

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 210.070 van 23 december 2010
in de zaak A. 187.891/VII-37.176.**

In zake : Jos KOOLEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Koen Van Wynsberge
kantoor houdend te Leuven
Diestsevest 113
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIE LIMBURG

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 april 2008, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de deputatie van de provincie Limburg van 14 februari 2008 waarbij het beroep, ingediend tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Lommel van 24 september 2007 houdende de weigering van de hernieuwing van de milieuvergunning voor de exploitatie van een grondwaterwinning op de percelen, gelegen aan de Riebosserheide te Lommel, niet wordt ingewilligd, de beroepen beslissing wordt bevestigd en de gevraagde hernieuwing wordt geweigerd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-auditeur Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

De verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 december 2010.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Hugo Sebregts, die loco advocaat Koen Van Wynsberge verschijnt voor de verzoeker, en bestuurssecretaris Tom Roosen, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Eric Lanckswaert heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. De verzoeker baat aan de Riebosserheide te Lommel een bedrijf uit, voor de teelt van maïs, aardappelen en groenten. In het kader hiervan verleent de verwerende partij hem op 9 juli 1987 een vergunning voor het exploiteren van een grondwaterwinning, bestaande uit twee putten met een debiet van 600 m³/dag en 110.000 m³/jaar, voor een termijn van twintig jaar.

4. De verzoeker dient op 22 mei 2007 dient de verzoeker bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Lommel een milieuvergunningsaanvraag in voor de hernieuwing van zijn grondwaterwinning met een verminderd debiet van 350 m³/dag en 6.000 m³/jaar.

5. Op 24 september 2007 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Lommel deze aanvraag.

6. De verzoeker dient daartegen bij de verwerende partij beroep in.

7. Tijdens de beroepsprocedure adviseren de afdeling Milieuvergunningen, de afdeling Water en de Provinciale Milieuvergunningscommissie ongunstig. Het agentschap Ruimtelijke Ordening adviseert stilzwijgend gunstig.

8. Op 14 februari 2008 bevestigt de verwerende partij de beslissing waartegen beroep werd ingesteld en weigert zij de gevraagde hernieuwing.

Dit is het bestreden besluit.

V. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunten van de partijen

9.1. In een eerste middel voert de verzoeker de schending aan van het redelijkheids- en het motiveringsbeginsel, en van artikel 50, 3°, b), van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna: Vlarem I).

De verzoeker voert in essentie aan dat het bestreden besluit "onvoldoende gemotiveerd is".

De verzoeker leidt dit af uit het feit dat, volgens hem, in het bestreden besluit niet wordt geantwoord op het argument uit zijn beroepschrift "dat de aanvraag gelet op zijn beperkt debiet en zijn beperkte omvang geen significant nadelig effect kan ressorteren naar het habitatgebied toe". De verzoeker acht het

feitelijk onjuist en kennelijk onredelijk van de verwerende partij om te oordelen dat "zelfs een beperking van het te hernieuwen debiet tot amper 5,5 % van het oorspronkelijk vergunde debiet (nog) steeds nadelig zou zijn voor de grondwaterlagen en voor de in het habitatgebied aanwezige vegetatie" aangezien dit er volgens hem op neerkomt dat "elke winning van grondwater, hoe beperkt ook, steeds en onvermijdelijk een nadelig effect zou hebben".

De verzoeker wijst er op dat de grondwaterwinning in het verleden geenszins heeft verhinderd dat het gebied als habitatgebied werd afgebakend, en dat, met andere woorden, "een exploitatie van de grondwaterwinning (...) een gunstige staat van instandhouding (van de vegetatie) niet in de weg (staat)", terwijl in de motivering van het bestreden besluit nochtans het tegendeel wordt gesteld. De verzoeker merkt daarbij ook op dat de verwerende partij geen "passende beoordeling" nodig heeft geacht in de zin van de richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna: habitatrichtlijn) en het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna: natuurbehouddecreet).

Ten slotte acht de verzoeker de motiveringsplicht geschonden omdat de verwerende partij nauwelijks antwoordt op het argument uit het beroepschrift betreffende de beperkte omvang van zijn aanvraag, maar er zich toe beperkt te stellen "dat (hij) geen verworven recht kan laten gelden (op) een hernieuwing van de bestaande vergunning", terwijl deze beperkte omvang volgens de verzoeker relevant is omdat het "redelijkerwijze te verwachten (is) dat een hernieuwing met aanzienlijk beperktere omvang geen schadelijk effect zal hebben op het habitatgebied".

9.2. De verwerende partij stelt hiertegenover dat het bestreden besluit afdoende is gemotiveerd. Zij stelt dat haar niet kan worden aangewreven geen passende beoordeling te hebben opgesteld nu dit, krachtens artikel 36ter, § 3, van het natuurbehouddecreet, de verantwoordelijkheid is van de aanvrager van de

vergunning. Voorts beklemtoont zij "noch uitdrukkelijk, noch impliciet, (te) hebben geoordeeld dat er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van het habitatgebied kan worden veroorzaakt". Ook heeft de verzoeker volgens haar geen belang bij zijn argument.

De verwerende partij stelt dat zij wel degelijk rekening heeft gehouden met het precieze voorwerp van de milieuvergunningsaanvraag, maar heeft geoordeeld dat de hernieuwingsaanvraag, ondanks de vermindering van de gevraagde capaciteit, niet aanvaardbaar is, aangezien een vroegere vergunning geen verworven recht inhoudt voor de verzoeker en "de hernieuwingsaanvraag op zichzelf (moet) worden beoordeeld naar hinderlijkheid voor het milieu en de (natuur)omgeving". Zij relateert ook de vermindering van het gevraagde debiet door er op te wijzen "dat de aanvraag nu ook maar één perceel meer betreft, en geen twee".

9.3. In de laatste memorie voegt de verzoeker nog toe dat het kennelijk onredelijk is om in het bestreden besluit de gevolgen van een volledige hernieuwing gelijk te schakelen met de gevolgen van een "zeer beperkte hernieuwing, zoals die in casu wordt gevraagd".

Beoordeling

10. Het bestreden besluit stelt "dat bij dagelijkse afpompings de grondwaterspiegel binnen het natuurreserveaat en habitatrichtlijngebied zeker wordt verlaagd en de zeldzame natte vegetatie nadelig zal worden beïnvloed". Dit motief bevat een afdoend antwoord op verzoekers argument. In het bestreden besluit wordt trouwens ook verwezen naar het advies van de Provinciale Milieuvergunningscommissie, dat uitdrukkelijk door de verwerende partij wordt bijgevoegd. In dit advies wordt gesteld dat "geen enkele grondwaterwinning kan worden toegestaan ter plaatse, al betreft het in casu een aanzienlijke beperking van het debiet ten opzichte van de voorheen vergunde grondwaterwinning". De formele motiveringsplicht is bijgevolg niet geschonden.

Bij de beoordeling van de materiële motiveringsplicht is de Raad van State niet bevoegd om zijn beoordeling in de plaats te stellen van die van de administratieve overheid. De Raad van State kan in de uitoefening van zijn wettelijk toezicht enkel nagaan of deze overheid bij de beoordeling van de aanvraag is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

De verzoeker toont niet aan dat het oordeel van de verwerende partij kennelijk onredelijk is. Het feit dat de verwerende partij "nergens uitdrukkelijk (zou hebben gesteld) dat de aanvraag diende te worden vergezeld van een passende beoordeling (in de zin van artikel 36ter, § 3, van het natuurbehouddecreet)" doet hieraan geen afbreuk. In tegenstelling tot wat de verzoeker stelt, kan hieruit niet worden afgeleid "dat (de) verwerende partij er zelf van uitgaat dat het voorwerp van de aanvraag (...) geen schadelijke effecten zal genereren". Uit artikel 36ter, § 3, derde lid, van het natuurbehouddecreet blijkt dat het opstellen van de passende beoordeling in de eerste plaats zaak is van de vergunningsaanvrager, veeleer dan van de overheid.

Het argument dat de grondwaterwinning uit het verleden de afbakening van het gebied als habitatgebied blijkbaar niet in de weg heeft gestaan, toont evenmin de kennelijke onredelijkheid van de motivering uit het bestreden besluit aan.

Voorts ziet de Raad van State niet in waarom het motief dat de verzoeker geen verworven recht kan laten gelden op een hernieuwing, niet pertinent zou zijn. De verzoeker betreft dit motief ten onrechte bij zijn stelling dat hij geen volledige hernieuwing aanvraagt. Dit motief is enkel een antwoord van de verwerende partij op verzoekers argument "dat nooit enige administratie opmerkingen geuit heeft tegen de bestaande en in het verleden vergunde grondwaterwinning".

Het eerste middel is niet gegrond.

Tweede middel

Standpunt van de verzoeker

11. In een tweede middel voert de verzoeker de schending aan van artikel 11 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: inrichtingsbesluit), artikel 4 van "het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juli 1995", artikel 50, 3°, b), van Vlarem I, en van het motiverings- en het redelijkheidsbeginsel.

De verzoeker stelt dat het voorwerp van zijn aanvraag een duidelijk agrarische bestemming heeft en dus onder "landbouw in de ruime zin" valt, zodat het bestreden besluit artikel 11 van het inrichtingsbesluit schendt, of minstens niet motiveert waarom de aanvraag niet verenigbaar is met de bestemming agrarisch gebied.

Daarnaast voert de verzoeker aan dat de verwerende partij niet met zekerheid aantoont dat een schadelijk effect zou worden gegenereerd op de natte vegetatie in het habitatgebied, terwijl, overeenkomstig artikel 4 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 juli 1995, in agrarische gebieden met ecologisch belang agrarische werkzaamheden en handelingen mogen worden uitgeoefend in zoverre zij het specifieke milieu voor planten en dieren niet schaden. De verzoeker herneemt hierbij zijn argumentatie uit het eerste middel betreffende het beperkt debiet en voegt er nog aan toe dat het kwestieuze perceel louter bestaat uit akkerland, waarop geen specifiek milieu voor planten en dieren bestaat.

In zijn memorie van wederantwoord verwijst de verzoeker nog naar het stilzwijgend gunstig advies van het agentschap Ruimtelijke Ordening.

Beoordeling

12. De kritiek van de verzoeker is in hoofdzaak gericht tegen het stedenbouwkundig motief van het bestreden besluit als zou de vergunningsaanvraag niet verenigbaar zijn met de voorschriften van het agrarisch gebied met ecologisch belang. Dit is slechts een bijkomend motief. Determinerende motieven van het bestreden besluit zijn de ligging van het perceel -in een habitatrichtlijngebied, op de rand van een Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN)-gebied en van het natuurreservaat Riebos-, de hoge doorlatendheid van de grond en de grote invloedsstraal, de zekere verlaging van de grondwaterspiegel en de nadelige beïnvloeding van de natte vegetatie, waarbij wordt verwezen naar de tijdens de administratieve procedure uitgebrachte adviezen waar de verwerende partij zich uitdrukkelijk bij aansluit. Verzoekers kritiek op een niet-determinerende overweging uit het bestreden besluit kan niet leiden tot de nietigverklaring ervan.

Het tweede middel is niet gegrond.

Derde middel

Standpunten van de partijen

13.1. De verzoeker voert een schending aan van artikel 249, derde lid, van het verdrag van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Volgens de verzoeker kan aan de habitatrichtlijn geen horizontale rechtstreekse werking worden toegekend omdat de instandhoudingsdoelstellingen nog niet werden geformuleerd. Door in het bestreden besluit de bepalingen van de niet-correct omgezette habitatrichtlijn te hanteren als motivering voor de weigering van de milieuvergunning, zou de motiveringsplicht zijn geschonden, nu het bestreden besluit niet is gesteund op juridisch juiste motieven.

13.2. De verwerende partij repliceert dat verzoekers kritiek niet slaat op het determinerend motief van het bestreden besluit met betrekking tot de

onaanvaardbare nadelen voor de zeldzame natte vegetatie. Zij stelt voorts dat de habitatrichtlijn werd omgezet door het natuurbehouddecreet en zijn uitvoeringsbesluiten en dat de verzoeker niet aantoont dat deze omzetting onvolledig of onjuist zou zijn. Nog volgens de verwerende partij kan het niet worden betwist dat het kwestieuze perceel is gelegen in een habitatrichtlijngebied en dat binnen een dergelijk gebied de overheid enerzijds alle maatregelen dient te nemen om elke verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijk milieu van de habitats te vermijden en anderzijds slechts een vergunning kan toekennen indien de uitvoering van de activiteit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken. De verwerende partij wijst ten slotte nog op het arrest van de Raad van State nr. 109.563 van 30 juli 2002 waarin de directe werking van artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de habitatrichtlijn wordt aanvaard.

13.3. In zijn memorie van wederantwoord beklemtoont de verzoeker dat de habitatrichtlijn gebrekkig is omgezet in het interne recht. Het arrest van de Raad van State waarnaar de verwerende partij verwijst doet volgens hem niet terzake, aangezien dit arrest handelt over de verticale rechtstreekse werking, en niet over de horizontale rechtstreekse werking.

13.4. In de laatste memorie voegt de verzoeker toe dat zijn standpunt uit het verzoekschrift niet is onderzocht in functie van de rechtspraak van het Hof van Justitie welke aan de overheid niet toelaat een niet-correct omgezette richtlijn in te roepen tegen rechtsonderhorigen. Hij verwijst daarbij onder meer naar de arresten van het Hof van Justitie C-471/07 en C-472/07 van 14 januari 2010 aangaande de rechtstreekse werking van Richtlijn 89/105. Een richtlijn kan volgens de verzoeker, in tegenstelling tot een verordening, nooit horizontale rechtstreekse werking hebben "tegen rechtsonderhorigen". De verwijzing naar het arrest van de Raad van State nr. 191.265 van 11 maart 2009 doet volgens de verzoeker niet ter zake, omdat dit arrest enkel de vertikale rechtstreekse werking bevestigt.

Beoordeling

14. Naast de verwijzing naar de habitatrichtlijn bevat het bestreden besluit voldoende overige motieven die de weigering van verzoekers milieuvergunning in rechte en in feite verantwoorden.

Het derde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

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

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Luc Hellin