

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 260.604 van 12 september 2024
in de zaak A. 234.709/VII-41.215**

In zake : de BV ZANDGROEVEN ROELANTS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Gregory Verhelst
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Bouwmeestersstraat 11
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Staelens en Bram Van den Berghe
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen :

1. P.S.
2. R.B.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Guy Schiepers
kantoor houdend te 3700 Tongeren
Henisstraat 15
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 1 oktober 2021, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2021-1290 van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen van 19 augustus 2021 in de zaak 2021-RvVb-0005-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 27 december 2021.

De verwerende partij heeft een ‘memorie van tussenkomst’ ingediend. De tussenkomende partijen hebben elk een ‘memorie van antwoord’ ingediend. De verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft op 29 oktober 2023 een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State’.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 juni 2024.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gregory Verhelst, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Caroline Cleynen, die *loco* advocaten Bart Staelens en Bram Van den Berghe verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Ruben Moonen, die *loco* advocaat Guy Schiepers verschijnt voor de tussenkomende partijen, 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 (hierna: RvS-wet).

III. Regelmatigheid van de rechtspleging

3. De brieven die de beschikking waarbij het cassatieberoep toelaatbaar werd verklaard, ter kennis brachten van de partijen, hebben bij vergissing de tussenkomende partijen beschouwd als verwerende partijen, en de verwerende partij beschouwd als partij die erbij belang heeft om tussen te komen.

De verwerende partij heeft hierna een verzoek tot tussenkomst ingediend. Zij werd toegestaan om in het debat tussen te komen, en heeft een memorie ingediend. De tussenkomende partijen hebben elk een memorie van antwoord ingediend.

Met de kennisgeving van het auditorsverslag waarin de voormelde verwisseling werd opgemerkt, heeft de griffie de tussenkomende partijen uitgenodigd om alsnog het recht te betalen waartoe het verzoek tot tussenkomst aanleiding geeft op grond van artikel 70, § 2, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’. Dit recht werd inmiddels betaald. De tussenkomende partijen worden toegelaten tot het debat.

De verwisseling van de partijen heeft geen invloed gehad op de mogelijkheden van partijen om hun standpunten uiteen te zetten. De ‘memories van antwoord’ van de tussenkomende partijen worden beschouwd als de memories van de tussenkomende partijen, en de ‘memorie van tussenkomst’ van de verwerende partij wordt beschouwd als de memorie van antwoord.

IV. Feiten

4.1. De verzoekende partij exploiteert een zandgroeve, een breek- en zeefinstallatie, een tussentijdse opslagplaats voor uitgegraven bodem, en een mengcentrale, en beschikt daarvoor over een milieuvergunning die op 3 mei 2012 werd verleend. Volgens een bijzondere milieuvoorwaarde van die vergunning worden de activiteiten van de verzoekende partij verboden op werkdagen tussen 18 uur en 6 uur, alsmede op zaterdagen, zon- en feestdagen.

4.2. Op 18 augustus 2017 vraagt de verzoekende partij een omgevingsvergunning voor de bijstelling van de bijzondere milieuvoorwaarden zodat activiteiten niet langer worden verboden op zaterdagen, en kunnen aanvangen om 5 uur. Ook vraagt zij de bijstelling van algemene en sectorale milieuvoorwaarden zodat de aanvoer van afvalstoffen en uitgegraven bodem kan plaatsvinden van 6 uur tot 18 uur in plaats van 7 uur tot 19 uur.

4.3. De deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant weigert de gevraagde omgevingsvergunning. Het bestuurlijk beroep van de verzoekende partij wordt door de verwerende partij op 13 juli 2018 deels gegrond verklaard, en aan de verzoekende partij wordt een voorwaardelijke vergunning verleend waarbij het verzoek tot bijstelling van de milieuvoorwaarden slechts deels wordt ingewilligd.

4.4. Na een beroep van omwonenden, waaronder de tussenkomenende partijen, vernietigt de Raad voor Vergunningsbetwistingen bij arrest van 3 maart 2020 de beslissing van de verwerende partij van 13 juli 2018.

4.5. Op 17 juli 2020 besluit de verwerende partij om het bestuurlijk beroep niet in te willigen, en de omgevingsvergunning te weigeren.

4.6. Het bestreden arrest verwerpt het beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van 17 juli 2020.

V. Onderzoek van de cassatiemiddelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5. De verzoekende partij voert de schending aan van de bewijskracht van het advies van de gewestelijke omgevingsvergunningscommissie (hierna: GOVC) van 10 juli 2020, de artikelen 45 en 48 van het besluit van de Vlaamse regering van 27 november 2015 ‘tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning’ (hierna: OVB), het zorgvuldigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur, en artikel 10 van Richtlijn 2006/123/EG van 12 december 2006 van het Europees Parlement en de Raad ‘betreffende diensten op de interne markt’ (hierna: “Dienstenrichtlijn”).

6. In het eerste onderdeel van het middel zet de verzoekende partij uiteen dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen de bewijskracht miskent van het advies van de GOVC

“door te oordelen dat de verwerende partij haar afwijkend standpunt met betrekking tot de transporten op zaterdag tussen 7u en 13u afdoende zou motiveren ‘door te wijzen op de mogelijke geluidseffecten en de verkeersveiligheid, zijnde aspecten die niet aan bod kwamen in het advies’.”

Met die beoordeling zou de Raad voor Vergunningsbetwistingen volgens de verzoekende partij hebben gesteld dat het advies van de GOVC geen overwegingen bevat in verband met de geluidseffecten van de transporten en de effecten inzake verkeersveiligheid.

Volgens de verzoekende partij worden in het advies van de GOVC wel degelijk uitgebreid passages gewijd aan het aspect ‘geluid en mobiliteit’. Zij wijst in het bijzonder op volgende passage:

“De exploitant vraagt in zijn verzoek eveneens een wijziging van de reeds opgelegde bijzondere voorwaarde met betrekking tot het verbod op

exploitatie op zaterdag. Tijdens de hoorzitting van de GOVC van 9 juni 2020 geeft de exploitant aan akkoord te kunnen gaan met openingsuren van 7u tot 13u op zaterdag in tegenstelling tot het oorspronkelijk verzoek van 5u tot 18u. Voor openingsuren van 7u tot 13u op zaterdag is geen bijstelling van sectorale voorwaarden nodig. Deze uren zijn reeds vergund van maandag tot vrijdag. Er kan voldaan worden aan de geldende geluidsnormen. Met betrekking tot de impact op natuurwaarden heeft dit geen invloed aangezien voldaan wordt aan de geldende normen en de geluidsimpact onder 45 dB(A) blijft zodat er geen verstoring ter hoogte van het habitatrictlijngebied verwacht wordt. Bijgevolg kan deze bijstelling van de reeds opgelegde bijzondere voorwaarde wel worden aanvaard op basis van de gegevens in het dossier én rekening houdende met de vernietigingsgronden van de RvVB.”

Ook wijst de verzoekende partij op de specifieke voorwaarden inzake geluid en mobiliteit die in het advies van de GOVC worden voorgesteld.

De verzoekende partij laat in het eerste onderdeel van het middel ook gelden dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen zou nalaten te onderzoeken op welke wijze de verwerende partij is omgegaan met het advies van de GOVC, nu hij ten onrechte aanneemt dat de geluidseffecten en de verkeersveiligheid ingevolge de uitbating op zaterdag tussen 7.00 uur en 13.00 uur niet aan bod komen in dat advies. Hierdoor zou het bestreden arrest de artikelen 45 en 48 OVB schenden.

7. In het tweede onderdeel van het middel bekritiseert de verzoekende partij de overweging van het bestreden arrest dat het aan de verzoekende partij zou zijn om het bewijs te leveren dat haar inrichting in geval van uitbating op zaterdagvoormiddag niet aan de basis ligt van verkeersonveilige situaties en geen overlast veroorzaakt. Op de verzoekende partij zou aldus op grond van vage en niet geverifieerde beweringen de bewijslast worden gelegd om aan te tonen dat haar inrichting geen onaanvaardbare hinder veroorzaakt. Met deze omkering van de bewijslast zou het bestreden arrest volgens de verzoekende partij aannemen dat het de vergunningverlenende overheid zou vrijstaan om geloof te hechten aan vage verdachtmakingen, zelfs ingaande tegen de gespecialiseerde adviezen van haar eigen diensten, wat strijdig zou zijn met het zorgvuldigheidsbeginsel. Dit zou des te belangrijker zijn nu een vergunningsstelsel

de vrijheid van ondernemen beperkt en terdege rekening moet worden gehouden met de bepalingen van de Dienstenrichtlijn.

Beoordeling

8. Het eerste middel gaat terug op de beoordeling door de Raad voor Vergunningsbetwistingen van het eerste onderdeel van het eerste middel dat de verzoekende partij had opgeworpen tegen de beslissing tot weigering van de omgevingsvergunning. In dat middelonderdeel werd opgekomen tegen de weigering om de bijzondere milieuvoorwaarden bij te stellen zodat activiteiten niet langer zouden worden verboden op zaterdagen. Het bestreden arrest verwerpt dat middelonderdeel op grond van volgende motieven:

“3.

In de bestreden beslissing wordt de vraag om het verbod op exploitatie op zaterdagen op te heffen als volgt beoordeeld:

‘...’

De exploitant vraagt in zijn verzoek eveneens een wijziging van de reeds opgelegd[e] bijzondere voorwaarde met betrekking tot het verbod op exploitatie op zaterdag. Tijdens de hoorzitting van de GOVC van 9 juni 2020 stelt de exploitant ten onrechte dat geen bezwaren zouden geuit zijn tegen een uitbreiding van de activiteiten op zaterdag. De exploitant geeft aan akkoord te kunnen gaan met openingsuren van 7u tot 13u op zaterdag in tegenstelling tot het oorspronkelijk verzoek van 5u tot 18u. Voor openingsuren van 7u tot 13u op zaterdag is geen bijstelling van sectorale voorwaarden nodig. Deze uren zijn reeds vergund van maandag tot vrijdag. In de bezwaren wordt evenwel wél gewezen op de onveilige situatie ingevolge het zwaar vrachtverkeer op de lokale wegen. Er valt niet in te zien dat deze onveilige situatie niet zou bestaan gedurende het weekend. Bovendien zijn deze transporten niet meegenomen in de geluidstudie en [i]n de bezwaren wordt ook expliciet gewezen op bijkomende hinder en onveilige situaties indien de activiteiten ook op zaterdag zouden plaatsvinden. Aangezien de verkeersveiligheid van de zwakke weggebruikers (fietzers, wandelaars en ruiters) in het gedrang wordt gebracht, is het niet aangewezen om deze bijstelling van de reeds opgelegde bijzondere voorwaarde te aanvaarden omdat de zaterdaggrust moet gevrijwaard blijven.

...

De Gewestelijke Omgevings[vergunnings]commissie stelt in haar advies van 9 juni 2020 voor om het verzoek deels in te willigen. Aangezien echter in de geluidstudie de transporten niet zijn meegenomen en bovendien op zaterdag de verkeersveiligheid van de

zwakke weggebruikers (fietzers, wandelaars en ruiters) in het gedrang wordt gebracht, is het niet aangewezen om werken op zaterdag toe te staan. De zaterdagrust moet worden gevrijwaard.

...

4.

In het eerste onderdeel van het middel stelt de verzoekende partij dat de verkeershinder en geluidsoverlast die door de verwerende partij worden aangehaald om activiteiten op zaterdag te weigeren niet zijn aangetoond [...].

[...]

In [de] bezwaren [die gedurende het openbaar onderzoek werden geuit] wordt er meermaals gewag gemaakt van verkeersonveilige situaties die zouden ontstaan doordat zwaar vrachtverkeer passeert op wegen die hiertoe helemaal niet aangepast zijn en waardoor zwakke weggebruikers in gevaar worden gebracht. Waar de verzoekende partij stelt dat de verwerende partij deze bezwaren klakkeloos overneemt en zonder verder onderzoek voor waar aanneemt, merkt de Raad op dat de verzoekende partij nalaat om aan te tonen dat de beoordeling door de deputatie kennelijk onjuist of onredelijk zou zijn. De verzoekende partij maakt immers niet aan de hand van precieze en concrete gegevens aannemelijk dat er geen sprake is van verkeersonveilige situaties en dat de bezwaren van de omwonenden om die reden niet ernstig te nemen zouden zijn. De verwerende partij sluit zich op dit punt overigens aan bij het standpunt van het college van burgemeester en schepenen dat op grond van de resultaten van het openbaar onderzoek een ongunstig advies verleende.

De verwerende partij wijkt met de beoordeling in de bestreden beslissing wel af van het advies van de gewestelijke omgevingsvergunningscommissie, die adviseerde om de aanvraag gedeeltelijk in te willigen en wel exploitatie toe te staan op zaterdag tussen 7u en 13u. De verwerende partij motiveert deze afwijking evenwel afdoende door te wijzen op de mogelijke geluidseffecten en de verkeersveiligheid, zijnde aspecten die niet aan bod kwamen in het advies. De verzoekende partij slaagt er dan ook niet in om aan te tonen dat de verwerende partij op kennelijk onjuiste, onredelijke, of niet afdoende gemotiveerde wijze zou zijn afgeweken van [...] de verleende adviezen.

Het eerste onderdeel van het middel wordt verworpen.”

9. Met de door de verzoekende partij in het eerste onderdeel van het middel geviseerde overweging

“De verwerende partij motiveert deze afwijking evenwel afdoende door te wijzen op de mogelijke geluidseffecten en de verkeersveiligheid, zijnde aspecten die niet aan bod kwamen in het advies.”

doet de Raad voor Vergunningsbetwistingen geen uitspraak over de inhoud van het advies van de GOVC, doch enkel over de motieven van het besluit van de verwerende partij, waarvan het bestreden arrest zegt dat zij afdoende zijn om de

afwijking van het advies te verantwoorden doordat zij wijzen op aspecten die - volgens de motieven van het besluit van de verwerende partij - niet aan bod kwamen in het advies.

Het eerste onderdeel van het middel mist dan ook feitelijke grondslag.

10. De in het tweede onderdeel van het middel geviseerde overwegingen van het bestreden arrest kaderen in de beoordeling van de kritiek van de verzoekende partij dat de verwerende partij de beweringen van de omwonenden inzake verkeershinder en geluidsoverlast zonder meer is bijgetreden.

Het komt de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet toe om in de plaats van de verwerende partij te onderzoeken of de bezwaren van omwonenden over geluidsoverlast en verkeershinder terecht zijn. In het kader van zijn wettigheidstoezicht kan de Raad slechts nagaan of de verwerende partij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen.

Met de overweging dat de verzoekende partij maar kan slagen in haar kritiek door aannemelijk te maken dat er geen sprake is van verkeersonveilige situaties en dat de bezwaren van de omwonenden om die reden niet ernstig te nemen zouden zijn, heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen de bewijslast betreffende de feitelijke gegevens die ter beoordeling waren van de verwerende partij niet bij de verzoekende partij gelegd, doch slechts geoordeeld dat het de verzoekende partij, die de wettigheid betwist van het besluit van de verwerende partij, toekomt om aan te tonen dat de verwerende partij niet is uitgegaan van juiste feitelijke gegevens.

Het tweede onderdeel van het middel kan niet worden aangenomen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

11. In het tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van de bewijskracht van de milieuvergunning die de deputatie haar op 3 mei 2012 heeft verleend, en van artikel 5.4.6 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM):

“Doordat, in het bestreden arrest wordt geoordeeld dat de aanvoer van afvalstoffen en bodem volgens deze vergunning slechts vergund was op weekdays tussen 7 uur en 19 uur (overeenkomstig de sectorale voorwaarden), en enkel de exploitatie op de site zelf vergund zou zijn tussen 6 uur en 18 uur (overeenkomstig de bijzondere milieuvoorwaarde opgenomen in de milieuvergunning van 3 mei 2012):

‘In dit onderdeel van het middel houdt de verzoekende partij voor dat de gevraagde afwijking van de toegelaten uren om aanvoer van afvalstoffen en bodem in feite geen bijstelling zou vormen van de sectorale voorwaarde maar slechts een verduidelijking van de bijzondere voorwaarde. De verzoekende partij stelt in haar verzoekschrift immers dat de gehele exploitatie (met inbegrip van de aanvoertransporten) toegelaten zou zijn op weekdays van 6 uur.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat er in het deputatiebesluit van 3 mei 2012 [...]:

- 1) een bijzondere milieuvoorwaarde werd opgelegd voor ‘de activiteiten op de inrichting’, die verboden worden ‘op weekdays tussen 18 uur en 6 uur alsmede op zaterdagen, zon- en feestdagen’.
- 2) er voor de aanvoer van afvalstoffen en uitgegraven bodem wordt verwezen naar de sectorale voorwaarden vervat in artikel 5.2.1.2, §3 en 5.61.2, §3 VLAREM II, waarin bepaald wordt dat deze activiteiten, tenzij anders bepaald in de omgevingsvergunning voor de exploitatie, niet voor 7 uur en na 19 uur mogen plaatsvinden. Het besluit vermeldt verder ook duidelijk dat ‘de aanvoer van aanvullingsstoffen gebeurt van maandag tot vrijdag 7 uur tot 19 uur’.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij voorhoudt is de aanvoer van afvalstoffen en bodem dus slechts vergund op weekdays tussen 7 uur en 19 uur (overeenkomstig de sectorale voorwaarde), in tegenstelling [tot] de exploitatie op de site zelf, die vergund is tussen 6 uur en 18 uur (overeenkomstig de bijzondere milieuvoorwaarde). Nu de verzoekende partij vraagt om de aanvoertransporten toe te laten tussen 6 uur en 18 uur, vraagt ze dus wat deze transporten betreft geen bevestiging van een reeds opgelegde bijzondere milieuvoorwaarde maar wel degelijk een afwijking van de geldende sectorale voorwaarde.

Het voorgaande stemt ook overeen met het door de verzoekende partij ingediende addendum Q2 bij de aanvraag getiteld 'Bijstelling van de bijzondere milieuvoorwaarden in afwijking van de algemene en sectorale milieuvoorwaarden van titel II van het VLAREM'. In dit formulier stelt de verzoekende partij dat ze 'om duidelijkheid te scheppen' wenst af te wijken van de sectorale voorwaarden vervat in artikel 5.2.1.1, §3 en 5.61.2, §3 VLAREM II en als aanvulling van de bijzondere voorwaarden vraagt op te leggen dat de aanvoer van afvalstoffen en uitgegraven bodem niet voor 6 uur en na 18 uur mag plaatsvinden.'

Terwijl, artikel 4, §2, 1 van de basisvergunning van 3 mei 2012 het volgende bepaalt onder de rubriek 'bijzondere vergunningsvoorwaarden':

'1. De activiteiten op de inrichting zijn verboden op werkdagen tussen 18 uur en 6 uur alsmede op zaterdagen, zon- en feestdagen. [...]

Dat het hier een bijzondere vergunningsvoorwaarde betreft, die dus voorrang heeft op de algemene en sectorale milieuvoorwaarden opgenomen in VlareM II; dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen in het bestreden arrest stelt dat 'voor de aanvoer van afvalstoffen en uitgegraven bodem wordt verwezen naar de sectorale voorwaarden vervat in artikel 5.2.1.2, §3 en 5.61.2, §3 VLAREM II', maar blijkbaar wordt hiermee gedoeld op de tabel met milieuvoorwaarden die in art. 4, §1 van het vergunningsbesluit opgenomen is; dat in die tabel geenszins specifiek naar voormelde bepalingen wordt verwezen, maar slechts in de algemene zin naar de voorwaarden die op de aangevraagde rubrieken van toepassing zijn; dat de betreffende bepalingen geenszins uitdrukkelijk worden aangevraagd;

Dat het arrest verder ook een foute motivering lijkt te bevatten in zoverre gesteld wordt dat in voormeld vergunningsbesluit van 3 mei 2012 te lezen zou staan dat 'de aanvoer van aanvullingsstoffen gebeurt van maandag tot vrijdag 7 uur tot 19 uur'; dat verzoekster het vergunningsbesluit heeft doorgenomen, maar deze zinssnede niet heeft teruggevonden; dat wel op p. 10 bovenaan te lezen staat: 'De aanvoer van de aanvullingsgronden gebeurt van maandag tot en met vrijdag 7 uur tot 19 uur'; dat de gevraagde aanpassing van de bijzondere milieuvoorwaarde evenwel niet enkel betrekking heeft op de aanvoer van aanvullingsgronden, maar op de aanvoer van afvalstoffen en uitgegraven bodem;

Dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen aldus de bewijskracht van de basisvergunning van 3 mei 2012, verleend door de deputatie Vlaams-Brabant, en daarin opgenomen 'bijzondere vergunningsvoorwaarden' miskent;

Dat er geen reden is om aan te nemen dat het exploitatie-uur bepaald in dit vergunningsbesluit geen betrekking zou hebben op de transporten van en naar de inrichting;

Dat niet aangenomen kan worden dat een loutere verwijzing naar de algemene en sectorale milieuvoorwaarden voorgaat op een uitdrukkelijke bijzondere vergunningsvoorwaarde; dat de bijzondere milieuvoorwaarden immers de algemene en sectorale milieuvoorwaarden aanvullen of bijkomende eisen stellen, en dat de bijzondere milieuvoorwaarden tevens van die algemene en sectorale milieuvoorwaarden mogen afwijken in minder strenge zin wanneer daartoe technische redenen voorliggen (artikel 5.4.6

DABM); dat de rechtszekerheid vereist dat een vergunninghouder ervan mag uitgaan dat hij zijn inrichting mag uitbaten in overeenstemming met de bijzondere milieuvorwaarden die uitdrukkelijk in zijn vergunning werden opgenomen, zonder dat die bijzondere milieuvorwaarden kunnen tegengesproken worden door een vage en algemene verwijzing naar de algemene en sectorale milieuvorwaarden;

Dat het bestreden arrest alleszins gebrekkig gemotiveerd is in zoverre gesteld wordt dat de loutere overwegingen van de basisvergunning van 3 mei 2012 zouden kunnen ingaan tegen het ‘beschikkend gedeelte’ van dit besluit; dat de bijzondere milieuvorwaarden duidelijk en niet voor interpretatie vatbaar zijn, en de uitbating van de inrichting zonder onderscheid toelaten vanaf 6u ’s ochtends; dat deze toelating dus duidelijk ook betrekking heeft op de transporten die onlosmakelijk verbonden zijn met de inrichting;

Dat de passage uit het overwegend gedeelte van het besluit in verband met de aanvoer van aanvullingsgronden niet zo kan begrepen worden dat daardoor de uitdrukkelijk bepaalde bijzondere vergunningsvoorwaarden worden tegengesproken;

Dat die passage hoe dan ook slechts betrekking heeft op een deel van de transporten waarvoor *in casu* (ten overvloede) een aanpassing van de vergunningsvoorwaarden gevraagd werd; dat minstens voor de aanvoer van andere stoffen (bv. afvalstoffen) vastgesteld had moeten worden in het bestreden arrest dat die aanvoer reeds toegelaten was vanaf 6u ’s ochtends op grond van de basisvergunning van 3 mei 2012;

Zodat, het tweede middel gegrond is.”

Beoordeling

12. De verzoekende partij voert aan dat de bijzondere voorwaarde in de milieuvergunning van 3 mei 2012 (‘De activiteiten op de inrichting zijn verboden op werkdagen tussen 18 uur en 6 uur alsmede op zaterdagen, zon- en feestdagen’) impliceert dat de vergunningverlenende overheid een afwijking heeft toegestaan op de sectorale milieuvorwaarden van de artikelen 5.2.1, § 3 en 5.61.2, § 3, van Vlarem II, die de aanvoer van afvalstoffen en uitgegraven bodem verbieden tussen 19 uur en 7 uur, zodat de Raad voor Vergunningsbetwistingen ten onrechte heeft geoordeeld dat de vergunning van 3 mei 2012 niet toelaat dat afvalstoffen en uitgegraven bodem worden aangevoerd tussen 6 uur en 7 uur.

13. De artikelen 8.17 en 8.18 van het Burgerlijk Wetboek verplichten de rechter de bewijskracht van akten te eerbiedigen. De Raad voor Vergunningsbetwistingen miskent de bewijskracht van een akte indien hij aan een geschrift, waarnaar hij uitdrukkelijk verwijst, een uitlegging geeft die

onverenigbaar is met de bewoordingen ervan, een verklaring toeschrijft die het geschrift niet bevat, dan wel ontkent dat dit geschrift een verklaring bevat die er wel in voorkomt. De rechter die uit een akte louter een feitelijk of juridisch gevolg trekt, miskent echter de bewijskracht van die akte niet.

14. De bijzondere voorwaarde verbiedt de activiteiten “op de inrichting” op werkdagen tussen 18 uur en 6 uur. Het bestreden arrest geeft aan deze voorwaarde geen uitlegging die ermee onverenigbaar is wanneer het oordeelt dat die voorwaarde niet geldt voor de transporten die afvalstoffen en uitgegraven bodem aanvoeren naar de inrichting, en die volgens de sectorale voorwaarden verboden zijn tussen 19 uur en 7 uur.

15. In zoverre de verzoekende partij de miskenning van de bewijskracht van de milieuvergunning van 3 mei 2012 betreft op de zin “De aanvoer van de aanvullingsstoffen gebeurt van maandag tot en met vrijdag 7 uur tot 19 uur” blijkt het te gaan om een loutere verschrijving (“aanvullingsstoffen” in plaats van “aanvullingsgronden”) die verder zonder belang is. Door het begrip “aanvullingsgronden” uit de milieuvergunning te vervangen door “aanvullingsstoffen” heeft het bestreden arrest aan de tekst van die vergunning dan ook geen uitlegging gegeven die ermee onverenigbaar is.

16. De omstandigheid dat artikel 5.4.6 DABM - dat overigens maar in werking is getreden op 23 februari 2017 - toelaat dat bijzondere milieuvoorwaarden in bepaalde omstandigheden kunnen afwijken van de algemene en sectorale milieuvoorwaarden, betekent niet dat bijzondere milieuvoorwaarden steeds in die zin geïnterpreteerd moeten worden dat zij afwijken van de algemene en sectorale milieuvoorwaarden. In zoverre het middel uitgaat van een andere rechtsopvatting is het ongegrond.

17. In zoverre in het middel gewag wordt gemaakt van een gebrekkige motivering, is de kritiek van de verzoekende partij vreemd aan de opgeworpen schending van de bewijskracht van de milieuvergunning en van artikel 5.4.6 DABM.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

18. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 5.4.6 DABM:

“Doordat, het bestreden arrest stelt dat verzoekende partij niet aantoonst dat de [verwerende partij] het begrip technische redenen ‘kennelijk onredelijk’ zou hebben ingevuld:

‘Ook in het kader van de bestuurlijk[e] herstelprocedure voert de verzoekende partij geen elementen aan die beschouwd zouden kunnen worden als ‘technische redenen’ die een afwijking zouden kunnen verantwoorden. Ze komt immers niet verder dan het herhalen en het verder uitwerken van de argumentatie dat de bijstelling van het uur van aanvang van de exploitatie (van 7 uur naar 6 uur) ertoe kan leiden dat de aan- en afvoer van afvalstoffen en bodem kunnen worden gecombineerd, terwijl nu slechts 20% van de vrachten gevuld toekomen en gevuld terug vertrekken.

De verzoekende partij toont niet aan dat de verwerende partij op kennelijk onredelijke wijze zou hebben geoordeeld dat ook deze redenen niet kunnen worden begrepen als ‘technische redenen’ in de zin van artikel 5.4.6, derde lid DABM. De redenen die de verzoekende partij opgeeft betreffen namelijk opnieuw redenen die eerder commercieel dan technisch zijn en kunnen niet worden beschouwd als ‘redenen die betrekking hebben op het productieproces, de activiteiten en de werkwijze van een inrichting’.

Terwijl, eerste middelonderdeel, het begrip ‘technische reden’ uit artikel 5.4.6 DABM een rechtsregel is met een normatief karakter in plaats van een beleidsnorm waarover de overheid een discretionaire bevoegdheid heeft;

Dat dit wil zeggen dat er geen sprake kan zijn van een marginale toetsing; dat de rechter niet terughoudend moet zijn bij de toepassing van dit begrip;

Overwegende dat een technische reden in het vernietigingsarrest werd gedefinieerd als ‘redenen die betrekking hebben op het productieproces, de activiteiten en werkwijze van een inrichting’;

Overwegende dat de feitenrechter zijn bevoegdheid overschrijdt door te stellen dat verzoekende partij had moeten aantonen dat ‘verwerende partij op kennelijk onredelijke wijze zou hebben geoordeeld dat ook deze redenen niet kunnen worden begrepen als ‘technische redenen’ in de zin van artikel 5.4.6, derde lid DABM’;

Terwijl, tweede middelonderdeel, het bestreden arrest het begrip ‘technische reden’ foutief interpreteert;

Dat het bestreden arrest erkent dat er technische redenen aanwezig zijn, gezien er melding werd gemaakt van een ‘eerder commercieel dan

technische' reden; Dat nergens wordt vermeld dat een bepaalde reden geen technische reden zou kunnen uitmaken omdat deze reden daarnaast ook commercieel van aard is; dat een technische reden als grond tot afwijking evengoed een commercieel voordeel kan opleveren voor de aanvrager, wat dan mooi meegenomen is voor deze aanvrager;

Dat de stelling dat een reden 'eerder commercieel' van aard zou zijn het technische karakter van deze reden nog niet uitsluit; dat er dient te worden getoetst of het gaat om 'redenen die betrekking hebben op het productieproces, de activiteiten en werkwijze van een inrichting';

En terwijl, de Raad voor Vergunningsbetwistingen aan het begrip technische redenen in het bestreden arrest een al te beperkende lezing geeft, die indruist tegen de lezing die aan dit begrip moet gegeven worden [...]

Dat onder technische redenen moet worden verstaan: 'redenen die betrekking hebben op het productieproces, de activiteiten en werkwijze van een inrichting' [...];

Dat verzoekster in haar nota bij verwerende partij omstandig had gemotiveerd dat het toelaten van transporten vanaf de start van de uitbating van de zandgroeve noodzakelijk is om redenen die betrekking hebben op het productieproces, de activiteiten en werkwijze van de inrichting;

Dat namelijk de uitbating van de zandgroeve en de betoncentrale wordt gecombineerd met een aanvoer van afvalstoffen en bodem; Dat vrachtwagens die gevuld met afval/bodem toekomen, geleegd worden en vervolgens terug vertrekken met zavel of met beton; Dat op die manier het aantal transporten wordt verminderd doordat de vrachtwagens steeds vol rijden en dus efficiënt benut worden; Dat het gegeven dat vrachtwagens vol aankomen en ook vol vertrekken, essentieel is voor de werkwijze en het goed functioneren van de inrichting; Dat om die reden bijgevolg een afwijking werd aangevraagd van Vlarem II door de verzoekende partij, waardoor de totaliteit van de activiteiten voortaan één uur vroeger kan aanvangen;

Dat dit ook reeds werd benadrukt in het besluit van de minister van Leefmilieu d.d. 24 juli 2014 [...];

'Overwegende dat, gezien er droge beton geproduceerd wordt, volgens de exploitant de afvoer van het stabilisé kan gebeuren in dezelfde vrachtwagens waarmee de grond voor de groeve werd aangevoerd; dat bijgevolg deze aan- en afvoerbewegingen kunnen gecombineerd worden.'

Dat verzoekende partij bovenstaande technische reden zuiver ten overvloede heeft geëxpliciteerd in haar nota ingediend in het kader van de heroverweging [...];

Dat bovenstaande redenen perfect aansluiten bij het wettelijk gehanteerd begrip 'technische redenen', waaraan aldus een verkeerde lezing wordt gegeven door de Raad voor Vergunningsbetwistingen;

Zodat, het derde middel gegrond is."

Beoordeling

19. Artikel 5.4.6, derde lid, DABM bepaalt dat bijzondere milieuvorwaarden om technische redenen in minder strenge zin kunnen afwijken van de algemene en sectorale milieuvorwaarden in de gevallen die door de Vlaamse regering worden bepaald.

20. Wanneer een exploitant een aanvraag indient om bijzondere milieuvorwaarden op te leggen die in minder strenge zin afwijken van de algemene en sectorale milieuvorwaarden, moet de vergunningverlenende overheid onderzoeken of er afdoende technische redenen voorhanden zijn die de afwijking kunnen verantwoorden. De vraag of er daartoe afdoende technische redenen voorhanden zijn behoort tot de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de vergunningverlenende overheid.

Het eerste onderdeel van het middel gaat uit van een andere rechtsopvatting, en faalt naar recht.

21. Het tweede onderdeel van het middel nodigt de Raad van State uit om opnieuw te beoordelen of er afdoende technische redenen voorhanden zijn die de afwijking van de algemene en sectorale milieuvorwaarden kunnen verantwoorden.

Artikel 14, § 2, RvS-wet bepaalt echter dat de Raad van State als cassatierechter niet in de beoordeling van de zaak zelf treedt, zodat het tweede onderdeel van het middel onontvankelijk is.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 300 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twaalf september tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams