

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 237.852 van 30 maart 2017
in de zaak A. 220.204/VII-39.784.**

In zake : 1. de VZW UNIZO VLAAMS-BRABANT & BRUSSEL
 2. de VZW UNIZO
 3. de BVBA IMMO DOMINIQUE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Arnold Gits en Elias Gits
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 President Kennedypark 31A
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

Tussenkomende partij :
 de NV UPLACE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Jan Bouckaert, Pieter Vandenheede en Guan Schaiko
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Loksumstraat 25
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 en tevens door advocaat Peter Flamey

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 7 september 2016, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 23 juni 2016 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van

14 september 2011, houdende het weigeren aan de NV Uplace van de milieuvergunning voor het exploiteren van een gebouwencomplex, gelegen in de gemeente Machelen, op een terrein dat afgebakend wordt door de Woluwelaan, Beaulieustraat, Rittwegerlaan en Nieuwbrugstraat, gegrond worden verklaard, de beroepen beslissing wordt opgeheven en aan de NV Uplace de gevraagde milieuvergunning wordt verleend.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Auditeur Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

Met toepassing van artikel 90, § 1, vierde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de zaak verwezen naar een kamer met drie leden.

Bij arrest nr. 236.980 van 9 januari 2017 heeft de Raad van State het verzoek tot wraking van kamervoorzitter Brewaeys en staatsraad Sourbron verworpen.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 februari 2017.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Arne Devriese, die loco advocaat Arnold Gits verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaten Bart Staelens en Tine Strubbe, die verschijnen voor de verwerende partij, en advocaten Jan Bouckaert, Peter Flamey, Astrid Lippens en Guan Schaiko, die tevens loco advocaat Pieter Vandenheede, verschijnen voor de tussenkomen partij, zijn gehoord.

Auditeur Dieter Decock heeft een andersluidend 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. Met betrekking tot het brownfieldproject “Uplace Machelen” wordt op 5 juni 2009 een brownfieldconvenant gesloten tussen de Vlaamse regering, de NV Uplace en de NV Ring Airway Park (thans: NV Ushop) als “actoren” bij het project en de gemeente Machelen, de provincie Vlaams-Brabant en de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna: OVAM) als “regisseurs” ervan.

In artikel 4 van het brownfieldconvenant wordt het volgende bepaald:

“Dit Convenant is een overeenkomst naar burgerlijk recht.

De in dit Convenant door de Regisseurs en door de Vlaamse Regering opgenomen verbintenissen zijn gekwalificeerd door het karakter van openbare overheid van de Regisseurs en van de Vlaamse Regering, en impliceren derhalve geenszins dat toepasselijke wetten en reglementen niet zullen worden toegepast. Deze verbintenissen kunnen derhalve op geen enkele wijze afbreuk doen aan de opdracht van de Regisseurs en van de Vlaamse Regering om bij de behandeling van de aanvragen tot goedkeuringen, machtigingen en vergunningen zoals opgelijst in artikel 13, § 1 van het Decreet de geldende wettelijke en decretale regels toe te passen en de geijkte procedures te doorlopen, zoals bijvoorbeeld (i) het nakomen van de plan- en projectmilieuraanpakplicht en (ii) het organiseren van de nodige openbare onderzoeken in het kader van de Herbesteding, de Stedenbouwkundige Vergunning en de Milieuvergunning.

De Regisseurs en de Vlaamse Regering verbinden zich ertoe enkel tot een aanpassing van de verbintenissen over te gaan indien uit de hoger vermelde toepassing van de geldende wettelijke en decretale regels en het hoger vermelde doorlopen van de geijkte procedures redenen naar voor komen die een aanpassing van de verbintenissen van de Actoren en van de Regisseurs en de Vlaamse Regering noodzakelijk maken (hierna ‘Redenen’).

3.2. Ingevolge een “addendum” van 21 mei 2010 is de provincie Vlaams-Brabant niet langer partij bij het convenant.

Ook wordt in dit addendum verduidelijkt dat “de in artikel 4 van het Convenant dd. 5 juni 2009 vermelde Redenen redenen zijn die uit de in datzelfde artikel 4 vermelde toepassing van de geldende wettelijke en decretale regels en het in datzelfde artikel 4 vermelde doorlopen van de geijkte procedures naar voor komen en die ofwel redenen van openbaar belang zijn ofwel redenen die niet op redelijke wijze remedieerbaar of oplosbaar zijn (zoals bijvoorbeeld milieueffecten die onmogelijk kunnen worden beperkt met milderende maatregelen) en die derhalve een aanpassing van de verbintenissen van de Actoren en van de Regisseurs en de Vlaamse Regering noodzakelijk maken”.

3.3. Op 3 maart 2011 dient de NV Uplace bij de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant een milieuvergunningsaanvraag in voor de exploitatie van een “gebouwencomplex met verschillende voorzieningen en functies: kantoren, kleinhandel, parking, hotel en recreatie”.

Vertaald naar de toepasselijke Vlarem-indelingsrubrieken, bestaat het voorwerp van de aanvraag concreet uit:

- “- de lozing van huishoudelijk afvalwater in de openbare riolering met een maximumdebiet van 12 m³/u, 220 m³/dag en 77.000 m³/jaar;
- de lozing van spuiwater van de koelinstallaties met een maximumdebiet van 50,4 m³/u, 403,2 m³/d en 25.200 m³/jaar in de riolering;
- de lozing van zwembadwater met een maximumdebiet van 1 m³/u, 12 m³/d en 4.100 m³/jaar;
- een grondwaterzuiveringsinstallatie voor de zuivering van vervuild grondwater van de bemaling met lozing van het effluent met een maximumdebiet van 100 m³/u, 2.400 m³/d en 432.000 m³/jaar in oppervlaktewater (ingebuisde Woluwe);
- 11 noodstroomgroepen, uitgerust met 11 generatoren met een totaal nominaal schijnbaar vermogen van 2.150 kVA, dieselmotoren met een totaal nominaal vermogen van 2.000 kW (geschat) met minder dan 360 bedrijfsuren per jaar en 11 ingekuipte dagtanks met een totaal inhoudsvermogen van 3.340 l;
- 50 luchtgekoelde transformatoren met nominale schijnbare vermogens van 3 x 315 kVA, 6 x 400 kVA, 18 x 630 kVA, 8 x 800 kVA en 15 x

- 1.000 kVA;
- 59 plaatsen voor het stallen van vrachtwagens;
- koelinstallaties en compressoren, uitgerust met elektromotoren met een totaal nominaal vermogen van 4.272 kW;
- een opslag van dieselolie in 11 bovengrondse dubbelwandige houders met een totaal inhoudsvermogen van 13.500 l;
- een opslag van diverse gevaarlijke producten in kleine handelsverpakkingen met een totale opslagcapaciteit van 5.000 l;
- sprinklerinstallaties, omvattende bluspompen, uitgerust met in totaal 4 dieselmotoren met een totaal nominaal vermogen van 400 kW met minder dan 360 bedrijfsuren per jaar;
- een cinema met 1.640 zitplaatsen;
- een theater met 3.000 zitplaatsen;
- een geautomatiseerde kegelbaan;
- 2 overdekte zwembaden met een oppervlakte van respectievelijk 100 m² en 66 m²;
- 12 stookinstallaties op aardgas met een totaal nominaal thermisch vermogen van 8.100 kW;
- een bronbemaling voor de bouwkundige werken”.

3.4. Bij besluit van 14 september 2011 weigert de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant de gevraagde milieuvergunning. In een samenvattend motief stelt de deputatie dat de “aanvraag [...] een onoverkomelijke verkeersoverlast voor het reeds oververzadigde wegennet in de regio [zou] veroorzaken en een bedreiging [zou] vormen voor de reconversie van de volledige industriezone Machelen-Vilvoorde door zijn maximale voorafname van de ontwikkelingsmogelijkheden van het gebied”.

3.5. Tegen deze weigeringsbeslissing stelt de NV Uplace op 13 oktober 2011 bestuurlijk beroep in bij de Vlaamse regering. Op 17 oktober 2011 dient ook de gemeente Machelen een beroepsschrift in.

3.6. Met een besluit van 30 mei 2012 verklaart de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur de beroepen gegrond. De beslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 14 september 2011 wordt opgeheven en aan de NV Uplace wordt de gevraagde vergunning verleend voor een termijn van twintig jaar.

3.7. Tegen deze vergunning worden verscheidene zaken ingeleid bij de Raad van State. Bij arrest nr. 221.784 van 18 december 2012 schorst de Raad van State de tenuitvoerlegging van het ministerieel besluit van 30 mei 2012. Dit besluit wordt vervolgens door de Raad van State vernietigd bij arrest nr. 227.578 van 28 mei 2014. In voormeld arrest wordt onder meer het volgende overwogen:

“[...]. Artikel 4 van het brownfieldconvenant met betrekking tot het brownfieldproject ‘Uplace Machelen’ bepaalt aangaande de aard van de overeenkomst :

‘Dit Convenant is een overeenkomst naar burgerlijk recht.

De in dit Convenant door de Regisseurs en door de Vlaamse Regering opgenomen verbintenissen zijn gekwalificeerd door het karakter van openbare overheid van de Regisseurs en van de Vlaamse Regering, en impliceren derhalve geenszins dat toepasselijke wetten en reglementen niet zullen worden toegepast. Deze verbintenissen kunnen derhalve op geen enkele wijze afbreuk doen aan de opdracht van de Regisseurs en van de Vlaamse Regering om bij de behandeling van de aanvragen tot goedkeuringen, machtigingen en vergunningen zoals opgelijst in artikel 13, §1 van het Decreet de geldende wettelijke en decretale regels toe te passen en de geijkte procedures te doorlopen, zoals bijvoorbeeld (i) het nakomen van de plan- en projectmilieuraapportageplicht en (ii) het organiseren van de nodige openbare onderzoeken in het kader van de Herbestemming, de Stedenbouwkundige Vergunning en de Milieuvergunning.

De Regisseurs en de Vlaamse Regering verbinden zich ertoe enkel tot een aanpassing van de verbintenissen over te gaan indien uit de hoger vermelde toepassing van de geldende wettelijke en decretale regels en het hoger vermelde doorlopen van de geijkte procedures redenen naar voor komen die een aanpassing van de verbintenissen van de Actoren en van de Regisseurs en de Vlaamse Regering noodzakelijk maken (hierna ‘Redenen’).

In artikel 3 van het addendum bij het brownfieldconvenant verduidelijken de partijen dat ‘de in artikel 4 van het Convenant dd. 5 juni 2009 vermelde Redenen redenen zijn die uit de in datzelfde artikel 4 vermelde toepassing van de geldende wettelijke en decretale regels en het in datzelfde artikel 4 vermelde doorlopen van de geijkte procedures naar voor komen en die ofwel redenen van openbaar belang zijn ofwel redenen die niet op redelijke wijze remedieerbaar of oplosbaar zijn (zoals bijvoorbeeld milieueffecten die onmogelijk kunnen worden beperkt met milderende maatregelen) en die derhalve een aanpassing van de verbintenissen van de Actoren en van de Regisseurs en de Vlaamse Regering noodzakelijk maken’.

Overeenkomstig artikel 5.1.7 van het convenant heeft de Vlaamse regering er zich als beroepsinstantie tegen de in eerste aanleg genomen beslissing over de milieuvergunningsaanvraag toe verbonden het administratief beroep te behandelen ‘met inachtnaam van de verbintenissen [...] onder dit Convenant’. Aldus betreft artikel 5.1.7 de ‘redenen’, zoals verduidelijkt in artikel 3 van het addendum, bij de beoordeling van de milieuvergunningsaanvraag in graad van

beroep.

In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat de hierboven geschetste bepalingen van het Uplace-convenant standaardbepalingen zijn die voorkomen in 'elke' brownfieldconvenant. Zij haalt in dit verband een aantal bepalingen aan van de brownfieldconvenanten '58. Vilvoorde Renaultsite' en '62. Kuhlmannkaai Industrie Rieme'. Ook de tussenkomende partij verwijst in haar laatste memorie naar vergelijkbare verbintenissen die in andere convenanten werden aangegaan (meer bepaald de brownfieldconvenanten '2. Watersite Vilvoorde De Molens', '25. Watersite Vilvoorde herlocalisatie', '30. Fabricom - Novagora Vilvoorde' en '31. Mottay-Pissart Vilvoorde'). De Raad van State treft in de aangehaalde passages evenwel geen verbintenissen aan die identiek of enigszins vergelijkbaar zijn met artikel 3 van het addendum bij het brownfieldconvenant met betrekking tot het brownfieldproject 'Uplace Machelen'. Meer nog, op basis van het door de verwerende partij en de tussenkomende partij bijgebrachte vergelijkingsmateriaal stelt de Raad van State vast dat precies het Uplace-convenant afwijkt van de steevast in de andere convenanten opgenomen standaardbepaling dat de betrokken overheden vergunningsaanvragen 'zoveel als mogelijk [zullen] optimaliseren en benaarstigen' door 'aan de betreffende aanvragen de nodige aandacht [te] verlenen en regelmatig met de Actoren [te] communiceren over de stand van zaken en zijn positie over de aanvraag'. De bedenking van de verwerende partij dat door het gegrond bevinden van voorliggend middel geen enkel brownfieldconvenant nog gesloten kan worden, is derhalve feitelijk onjuist. Hetzelfde geldt voor de opmerking van de tussenkomende partij dat een vernietigingsarrest in deze zaak elk bestaand brownfieldconvenant 'op de helling' zou plaatsen.

[...]. De samenlezing van de verbintenissen die de Vlaamse regering in het raam van het Uplace-brownfieldconvenant heeft aangegaan, leidt tot de conclusie dat zij de milieuvergunning slechts zou weigeren in welbepaalde omstandigheden, namelijk om redenen van 'openbaar belang' of om 'redenen die niet op redelijke wijze remedieerbaar of oplosbaar zijn (zoals bijvoorbeeld milieueffecten die onmogelijk kunnen worden beperkt met milderende maatregelen)'. Aldus werden in het kwestieuze brownfieldconvenant afspraken gemaakt over de inhoud van de milieuvergunning, wat verboden is door artikel 6, tweede lid, van het brownfielddecreet. Te dezen zijn de milderende maatregelen inzake mobiliteit, zoals voorzien in het brownfieldconvenant van 5 juni 2009 en de 'Principeovereenkomst Mobiliteit Uplace Machelen' van 29 april 2010 ten andere als bijzondere vergunningsvoorwaarde opgelegd (artikel 5.2, punt 13, van het bestreden besluit). Die bijzondere voorwaarde behoort ontegenzegglijk tot de inhoud van de verleende milieuvergunning. In de mate dat het brownfieldconvenant bepalingen bevat die meer zijn dan een louter 'correcte en flexibele procedurele afstemming' [...], kunnen de door de Vlaamse regering aangegane verbintenissen ook niet anders gezien worden dan als, minstens een gedeeltelijke, afstand van de discretionaire beoordelingsbevoegdheid waarover de vergunningverlenende overheid beschikt krachtens de algemeen geldende leefmilieureglementering.

[...]. Gelet op de bijzondere verbintenissen die de Vlaamse regering in het Uplace-brownfieldconvenant heeft aangegaan, valt niet in te zien hoe de

Vlaamse minister van Leefmilieu de administratieve beroepen van onder meer de NV Uplace - actor bij het brownfieldproject - tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 14 september 2011 tot weigering van de gevraagde milieuvergunning, in alle objectiviteit, zonder vooringenomenheid en zonder gebonden te zijn door eerder aangegane overeenkomsten, heeft kunnen beoordelen. Uit wat voorafgaat volgt dat het bestreden besluit tot stand gekomen is met schending van het onpartijdigheidsbeginsel”.

3.8. Na het vernietigingsarrest van 28 mei 2014 worden andermaal een aantal adviezen ingewonnen:

- a) het Vlaams Energieagentschap bevestigt op 29 juli 2014 haar eerdere “voorwaardelijke positieve” advies van 11 april 2011;
- b) het advies van het Agentschap Zorg & Gezondheid van 6 augustus 2014 is ongunstig; het Agentschap acht het “[v]anuit volksgezondheidsstandpunt [...] niet aanvaardbaar om dit gebouwencomplex toe te laten”;
- c) op 14 augustus 2014 brengt de afdeling Lucht, Hinder, Risicobeheer, Milieu & Gezondheid een ongunstig advies uit, stellende dat “de impact van het project op de luchtkwaliteit [...] onderschat wordt, het project potentieel belangrijke negatieve effecten kan veroorzaken, en de leefkwaliteit in het gebied al sterk onder druk staat”. Indien de vergunning desalniettemin verleend zou worden, pleit de afdeling voor het opleggen van een aantal bijzondere voorwaarden om de hinder en de gevaarlijke effecten van luchtverontreiniging en de stofemissies tijdens de aanlegfase te verminderen;
- d) de Vlaamse Milieumaatschappij adviseert op 14 augustus 2014 gunstig over de lozing van de afvalwaters en de emissies van de gasgestookte verwarmingsinstallaties;
- e) het Agentschap Wegen en Verkeer deelt op 22 augustus 2014 mee de vroegere gunstige adviezen te handhaven;
- f) op 22 augustus 2014 brengt de afdeling Gebieden en Projecten een ongunstig advies uit; een op 25 september 2014 uitgebracht aanvullend advies is daarentegen gunstig;
- g) de adviezen van de afdeling Milieuvergunningen van 22 augustus 2014, 26 september 2014 en 29 september 2014 zijn voorwaardelijk gunstig;
- h) de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie (hierna: GMVC) stelt op

30 september 2014 voor om de beroepen gegrond te verklaren, de beslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 14 september 2011 op te heffen en de gevraagde vergunning te verlenen mits het opleggen van een aantal bijzondere vergunningsvoorwaarden. Voorafgaand aan het advies van de GMVC heeft de tussenkomen partij op 9 en 30 september 2014 bijkomende nota's ingediend.

3.9. Op 13 februari 2015 ondertekenen de Vlaamse regering, de NV Uplace, de NV Ushop, de gemeente Machelen en OVAM een "Tweede Addendum aan het Brownfieldconvenant betreffende het Brownfieldproject 'Uplace Machelen'". De partijen komen het volgende overeen:

"Artikel 1

De in Bijlage 1 gevoegde versie van het Brownfieldconvenant vormt een gecoördineerde versie van de schrappingen, wijzigingen en aanvullingen dewelke worden doorgevoerd aan het bestaande Brownfieldconvenant en het Addendum. Deze gecoördineerde versie vervangt het Brownfieldconvenant en het Eerste Addendum van 21 mei 2010 en wordt geacht te gelden vanaf de datum waarop het Eerste Addendum bij het Brownfieldconvenant werd goedgekeurd.

Artikel 2

Uplace en Ushop, in eigen naam en in naam van elke andere verbonden onderneming van Uplace en Ushop, verzaken onherroepelijk en definitief aan enig recht om enige eis tot schadevergoeding in te stellen uit hoofde van enige precontractuele, contractuele of buitencontractuele handeling van de Vlaamse Regering, de gemeente Machelen en OVAM, gesteld rechtstreeks of onrechtstreeks in het kader van het Brownfieldproject voorafgaand aan de datum van ondertekening van dit Tweede Addendum".

3.10. Bij besluit van 22 januari 2016 stelt de Vlaamse regering, na het vernietigingsarrest van de Raad van State nr. 227.723 van 17 juni 2014, opnieuw het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: gewestelijk RUP) "Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel en aansluitende open ruimtegebieden - cluster C3 Reconversiegebied Vilvoorde-Machelen" definitief vast.

Artikel C3.2.1 van het gewestelijk RUP bepaalt met betrekking tot de stedenbouwkundige voorschriften van cluster C3:

“Het gebied is bestemd voor de verweving van detailhandel, horeca en toeristische logies, bedrijven, kantoren en diensten, wonen, openbare en private nuts- en gemeenschapsvoorzieningen, openbare groene en verharde ruimten, socio-culturele inrichtingen en recreatieve voorzieningen.

De volgende hoofdactiviteiten zijn niet toegelaten:

- afvalverwerking

Vergunningen voor de activiteiten detailhandel, recreatieve voorzieningen en kantoren kunnen slechts verleend worden nadat cumulatief:

- de stedenbouwkundige vergunning is verleend voor de aanleg van de treinhalte Kerklaan; en

- De Lijn een beslissing heeft genomen om tijdig een hoogfrequente pendelbusverbinding in te zetten tussen Vilvoorde IC-station en de nabijgelegen multimodale openbare vervoershub van de luchthaven Brussel Nationale Luchthaven te Zaventem, met als minimaal vereiste stopplaatsen: Vilvoorde station; de volgende stopplaatsen op de Woluwelaan: Diegem Woluwelaan, Diegem Mommaerts, Machelen kerklaan, ter hoogte van deelgebied C3.2, Machelen Budasteenweg, Zaventem Henneaulaan; en Brussel nationale luchthaven; en dat deze hoogfrequente pendelbus operationeel blijft tot zolang de tangentiële tramverbinding Jette - Vilvoorde - Zaventem (nationale luchthaven) van De Lijn via de R22 niet is gerealiseerd.

Indien beide voormelde voorwaarden niet vervuld zijn uiterlijk op 31 december 2017, kunnen vergunningen voor de activiteiten detailhandel, recreatieve voorzieningen en kantoren niet verleend worden”.

Tegen dit gewestelijk RUP zijn beroepen hangende bij de Raad van State.

3.11. Met een brief van 8 april 2016 deelt de NV Uplace aan de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw mee dat, aangezien inmiddels aan de voorwaarden van artikel C3.2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk RUP werd voldaan, “[n]iets [nog] belet dat [de minister] een beslissing zou nemen over het milieuvergunningsdossier, na tussenkomst van het vernietigingsarrest van de Raad”. In “aanvulling op het beroepsschrift dd. 13 oktober 2011 en de aanvullende nota’s dd. 9 september 2014 en dd. 30 september 2014 die integraal hernomen worden”, wenst de NV Uplace bijkomend te wijzen op “een aantal feitelijke en juridische gegevens die van belang zijn voor de beoordeling van het dossier”.

3.12. Met het thans bestreden besluit van 23 juni 2016 verklaart de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw de beroepen gegrond, heft zij de weigeringsbeslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 14 september 2011 op en verleent zij aan de NV Uplace de gevraagde milieuvergunning.

De vergunning wordt afhankelijk gesteld van de naleving van de volgende bijzondere voorwaarden:

- “1) In afwachting van de aanleg van de regenweerafvoer (RWA) in de Rittwegerlaan mag het spuiwater apart geloosd worden in de riolering van de Rittwegerlaan. Bij de aanleg van de RWA in de Rittwegerlaan moet het spuiwater geloosd worden in deze RWA en gelden de normen voor lozen op oppervlaktewater.
- 2) Het effluent van de grondwaterzuiveringsinstallatie voor de zuivering van vervuild grondwater van de bemaling mag niet geloosd worden in de bestaande gemengde riolering van de Nieuwbrugstraat, de Beaulieustraat of de Rittwegerlaan maar moet rechtstreeks geloosd worden in oppervlaktewater (Ingebuisde Woluwe).
- 3) Voor de lozing van het zwembadwater in de riolering geldt naast de algemene lozingsvoorwaarden volgende lozingsgrenswaarde: AOX= maximum 600 µg/l. Deze lozingsnorm geldt alleen voor het afvalwater van het zwembad, dus vooraleer er vermenging met ander afvalwater kan optreden.
- 4) De definitieve, gedetailleerde waterbehandelingsschema's voor de zwembaden en inrichtingsplannen voor de zwembadruimten worden, vóór de plaatsing respectievelijk de bouw, ter goedkeuring voorgelegd aan de afdeling Toezicht Volksgezondheid.
- 5) Het lozingspunt voor het regenwater afkomstig van de parkings is voorzien van een koolwaterstofafscheider om een eventuele verontreiniging met minerale olie op te vangen. Dit regenwater wordt aangesloten op het bufferbekken voor regenwater. Het is verboden dit regenwater samen met het huishoudelijk afvalwater te lozen in de droogweerafvoer (DWA).
- 6) De overloop van het bufferbekken wordt bij de aanleg van de RWA in de Rittwegerlaan aangesloten op de RWA.
- 7) Voor de opvang van hemelwater worden bufferbekkens annex regenwaterputten met een minimale capaciteit van 6.600 m³ voorzien.
- 8) De groendaken (circa 6.500 m²) sluiten via een overstort aan op de regenwaterputten of op het bufferbekken.
- 9) Variant 5: 'cogeneratie (WKK): semi-centraal voor het gedeelte kleinhandel' wordt verder onderzocht in een haalbaarheidsstudie voor de energieprestatieregelgeving, om na te gaan of deze variant rendabeler is. Deze studie wordt ter goedkeuring overgemaakt aan het Vlaams

Energieagentschap. Indien blijkt dat een WKK haalbaar is, wordt deze door de exploitant voorzien.

- 10) De te nemen veiligheidsmaatregelen van de nv ELIA ten aanzien van hoogspanningslijnen en -kabels worden gerespecteerd.
- 11) Volgende geluidsreductiemaatregelen worden genomen tijdens de werf:
 - o een klachtenmeldingspunt voor omwonenden;
 - o de onderhoudstoestand van de machines (de conformiteit aan de Europese richtlijnen garandeert nog niet dat de machines onbeperkt in de tijd aan de eisen blijven voldoen); negatieve elementen moeten vermeden worden: rammelende tandwielen, speling in de lagers door slijtage, onvoldoende smering, onnodig geopende of verwijderde panelen van een omkasting, vervuilde filters, ...; positieve elementen moeten gebruikt worden: geen speling in de lagers, voldoende smering, materialen gebruiken met grote inwendige demping, panelen van een omkasting gesloten houden, propere filters,...;
 - o lossen van materiaal: vermijden van impacten (dichtklappen van laadkleppen bij storten);
 - o gebruik van geluidsarme machines (met bijzondere aandacht voor grondverzetmachines): alleen die machines mogen worden ingezet die voldoen aan de desbetreffende Europese wetgeving en het KB van 6 maart 2002 (deze wetgevingen beperken het maximaal toelaatbare geluidsvermogensniveau van een aantal nieuwe machines: motorcompressoren, energie-aggregaten, grondverzetmachines, betonmengers,...);
 - o onderhoud van de werfwegen (vermijden voor spoorvorming en moeilijk berijdbare weggedeelten, van vastraken van vrachtwagens of van gebruik van lage versnellingen met hoog toerental);
 - o dieselmotoren, generatoren, de aandrijving van pompen en compressoren zijn omkast;
 - o luidruchtige activiteiten (boven 45 dB(A)) tijdens de bouwfase vinden alleen plaats tussen 7 en 19u.
- 12) De voorziene toren met een hoogte van maximaal 94,6m AMSL (Above Mean Sea Level) wordt voorzien van een lichtbebakening.
- 13) Volgende maatregelen ten aanzien van luchtemissies worden genomen tijdens de werf:
 - o aanpassen van de snelheid van het werfverkeer;
 - o spreiden van het werfverkeer nabij het projectgebied (woonkernen moeten zoveel mogelijk vermeden worden);
 - o frequent reinigen van wegen en werfwegen als bronmaatregel;
 - o natspuiten van wegen en werfwegen bij droog en winderig weer;
 - o gebruik maken van wielwasinstallaties bij het verlaten van de werven;
 - o indien grondwerken bij droog en winderig weer worden uitgevoerd, moeten sproei-installaties verstuiving voorkomen;
 - o voorzien van afscherming en bevochtiging bij afbraak.
- 14) De parkeergarage wordt voorzien van een passend afzuig-, ventilatie-, en zuiveringssysteem. Een monitoring van de efficiëntie van het afzuig-, ventilatie- en zuiveringssysteem wordt ter controle uitgevoerd. De

monitoringsresultaten worden jaarlijks gerapporteerd ter kennisgeving aan de deputatie en ter evaluatie aan de afdeling Milieu-inspectie, de afdeling LHRMG van het departement LNE en de afdeling Ecologisch Toezicht van de VMM.

- 15) De milderende maatregelen opgesomd op pagina 203 van het project-MER Uplace Machelen, goedgekeurd op 21 januari 2011 (PRMER-0501GK), worden uitgevoerd”.

Het bestreden besluit steunt onder meer op de volgende motieven:

“Overwegende dat de afdeling Lucht, Hinder, Risicobeheer, Milieu en Gezondheid (LHRMG) op 14 augustus 2014 een ongunstig subadvies heeft gegeven uit voorzorg omdat zij van oordeel is dat de mogelijke impact in het project-MER wordt onderschat, omdat bij de beoordeling van de discipline lucht voorbij is gegaan aan een relevante beperking van het gebruikte verkeersmodel; dat meer bepaald geen rekening is gehouden met het feit dat het aandeel verkeer buiten de spitsuren in de situatie met Uplace hoger zal zijn dan gemiddeld als gevolg van het verdringingseffect in de tijd (spitsverbreding); dat dit leidt tot een onderschatting van de totale daggemiddelde verkeersintensiteiten in de geplande situatie en dus tot een onderschatting van de impact op de luchtkwaliteit;

Overwegende dat in het project-MER gesteld wordt dat de effectbeoordeling inzake verkeer en de daarvan afgeleide impact op geluid en lucht zijn gebaseerd op de verkeersmodellering door het Verkeerscentrum Vlaanderen; dat statische verkeersmodellen doorgaans een onzekerheidsmarge vertonen in hoogverzadigde situaties zoals de Brusselse regio tijdens de spitsuren; dat de etmaalwaarden schattingen zijn die bekomen werden door extrapolatie van de spitsuurwaarden op basis van de gemiddelde spreiding van het auto- en vrachtverkeer over de gemiddelde werkdag, waardoor het niet mogelijk is om verschuivingen van verkeer van de spitsuren naar andere uren van de dag op een betrouwbare manier in te schatten en de etmaalwaarden wellicht een overschatting van de groei van het vrachtverkeer en een onderschatting van de groei van het personenverkeer geven, maar er momenteel geen verkeersmodellen bestaan op etmaalbasis;

Overwegende dat op 26 september 2014 per mail een toelichtende nota werd bezorgd door de MER-coördinator van het project-MER Uplace Machelen; dat in deze bijkomende motivering dieper wordt ingegaan op:

- de randvoorwaarden van de verkeersmodellering: er wordt gesteld dat wegens de aanzienlijk lagere effectief gerealiseerde nieuwe ontwikkelingen en de aanzienlijke daling van de bestaande activiteit in de reconversiezone Vilvoorde-Machelen de effectieve verkeerscijfers lager zijn dan de bekomen verkeerscijfers voor zowel 2015 als 2020 in het project-MER; dat de bekomen verkeerscijfers in het project-MER en ook voor de daaraan gekoppelde geluids- en luchtemissies bijgevolg duidelijk als een worst case-scenario te

beschouwen zijn;

- de achtergrondconcentraties: wanneer de doorrekening van de luchtkwaliteit in het project-MER naast de effectieve evolutie van de luchtkwaliteit in het meest nabijgelegen VMM-meetstation Vilvoorde wordt gelegd, ziet men dat de stelselmatige verbetering van de luchtkwaliteit in de omgeving van het projectgebied aan een significant sneller tempo verloopt dan voorspeld in de periode 2010-2015; er kan dus met zekerheid worden gesteld dat de uitgangspunten van het CAR-verkeersmodel Vlaanderen voor 2015 nog steeds als realistisch en eigenlijk zelfs als een worst case kunnen beschouwd worden;
- de geluidsschermen: die zijn opgenomen in de stedenbouwkundige vergunning van AWV van 26 november 2013 en hebben volgens het bijhorend project-MER 'Herinrichting Woluwelaan (R22)' effect op de luchtkwaliteit: 'De berekening van de immissieconcentraties zijn uitgevoerd zonder rekening te houden met de voorziene geluidsschermen. De receptoren op korte afstand van deze geluidsschermen worden hierdoor positief beïnvloed.'; dit betreft een aanzienlijk deel van de wijk Beaulieu, en zorgt ook wat luchtkwaliteit betreft voor een verdere verbetering van de referentiesituatie 2015 in deze wijk;
- de spitsverbreding: in het project-MER werd in volgende mate met spitsverbreding rekening gehouden: in de door het Vlaams verkeersmodel aangeleverde etmaalwaarden voor de referentie- en geplande toestand 2015 en 2020, bekomen via extrapolatie van de avondspitsintensiteiten, werd rekening gehouden met de bestaande spitsverbreding anno 2007, in de zin dat de extrapolatie voor elk wegsegment gebeurde op basis van het effectief aandeel van het avondspitsuur in het totaal verkeersvolume per etmaal volgens de verkeerstellingen van 2007; er kon met het toenmalig multimodaal verkeersmodel geen rekening gehouden worden met een wijziging van dit aandeel ingevolge toenemende spitsverbreding als gevolg van stijgende verzadigingsgraden tijdens de spitsuren (ook niet bij recentere versies van het verkeersmodel); vanuit het voorzorgsprincipe en om een antwoord te bieden op de kritiek van de afdeling LHRMG, kan een theoretische inschatting gemaakt worden van de luchteffecten van het project indien ervan uitgegaan wordt dat de verkeersgeneratie van het project per etmaal volledig op het netwerk zou kunnen worden afgewikkeld (met andere woorden abstractie maken van de capaciteit van het netwerk, hetgeen praktisch niet mogelijk is en bijgevolg worst case); de luchtimmissie werd berekend ter hoogte van de eerstelijnsbebouwing van respectievelijk de dorpskern Machelen en de wijk Beaulieu; hieruit kan afgeleid worden dat er ter hoogte van de dorpskern Machelen een niet significant effect is voor alle parameters (NO_2 jaargemiddelde, PM_{10} aantal overschrijdingen van de dagnorm, PM_{10} jaargemiddelde en $\text{PM}_{2,5}$ jaargemiddelde) en dat er ter hoogte van de dorpskern Beaulieu een niet significant effect is voor de parameters PM_{10} jaargemiddelde

en PM_{2,5} jaargemiddelde en een beperkt negatief effect voor de parameters NO₂ jaargemiddelde en PM₁₀ aantal overschrijdingen van de dagnorm; dat hierbij geen rekening werd gehouden met het feit dat zich tussen de Woluwelaan en de wijk Beaulieu actueel zich een brede en compacte groenbuffer bevindt; dat de VITO-studie ‘Stedelijk groen en leefmilieu. Meten en simuleren van het effect van groenschermen’ stelt dat een voldoende hoog, breed en compact groenschermbreedte op 30 tot 80 m achter het scherm zorgt voor een daling van circa 10% van de NO₂-immissiebijdrage van een drukke weg; dat uit de gegevens van het nabijgelegen VMM-meetstation Vilvoorde blijkt dat de stelselmatige verbetering van de luchtkwaliteit in de omgeving van het project-gebied aan een significant sneller tempo verloopt dan werd voorspeld in de periode 2010-2015 en dat de effectieve achtergrondwaarden gunstiger zijn dan de in het project-MER aangenomen verbetering van de achtergrondwaarden; dat bovendien de Vlaamse Regering dit in haar besluit van 22 januari 2016 houdende definitieve vaststelling van het GRUP ‘Afbakening van het Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel (VSGB) en aansluitende open ruimtegebieden - Cluster C3 - Reconversiezone Vilvoorde-Machelen’ eveneens heeft vastgesteld; dat er geen redenen zijn om aan deze conclusie te twijfelen;

Overwegende dat in bovenvermelde toelichtende nota geconcludeerd wordt dat:

- de aannames en de resultaten van het project-MER Uplace Machelen uit 2010 nog steeds geldig en actueel zijn, waarbij de effecten vrijwel zeker overschat zijn;
- inzake de discipline lucht aangetoond is dat de effectieve achtergrondwaarden gunstiger zijn dan de aangenomen verbetering van de achtergrondwaarden waarmee in het project-MER Uplace Machelen werd rekening gehouden;
- zelfs indien rekening wordt gehouden met een worst case inschatting van spitsverbreding en verschuiving van het projectgebonden verkeer naar de daluren, de luchteffecten van het project ter hoogte van Machelen-dorp als niet significant te beschouwen zijn, en ter hoogte van de wijk Beaulieu als beperkt negatief; dat met andere woorden zelfs al zou met deze theoretische benadering rekening zijn gehouden in het project-MER, er dan nog geen extra milderende maatregelen zouden zijn naar vorgekomen die vandaag al niet zijn opgelegd;

Overwegende dat de GMVC oordeelt dat het ongunstig advies van de afdeling LHRMG niet kan worden bijgetreden omdat met de bovenvermelde toelichtende nota aangetoond wordt dat er kan vertrouwd worden op de wetenschappelijke kennis van de erkend MER-deskundige Lucht;

Overwegende dat de GMVC stelt dat het project-MER nog steeds actueel is en zelfs de worst case-scenario's in overweging neemt; dat de er geen redenen zijn om te oordelen dat deze conclusie van de GMVC gesteund is op onjuiste feitelijke of juridische vaststellingen; dat bijgevolg het ongunstig advies van de afdeling LHRMG niet kan worden bijgetreden”.

3.13. Op 21 december 2016 verleent de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar de voor de realisatie van het project vereiste stedenbouwkundige vergunning.

IV. Tussenkoms

4. Met een op 27 september 2016 ter post aangetekend verzoekschrift vraagt de NV Uplace om in het geding te mogen tussenkomen.

Er is grond om dat verzoek in te willigen.

V. Ontvankelijkheid van de vordering

A. Excepties ten aanzien van de derde verzoekende partij

Standpunt van de partijen

5. De verwerende partij werpt op dat de derde verzoekende partij niet over het in rechte vereiste belang beschikt. Haar kantoor zou namelijk gelegen zijn op een werkelijke afstand van meer dan 5 km van de vergunde inrichting, in een woonwijk met doodlopende straat. Uit commercieel oogpunt zouden haar activiteiten niet gericht zijn “op passage van potentiële klanten”. Evenmin zou zij aantonen dat “haar cliënteel en/of personeel zich dienen te begeven op de invalswegen waarvan ze claimt dat die zullen mobiliteitshinder ondervinden”. Het rechtstreeks verband met de beweerde mobiliteitshinder op de invalswegen zou bijgevolg niet zijn aangetoond. In dit verband legt de verwerende partij er de klemtoon op dat de derde verzoekende partij als rechtspersoon geen mobiliteitshinder kan ondervinden, dat het merendeel van haar activiteiten zich niet ontplooiën “op het adres van de maatschappelijke zetel” en dat niet wordt aangetoond dat de beweerde mobiliteitshinder “zal plaatsvinden tijdens de uren waarbinnen zij werkzaam is”. Volgens de verwerende partij stelt de derde verzoekende partij “zonder enige onderliggende motivering” dat zij getroffen zou

worden door de impact van de vergunde inrichting op de mobiliteitsleefbaarheid. In dit verband merkt de verwerende partij op dat “de economische crisis en de leegloop aan kantoorgebouwen en het verminderde aantal nieuwe realisaties in het Brusselse”, een “verkeersremmend effect” hebben gehad.

6. De tussenkomende partij stelt in hoofddorde dat het belang van de verzoekende partijen niet gerelateerd is aan het voorwerp van het geding, zijnde een milieuvergunning voor “de exploitatie van enkele activiteiten en rubrieken”, meer bepaald “de lozing van huishoudelijk afval-, zwembad- en spuiwater, koel-grondwaterzuiverings-, stook- en sprinklerinstallaties, noodstroomgroepen, transformatoren, de opslag van dieselolie en diverse gevaarlijke producten, een cinema, theater, kegelbaan, 2 overdekte zwembaden, een bronbemaling en een parking”. De verzoekende partijen zouden zich enkel verzetten tegen de handelsactiviteiten, die echter niet voortvloeien uit de tenuitvoerlegging van de bestreden milieuvergunning.

Specifiek ten aanzien van het belang van de derde verzoekende partij merkt de tussenkomende partij op dat mobiliteitshinder zich nooit “in vogelvlucht” kan manifesteren, dat haar maatschappelijke zetel via de berijdbare wegen gelegen is op een afstand van 4,2 km van het projectgebied, dat niet kan worden ingezien welke hinder zij kan ondervinden, dat een rechtspersoon geen nadelen kan ervaren die voortvloeien uit visuele hinder, de bedreiging van de leefkwaliteit of mobiliteitshinder, dat mobiliteitshinder bovendien enkel het gevolg kan zijn van het stedenbouwkundig project, dat de vestiging van de derde verzoekende partij buiten het project-MER-studiegebied valt van de wegen waar mogelijks significante effecten kunnen optreden, dat aldus werd geoordeeld dat de mogelijks significante effecten niet tot de vestigingsplaats van de derde verzoekende partij kunnen reiken en dat, in zoverre zij zich beroept op de “bereikbaarheid van hun kantoor”, zulks geen persoonlijk nadeel vormt. Ten overvloede wijst de tussenkomende partij erop dat de derde verzoekende partij geen begin van bewijs levert waaruit blijkt dat de bestreden milieuvergunning haar enig financieel of ander nadeel zal berokkenen in het nastreven van haar

maatschappelijk doel. In dit verband stelt de tussenkomende partij dat er reeds sprake is van een oververzadiging van het bestaande verkeersnet, zodat niet valt in te zien welk bijkomend nadeel de bestreden beslissing zou kunnen teweegbrengen. Tevens zou deze verzoekende partij geen rekening houden met het feit dat in de regio reeds mobiliteitswerken zijn gepland en ook deels uitgevoerd, met name de herinrichting van de Woluwelaan, van de verschillende kruispunten die op de Woluwelaan zijn gelegen en de aansluiting van de R22 op de R0. Met betrekking tot de beweerdde mobiliteitshinder verwijst de tussenkomende partij voorts naar het project-MER waarin wordt geconcludeerd dat er ten aanzien van de bestaande situatie “vrijwel geen verschil” zal bestaan. Uit de afbakening van het studiegebied Mens-Verkeer in het project-MER zou blijken dat op de locatie van de derde verzoekende partij geen significante mobiliteitseffecten te verwachten zijn. De tussenkomende partij besluit dat het belang van de derde verzoekende partij “moet worden gelijkgesteld met het belang dat iedere persoon heeft bij de handhaving van de wettelijkheid van het bestreden besluit”.

Beoordeling

7. Luidens artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan een annulatieberoep zoals bedoeld in artikel 14, § 1, van deze wetten, voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht door elke partij die doet blijken van een benadeling of een belang.

Een verzoeker beschikt over dit rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn: hij dient door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden en de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling moet hem een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook.

Het staat aan de Raad van State te oordelen of een verzoeker die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij zijn beroep. De Raad van State dient er evenwel over te waken dat de belangvereiste niet op een

buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast (Grondwettelijk Hof 30 september 2010, nr. 109/2010, punt B.4.3).

Om belang te hebben bij het bestrijden van de aan de tussenkomende partij verleende milieuvergunning moet de derde verzoekende partij derhalve aantonen of minstens aannemelijk maken dat zij hinder of nadeel kan ondervinden door de vergunde exploitatie.

8. Met betrekking tot haar belang stelt de derde verzoekende partij dat haar bedrijf gelegen is op een afstand in vogelvlucht van minder dan 3 km van het projectgebied, in de onmiddellijke omgeving van de Brusselse ring en de belangrijkste invalswegen naar Vilvoorde. Zij vreest voor de “fundamentele impact van het project op de mobiliteitsleefbaarheid in de wijde omgeving van het projectgebied” waardoor zij “ontegensprekelijk rechtstreeks en persoonlijke hinder” zal ondervinden. Uit deze toelichting kan allerm minst worden afgeleid dat de derde verzoekende partij haar belang uitsluitend toespitst op de nadelen die zij als handelaar zou ondervinden door de komst van bijkomende kleinhandelsactiviteiten op de betrokken site.

9. In arrest nr. 221.784 van 18 december 2012 werd reeds aangenomen dat de derde verzoekende partij - in voormeld geding als eerste verzoekende partij - in principe over het in rechte vereiste persoonlijke belang beschikt om ter vrijwaring van haar maatschappelijke doelstellingen op te komen tegen een milieuvergunning die kan leiden tot een reële verslechtering van de mobiliteitsproblematiek in de omgeving. Dit principiële uitgangspunt geldt onverkort in voorliggende zaak.

10. In zoverre de tussenkomende partij wil laten uitschijnen dat de effecten op de mobiliteit niet voortvloeien uit de bestreden milieuvergunning, past het volgende overwegingen van voormeld arrest in herinnering te brengen:

“[...]. Krachtens rubriek 10b) van bijlage II bij het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van

projecten onderworpen aan milieueffectrapportage zijn 'Infrastructuurprojecten' waaronder 'Stadsontwikkelingsprojecten, met inbegrip van de bouw van winkelcentra en parkeerterreinen, [...] met een brutovloeroppervlakte van 5.000 m² handelsruimte of meer, of [...] met een verkeersgenererende werking van pieken van 1000 of meer personenauto-equivalenten per tijdsblok van 2 uur' onderworpen aan de milieueffectrapportageplicht, behoudens in geval de administratie de initiatiefnemer ontheft van die verplichting.

Luidens artikel 4.1.4, § 1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: milieubeleidsdecreet) beoogt de milieueffectrapportage, in de besluitvorming over acties die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken, aan het milieubelang en de veiligheid en de gezondheid van de mens een plaats toe te kennen die evenwaardig is aan de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen. Ter realisatie van die doelstelling, zo bepaalt het milieubeleidsdecreet, heeft de milieueffectrapportage onder meer als essentieel kenmerk 'de systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten [...] gevolgen voor mens en milieu, van een voorgenomen actie [...]'.
[...]. Bij de milieuvergunningsaanvraag is het goedgekeurd project-MER 'Brownfieldproject Uplace Machelen' gevoegd. In dat MER wordt uitvoerig stilgestaan bij de aan het project verbonden mobiliteitsproblematiek [...]. Die problematiek is ook uitdrukkelijk betrokken in de motivering van het bestreden besluit. De stelling dat bij de beoordeling van het nadeel dat het bestreden besluit teweegbrengt enkel rekening zou moeten worden gehouden met de specifieke hinder die uitgaat van de sub 3.8 opgesomde inrichtingsonderdelen en activiteiten, zonder acht te slaan op het werkelijke voorwerp van de vergunningsaanvraag die onderworpen is aan de milieueffectrapportageplicht, mist dan ook elke juridische grondslag".

11. In hetzelfde arrest werd ook op het volgende gewezen:

"[...]. De eerste en de tweede verzoekende partij zijn respectievelijk gevestigd aan de Van Eyckstraat 43 en de Leuvensestraat 126 te Vilvoorde. Volgens het project-MER omvat het studiegebied 'Mens - verkeer' 'alle wegen waar significante wijzigingen in verkeersintensiteit [kunnen] optreden ten gevolge van de bijkomende verkeersattractie van en/of de gewijzigde verkeerscirculatie' (project-MER, p. 49). In het bijzonder behoren de volgende wegen tot het studiegebied: R22 (Woluwelaan) van N211 tot aansluiting op R0/A201, R0 van afrit 6 Vilvoorde tot knooppunt met A201 (incl. viaduct van Vilvoorde), E19 van R0 tot afrit 11 Zemst, N211 (Luchthavenlaan) van centrum Vilvoorde tot E19/N21, N21 (Haachtsesteenweg) van N211/E19 tot in Brussels Hoofdstedelijk Gewest, N1 (Schaarbeeklei) van centrum Vilvoorde tot in Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de wegen binnen het reconversiegebied Vilvoorde-Machelen (Vilvoordelaan, Kerklaan, Rittwegerlaan, Nieuwbrugstraat, Beaulieustraat en Budasteenweg) (project-MER, p. 56 en kaart 4.1).

[...]. Daarentegen valt de exploitatiezetel van de eerste verzoekende partij (Van Eyckstraat 43) op het eerste gezicht buiten de afbakening van het studiegebied ‘Mens - verkeer’. Echter, aangezien de N211 de eerste verzoekende partij toegang geeft tot het centrum van de stad Vilvoorde en verder oostwaarts naar de E19/N21, zijnde plaatsen en wegen waar volgens het project-MER significante wijzigingen van de verkeersintensiteit kunnen optreden, wordt in de huidige stand van het geding aangenomen dat ook de eerste verzoekende partij nadeel kan ondervinden”.

De derde verzoekende partij is nog steeds gevestigd aan de Van Eyckstraat 43 te Vilvoorde en het voorwerp van de bestreden milieuvergunning is ongewijzigd gebleven. Er is dan ook geen reden om thans anders te oordelen over het belang van de derde verzoekende partij. In ieder geval leidt de bewering dat zich, sedert de schorsing en latere vernietiging van de op 30 mei 2012 verleende milieuvergunning “verkeersremmende” ontwikkelingen hebben voorgedaan, niet tot een ander inzicht. Opdat van een voldoende belang sprake zou zijn, moet de derde verzoekende partij immers niet aantonen dat de te verwachten (mobiliteits)hinder onaanvaardbaar is, zelfs niet dat deze als “significant” moet worden aangemerkt. In dit opzicht doet het dan ook niet ter zake dat de effecten op de mobiliteit aanvaardbaar worden geacht in het plan-MER, het project-MER en de goedkeuringsbeslissing ervan, dat er ter plaatse reeds sprake is van een oververzadiging van het bestaande verkeersnet of dat in de regio mobiliteitsverbeterende werken zijn gepland en deels uitgevoerd.

De excepties worden verworpen.

B. Excepties ten aanzien van de eerste en de tweede verzoekende partij

12. In zoverre de verwerende partij en de tussenkomende partij het in rechte vereiste belang en de procesbekwaamheid van de eerste en de tweede verzoekende partij betwisten, bestaat er geen aanleiding om die excepties in de huidige stand van de procedure te onderzoeken. Hierna zal immers blijken dat de derde verzoekende partij, rekening houdend met de concrete omstandigheden van de zaak, niet dient te wachten op een uitspraak van de Raad van State over haar beroep tot nietigverklaring.

VI. Onderzoek van de vordering

13. Krachtens artikel 17, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit slechts worden bevolen onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden.

A. Ernst van de middelen

Derde middel

Standpunt van de partijen

14. In het derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 11, § 1, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, artikel 4.1.7 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM), en van artikel 5, § 2, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna: Vlarem I).

Het middel wordt als volgt toegelicht :

“[...] Eerste onderdeel: er werden aanvullende stukken aan het administratief dossier toegevoegd na het openbaar onderzoek

Uit de bestreden beslissing blijkt dat zowel de exploitant als de MER-coördinator aanvullende stukken aan het aanvraagdossier hebben toegevoegd:

- de MER-coördinator voegde op 26 september 2014 een toelichtende nota toe met betrekking tot diverse aspecten van het project-MER
- de exploitant maakte op 8 april 2016 een aanvullende nota over die betrekking heeft op het milieuvergunningsdossier

Deze nota's zijn nooit aan het openbaar onderzoek onderworpen.

Verwerende partij houdt bij haar beslissing over het voorgenomen project

rekening met de later toegevoegde nota's. Door op dit punt het goedgekeurde project-MER ter zijde te schuiven, heeft verwerende partij de rechten van verzoekende partijen om met kennis van zaken hun bezwaren te laten gelden in het openbaar onderzoek geschonden.

Het staat vast dat door de toevoeging van de aanvullende nota's het openbaar onderzoek werd uitgehold.

[...] Tweede onderdeel: de vergunningverlenende overheid kon geen rekening houden met de toegevoegde stukken

Er werd door verwerende partij op bepaalde punten geen rekening gehouden met het goedgekeurde project-MER, maar wel met de toegevoegde stukken. Hierdoor heeft de minister als overheid in beroep een vergunning verleend op grond van een essentieel gewijzigde aanvraag, die nooit behandeld is geweest in eerste administratieve aanleg.

Het is van groot belang dat bij beslissingen over milieuvergunningsaanvragen moet kunnen worden vertrouwd op de beoordeling door deskundigen, zoals de adviesverleners die de vergunningverlenende overheid bijstaan. Bij aanvragen voor exploitaties die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben moet een uitvoerig MER worden voorgelegd, onderworpen aan bijzondere vereisten, waaronder een voorafgaande goedkeuring door het bestuur van de te hanteren methodologie en een publieke consultatie, en een inhoudelijke toetsing van het rapport vooraleer het kan worden aangewend in de vergunningsprocedure.

Gelet op de essentiële kenmerken van de milieueffectrapportage, en de doorwerking ervan in de besluitvorming moet het goedgekeurde project-MER worden beschouwd als een essentieel onderdeel van de milieuvergunningsaanvraag. Er kan niet worden aanvaard dat een andere studie in de plaats wordt gesteld van essentiële gegevens van een project-MER dat werd opgesteld overeenkomstig de beslissing van de bevoegde administratie inzake de inhoud en methodologie, en dat vervolgens na inhoudelijke toetsing door die administratie werd goedgekeurd. Dit is niet in overeenstemming met 'de kwaliteitsbeoordeling van de verzamelde informatie'. Het doet daarbij niet ter zake in welke stand van de procedure de betreffende studie aan de aanvraag wordt toegevoegd.^[...]

Verwerende partij kon geen rekening houden met de aanvullende stukken die door de exploitant enerzijds en de MER-deskundige aan het dossier werden toegevoegd.

Maar er is meer. Verzoekende partijen stellen zich de vraag of de vergunningsaanvrager door het toevoegen van deze nota's niet zelf te kennen heeft gegeven dat het destijds opgemaakte en op vandaag bij de vergunningverlening betrokken project-MER en met uitbreiding de aanvraag achterhaald en verouderd zijn".

15. De verwerende partij repliceert dat het openbaar onderzoek in graad van beroep slechts dient te worden hernomen indien substantiële wijzigingen werden aangebracht aan het voorwerp van de vergunningsaanvraag, terwijl geen nieuw onderzoek nodig is indien "de nieuwe elementen beperkt blijven tot het

verschaffen van aanvullende informatie ter staving of een loutere verduidelijking van de aanvraag”. Zij verwijst ter zake naar rechtspraak van de Raad van State. Bovendien, zo stelt zij, rust op de verzoekende partijen de plicht om aan te tonen dat “aan het doel van het openbaar onderzoek werd voorbijgegaan en zij in de onmogelijkheid waren hun bezwaren te uiten”. Voorts benadrukt de verwerende partij dat de door de verzoekende partijen geponeerde stelling, waarbij geen enkel document nog zou mogen worden toegevoegd, niet bijgetreden kan worden. Ook zouden de verzoekende partijen niet aantonen dat het voorwerp van de vergunningsaanvraag werd gewijzigd. De verwerende partij besluit dat bedoelde documenten werden opgesteld naar aanleiding van “vragen en opmerkingen die tijdens de procedure zijn gerezen”. Deze documenten “geven dus enkel bijkomende informatie zonder dat hieruit geconcludeerd kan worden dat het voorwerp van de vergunningsaanvraag zou gewijzigd zijn”.

16. De tussenkomende partij laat, met betrekking tot het eerste onderdeel, gelden dat de Raad van State meermaals heeft geoordeeld dat de regels van het openbaar onderzoek niet geschonden worden door het toevoegen aan het administratief dossier van een bijkomend, informatief document dat ertoe strekt “een bepaald aspect van de aanvraag te verduidelijken, aan te vullen of te verbeteren” op voorwaarde dat het voorwerp van de aanvraag niet essentieel wordt gewijzigd. In dit verband wijst de tussenkomende partij erop dat de verzoekende partijen niet betwisten dat de milieuvergunningsaanvraag alle in artikel 5 van Vlarem I vermelde documenten, bevat.

Voorts zet zij uiteen dat de toelichtende nota van de MER-coördinator van 26 september 2014 een antwoordnota betreft op vragen gesteld door het departement LNE, afdeling Milieuvergunningen ten behoeve van de leden van de GMVC. In deze nota worden een aantal specifieke vragen met betrekking tot het project-MER door het vergunningverlenend bestuur aan de MER-coördinator gesteld. De vragen hadden onder meer betrekking op de confirmatie dat het project-MER nog steeds actueel is en op de discipline Lucht. Het betreft bijgevolg een stuk dat strekte tot verduidelijking, zonder het eigenlijke

voorwerp van het aangevraagde te wijzigen. In het schrijven van 8 april 2016 wordt vooreerst gewezen op de inwerkingtreding van het gewestelijk RUP VSGB Cluster C3 en het vervuld zijn van de cumulatieve voorwaarden van artikel C3.2 van dit gewestelijk RUP. Daarnaast worden “een aantal feitelijke gegevens over het Uplace-project, die in het advies van de GMVC dd. 30 september 2014 worden aangehaald, gecorrigeerd of aangevuld”. Ten slotte heeft zij in meervermelde brief haar standpunt uitgedrukt over “de door de GMVC voorgestelde vergunningsvoorwaarde inzake luchtmonitoring”. Bijgevolg strekt ook dit stuk enkel tot verduidelijking, zonder het eigenlijke voorwerp van het aangevraagde te wijzigen. De tussenkomenende partij besluit dat de bijkomende stukken “er juist op gericht [zijn] opdat de overheid met kennis van zaken en op zorgvuldige wijze een beslissing kon nemen”.

Ten aanzien van het tweede middelonderdeel werpt zij in hoofddorde de exceptie ‘obscuri libelli’ op. Volgens de tussenkomenende partij is het onderdeel “onontvankelijk bij gebrek aan een duidelijke uiteenzetting”; de verzoekende partijen zouden louter poneren dat er “geen rekening gehouden [is] met het goedgekeurde project-MER, maar wel met de toegevoegde stukken” en zij zouden volstaan met een “theoretisch betoog over het belang van een project-MER in de vergunningsprocedure” zonder evenwel te verduidelijken op welke wijze de aanvullende stukken het project-MER vervangen of op welke wijze het project-MER terzijde werd geschoven.

Over de grond van de zaak zet de tussenkomenende partij uiteen dat de bewering van de verzoekende partijen dat geen rekening werd gehouden met het project-MER feitelijke grondslag mist. Zij betoogt inzonderheid:

“Uit een prima facie lezing van het bestreden besluit blijkt dat de conclusies van het project-MER in het bestreden besluit werden doorvertaald. In de weerlegging van het eerste middel heeft verzoekster tot tussenkomst er reeds op gewezen dat de door het project-MER noodzakelijk geachte (projectgebonden) milderende maatregelen in het bestreden besluit als vergunningsvoorwaarden werden opgelegd.

De toelichtende nota van de MER-coördinator dd. 26 september 2014 betreft slechts een antwoord op een aantal specifieke vragen van de afdeling

Milieuvergunningen, en bevat geen bijkomend onderzoek van niet-onderzochte effecten. De nota concludeert [...] :

- ‘De aannames en resultaten van het project-MER ‘Brownfieldproject Uplace Machelen’ uit 2010 zijn inzake alle disciplines, inclusief de discipline lucht, nog steeds geldig en actueel, waarbij de effecten vrijwel zeker overschat zijn.
- Inzake de discipline lucht is het aangetoond dat de effectieve achtergrondwaarden gunstiger zijn dan de aangenomen verbetering van de achtergrondwaarden waar in het project-MER ‘Brownfieldproject Uplace Machelen’ mee werd rekening gehouden.
- Zelfs indien rekening gehouden wordt met een ‘worst case’ inschatting van spitsverbreding en verschuiving van het projectgebonden verkeer naar de daluren, zijn de luchteffecten van het project t.h.v. Machelen-dorp als niet significant te beschouwen, en t.h.v. de wijk Beaulieu als beperkt negatief. Met andere woorden, zelfs al zou met deze theoretische benadering rekening zijn gehouden in het project-MER ‘Brownfieldproject Uplace Machelen’ en in het project-MER ‘Herinrichting Woluwelaan (R22) te Machelen tussen de Kerklaan en de Haachtsesteenweg, inclusief het complex R0/E19/R22’, dan nog zouden daar geen extra milderende maatregelen zijn uit naar voor gekomen die vandaag al niet zijn opgelegd.’

De toelichtende nota gaat aldus niet over tot een eigen effectbeoordeling die in de plaats van het project-MER komt. Er wordt enkel bevestigd dat de aannames en resultaten van het project-MER nog steeds actueel en geldig zijn, en dat de effectieve achtergrondwaarden in de discipline Lucht gunstiger zijn dan de aangenomen verbetering van de achtergrondwaarden waar in het project-MER mee rekening werd gehouden.

Het getuigt niet van onzorgvuldigheid indien het vergunningverlenend bestuur aan de MER-coördinator een aantal gerichte vragen over het project-MER stelt, in het licht van de vaststelling dat sinds de opmaak van het project-MER enige tijd verstreken is. Daarmee wordt evenwel niet voorbijgegaan aan de conclusies van het project-MER.

Het is niet strijdig met artikel 11 van het Milieuvergunningsdecreet en artikel 5 van Vlarem I om bijkomende toelichtingen en bijkomende documenten over een bepaald aspect te vragen (cf. het eerste onderdeel van dit middel). Integendeel, vermits een onderzoek naar de actualiteit van de bevindingen van het project-MER zich vanuit zorgvuldigheid aan de vergunningverlenende overheid opdringt, is het niet meer dan zorgvuldig dat de administratie de aanvrager daaromtrent om een standpunt verzoekt.

[...]

[...] Evenmin valt in te zien hoe het schrijven van de raadsman van verzoekster tot tussenkomst dd. 8 april 2016 de conclusies van het project-MER terzijde schuift. In dit schrijven wordt er geen enkele effectbeoordeling van een milieudiscipline gedaan. Het schrijven verwijst overigens uitdrukkelijk naar het project-MER ter staving van de redenering dat een bijzondere voorwaarde inzake luchtmonitoring niet noodzakelijk is [...]. Aldus wordt uitdrukkelijk rekening gehouden met de conclusies van het project-MER.

Niets belet de aanvrager van een milieuvergunning overigens om haar standpunt aan de vergunningverlenende overheid over te maken. Daaruit volgt nog geen schending van artikel 4.1.7. van het DABM”.

Finaal benadrukt de tussenkomende partij dat arrest nr. 230.747 van 2 april 2015 te dezen geen enkele relevantie heeft omdat “de toelichtende nota niet in de plaats [wordt] gesteld van het project-MER”, “het [...] geen hiaat in het project-MER [tracht] te vullen of het project-MER aan te vullen” en evenmin een “eigen effectbeoordeling of een conclusie [bevat] die strijdt met de inhoud van het project-MER”.

Beoordeling

17. Het middel is in al zijn onderdelen voldoende duidelijk geformuleerd om uit te maken welke onwettigheden worden aangevoerd tegen het bestreden besluit.

Het middel is in al zijn onderdelen ontvankelijk.

18. Zoals de verwerende partij en de tussenkomende partij terecht opmerken moet niet elk bijkomend stuk of document dat in de loop van de milieuvergunningsprocedure wordt neergelegd noodzakelijkerwijze aan een openbaar onderzoek worden onderworpen. Dit laat evenwel onverlet dat het project-MER zelf aan openbaarmaking en inspraak is onderworpen. Eens het project-MER is goedgekeurd kan het niet meer worden herzien.

19. Artikel 4.1.7 DABM, in de op het geding toepasselijke versie, bepaalt:

“De overheid houdt bij haar beslissing over de voorgenomen actie, en in voorkomend geval ook bij de uitwerking ervan, rekening met het goedgekeurde rapport of de goedgekeurde rapporten en met de opmerkingen en commentaren die daarover werden uitgebracht.

Zij motiveert elke beslissing over de voorgenomen actie in het bijzonder op volgende punten :

- 1° de keuze voor de voorgenomen actie, een bepaald alternatief of bepaalde deelalternatieven, behalve dan voor wat het omgevingsveiligheidsrapport betreft;
- 2° de aanvaardbaarheid van te verwachten of mogelijke gevolgen voor mens of milieu van het gekozen alternatief;
- 3° de in het rapport of de rapporten voorgestelde maatregelen”.

De parlementaire voorbereiding van het decreet van 18 december 2002 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage stelt dat deze bepaling een motiveringsplicht inhoudt die “bedoeld [is] om te verzekeren dat de informatie die door het milieueffect- en veiligheidsrapport wordt aangereikt daadwerkelijk wordt gebruikt bij het nemen van de beslissing omtrent de voorgenomen actie. Daarnaast is zij ook het sluitstuk van de inspraakregeling m.b.t. de actie die mede op grond van het milieueffect- en veiligheidsrapport wordt gevoerd. De motiveringsplicht en de inspraak zijn hefbomen om het milieubelang een volwaardige plaats te verschaffen bij de besluitvorming” (Memorie van Toelichting, Parl. St. VI. Parl. 2001-02, nr. 1312/1, 78).

Voormelde bepaling van het DABM sluit aan bij artikel 4.1.4 DABM dat, in de op het geding toepasselijke versie, luidt:

“§ 1. De milieueffect- en veiligheidsrapportage beoogt, in de besluitvorming over acties die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken en/of die een zwaar ongeval teweeg kunnen brengen, aan het milieubelang en de veiligheid en de gezondheid van de mens een plaats toe te kennen die evenwaardig is aan de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen.

§ 2. Ter realisatie van de doelstelling, bedoeld in § 1, heeft de milieueffect- en veiligheidsrapportage als essentiële kenmerken:

- 1° de systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten, of in het geval van zware ongevallen mogelijke, gevolgen voor mens en milieu, van een voorgenomen actie en van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven voor de actie of onderdelen ervan, en de beschrijving en evaluatie van de mogelijke maatregelen om de gevolgen van de voorgenomen actie op een samenhangende wijze te vermijden, te beperken, te verhelpen of te compenseren;
- 2° de kwaliteitsbeoordeling van de verzamelde informatie;

3° de actieve openbaarheid van de rapportage en de besluitvorming over de voorgenomen actie”.

Artikel 4.1.7 DABM bevat, enerzijds, een materiële motiveringsplicht, neergelegd in het eerste lid, met name de plicht om “rekening [te houden] met het goedgekeurde rapport [...] en met de opmerkingen en commentaren die daarover werden uitgebracht”, en, anderzijds, de in het tweede lid bedoelde formele motiveringsverplichting, met betrekking tot de in punt 1 tot 3 opgesomde aspecten.

20. Met het oog op een nieuwe beslissing van de bevoegde Vlaamse minister over de milieuvergunningsaanvraag van de tussenkomende partij heeft de afdeling Lucht, Hinder, Risicobeheer, Milieu & Gezondheid op 14 augustus 2014 advies uitgebracht. De afdeling is van oordeel dat “de mogelijke impact in het project-MER wordt onderschat omdat bij de beoordeling van de discipline Lucht voorbij is gegaan aan een relevante beperking van het gebruikte verkeersmodel” en merkt in dit verband op:

“De verkeerssituatie werd gemodelleerd met het provinciaal verkeersmodel. Dit spitsuurmodel berekent de verkeersintensiteiten tijdens de ochtend- en avondspits en laat dus vooral toe om na te gaan of de capaciteit van de weg tijdens deze maatgevende periode al dan niet wordt overschreden. Volgens de resultaten van het verkeersmodel in de project-MER is er vrijwel geen verschil tussen de situatie met en zonder Uplace tijdens de spits en dit ondanks de aanzienlijke verkeersgeneratie van het project. Deze tegenstrijdigheid wordt verklaard door het feit dat het wegennet al oververzadigd is. Omdat er geen restcapaciteit is komt het verkeer van Uplace niet bovenop het aanwezige verkeer maar verdringt het ander verkeer. Dit verdringingseffect kan zowel verkeer verschuiven in de tijd, ruimte of naar andere verkeersmodi. Aangezien de activiteiten die in het project voorzien zijn weinig of niet spitsuurgebonden zijn kan verondersteld worden dat bezoekers met de auto de spitsuren zullen vermijden, wat zorgt voor een verbreding van de spits.

Voor luchtkwaliteitsmodelleringen zijn daggemiddelde intensiteiten vereist. De daggemiddelde intensiteiten werden in het project-MER geschat door extrapolatie van de spitsuurwaarden uit het verkeersmodel, op basis van een gemiddelde spreiding van het auto- en vrachtverkeer over een gemiddelde werkdag. Hierbij is dus geen rekening gehouden met het feit dat het aandeel verkeer buiten de spitsuren in de situatie met Uplace hoger zal zijn dan gemiddeld als gevolg van het verdringingseffect in de tijd (spitsverbreding). Dit leidt tot een onderschatting van de totale daggemiddelde verkeersintensiteiten

in de geplande situatie en dus tot een onderschatting van de impact op de luchtkwaliteit”.

21. Op 26 september 2014 dient de MER-coördinator een nota “Validiteit project-MER ‘Brownfieldproject Uplace Machelen’ (2010)” in. Deze nota bevat het antwoord op de volgende vragen die door de afdeling Milieuvergunningen werden gesteld ten behoeve van de leden van de GMVC:

- “- ‘Aangaande de MER-Uplace hadden de leden van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie graag een antwoord bekomen op volgende vraag: Voldoet de situatie aldaar nog steeds aan de randvoorwaarden van de MER (nieuwe gebouwen in de omgeving, meer residenten, meer verkeer, veranderende luchtkwaliteit...) ter confirmatie dat de MER nog steeds geldig is?’ (vraag gesteld per e-mail op vrijdag 19 september 2014)
- ‘Is in de luchtkwaliteitsmodellering/inschatting voldoende rekening gehouden met de spitsverbreding (cfr. subadvies afdeling Lucht van LNE) ?
- In het MER wordt aangedrongen op de noodzakelijke verlaging van de achtergrondwaarden door Europese normen e.d. Klopt het dat door dit mee in rekening te brengen de berekende jaargemiddelde waarden voor 2015 lager liggen dan de toen actuele waarden ? Hoe werd dit in rekening gebracht ?
- De achtergrondwaarden zouden nu beter zijn dan in de MER’s (Uplace/VSGB) ingeschat
- U gaf aan dat er door jullie een oefening werd uitgevoerd (inschatting of modellering) met deze nieuwe gegevens’ (vragen gesteld per e-mail op donderdag 25 september na telefoongesprek)”.

Met betrekking tot het aspect “Verkeersmodellering VVC” stelt de nota dat “de bekomen verkeerscijfers voor zowel 2015 als 2020, en daardoor ook de daaraan gekoppelde geluids- en luchtemissies, duidelijk als een ‘worst-case’-scenario te beschouwen zijn voor de effectief te verwachten toestand in 2015, die wegens de aanzienlijk lagere effectief gerealiseerde nieuwe ontwikkelingen en de aanzienlijke daling van de bestaande activiteit lagere effectieve verkeerscijfers zal vertonen”. Ook wijst de nota erop dat “[d]e stelselmatige verbetering van de luchtkwaliteit in de omgeving van het projectgebied [...] de jongste 10 jaar [...] aan een significant sneller tempo [verliep] dan voorspeld in de prognose voor de periode 2010-2015” en “dus met zekerheid [kan] worden gesteld dat de uitgangspunten van CAR Vlaanderen voor

2015 nog steeds als realistisch en eigenlijk zelfs als een ‘worst case’ kunnen beschouwd worden”. Ten aanzien van de “Inschatting effecten ‘spitsverbreding’” merkt de nota onder meer op dat “[h]et project-MER ‘Brownfieldproject Uplace Machelen’ [...] geen rekening [kon] houden met spitsverbreding op de manier die LNE afdeling LHRMG suggereert, en zou dat zelfs op vandaag niet kunnen”, dat “de effecten van spitsverbreding op de totale etmaalintensiteiten niet mogen overschat worden”, dat “de snelheidswinst door de keuze van een ander vertrekkur in een omgeving als deze, waar reeds in de bestaande toestand sprake is van een sterke spitsverbreding, beperkt zijn” en dat “oververzadiging van het netwerk vooral [zal] leiden tot modal shift en/of het afnemen van het totaal aantal verplaatsingen (vermijdingsgedrag), m.a.w. tot minder autoverkeer”.

De MER-coördinator concludeert:

- “• De aannames en resultaten van het project-MER ‘Brownfieldproject Uplace Machelen’ uit 2010 zijn inzake alle disciplines, inclusief de discipline lucht, nog steeds geldig en actueel, waarbij de effecten vrijwel zeker overschat zijn.
- Inzake de discipline lucht is het aangetoond dat de effectieve achtergrondwaarden gunstiger zijn dan de aangenomen verbetering van de achtergrondwaarden waar in het project-MER ‘Brownfieldproject Uplace Machelen’ mee werd rekening gehouden.
- Zelfs indien rekening gehouden wordt met een ‘worst-case’ inschatting van spitsverbreding en verschuiving van het projectgebonden verkeer naar de daluren, zijn de luchteffecten van het project t.h.v. Machelen-dorp als niet-significant te beschouwen, en t.h.v. de wijk Beaulieu als beperkt negatief. Met andere woorden, zelfs al zou met deze theoretische benadering rekening zijn gehouden in het project-MER ‘Brownfieldproject Uplace Machelen’ en in het project-MER ‘Herinrichting Woluwelaan (R22) te Machelen tussen de Kerklaan en de Haachtsesteenweg, inclusief het complex R0/E19/R22’, dan nog zouden daar geen extra milderende maatregelen zijn uit naar voor gekomen die vandaag al niet zijn opgelegd”.

22. In een tot de GMVC gerichte nota van 30 september 2014 affirmeert de tussenkomende partij dat “[d]e in het project-MER gehanteerde verkeerscijfers voor zowel 2015 als 2020, en daardoor ook de daaraan gekoppelde geluids- en luchtemissies, [...] als een ‘worst case’-scenario te beschouwen [zijn]

voor de effectief te verwachten toestand, die wegens de aanzienlijk lagere effectief gerealiseerde nieuwe ontwikkelingen en de aanzienlijke daling van de bestaande activiteit een lagere effectieve verkeerscijfers zal vertonen” en dat “het project-MER nog steeds als hulpinstrument [voldoet] om de vergunningverlenende overheid in staat te stellen de milieueffecten van het project te beoordelen en aan deze milieueffecten de vereiste plaats toe te kennen”.

23. De GMVC volstaat in haar advies van 30 september 2014 met een parafrasering van de nota van de MER-coördinator van 26 september 2014 en besluit dat “er kan vertrouwd worden op de wetenschappelijke kennis van de erkend MER-deskundige Lucht”.

24. Op grond van de in randnummer 3.12 weergegeven motieven besluit de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw vervolgens dat “de GMVC stelt dat het project-MER nog steeds actueel is en zelfs de worst case-scenario’s in overweging neemt” en dat “er geen redenen zijn om te oordelen dat deze conclusie van de GMVC gesteund is op onjuiste feitelijke of juridische vaststellingen”.

25. Het middel stelt in wezen de vraag aan de orde of de nota “Validiteit project-MER ‘Brownfieldproject Uplace Machelen’ (2010)” van 26 september 2014 al dan niet overgaat tot een eigen effectbeoordeling die op essentiële punten in de plaats treedt van het project-MER dat in 2010 werd opgesteld.

In dit verband wordt vooreerst vastgesteld dat de aan de MER-coördinator gestelde vragen - weergegeven in randnummer 21 - peilen naar de actuele geldigheid van de milieueffectbeoordeling die in 2010 heeft plaatsgevonden, meer bepaald wat betreft de beoordeling van de mobiliteitseffecten en de daaraan verbonden impact op de luchtkwaliteit, zijnde twee aspecten die gelet op de aard en de kenmerken van de voorgenomen activiteit van fundamenteel belang zijn. De MER-coördinator bevestigt in zijn nota van

26 september 2014 de “validiteit” van het oorspronkelijke project-MER.

In de huidige stand van de rechtspleging stelt de Raad van State vast dat de MER-coördinator zijn conclusies louter steunt op enkel gunstige ontwikkelingen inzake mobiliteit annex luchtkwaliteit, inzonderheid “de aanzienlijk lagere effectief gerealiseerde nieuwe ontwikkelingen en de aanzienlijke daling van de bestaande activiteit” en de “stelselmatige verbetering van de luchtkwaliteit in de omgeving van het projectgebied” die zou bevestigd worden “door de evolutie van de luchtkwaliteit in het meest nabijgelegen VMM-meetstation 42R020 Vilvoorde (Mechelsesteenweg)”. Het is echter niet onredelijk te veronderstellen dat sedert de opmaak van het project-MER in 2010 - op basis van de op dat ogenblik beschikbare verkeerstellingen en gehanteerde verkeersmodellen - zich andere relevante ontwikkelingen hebben voorgedaan die een negatieve invloed hebben op de beoordeling van de mobiliteitseffecten, niet alleen binnen het eigenlijke projectgebied maar ook in het ruimere studiegebied ‘Mens-mobiliteit’ zoals afgebakend door het project-MER. Derhalve kan niet bij voorbaat uitgesloten worden dat, zelfs rekening houdend met de zogenaamde worst case-benadering in het project-MER van 2010, de nota van 26 september 2014 neerkomt op een bijkomende “analyse en evaluatie van de te verwachten [...] gevolgen voor mens en milieu, van een voorgenomen actie”, in de zin van artikel 4.1.4, § 2, 1°, DABM die aan inspraak moet worden onderworpen en aanleiding kan geven tot de “opmerkingen en commentaren”, bedoeld in artikel 4.1.7, eerste lid, DABM. Tegelijk stelt de Raad van State vast dat noch uit het advies van de GMVC noch uit de bestreden beslissing blijkt dat de inzichten van de MER-coördinator aan enig kritisch onderzoek werden onderworpen.

26. Om voormelde redenen kon de verwerende partij prima facie niet zonder artikel 4.1.7 DABM te schenden de GMVC bijvallen in het besluit dat “het project-MER nog steeds actueel is en zelfs de worst case-scenario’s in overweging neemt”.

Het middel is in de aangegeven mate ernstig.

B. Spoedeisendheid

Standpunt van de partijen

27. Het verzoekschrift accentueert de “structurele verkeershinder als ernstig nadeel”. De verzoekende partijen betogen dat de wegen rondom het projectgebied “nu reeds volledig verzadigd zijn” en verwijzen daarvoor naar verscheidene studies, inzonderheid het rapport “Verkeersindicatoren Hoofdwegennet Vlaanderen 2010” waaruit blijkt dat de meest verzadigde wegvakken van het Vlaamse hoofdwegennet zich situeren op de Brusselse ring ter hoogte en in de omgeving van het projectgebied en dat deze ring ook op andere punten zeer slecht scoort inzake de doorstroming van het verkeer, het “Mobiliteitsrapport van Vlaanderen” waarin wordt gewezen op het grootste verzadigingsprobleem van de Brusselse ring, en naar verkeerstellingen van de afdeling Wegen en Verkeer van 2007 die aangeven dat van de 25 grootste congestiepunten in Vlaanderen er 19 in Vlaams-Brabant te situeren zijn, waarvan 12 op de Brusselse ring. Zij beklemtonen voorts dat niet ontkend kan worden dat het vergunde project een bijkomende verkeersstroom zal genereren die door de provincie Vlaams-Brabant geschat wordt op 25.000 voertuigbewegingen per dag of “9.500.000” per jaar. Die bijkomende verkeersstroom vormt een bedreiging voor de leefbaarheid van het bedrijf van de derde verzoekende partij omdat het “nagenoeg onbereikbaar [zal] worden voor zijn cliënteel en de verschillende leveranciers”. De verzoekende partijen verwijzen naar de overwegingen van het schorsingsarrest nr. 221.784 van 18 december 2012 die actueel niet aan relevantie zouden hebben ingeboet. Tot slot vestigen zij er de aandacht op dat de tussenkomende partij publiek heeft aangekondigd dat de werken een aanvang zullen nemen in het voorjaar 2017 en dat “eens de werken een aanvang genomen hebben de verdere uitbouw van het project zeer snel zal gaan”.

28. Volgens de verwerende partij wordt de noodzaak voor een spoedeisende behandeling van de zaak niet aangetoond. De onderzoeken en studies die door de verzoekende partijen worden aangehaald houden geen rekening met de actuele (verkeers)situatie en tonen niet aan waarom het Uplace-project enkel bijkomende, en geen vervangende, verkeersstromen zou genereren. Het aantal door de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant aangehaalde voertuigbewegingen zou “schromelijk” de verplaatsingen via het openbaar vervoer negeren. In het bijzonder ten aanzien van de derde verzoekende partij vraagt de verwerende partij zich af welke leveranciers zich naar de maatschappelijke zetel van een immokantoor dienen te begeven. Ook benadrukt zij dat de verzoekende partijen niet aantonen dat zij “imminent bijkomende mobiliteitshinder zullen ondervinden bovenop de huidige hinder die ondervonden word[t] door de verkeersopstoppingen op de Brusselse Ring” en dat “de beweerde mobiliteitshinder niet rechtstreeks voort[vloeit] uit de milieuvergunningsplichtige rubrieken van de bestreden beslissing”. De bewering dat de werken zouden aanvangen in het voorjaar van 2017 is “een onzeker element”; de vermelding in dit verband op de website van de tussenkomenende partij is “louter indicatief”, op dit ogenblik kan “met geen enkele zekerheid een datum aangegeven worden waarop de bouwwerken van het ganse project zullen aanvangen”, temeer omdat “eerst een stedenbouwkundige vergunning [moet] worden afgeleverd”. Volgens de verwerende partij beroepen de verzoekende partijen zich op de verkeersstromen die ontstaan nadat de inrichting in exploitatie zal zijn, wat in de huidige stand van zaken voorbarig is. Met het feit dat in het schorsingsarrest nr. 221.784 van 18 december 2012 het bestaan van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel werd aangenomen, wordt ten slotte de spoedeisendheid van voorliggende zaak niet aangetoond.

29. De tussenkomenende partij zet uiteen dat de bestreden milieuvergunning niet uitvoerbaar is omdat de corresponderende stedenbouwkundige vergunning nog niet werd verleend zodat de beweerde spoedeisendheid enkel hypothetisch, minstens niet actueel, is. Uit het gegeven dat een projectontwikkelaar een project zo snel mogelijk wil realiseren, volgt niet dat

de aanvang en/of uitvoering van het brownfieldproject “Uplace Machelen” imminent is. Zij wijst erop dat de verwachte opening gepland is in 2019 en dat tegen dan een uitspraak over het annulatieberoep waarschijnlijk zal zijn tussengekomen. Vervolgens gaat de tussenkomen partij in op de beweerde mobiliteitshinder. Zij stelt vooreerst dat bezwaarlijk kan worden aangenomen dat dergelijke hinder kan voortvloeien uit de met het bestreden besluit vergunde activiteiten en rubrieken. Voorts merkt zij op dat de verzoekende partijen geen enkel stuk voorleggen waaruit blijkt dat de mogelijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit voor hen dermate zwaarwichtig en ernstig zou zijn dat een uitspraak over de vordering tot schorsing zich op korte termijn opdringt, inzonderheid zouden zij niet aantonen “noch met cijfermateriaal, noch met enig ander stuk dat het mogelijk gedurende korte tijd [...] moeten verdragen van bijkomend autoverkeer van en naar het complex voor de handelaars in de omgeving [...] bijzonder zwaar om dragen zou zijn”. Daarbij stipt de tussenkomen partij aan dat de verzoekende partijen zich baseren op verkeerstellingen uit 2007, 2009 en 2010 waarbij zij volledig abstractie maken van de evoluties en onderzoeken die sedertdien hebben plaatsgevonden. In dit verband verwijst zij naar “het door de dienst Mer op 11 juni 2010 goedgekeurde plan-MER en de doorvertaling van de conclusies ervan in het GRUP VSGB dd. 16 december 2011, het op 31 januari 2011 door de dienst Mer goedgekeurde project-MER ‘Brownfieldconvenant Uplace Machelen’ en de doorvertaling van deze milderende maatregelen in de thans bestreden milieuvergunning, de in januari 2015 opgemaakte nota ‘Toetsing aangepast programma VSGB - Cluster C3’, de nota van het Vlaams Verkeerscentrum van oktober 2015 en de doorvertaling van de conclusies van de verschillende rapporten in het GRUP VSGB dd. 22 januari 2016”. Uit al deze studies zou blijken dat, mits het nemen van de nodige milderende maatregelen, de mobiliteitshinder binnen aanvaardbare perken blijft. De tussenkomen partij citeert uit het project-MER en het goedkeuringsverslag ervan op 31 januari 2011. Ook haalt zij de motieven van het bestreden besluit aan die handelen over de beoordeling van de mobiliteitsaspecten. Die motieven nopen de tussenkomen partij tot de vaststelling dat “het mobiliteitsaspect in de bestreden beslissing uitvoerig aan bod komt en de vergunningverlenende overheid

op zorgvuldige wijze tot het besluit komt dat de mobiliteitshinder binnen aanvaardbare perken blijft”. Zij stelt dat de verzoekende partijen “zomaar niet onderbouwde stellingen poneren en daarmee te kennen geven dat ze niet eens de moeite doen om voormelde rapporten ook maar te lezen”. Meer bepaald zouden de verzoekende partijen met de door hen aangehaalde cijfers over het aantal voertuigbewegingen, doen blijken van een “negatie van de werkelijkheid” en strijdigheid met de gegevens van het dossier. In dit verband uit de tussenkomenende partij ook enkele bedenkingen bij het schorsingsarrest nr. 221.748 (lees: 221.784) van 18 december 2012 en zij nodigt de Raad van State uit om “niet zomaar af te gaan op de verkeerstechnisch niet-gestaafde beweringen van verzoekers en de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant”. Tot slot wijst de tussenkomenende partij op de hoedanigheid van de verzoekende partijen als rechtspersoon. In die hoedanigheid zouden zij zich niet kunnen beroepen op verkeershinder en in essentie beogen zij zich met hun vordering te vrijwaren tegen een financieel en/of economisch nadeel, dat echter niet van aard is de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit te verantwoorden.

Beoordeling

30. Artikel 6 van de wet van 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State heeft de schorsingsvoorwaarde van het “moeilijk te herstellen ernstig nadeel” vervangen door deze van de “spoedeisendheid”. De spoedeisendheid “zal worden vastgesteld wanneer de verzoeker het resultaat van [de] procedure [ten gronde] niet kan afwachten om zijn beslissing te verkrijgen, op straffe zich in een toestand te bevinden met onherroepelijke schadelijke gevolgen” (memorie van toelichting, Parl. St. Senaat 2012-13, nr. 5-2277/1, 13).

Een zaak is spoedeisend, en dus vatbaar voor beoordeling in kort geding, zodra de vrees voor schade van enig belang, of zelfs voor ernstige nadelen, een onmiddellijke beslissing wenselijk maakt. Bijgevolg mag het kort geding worden gehanteerd wanneer het geschil niet met de gewone procedure binnen de

gewenste tijdspanne opgelost kan worden, inzonderheid omdat de verzoekende partij dreigt terecht te komen in een toestand met onherroepelijke schadelijke gevolgen. Het spoedeisend karakter moet worden beoordeeld op het ogenblik dat uitspraak wordt gedaan over de vordering.

31. Door het verlenen van de vereiste stedenbouwkundige vergunning op 21 december 2016 kan de bestreden milieuvergunning op elk ogenblik ten uitvoer worden gelegd. De derde verzoekende partij verwijst naar de website van de tussenkomende partij en voegt bij haar verzoekschrift een afdruk van een pagina van deze website waarin de “voorziene start constructie” wordt aangekondigd in het “voorjaar 2017”. De tussenkomende partij tracht de betekenis van deze aankondiging weliswaar te minimaliseren in het licht van de vereiste spoedeisendheid, maar zij ontkent niet het project zo snel mogelijk te willen realiseren. Daargelaten de precieze datum waarop de bouwwerkzaamheden effectief zullen starten, is het niet realistisch te verwachten dat over het beroep tot nietigverklaring uitspraak zal worden gedaan in de loop van dit jaar.

32. De bestreden milieuvergunning bevat bijzondere voorwaarden waarin “geluidsreductiemaatregelen” en “maatregelen ten aanzien van luchtemissies” worden opgelegd die nageleefd moeten worden tijdens de werf, zodat niet kan worden aangenomen dat de (rechts)gevolgen van de bestreden milieuvergunning zich pas zullen manifesteren vanaf de opening van het “gebouwencomplex”.

33. Hoewel het enkele gegeven dat een vergunning ten uitvoer kan worden gelegd op zich de spoedeisendheid van een vordering niet aantoon, kan van de Raad van State niet worden verlangd om volledig voorbij te gaan aan het werkelijke voorwerp van het bestreden besluit. Te dezen strekt de verleende milieuvergunning tot de exploitatie van een multifunctioneel “gebouwencomplex”, bestaande uit 55.000 m² kleinhandelsoppervlakte, 40.000 m² kantoren in een torengedouw met een hoogte van 90 meter, 27.000 m² vrijetijdsbesteding (restaurants, cafés, cinema, theater, bowlingzaal),

20.000 m² hotel en seminarieruimtes, 50.000 m² publieke ruimte en circa 5.900 parkeerplaatsen (bestreden besluit, p. 15; project-MER, p. 22). De aanleg en exploitatie ervan gaan gepaard met de uitvoering van een aantal belangrijke flankerende mobiliteits- of vervoersmaatregelen zoals: de aanleg van een af- en oprit vanaf de Woluwelaan naar het projectgebied, de (gedeeltelijke) heraanleg van de Woluwelaan met vrije tram- en busbanen, de ingebruikname van de aansluiting van de R0 met de R22 ter hoogte van het knooppunt R0/E19, de aanleg van een wandelpad naar de dorpskern van de gemeente Machelen met inbegrip van een voetgangersbrug over de Woluwelaan, de bouw van het GEN-treinstation Kerklaan, de aanleg van een wandelpad naar het station Kerklaan en de realisatie (in een latere fase) van de zogenaamde tramverbinding “Jette-Zaventem Luchthaven”.

34. Gelet op de grootschaligheid van het voorgenomen project is de Raad van State van oordeel dat de belangen van de partijen in het geding beter gediend zijn met een schorsing dan met een gebeurlijke latere vernietiging van een vergunning die, indien ze ten uitvoer wordt gelegd, leidt tot een onomkeerbare feitelijke toestand die het rechtsherstel na een later vernietigingsarrest ernstig hypothekeert, zo niet onmogelijk maakt.

Deze concrete omstandigheden rechtvaardigen dat de derde verzoekende partij niet moet wachten op een uitspraak volgens de gewone procedureregels en de voornoemde gegevens dan ook volstaan om aan te nemen dat zij het resultaat van de procedure niet kan afwachten.

35. Aan de voorwaarde van de spoedeisendheid is voldaan.

Hieruit volgt dat voldaan is aan de bij artikel 17, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgelegde voorwaarden om de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing te kunnen bevelen.

VII. Samenvoeging

36. Overeenkomstig artikel 60 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State - ingevolge artikel 44 van het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State van toepassing verklaard op de kort geding procedures - kan tot de samenvoeging van zaken worden besloten “[z]o er grond toe bestaat door eenzelfde arrest uitspraak te doen over meerdere zaken”. De samenvoeging kan worden bevolen telkens wanneer daartoe aanleiding bestaat in het belang van een goede rechtsbedeling.

37. In het belang van een goede rechtsbedeling past het voorliggende zaak voor de behandeling ten gronde samen te voegen met de hangende vernietigingsberoepen tegen hetzelfde besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw.

VIII. Kosten

38. De bijdrage in de betaling van de kosten, inbegrepen de rechtsplegingsvergoeding, wordt bepaald in het arrest waarin uitspraak wordt gedaan over het beroep tot nietigverklaring.

BESLISSING

1. Het verzoek van de NV Uplace tot tussenkomst wordt ingewilligd.

2. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 23 juni 2016 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 14 september 2011, houdende het weigeren aan de NV Uplace van de milieuvergunning voor het

exploiteren van een gebouwencomplex, gelegen in de gemeente Machelen, op een terrein dat afgebakend wordt door de Woluwelaan, Beaulieustraat, Rittwegerlaan en Nieuwbrugstraat, gegrond worden verklaard, de beroepen beslissing wordt opgeheven en aan de NV Uplace de gevraagde milieuvergunning wordt verleend.

3. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het geschorste besluit.

4. De beroepen tot nietigverklaring in de zaken A. 220.032/VII-39.748, A. 220.194/VII-39.778, A. 220.204/VII-39.784, A. 220.205/VII-39.785, A. 220.386/VII-39.807, A. 220.451/VII-39.810 en A. 220.474/VII-39.812 worden gevoegd.

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

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

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys