

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 193.280 van 14 mei 2009
in de zaak A. 168.702/VII-35.115.**

In zake : de NV BROUWERIJ ROMAN,
die woonplaats kiest bij
advocaten I. LARMUSEAU, P. DE SMEDT en B. ROELANDTS,
kantoor houdende te GENT,
Kasteellaan 141

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaten G. MARTYN en F. VINCKE,
kantoor houdende te AVELGEM,
Doorniksesteenweg 82.

tussenkommende partij :

Jan REYNAERT,
die woonplaats kiest bij
advocaat A. PATYN,
kantoor houdende te EVERGEM,
Schoonstraat 64.

DE RAAD VAN STATE, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de NV BROUWERIJ ROMAN op 19 december 2005 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 10 oktober 2005 waarbij haar beroep ingesteld tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 7 april 2005, houdende het verlenen van de vergunning aan Jan REYNAERT om een vergund landbouwbedrijf, gelegen aan de Keirestraat 30 te Oudenaarde, te veranderen en samen te voegen, ongegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd;

Gezien het verzoekschrift tot tussenkomst van 3 februari 2006 ingediend door Jan REYNAERT;

Gelet op de beschikking van 13 februari 2006 die de tussenkomst van Jan REYNAERT toelaat;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur P. PROVOOST;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories van de verzoekende en de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 26 februari 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 26 maart 2009;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter L. HELLIN;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P.-J. STAELENS die, loco advocaat F. VINCKE verschijnt voor de verwerende partij, en van advocaat A. PATYN, die verschijnt voor de tussenkomende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur P. PROVOOST;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. De feiten

Overwegende dat de gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

1.1. De tussenkomende partij exploiteert een landbouwbedrijf aan de Keirestraat in Oudenaarde en een ander landbouwbedrijf aan de Fremisstraat in Maarkedal. De verzoekende partij is eigenaar van een terrein gelegen naast de inrichting in Oudenaarde. Zij wint er grondwater voor de productie van water, bier en frisdrank.

1.2. Op 19 oktober 2004 dient de tussenkomende partij een milieuvergunningsaanvraag in voor het overbrengen van de inrichting in Maarkedal naar Oudenaarde. De inrichting daar ligt in agrarisch gebied.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek dient de verzoekende partij een bezwaarschrift in. Zij vreest ten eerste voor besmetting van het grondwater en ten tweede vreest zij dat de uitbreiding van de grondwaterwinning voor het landbouwbedrijf de capaciteit van haar eigen grondwaterwinning bedreigt.

1.3. Op 7 april 2005 verleent de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen een milieuvergunning voor onder meer :

- het houden van 42 runderen en 1.017 varkens;
- de opslag van 1.380 m³ dierlijke mest;
- een grondwaterwinning van 8 m³ per dag en 2.775 m³ per jaar, uit twee putten :
 - een put van 150 meter diep (Sokkel), vergund voor 5 m³ per dag / 1.825 m³ per jaar;
 - een put van 12 meter diep (Kwartair), vergund voor 3 m³ per dag / 950 m³ per jaar.

De winning uit de Sokkel wordt vergund voor een termijn van vijf jaar, de rest van de vergunning wordt verleend voor een termijn van 20 jaar.

Er worden bijzondere vergunningsvoorwaarden opgelegd, onder meer om de kwaliteit van het grondwater te beschermen en om het peil ervan te bewaken.

De verzoekende partij tekent administratief beroep aan tegen deze beslissing.

1.4. In het kader van de beroepsprocedure worden de volgende adviezen verleend :

- (a) de Vlaamse Landmaatschappij adviseert gunstig (dieren en mestopslag), voor een termijn tot 14 april 2013 (termijn van de lopende vergunning);
- (b) de afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen adviseert gunstig;
- (c) de afdeling Water adviseert gunstig;
- (d) de afdeling Milieuvergunningen adviseert gunstig;
- (e) de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie ten slotte adviseert gunstig.

1.5. Op 10 oktober 2005 wordt het bestreden besluit genomen : het beroep wordt verworpen en de in eerste aanleg verleende vergunning wordt bevestigd.

De voor dit beroep relevante motivering luidt als volgt :

"(...)

Gelet op het feit dat voormelde beroepsindiener de volgende bezwaren doet gelden :

- het bestreden besluit maakt een schending uit van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, gelezen in samenhang met het voorzorgsbeginsel als algemeen beginsel van milieubeleid ;
 - dat de bestaande grondwaterwinning voor de beroepsindiener (die meer dan 90 personeelsleden tewerkstelt en een jaarlijkse omzet realiseert van 10 miljoen euro), gelet op haar brouwersactiviteit sinds 1545 op deze plaats, van meer dan levensbelang is, staat volstrekt buiten kijf; van bij het prille begin deed de beroepsindiener al het nodige en mogelijke om de kwaliteit van deze grondwaterwinning te laten vrijwaren (diverse studies werden uitgevoerd voor de specifieke bescherming van dit kwestieuze brongebied); bij de opmaak van het Gemeentelijk Structuurplan van de stad Oudenaarde werd bijzondere aandacht besteed aan een maximale bescherming van dit brongebied; de landbouwactiviteiten in de omgeving vormen een permanente bedreiging voor de kwaliteit van de waterwingebieden; het naburige kadastraal perceel, afdeling 11, sectie A, nr. 1049 /f, werd aangekocht, en op 3 juni 2004 werd hiervoor een aanvraag ingediend tot bebossingvergunning; dit terrein zal worden aangeplant met bomen die specifiek geschikt zijn om nitraten uit de bodem te nemen; de laatste tijd krijgt de beroepsindiener meer en meer af te rekenen met ongunstige analyseresultaten (cijfers volgens de Bodemkundige Dienst van België) in het kader van het geschiktheidsonderzoek voor drinkwater voor de mens;
 - in de Beleidsnota 2004-2009 van de Vlaamse minister van Leefmilieu staat vermeld onder de 'operationele doelstellingen bij de thematische strategische doelstellingen' voor het waterbeleid dat de Vlaamse Regering voor het sokkelsysteem een afbouw vooropstelt van 75% van de onttrekkingen van het vergunde debiet ten opzichte van 1 januari 2000; in deze Beleidsnota staat tevens vermeld dat (de) Vlaamse Regering de illegale grond- en oppervlaktewaterwinningen wil terugdringen;
 - in het licht van het nieuwe meststoffendecreet, dat minder garanties lijkt te bieden naar gebiedsgericht milieubeleid toe, bestaat de vrees dat het grondwater op de kwestieuze plaats op ontoelaatbare wijze wordt bedreigd; een reden temeer om de aangevraagde milieuvergunning radicaal te weigeren;
- (...)

Overwegende dat de aangevraagde grondwaterwinning met een maximum debiet van 8 m³/dag en 2.775 m³/jaar zal bestaan uit 2 putten, enerzijds een steenput van 12 meter diepte (Kwartair, HCOV-code 0100) met een maximum debiet van 3,0 m³/dag en 950 m³/jaar met als bestemming drinkwater voor de veestapel en anderzijds uit de bestaande boorput van 150 meter diepte (Sokkel, HCOV-code 1340) met een maximum debiet van 5 m³/dag en 1.825 m³/jaar, met als bestemming drinkwater voor de veestapel; dat regenwater wordt gebruikt voor reiniging van de stallen; dat de aangevraagde debieten realistisch zijn en voldoen aan de reële waterbehoefte in functie van het gevraagde aantal dieren; dat ook de afdeling Water, de aangevraagde grondwaterwinning gunstig heeft beoordeeld;

Overwegende dat de bezwaren aangehaald door de beroepsindiener als volgt kunnen worden geëvalueerd :

- uit bijlage 9 van de milieuvergunningsaanvraag blijkt duidelijk, in functie van het gevraagde aantal dieren, dat het totale waterverbruik wordt berekend op 3.220,05 m³/jaar; de gevraagde hoeveelheid grondwater (2.775 m³/jaar), aangevuld met 400 m³/jaar regenwater, leidingwater 137 m³/jaar, dient te volstaan om aan het jaarlijkse verbruik van drink- en reinigingswater

(3.220,05 m³/jaar) en het huishoudelijk verbruik (3 x 30 m³/jaar = 90 m³/jaar) te voldoen; de exploitant toont dus duidelijk aan dat er kan en zal voorzien worden in de totale noodzakelijke hoeveelheid water; de kritiek dat de exploitant zijn grondwaterwinning ontoereikend is, is dus onterecht;

- in verband met de uitbreiding van de grondwaterwinning :
 - deze wordt niet gerealiseerd via het Sokkelsysteem, maar wel in het Kwartair; de vergunning voor de grondwaterwinning in de Sokkel werd voor het eerst verleend bij besluit van het college van burgemeester en schepenen van de stad Oudenaarde op 6 oktober 1986, voor dezelfde capaciteit als deze die het voorwerp uitmaakt van huidige milieuvergunningsaanvraag;
 - het grondwaterverbruik van het aantal dieren dat reeds vergund was op het ogenblik van het verlenen van de aanvankelijke vergunning voor grondwater neemt niet toe; de uitbreiding in het Kwartair (3 m³/dag en 950 m³/jaar) is volledig te verklaren door de toename van het aantal dieren na het verlenen van voornoemde grondwaterwinning (een hernieuwing en verandering door uitbreiding en samenvoeging stop te zetten inrichting);
 - het grondwaterverbruik van het vroeger vergund aantal dieren neemt dus niet toe;
 - de kritiek dat exploitant zijn grondwaterwinning indruist tegen de beleidsnota 2004-2009, is dus evenzeer onterecht en wordt weerlegd door het gunstig advies uitgebracht in beroep door AMINAL, afdeling Water;
- in verband met de kwaliteit van de waterwinning :
 - er is geen enkel verband tussen de uitbreiding van de mestopslag en van de mestproductie ter plaatse (tengevolge van de samenvoeging) enerzijds en de kwaliteit van de beroepsindieners haar waterwinning anderzijds; de geproduceerde dierlijke mest, afkomstig van het aantal aanwezige dieren in de stallen, wordt immers opgeslagen in waterdichte kelders overeenkomstig de bepalingen van titel II van het Vlareem, zodanig dat deze geen invloed hebben op de kwaliteit van het grondwater;
 - voor de uitspreiding van de dierlijke mest op de bijhorende cultuurgronden is de exploitant gehouden aan de opgelegde normen van het meststoffendecreet en zijn uitvoeringsbesluiten; de geproduceerde dierlijke mest dient op een ecologisch verantwoorde wijze te worden afgezet, zodat op dit vlak er ook geen invloed is op de kwaliteit van de waterwinning;
 - de invloedstraal van de bijkomend aangevraagde grondwaterwinning bedraagt immers slechts 38 meter op geringe diepte (12 meter), daar waar de waterwinning van de beroepsindieners zich situeert op veel grotere diepte en op ruime afstand (meer dan 100 meter) van deze bijkomend aangevraagde grondwaterwinning;
 - de kritiek dat de grondwaterwinning van de exploitant een (bijkomend) risico inhoudt voor contaminatie van het grondwater (dat beroepsindieners nodig heeft) en een permanente bedreiging zou vormen voor de kwaliteit van het waterwingebied van beroepsindieners is dus eveneens onterecht;
- het bestreden besluit maakt aldus geen schending uit van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, niet van het zorgvuldigheidsbeginsel, gelezen in samenhang met het voorzorgsbeginsel als algemeen beginsel van milieubeleid";

2. Ten gronde

2.1. Overwegende dat de verzoekende partij in het enige middel de schending aanvoert van de artikelen 5, 6 en 8 van het decreet van 18 juli 2003

betreffende het integraal waterbeleid samengevoegd met artikel 1.1.2 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, "meer specifiek de 'watertoets'", van het preventie- en voorzorgsbeginsel als beginselen van integraal waterbeleid en milieubeleid, samengevoegd met de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het continuïteitsbeginsel, doordat het bestreden besluit, zonder enige verwijzing naar en/of implementatie van artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, de aanvraag inwilligt tot enerzijds hernieuwing van een grondwaterwinning met een debiet van 5 m³/dag en 1.825 m³/jaar en uitbreiding met een grondwaterwinning met een debiet van 3 m³/dag en 950 m³/jaar, en anderzijds uitbreiding met 182 varkens en 18 runderen, inclusief verhoging van de mestopslag, terwijl overeenkomstig artikel 8, § 2, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, uit de formeel uitgedrukte motieven van de overheid moet blijken dat een watertoets werd uitgevoerd en welke het resultaat hiervan was, dat minstens uit deze beslissing moet blijken dat een toetsing werd uitgevoerd aan de doelstellingen en de beginselen van het integraal waterbeleid, zoals vooropgesteld in de artikelen 5 en 6 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, waaronder het preventie- en het voorzorgsbeginsel; dat de verzoekende partij stelt dat dit te dezen des te meer gold, nu :

- "1/ de activiteiten van de heer REYNAERT een permanente bedreiging vormen voor de grondwaterkwantiteit en de grondwaterkwaliteit van het waterwingebied van verzoekster,
- 2/ de Vlaamse regering in de Beleidsnota 2004-2009 van de Vlaamse Minister van Leefmilieu onder de 'operationele doelstellingen bij de thematisch strategische doelstellingen' voor het waterbeleid, voor het sokkelsysteem een afbouw vooropstelt van 75% van de onttrekkingen van het vergunde debiet ten opzichte van 1 januari 2000 (...), wat wordt bevestigd in de Waterbeleidsnota dd. 8 april 2005, die naast kwantitatieve, ook kwalitatieve taakstellingen vooropstelt inzake grondwaterbeheer (...),
- 3/ bij de opmaak van het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan van de Stad Oudenaarde bijzondere aandacht werd besteed aan een maximale bescherming van dit brongebied (...),
- 4/ het een algemeen bekend gegeven is dat landbouwactiviteiten een permanente bedreiging vormen voor de kwaliteit van de waterwingebieden, in het licht waarvan verzoekster naar aanleiding van elke milieuvergunningsaanvraag van de heer REYNAERT bezwaar heeft ingediend (...),
- 5/ diverse studies die door de jaren heen werden uitgevoerd de noodzaak aan een specifieke bescherming van het kwestieuze brongebied hebben aangetoond (...),
- 6/ meer en meer ongunstige analyses voorhanden zijn in het kader van het geschiktheidsonderzoek voor drinkwater voor de mens (...)"

2.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord, samengevat, argumenteert dat zij de watertoets wel degelijk heeft uitgevoerd, hoewel niet naar het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid is verwezen, dat in de bestreden beslissing op een gemotiveerde wijze rekening is gehouden met de bezwaren van de verzoekende partij, dat het advies van de afdeling Water, dat alle relevante gegevens van de watertoets bevat, een nuttig instrument hiervoor is geweest; dat door het overnemen en het bijtreden van dat advies de motiveringsverplichting van artikel 8, § 2, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid is nageleefd, dat het argument van de schadelijke effecten waarop de verzoekende partij zich beroept, meer in het bijzonder de contaminatie van het water en het dalen van het waterpeil in de Paleontozoïsche Sokkel, in de bestreden beslissing is onderzocht en verworpen, dat er ook geen schending is van het voorzorgsbeginsel aangezien de uitbreiding van de waterwinning het Kwartair betreft en niet de Sokkel, dat in de bestreden beslissing naar alle concrete feitelijke gegevens wordt verwezen, alsook naar de toepasselijke juridische regels en naar het hoe en het waarom die regels uitgaande van de concrete feiten tot de beslissing hebben geleid, dat ook noch de motiveringsverplichting noch de zorgvuldigheidsplicht zijn geschonden;

2.3. Overwegende dat de tussenkomende partij, samengevat, opmerkt dat de watertoets moet worden uitgevoerd wanneer er een schadelijk effect ontstaat, dat uit de bestreden beslissing blijkt dat er geen sprake is van een schadelijk effect zodat er geen watertoets dient te gebeuren, dat artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid niet is geschonden door de bestreden beslissing aangezien de verleende vergunning geen permanente bedreiging voor het waterbeleid vormt, dat uit de overwegingen van het bestreden besluit ook blijkt dat de beleidsnota 2004-2009 is nageleefd, dat de inrichting van de verzoekende partij volgens het ruimtelijk structuurplan Oudenaarde gelegen is op ruime afstand van hindergevoelige gebieden, dat landbouwactiviteiten in waterwinningsgebieden streng gereguleerd zijn en dat de verwerende partij terecht stelt dat de studies die door de verzoekende partij zijn uitgevoerd geen oorzakelijk verband aantonen tussen de resultaten ervan en de landbouwactiviteiten; dat er, steeds volgens de tussenkomende partij, van een schending van het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel geen sprake kan zijn aangezien de overheid rekening gehouden heeft met alle beginselen van milieubeleid en waterbeleid en haar beslissing juist heeft gemotiveerd;

2.4. Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord het volgende stelt :

"(...) Vooreerst benadrukt verzoekende partij dat op basis van artikel 8, §§ 1 en 2 van het Decreet Integraal Waterbeleid (DIWB) de vergunningverlenende overheid er zorg dient voor te dragen dat er geen schadelijk effect ontstaat of dat dit zoveel mogelijk wordt beperkt, en, indien dit niet mogelijk is, dat het wordt hersteld of gecompenseerd.

De beoordeling of er al dan niet schadelijke effecten te verwachten zijn, maakt de zogenaamde 'voortoets' uit. Deze zogenoemde voortoets is cruciaal omdat de uitslag ervan het verder te volgen beoordelingstraject bepaalt. Op grond van artikel 8 DIWB jo artikelen 2 en 3 van de Formele Motiveringswet mag bijgevolg worden verwacht dat de overheid haar beoordeling in verband met het al dan niet bestaan van die schadelijke effecten formeel tot uitdrukking brengt in de motieven van haar beslissing en dat uit die formeel uitgedrukte motieven overigens blijkt dat de overheid een correcte toepassing heeft gemaakt van dat begrip.

In dit verband dient op de eerste plaats de inhoud van artikel 3, § 2, 17/ DIWB, dat het begrip 'schadelijk effect' definieert, in herinnering te worden gebracht :

'ieder betekenisvol nadelig effect op het milieu dat voortvloeit uit een verandering van de toestand van watersystemen of bestanddelen ervan die wordt teweeggebracht door een menselijke activiteit; die effecten omvatten mede-effecten op de gezondheid van de mens en de veiligheid van de vergunde of de vergund geachte woningen en bedrijfsgebouwen, gelegen buiten overstromingsgebieden, op het duurzaam gebruik van water door de mens, op de fauna, de flora, de bodem, de lucht, het water, het klimaat, het landschap en het onroerend erfgoed, alsmede de samenhang tussen een of meer van deze elementen'.

Het begrip 'schadelijk effect' omvat dus een brede reeks evaluatie-criteria, zoals veiligheid tegen overstromingen, (grond)wateroverlast, riolering, watervoorziening voor huishoudens en economische actoren, bodemdaling, volksgezondheid, oppervlakte- en grondwaterkwaliteit, verdroging en (natte) natuur (Parl. St., VI. Parl. 2002-2003, nr. 1730/3, 27).

Hieruit volgt dat uit de betrokken vergunningsbeslissing ook moet blijken - het weze op een eenvoudige en bondige wijze - dat de overheid al die criteria in haar beoordeling heeft betrokken. Zoniet kan geenszins worden nagegaan of die overheid in het kader van de door te voeren 'voortoets' een correcte beoordeling heeft gemaakt van het begrip 'schadelijke effecten', in welk geval evenmin kan worden gecontroleerd of de overheid terecht heeft besloten dat er geen schadelijke effecten zijn te verwachten en bijgevolg de watertoetsbeoordeling niet dient doorlopen te worden.

Met tussenkomende partij kan dan ook niet worden akkoord gegaan waar zij stelt dat aan de toepassingsvoorwaarde van de watertoets, met name het verwachten van een 'schadelijke effect', niet is voldaan. De bestreden beslissing voldoet immers hoegenaamd niet aan de bijzondere formele motiveringsplicht vervat in artikel 8 DIWB noch aan de gemeenrechtelijke formele motiveringsplicht vervat in de artikelen 2 en 3 van de Formele Motiveringswet van 1991 die uw Raad verplicht stelt aan de vergunningverlenende overheid.

- Nergens in de bestreden beslissing wordt de invloed nagegaan van de uitbreiding van de grondwaterwinning op de grondwaterkwantiteit. Litigieuze beslissing beperkt zich louter en alleen tot de vaststelling dat het grondwaterverbruik op zich van het aantal vergunde dieren niet toeneemt en dat de invloedstraal slechts 38 meter bedraagt op geringe diepte (12 meter).

Dit is al te eenvoudig. Er kan moeilijk worden ontkend dat de toename van het aantal dieren wegens het samenvoegen en het veranderen van de bestaande inrichting (op basis van artikel 33ter, § 1, 1/, c), 4) van het Mestdecreet) leidt tot een uitbreiding van de grondwaterwinning. Dat deze toename van het verbruik van grondwater niet wordt gehaald in de sokkellaag maar in het Kwartair doet uiteraard niets af aan deze vaststelling.

Meer zelfs, gelet op het feit dat artikel 5, 1/, c) van het Decreet Integraal Waterbeleid als doelstelling van het integraal waterbeleid onder meer het bereiken van een goede kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen vooropstelt, is het des te meer opmerkelijk dat (...) de bestreden beslissing hoe dan ook niet is blijven staan bij het te verwachten, schadelijk effect dat de toename van het te onttrekken debiet veroorzaakt aan de kwantitatieve toestand van het grondwaterlichaam, i.e. de kwartaire watervoerende laag.

Overigens, laat de verzoekende partij opmerken dat wanneer de kwantitatieve grondwatertoestand in het geding is (wat hier het geval is minstens niet zonder meer kan worden uitgesloten), een nog strengere motiveringsplicht op de vergunningverlenende overheid van toepassing is. De decreetgever heeft immers een bijzondere regeling ter vrijwaring van de kwantitatieve toestand van grondwater vooropgesteld in artikel 8, § 1, tweede lid van het decreet integraal waterbeleid en dat in dat geval een en ander moet worden getoetst in het licht van het bijzonder betrokken belang. Niets daarvan vindt men terug in de beslissing.

- De verzoekende partij kan evenmin akkoord gaan met de tussenkommende partij waar zij stelt dat uit het kwestieuze besluit onmiskenbaar blijkt dat geen schadelijk effect wordt toegebracht aan de waterkwaliteit. De tussenkommende partij verwijst hiervoor naar volgende overwegingen :

'Er is geen enkel verband tussen de uitbreiding van de mestopslag en van de mestproductie ter plaatse (ten gevolge van de samenvoeging) enerzijds en de kwaliteit van de beroepsindieners haar waterwinning anderzijds; de geproduceerde dierlijke mest, afkomstig van het aantal aanwezige dieren in de stallen, wordt immers opgeslagen in waterdichte kelders overeenkomstig de bepalingen van titel II van het Vlarem, zodanig dat deze geen invloed hebben op de kwaliteit van het grondwater;

Voor de uitspreiding van dierlijke mest op de bijbehorende cultuurgronden is de exploitant gehouden aan de opgelegde normen van het meststoffendecreet en zijn uitvoeringsbesluiten; de geproduceerde dierlijke mest dient op een ecologisch verantwoorde wijze te worden afgezet, zodat op dit vlak er ook geen invloed is op de kwaliteit van de waterwinning;

De invloedstraal van de bijkomend aangevraagde grondwaterwinning bedraagt immers slechts 38 meter op geringe diepte (12 meter), daar waar de waterwinning van de beroepsindieners zich situeert op veel grotere diepte en op ruime afstand (meer dan 100 meter) van deze bijkomend aangevraagde grondwaterwinning';

Gelet op de hogere definiëring van het begrip 'schadelijk effect' in het decreet integraal waterbeleid, kan uit deze overwegingen niet worden afgeleid dat in casu geen schadelijk effect kan worden toegebracht aan de waterkwaliteit.

Het opzet van een instrument als de watertoets zou immers volledig teniet worden gedaan indien het voldoende zou zijn te verwijzen naar sectorale voorwaarden uit Vlarem-II of bemestingsnormen uit het Mestdecreet om de toepassing ervan te kunnen omzeilen.

Het in abstracto verwijzen naar sectorale voorwaarden e.d.m. is ruimschoots onvoldoende om te motiveren dat uit deze 'voortoets' in concreto zou blijken dat geen sprake is van enig betekenisvol nadelig effect. De appreciatie van dit contaminatiegevaar dient te gebeuren op basis van een feitelijke, in concreto-beoordeling, en niet op een soort formeel-juridische basis.

Bovendien lijken de bijzondere voorwaarden hoe dan ook niet van die aard dat zij zijn ingegeven uit bezorgdheid om de 'schadelijke effecten' - zoals hierboven omschreven - tegen te gaan, laat staan dat zij op een adequate manier de te verwachten schadelijke effecten zou(den) kunnen vermijden of beperken.

Dit klemt des te meer gelet op de recente veroordeling van België door het Europees Hof van Justitie dd. 22 september 2005 wegens de niet nakoming van de verplichtingen voortvloeiend uit de zogenaamde Nitratenrichtlijn (Richtlijn 91/676 van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging). In het bijzonder wordt gewezen op de verplichting om geheel Vlaanderen aan te duiden als kwetsbaar gebied. Bovendien hebben diverse studies die door de jaren heen zij(n) gevoerd de noodzaak aan een specifieke bescherming van (...) kwetsieuzen bronnen aangetoond.

- Uit de bestreden beslissing blijkt al evenmin of de overheid de eventueel betrokken watergebonden natuurelementen in haar beoordeling heeft betrokken, iets wat in het licht van het voorwerp van de beslissing geenszins overbodig blijkt.
- Tot slot, ontslaat het feit dat gunstig advies is verleend door de Afdeling Water van AMINAL de vergunningverlenende overheid niet van een degelijke en afdoende motivering van de 'voortoets'. Vooreerst dient te worden benadrukt dat het advies dat door de Afdeling Water is verleend een niet-bindend karakter heeft. Dat de verwerende partij naar dit advies verwijst ter staving van de motiveringsplicht klemt des te meer aangezien (eveneens) nergens in dit advies een systematische beoordeling wordt gemaakt van de al dan niet aanwezigheid van 'schadelijke effecten' zoals gedefinieerd in artikel 3, § 1, 17 DIWB, laat staan dat de aanwezige motivering, die louter en alleen verwijst naar de twee bezwaren van de verzoekende partij, voldoende zou zijn om de watertoets te vervangen.

Uit bovenstaande blijkt dat uit de formeel uitgedrukte motieven van de bestreden beslissing geenszins blijkt dat de overheid in haar beoordeling de vergunningsaanvraag heeft getoetst aan de relevante effectencriteria die zijn vervat in het begrip 'schadelijke effecten', zodat alleen al om die reden er een formeel motiveringsgebrek voorligt;

(...) Ten overvloede, dient te worden vastgesteld dat in de formeel uitgedrukte motivering van de beslissing geenszins blijkt dat de overheid haar beoordeling heeft getoetst aan de doelstellingen en beginselen van het integraal waterbeleid, iets wat nochtans uitdrukkelijk is voorgeschreven door artikel 8 DIWB en in het licht van de finaliteit van de watertoets overigens cruciaal is. Het feit dat die verplichting in redelijkheid moet worden opgevat, mag natuurlijk geen (...) vrijgeleide zijn om gewoonweg hierover niets te zeggen in de beslissing (quod in casu).

In het arrest nr. 157.464 van 11 april 2006 heeft Uw Raad expliciet te kennen gegeven :

'(...)

Overwegende dat artikel 8, § 1, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid onder meer bepaalt dat de overheid die over een vergunning dient te beslissen, er zorg voor draagt, door het weigeren van de vergunning of door het opleggen van gepaste voorwaarden, dat geen schadelijk effect ontstaat of dat dit zoveel mogelijk wordt beperkt en, indien dit niet mogelijk is, dat het schadelijk effect wordt hersteld of in dezen niet relevante gevallen wordt gecompenseerd; dat artikel 8, §2, tweede lid, van het genoemde decreet bepaalt dat de beslissing die de overheid neemt in (het) kader van § 1 wordt gemotiveerd, waarbij in elk geval de doelstellingen en de beginselen van het integraal waterbeleid worden getoetst;

'(...)'

Hieruit blijkt duidelijk dat ook Uw Raad van oordeel is dat die bepaling zich wel degelijk opdringt aan de formele motiveringsverplichting van de overheid";

2.5. Overwegende dat de verzoekende partij in haar laatste memorie nog stelt dat de ratio legis die aan de grondslag ligt van de recente wijziging van artikel 8, § 2, tweede lid, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid weinig relevant is met betrekking tot de toetsing van de wettigheid van de bestreden beslissing aan deze bepaling, zoals deze op het ogenblik van de bestreden beslissing van kracht was, dat het volstrekt onduidelijk is hoe de gewijzigde tekst van artikel 8, § 2, tweede lid, van voornoemd decreet kan expliciteren wat eigenlijk reeds duidelijk was bij de eerste tekst, dat het misschien voor de decreetgever op het ogenblik van de beslissing "de lege ferenda" reeds duidelijk was dat de motiveringsverplichting in de toenmalige tekst van artikel 8, § 2, tweede lid, van voornoemd decreet in de praktijk van de vergunningverlening zeer uitgebreid en complex was, dat "de lege lata" de tekst uiteraard was wat hij was en zeer duidelijk in zijn voorschrift, dat uit het feit dat de decreetgever een wetgevend ingrijpen noodzakelijk achtte, veeleer blijkt dat de oorspronkelijke tekst niet interpreteerbaar was in de zin dat enkel diende te worden getoetst aan de relevante doelstellingen en beginselen van het integraal waterbeleid, dat de bepaling zeer duidelijk stelt dat bij de motivering in elk geval de doelstellingen en de beginselen van het integraal waterbeleid worden getoetst, dat de bestreden beslissing dan ook getoetst moet worden aan het voorschrift van artikel 8, § 2, tweede lid, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, zoals dit van toepassing was op het ogenblik van de bestreden beslissing, dat zij dan ook haar standpunt handhaaft dat de overheid haar beoordeling in verband met het al dan niet bestaan van schadelijke effecten formeel tot uitdrukking moet brengen in de motieven van haar beslissing en dat uit die formeel uitgedrukte motieven moet blijken dat de overheid een correcte toepassing heeft gemaakt van het begrip "schadelijk effect", dat uit de betrokken vergunningsbeslissing ook moet blijken dat de overheid al de evaluatiecriteria in haar beoordeling heeft betrokken, dat zoniet, niet kan worden nagegaan of die overheid in het kader van de door te voeren "voortoets" een correcte beoordeling heeft gemaakt van het begrip "schadelijke effecten", in welk geval evenmin kan worden gecontroleerd of de overheid terecht heeft besloten dat er geen schadelijke effecten zijn te verwachten en bijgevolg de watertoetsbeoordeling niet dient doorlopen te worden; dat de verzoekende partij voorts aanvoert dat het arrest van de Raad van State nr. 157.464 van 11 april 2006 wel degelijk relevant is waar het met betrekking tot de bepaling van artikel 3, § 2,

17/, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, het volgende stelt :

"Overwegende dat uit die bepaling volgt dat een beslissing waarbij een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend een formele motivering dient te bevatten waaruit blijkt dat de in artikel 8, § 1, van het decreet bedoelde watertoets is uitgevoerd; dat uit die motivering meer bepaald moet blijken, hetzij dat uit de werken waarvoor de vergunning wordt verleend geen schadelijke effecten kunnen ontstaan als bedoeld in artikel 3, § 2, 17/, van het decreet, hetzij dat zulke effecten wel kunnen ontstaan, maar dat die door het opleggen van gepaste voorwaarden zoveel mogelijk worden beperkt of hersteld";

dat volgens de verzoekende partij de Raad van State hiermee haar stelling bevestigt; dat zij verder het volgende stelt :

"(...) Verzoekende partij ziet niet in waarom de formele motivering van de bestreden beslissing maar in beperkte mate kan worden onderzocht nu (in) het verzoekschrift enkel de schending van de bijzondere motiveringsplicht van artikel 8, §2, tweede lid van het decreet integraal waterbeleid wordt aangevoerd.

Het klopt dat verzoekende partij in haar verzoek geen schending heeft ingeroepen van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en deze voor het eerst vermeldt in haar memorie van wederantwoord.

Het vermelden van de formele motiveringswet van 29 juli 1991 in de memorie gebeurde 'ten overvloede'. Het inroepen van de formele motiveringswet in het verzoekschrift had weinig zin nu deze wet slechts van toepassing is op de bijzondere regelingen waarbij de uitdrukkelijke motivering van bepaalde bestuurshandelingen is voorgeschreven, in zoverre deze regelingen minder strenge verplichtingen opleggen dan die bepaald in deze wet.

Het is duidelijk dat artikel 8, § 2, tweede lid DIW een minstens even strenge motiveringsverplichting aan de overheid oplegt nu deze bepaling in elke geval een toetsing voorschrijft van de overheidsbeslissing aan de doelstelling en de beginselen van het integraal waterbeleid.

Bovendien werd in het verzoekschrift niet alleen de schending opgeworpen van de formele motiveringsplicht maar ook van de materiële motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur, zodat wel degelijk een uitgebreide toetsing van de motieven van de bestreden beslissing dient uitgevoerd te worden.

(...) De twee schadelijke effecten die verzoekende partij in het verzoekschrift aanhaalt, te weten (1) een bedreiging voor de grondwaterkwantiteit van haar naastgelegen waterwinning en (2) een bedreiging van de grondwaterkwaliteit ervan, blijken (...) geenszins onderzocht te zijn in de bestreden beslissing, noch werd in die beslissing op afdoende wijze gemotiveerd waarom deze schadelijk(e) effecten het verlenen van de gevraagde vergunning niet in de weg stonden.

- Het is niet zo dat pas in de memorie van wederantwoord de verzoekende partij aanvoert dat de bestreden beslissing geen motivering bevat over de grondwaterkwantiteit van het Kwartair, waardoor zij op onontvankelijke wijze een nieuw middel zou formuleren.

In het verzoekschrift wierp verzoekende partij reeds op dat :

'7/ de activiteiten van de heer REYNAERT een permanente bedreiging vormen voor de grondwaterkwantiteit en de grondwaterkwaliteit van het waterwingebied van verzoekster',

Het inroepen van de bedreiging voor zowel grondwaterkwantiteit als -kwaliteit van het waterwingebied, is uiteraard zo omvattend dat het zowel de waterwinning uit de Sokkel als deze uit het Kwartair tot voorwerp heeft.

In haar middel verwijst verzoekende partij wel degelijk naar de 'uitbreiding met een grondwaterwinning met een debiet van 3m³/dag en 950 m³/jaar'.

In de memorie van wederantwoord kon verzoekende partij dan ook terecht haar middel toelichten door te stellen dat nergens in de bestreden beslissing de invloed wordt nagegaan van de uitbreiding van de grondwaterwinning op de grondwaterkwantiteit. De litigieuze beslissing beperkt zich louter en alleen tot de vaststelling dat het grondwaterverbruik op zich van het aantal vergunde dieren niet toeneemt en dat de invloedstraal slechts 38 meter bedraagt op geringe diepte (12 meter). Een dergelijke motivering is niet afdoende. Er kan moeilijk worden ontkend dat de toename van het aantal dieren wegens het samenvoegen en het veranderen van de bestaande inrichting (op basis van artikel 33ter, § 1, 1/, c), 4) van het Mestdecreet) leidt tot een uitbreiding van de grondwaterwinning.

- Ook met betrekking tot de bedreiging van de grondwaterkwaliteit handhaaft verzoekende partij haar standpunt uit de memorie van wederantwoord.

Het in abstracto verwijzen naar sectorale voorwaarden e.d. is ruimschoots onvoldoende om te motiveren dat uit deze 'voortoets' in concreto zou blijken dat geen sprake is van enig betekenisvol nadelig effect. De appreciatie van dit contaminatiegevaar dient te gebeuren op basis van een feitelijke, in concreto-beoordeling, en niet op een soort formeel-juridische basis.

Het opzet van een instrument als de watertoets zou immers volledig teniet worden gedaan indien het voldoende zou zijn te verwijzen naar sectorale voorwaarden uit Vlarem-II of bemestingsnormen uit het Mestdecreet om de toepassing ervan te kunnen omzeilen.

Om de noodzaak en het belang van deze appreciatie te onderstrepen, verwees verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord reeds naar de Nitratenrichtlijn en naar de veroordeling van België door het Europees Hof van Justitie wegens miskennen van de verplichtingen uit deze richtlijn.

Intussen heeft het Vlaamse Parlement het nieuwe mestdecreet van 22 december 2006 dat in artikel 6 het gehele grondgebied van het Vlaamse Gewest aanduidt als kwetsbare zone water wat de noodzaak van een specifieke bescherming aantoont";

2.6. Overwegende dat ten tijde van het bestreden besluit artikel 8, § 2, tweede lid, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid als volgt luidde :

"De beslissing die de overheid neemt in het kader van § 1 wordt gemotiveerd, waarbij in elk geval de doelstellingen en de beginselen van het integraal waterbeleid worden getoetst";

dat de tekst inmiddels bij artikel 43 van het decreet van 25 mei 2007 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu, energie en openbare werken als volgt is gewijzigd :

"De beslissing die de overheid neemt in het kader van § 1 wordt gemotiveerd, waarbij in elk geval rekening wordt gehouden met de relevante doelstellingen en beginselen van het integraal waterbeleid";

dat de memorie van toelichting (Parl. St. VI. R. 2006-2007, nr. 1164/1, 15) het volgende stelt :

"Ook de overige wijzigingen beogen een aantal rechtsonzekerheden uit de weg te ruimen. Aldus wordt in het tweede lid van § 2, dat betrekking heeft op de bijzondere motiveringsplicht, bepaald dat de overheid bij haar motivering van de watertoets rekening houdt met de relevante doelstellingen en beginselen van integraal waterbeleid. In de vergunningenpraktijk rees soms de vraag wat de draagwijdte is van de verplichting vervat in het tweede lid van artikel 8, § 2, om de beslissing over de watertoets in elk geval aan de doelstellingen en de beginselen van integraal waterbeleid te toetsen. Het spreekt voor zich dat enkel de relevante doelstellingen en beginselen in de beoordeling moeten worden betrokken. Overigens is het logischer dat wordt gesteld dat de overheid bij het nemen van een beslissing over de vergunningsaanvraag, naast overige elementen, 'rekening houdt' met die relevante doelstellingen en beginselen. Dit sluit aan bij de formulering van de inleidende zin van de artikelen 5 en 6 van het decreet betreffende het integraal waterbeleid";

dat het commissieverslag (Parl. St. VI. R. 2006-2007, nr. 1164/5, 5-6) het volgende stelt :

"Een tweede oorzaak van de huidige rechtsonzekerheid (...) is volgens minister Peeters de bepaling over de motiveringsplicht. De overheid moet momenteel bij haar motivering van de watertoets in alle gevallen een toetsing aan de doelstellingen en beginselen van het integraal waterbeleid uitvoeren. Om deze bepaling te verduidelijken en te vereenvoudigen, wordt voorgesteld dat de betrokken overheid 'rekening' dient te houden met de 'relevante' doelstellingen en beginselen van het integraal waterbeleid";

dat uit de voorgaande citaten blijkt dat het oorspronkelijke artikel 8, § 2, tweede lid, van het voornoemde decreet niet als een duidelijke tekst werd beschouwd en dat de wijziging ervan is bedoeld om duidelijker te formuleren wat steeds de bedoeling is geweest; dat de wijziging van de tekst zich bijgevolg voordoet als een interpretatieve wet zodat artikel 8, § 2, tweede lid, van het voornoemde decreet moet worden geacht steeds de strekking van de gewijzigde tekst te hebben gehad; dat het overigens onmogelijk is te eisen dat in iedere milieuvergunning een formele motivering wordt gegeven betreffende al de doelstellingen en beginselen die in de artikelen 5 en 6 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid zijn opgenomen; dat uit de volledige lezing van het arrest van de Raad van State nr. 157.464 van 11 april 2006 blijkt dat het er in die zaken om ging dat de motivering inzake expliciet en specifiek gesignaleerde schadelijke effecten, waar door de afdeling Water uitdrukkelijk op was gewezen, gebrekkig werd bevonden; dat dit te dezen niet het geval is; dat te dezen de schending van de bijzondere motiveringsplicht van artikel 8, § 2, tweede lid, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid wordt aangevoerd, maar niet van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van artikel 17 van het decreet

van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, of van artikel 52, 3/, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning; dat dit maakt dat de formele motivering van het bestreden besluit slechts in beperkte mate kan worden onderzocht; dat de verzoekende partij twee schadelijke effecten aanvoert, met name een bedreiging voor de grondwaterkwantiteit van haar naastgelegen waterwinning, en een bedreiging van de kwaliteit van dezelfde grondwaterwinning; dat wat het eerste punt betreft, het bestreden besluit stelt dat de winning uit de Sokkel (put van 150 meter diep), waaruit ook de verzoekende partij water wint, niet wordt uitgebreid; dat er enkel een (beperkte) uitbreiding is door winning uit het Kwartair (put van 12 meter diep); dat in het verzoekschrift tegen deze motivering geen enkel argument wordt aangebracht; dat pas in de memorie van wederantwoord de verzoekende partij aanvoert dat het bestreden besluit geen motivering bevat over de grondwaterkwantiteit van het Kwartair; dat dit een nieuw middel is, dat niet op ontvankelijke wijze voor het eerst in de memorie van wederantwoord kan worden aangevoerd; dat wat het tweede punt betreft, het bestreden besluit bepaalt dat de mest wordt opgeslagen in waterdichte kelders, zoals voorgeschreven door het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, en dat de exploitant voor de uitspreiding van de dierlijke mest op de bijhorende cultuurgronden is gehouden aan de normen opgelegd door het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen en zijn uitvoeringsbesluiten; dat ook hiertegen in het verzoekschrift geen argument wordt aangebracht; dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord dit een formeel-juridische beoordeling noemt, die de watertoets omzeilt; dat zij daarin niet wordt gevolgd; dat de voornoemde wettelijke voorschriften door het Vlaamse Gewest zelf zijn opgelegd, juist om de bodem en het grondwater te beschermen; dat het niet duidelijk is waarom de verwerende partij in het bestreden besluit zou hebben moeten onderzoeken of waterdichte mestkelders inderdaad grondwaterverontreiniging door mestopslag verhinderen; dat er evenmin concreet wordt geargumenteed waarom de bemestingsnormen niet zouden voldoen; dat dit bovendien niet terzake is, aangezien de verzoekende partij hier geen rechtstreeks belang bij heeft; dat het op het land brengen van meststoffen in de omgeving niet het voorwerp uitmaakt van het bestreden besluit; dat ook zonder de bestreden vergunning de betrokken gronden kunnen worden bemest, met mest afkomstig van de voorheen reeds op de inrichting vergunde dieren, of met mest van een andere producent; dat de twee mogelijke schadelijke effecten die in het verzoekschrift werden aangebracht, wel degelijk in het bestreden besluit werden onderzocht; dat het bestreden besluit bovendien op

afdoende wijze motiveert waarom zij het verlenen van de gevraagde vergunning niet in de weg staan; dat het enige middel niet gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

De kosten van de tussenkomst, bepaald op 125 euro, komen ten laste van de tussenkomende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op veertien mei tweeduizend en negen, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	B. THYS,	staatsraad,
Mevr.	E. IMPENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

E. IMPENS.

L. HELLIN.