde wordt opgelegd". Door deze beoordeling en de opgelegde bijzondere voorwaarde kan volgens de tussenkomende partij niet gesteld worden dat er een discrepantie is tussen hetgeen in de vergunning aangevraagd werd en hetgeen voorafgaand in het kader van de MER-ontheffing werd onderzocht.

10. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat de verzoekende partij niet kan worden begrepen als ze stelt dat ze opnieuw diende

‡BAHTNEDBD-BDICJEV‡

bevraagd te worden nadat bijkomende informatie inzake het aantal vrachtbewegingen werd overgemaakt, aangezien het op haar verzoek was dat deze informatie werd bezorgd en die tegemoet komt aan haar kritiek.

Beoordeling

11. De verzoekende partij voert in dit middelonderdeel kritiek op de omstandigheid dat na opmaak en goedkeuring van de (definitieve) ontheffingsnota, tijdens de bestuurlijke beroepsprocedure, andere cijfers betreffende de transportbewegingen worden gebruikt, en niet, zoals de verwerende en tussenkomende partij het zien, op de omstandigheid dat de hoofdstukken 4.3 en 4.4 van de ontheffingsnota werden aangepast op vraag van de verzoekende partij.

In de eerste bestreden beslissing wordt uitvoerig verwezen naar de cijfers betreffende de transportbewegingen die in de loop van de procedure werden gewijzigd. Zo wordt overwogen dat "in deze aangepaste MER-ontheffingsnota vermeld staat dat […] het aantal zware transporten zou stijgen van gemiddeld 20 naar 21 per week […] (dit op basis van gegevens van 2013)", dat "de nv Aquafin in huidige vergunningsaanvraag duidelijk stelt […] dat het bijkomend transport alleen verband houdt met de capaciteitsuitbreiding van de RWZI van 45.000 IE naar 64.800 IE; dat het bijkomende transport nodig is voor de aanvoer van chemicaliën, afvoer van het ter plaatse geproduceerd slib (in centrifuge) en bijkomend verzamelde afvalstoffen […]; dat bijgevolg het aannemelijk is dat de maximale verkeersgeneratie van zwaar verkeer slechts in geringe mate zal toenemen", "dat in het aanvraagdossier wordt vermeld dat de aanvoer met vrachtwagens […] gemiddeld 90 vrachtwagens per maand bedraagt […] en de afvoer met vrachtwagens […] gemiddeld 31 vrachtwagens per maand […]", "dat gemiddeld 121 zware transporten per maand, zijnde ca. gemiddeld 27 transporten per week […] inderdaad hogere getallen blijken dan de reële inschatting van gemiddeld 21 zware transporten per week (in het ontheffingsdossier)", reden waarom op 21 juni 2016 door de NV Aquafin de nodige gegevens werden overgemaakt aan de afdeling Milieuvergunningen

‡BAHTNEDBD-BDICJEV‡

aangaande de effectief plaatsgevonden transporten in 2014, en “dat deze cijfers aantonen dat het aantal transporten […] in de MER-ontheffing een lichte onderschatting is van de werkelijkheid”, “dat er volgens deze inschatting op weekbasis 2 transporten bij zouden komen, namelijk gemiddeld 27 transporten in plaats van gemiddeld 25 transporten in de huidige situatie”, en “dat de MER-ontheffingsnota onderdeel uitmaakt van de aanvraag, en deze de basis vormt van de goedgekeurde ontheffing en van de milieuvergunningsaanvraag; dat bijgevolg in deze aanvraag alleen rekening kan gehouden worden met een stijging van het aantal transporten naar gemiddeld 21 per week; dat dit als bijzondere voorwaarde wordt opgelegd”. Verwijzend naar het aanvankelijk plan om ook afvalwaters van festivals en dergelijke te verwerken, waarvan men reeds is afgestapt, zodat een maximaal aantal transporten van 40 per dag (zoals vermeld in de aanvraag) niet meer aan de orde is, besluit de bestreden beslissing vervolgens “dat het aangewezen is om een maximum van 27 vrachtwagens per week op te leggen als bijzondere voorwaarde”.

Uit het voorgaande blijkt duidelijk dat de gegevens wat de transportbewegingen betreft, op grond waarvan de ontheffingsbeslissing is genomen, nadien essentieel zijn gewijzigd, vooreerst in de vergunningsaanvraag en nadien in de loop van de beroepsprocedure, zodat de toetsing wat de aanzienlijke effecten op het milieu betreft, op het ogenblik van de eerst bestreden beslissing niet correct kon worden uitgevoerd.

De vergunningverlenende overheid gaat voorbij aan de hele opzet van de milieueffectrapportage door, geplaatst voor deze verschillende aantallen, dan maar de aanvraag te wijzigen door het opleggen van bijzondere voorwaarden om deze in overeenstemming te brengen met de ontheffingsnota. Het belang van de verzoekende partij bij het middel kan niet worden ontnomen omdat de vergunde aantallen gebaseerd zouden zijn op de cijfers vermeld in de ontheffingsbeslissing. De vraag rijst immers of de aangevraagde activiteiten wel kunnen worden uitgevoerd met een opgelegde voorwaarde van gemiddeld 21 (zware) transporten per week, als uit de cijfers van 2014 blijkt dat de reële

‡BAHTNEDBD-BDICJEV‡

transporten 27 per week bedragen, en uit de tweede bestreden beslissing zelf blijkt dat het bijkomend transport nodig is en verband houdt met de capaciteitsuitbreiding van de RWZI van 45.000 IE naar 64.800 IE.

Deze onregelmatigheid maakt de ontheffingsbeslissing en de daarop gegronde milieuvergunning onwettig.

12. Het middel is gegrond.

B. Derde middel

Standpunt van de partijen

13. In een derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 17 en 20 van het decreet van 28 juli 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna: milieuvergunningsdecreet), de artikelen 17, 29, 30, 30*bis* 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 2 en 3 van de motiveringswet, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

In een eerste onderdeel betoogt de verzoekende partij dat er een kennelijk onredelijke en ontoereikende beoordeling is gebeurd van de goede ruimtelijke ordening. Het verkeer wordt gestuurd via een weg die niet geschikt is voor zwaar vrachtverkeer terwijl dergelijk verkeer over een geschikte weg dient te worden gestuurd. De verzoekende partij heeft een beroepsargument geput uit de problematische verkeerssituatie die volgt indien de verkeersafwikkeling van zwaar vrachtverkeer van en naar de RWZI gebeurt via afrit 19 van de E19 langsheen de Zennestraat en de Albert Denystraat, en heeft dit op verschillende tijdstippen duidelijk gemaakt tijdens de vergunningsprocedure, onder meer in haar advies verleend in eerste aanleg. Uit de eerste bestreden beslissing blijkt dat de enige reden waarom de vrachtwagens niet via het centrum van Lot worden gestuurd erin

‡BAHTNEDBD-BDICJEV‡

bestaat dit centrum niet te overbelasten. Niettemin blijkt uit de overwegingen dat de weg naar de RWZI ongeschikt is voor dergelijk vervoer. De enkele reden waarom deze weg wordt opgelegd is omdat deze leidt tot een kortere rijafstand naar de RWZI vanaf de E19. Het is volgens de verzoekende partij kennelijk onredelijk om het zwaar vrachtvervoer te laten plaatsvinden via de ongeschikte weg. Bovendien kan moeilijk worden gesteld dat de aangevraagde inrichting verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. Er is immers een fundamenteel probleem met de goede toegankelijkheid van het vrachtverkeer tot de site, waardoor de verwerende partij op zijn minst heeft nagelaten een correcte en volledige toetsing uit te voeren aan de goede ruimtelijke ordening.

14. In haar memorie van antwoord merkt de verwerende partij op dat het bestuur over een discretionaire bevoegdheid beschikt bij de beoordeling van de verenigbaarheid van een project met de goede ruimtelijke ordening, zodat de Raad van State slechts over een marginaal toetsingsrecht beschikt. De manier waarop het bestuur milieuvergunningen dient te motiveren en welke inhoudelijke elementen precies aan bod moeten komen, wordt geregeld in artikel 17 van het milieuvergunningsdecreet en artikel 30, § 1, van Vlarem I. Daarnaast kan zij nog met andere aspecten rekening houden. *In casu* wordt verwezen naar de verschillende adviezen die werden uitgebracht. In de eerste plaats wordt verwezen naar het advies van Ruimte Vlaanderen van 17 juni 2016. Opmerkelijk is volgens de verwerende partij dat de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening door de gemeente bij de afgifte van de stedenbouwkundige vergunning blijkbaar positief werd bevonden. Gelet op de inhoud van het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, stelt de verwerende partij dat zij geen kennelijk onredelijk gebruik heeft gemaakt van haar beleidsvrijheid, zodat deze beginselen bijgevolg niet geschonden zijn.

15. De tussenkomende partij stelt eveneens dat de verwerende partij over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikt omtrent de vergunbaarheid van de gewenste exploitatie. Dat de verwerende partij een autonome beoordeling gemaakt heeft van het aspect van de toegankelijkheid van

de site kan volgens haar op zich niet betwist worden. Het volstaat niet dat de verzoekende partij hieromtrent een andere mening is toegedaan om tot de onwettigheid van de beslissing te besluiten. Dit geldt des te meer nu de verzoekende partij nalaat om te bewijzen dat de bestaande toegang naar de installatie via de A. Denystraat problematisch zou zijn, laat staan zou worden. Terecht heeft de verwerende partij rekening gehouden met het feit dat huidig dossier betrekking heeft op de vraag tot uitbreiding van een bestaande installatie: de RWZI is reeds operationeel sinds 2003 en geldig tot 2022, en wordt sindsdien langs de A. Denystraat bereikt bij gebrek aan alternatief. De voorwaarde die de verzoekende partij in haar gunstig advies had voorgesteld, met name dat het zwaar verkeer georganiseerd moet worden via een nieuwe verbinding naar de E 19 toe, bleek bij nader onderzoek immers niet uitvoerbaar bij gebrek aan toegankelijke nieuwe verbinding. Ook stelde de verwerende partij vast dat de toename van het zware vrachtverkeer ten opzichte van de vergunde situatie beperkt is, en in ieder geval beperkt wordt door de opgelegde bijzondere voorwaarde, hetgeen uiteraard ook de bezwaren omtrent het creëren van een onleefbare en verkeersonveilige situatie voor de bewoners van de A. Denystraat sterk nuanceert. Bijkomend werd door de verwerende partij voorwaarden opgelegd om het zwaar transport - waarvan de hoeveelheid al beperkt wordt - enkel tussen 7 uur en 17.30 uur te laten plaatsvinden en niet in het weekend en op zon- en feestdagen, en om alle nodige maatregelen te treffen zodat het zwaar vrachtverkeer van en naar de RWZI gebeurt via de afrit 19 van de E19, langs de Zennestraat en de Albert Denystraat. De opgelegde voorwaarden garanderen dat de gevreesde hinder ingevolge aan- en afvoer via vrachtwagens binnen de perken van het aanvaardbare blijft, rekening houdend met de concrete context en de historiek van het dossier. In geen geval heeft de verwerende partij hierdoor onwettig beslist.

16. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat een lezing van de eerste bestreden beslissing volstaat om in te zien dat de mobiliteitsproblematiek wel degelijk werd onderzocht en besproken. De verwerende partij analyseerde de beschikbare gegevens, hield rekening met de adviezen en met de feitelijke toestand ter plaatse. Het advies van de verzoekende

partij was niet zo expliciet ongunstig zoals ze heden beweert. Ook voorgaande adviezen waren eerder genuanceerd te noemen. Voorts stelt de verwerende partij dat de verzoekende partij zelf instaat voor het beheer van de bewuste weg, en zij dus zelf de uitrusting ervan in de hand heeft. Zoals uit de ontheffingsaanvraag en de bestreden beslissing blijkt zal de impact van de vergunning op de mobiliteit zeer beperkt zijn.

Beoordeling

17. Bij de beoordeling van een milieuvergunningsaanvraag beperkt het onderzoek naar de stedenbouwkundige verenigbaarheid van de inrichting zich niet enkel tot een toetsing aan de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan, maar dient de vergunningverlenende overheid ook aandacht te hebben voor de verenigbaarheid met de omgeving en de goede plaatselijke ruimtelijke ordening. De beslissing over de milieuvergunningsaanvraag dient in een eigen redengeving aan te geven waarom de inrichting verenigbaar wordt geacht met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening, waarbij in de eerste plaats rekening moet worden gehouden met de ordening in de onmiddellijke omgeving.

Bij de beoordeling van een milieuvergunningsaanvraag is de vergunningverlenende overheid er eveneens toe gehouden om, rekening houdend met alle concrete gegevens van de zaak en de erbij betrokken uiteenlopende belangen, de hinder en de risico's voor de mens en het leefmilieu te onderzoeken en, op grond van de precieze bevindingen van dat onderzoek, de passende eindconclusies te trekken. Artikel 30*bis*, § 1, eerste lid, van Vlarem I, in de op het geding toepasselijke versie, bepaalt dat een vergunning kan worden verleend wanneer deze voorwaarden bevat welke garanderen dat de inrichting voldoet aan de eisen die door dit reglement en titel II van Vlarem zijn gesteld en dat de vergunning wordt geweigerd wanneer dat niet het geval is.

Overeenkomstig de vereisten van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet moet de gegeven motivering afdoende zijn. Afdoende betekent dat

de motieven pertinent moeten zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moeten hebben, en tevens dat ze draagkrachtig zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen volstaan om de genomen beslissing in rechte te verantwoorden.

18. Blijkens het besluitvormingsproces dat tot de eerste bestreden beslissing heeft geleid, is sprake van de ongeschiktheid van de Albert Denystraat, zijnde een lokale weg type III, als weg voor zwaar vrachtverkeer.

Het advies verleend in eerste aanleg door de verzoekende partij was gunstig op voorwaarde dat "het zware verkeer afkomstig van de RWZI georganiseerd wordt via een nieuwe verbindingsroute naar de E19 zodat de Albert Denystraat en de nabijgelegen woonkernen gevrijwaard wordt van zwaar vrachtverkeer [...]". Wat de bestaande toegangsweg via de A. Denystraat betreft, is dit advies bijgevolg ondubbelzinnig negatief. In het advies van het departement Mobiliteit en Openbare werken van 2 juni 2016 (in beroep) wordt uitdrukkelijk gesteld dat "er geen faciliteiten voorzien [zijn] voor een ontsluiting [van het] vrachtverkeer naar het hogere wegennet", en dat "[de] weginrichting van de Albert Denystraat te smal [is] om bijkomende vrachtwagens aan te kunnen". De verwerende partij stelt in de eerste bestreden beslissing zelf vast dat de weg een landelijke weg is voor lokaal verkeer, dat (in het tweede deel van deze weg) het wegdek in minder goede staat is en de wegenis smaller is.

Desondanks verleent de verwerende partij de gevraagde vergunning waarbij zij als bijzondere voorwaarde oplegt dat de exploitant alle nodige maatregelen dient te nemen om ervoor te zorgen dat de verkeersafwikkeling van zwaar vrachtverkeer van en naar de RWZI gebeurt via afrit 19 (Lot) van de E19, langsheen de Zennestraat en de Albert Denystraat. Deze route moet worden gebruikt, luidens de overwegingen in de eerste bestreden beslissing, om "op die manier het centrum van Lot [te vrijwaren] van zwaar verkeer".

‡BAHTNEDBD-BDICJEV‡

De minister gaat in de eerste bestreden beslissing nergens in op voornoemde elementen die in de procedure (in eerste aanleg en in beroep) aan bod zijn gekomen en die duidelijk betrekking hebben op de verenigbaarheid van de aanvraag met de eisen van de goede plaatselijke ruimtelijke ordening. De eerste bestreden beslissing motiveert niet waarom de exploitatie van de vergunde rioolwaterzuiveringsinstallatie de ruimtelijke draagkracht van de onmiddellijke omgeving, in het bijzonder de Albert Denystraat en de woningen daarlangs gelegen, niet zal overschrijden.

19. Wat betreft het onderzoek naar het milieuhygiënische luik van de ingediende aanvraag, wordt vastgesteld dat de omstandigheid dat deze route thans reeds wordt gebruikt en de enige mogelijkheid is om de RWZI te bereiken bij gebrek aan alternatief, niet volstaat als motief om te besluiten dat de hinder tot een aanvaardbaar niveau wordt beperkt. De bijzondere vergunningsvoorwaarde dat het zware transport gebeurt tussen 7 uur en 17.30 uur en niet in het weekend en op zon- en feestdagen, verandert uiteraard niets aan de hinder overdag tijdens de weekdagen. Zoals is gebleken uit de beoordeling van het zesde onderdeel van het eerste middel, houdt de bijzondere vergunningsvoorwaarde dat de aan- en afvoer met zwaar transport gemiddeld 21 vrachtwagens per week bedraagt en maximaal 27 vrachtwagens per week, niet de door artikel 30*bis*, § 1, eerste lid, van Vlarem I vereiste garanties in.

20. De verwerende partij heeft geen afdoende beoordeling gemaakt van de goede ruimtelijke ordening. Evenmin maakt zij aannemelijk dat de verkeershinder veroorzaakt door de gevraagde exploitatie “tot een aanvaardbaar niveau [kan] worden beperkt”.

21. Het derde middel is gegrond.

‡BAHTNEDBD-BDICJEV‡

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 29 september 2016 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 17 maart 2016, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de NV Aquafin voor het verder exploiteren en veranderen van een rioolwaterzuiveringsinstallatie, gelegen aan de Albert Denystraat 161 te Beersel, gedeeltelijk gegrond worden verklaard en de beroepen beslissing deels wordt gewijzigd, en de beslissing van de dienst-MER van 10 juni 2015 die aan de NV Aquafin een ontheffing verleent voor het opstellen van een project-MER voor een uitbreiding van de RWZI in Beersel.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde beslissingen.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partij.

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

‡BAHTNEDBD-BDICJEV‡

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien juli tweeduizend negentien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Elisabeth Impens	**Eric Brewaeys**

‡BAHTNEDBD-BDICJEV‡