RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 213.337 van 19 mei 2011
in de zaak A. 195.299/VII-37.643.

In zake : de BVBA ZANDGROEVEN ROELANTS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter Flamey en Pieter Jan Vervoort
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Jan Van Rijswijcklaan 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 januari 2010, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 19 november 2009 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 15 september 2005, houdende het verlenen van de vergunning aan de BVBA Zandgroeven Roelants voor het verder uitbaten en veranderen van haar inrichting, gelegen aan de Aardebrug 28 te Lubbeek, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing deels wordt gewijzigd en voor het overige wordt bevestigd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Adjunct-auditeur Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende en de verwerende partij hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 april 2011.

Kamervoorzitter Luc Hellin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Matthias Valkeniers, die loco advocaten Peter Flamey en Pieter Jan Vervoort verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Saartje Callens, die loco advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Dieter Decock 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

3.1. Het bestreden besluit is de tweede beslissing over eenzelfde administratief beroep, nadat de vorige beslissing door de Raad van State is vernietigd bij arrest nr. 193.270 van 14 mei 2009.

3.2. Ingevolge dit arrest herneemt de verwerende partij de administratieve procedure. Na het opnieuw inwinnen van adviezen en het horen van de verzoekende partij, besluit de bevoegde Vlaamse minister op 19 november 2009 het beroep gedeeltelijk in te willigen. De beroepen beslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 15 september 2005 wordt deels gewijzigd en deels bevestigd. Zo wordt thans de vergunning geweigerd voor het oostelijk deel van de kadastrale percelen 100e en 100f die gelegen zijn in agrarisch gebied. Voorts wordt opnieuw beslist de vergunningstermijn te beperken tot 1 september 2011, met uitzondering voor wat betreft het opvullen van de zandgroeve, op welk punt in het bestreden besluit uitdrukkelijk wordt verwezen naar de, ingevolge een op 20 april 2007 ingediende nieuwe aanvraag, door de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant op 4 oktober 2007 genomen beslissing waarin deze vergunningstermijn eveneens op 1 september 2011 wordt gebracht. Ook wordt in het bestreden besluit onder meer als bijzondere exploitatievoorwaarde opgelegd dat er "geen opvul- of ontginningsactiviteiten binnen de perimeter van het kwestieuze deel van het habitatrichtlijngebied (mogen) gebeuren".

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 2, § 4, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna : milieuvergunningsdecreet), artikel 30, § 5, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I), de "beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de materiële motiveringsplicht" en het gezag van gewijsde van het arrest van de Raad van State nr. 193.270 van 14 mei 2009. De verzoekende partij

voert tevens de ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag aan.

Zij verwijt de verwerende partij de vergunningsduur andermaal te beperken tot 2011 zonder hiervoor enige milieutechnische of -hygiënische reden op te geven. Integendeel wordt in het bestreden besluit gesteld "dat de hinder die voortvloeit uit de aangevraagde activiteiten tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt". In wezen, zo argumenteert de verzoekende partij, neemt de verwerende partij "gewoon dezelfde beslissing" als deze die werd vernietigd in het meervermelde arrest nr. 193.270 aangezien opnieuw de aangevraagde vergunning wordt gelinkt aan de vergunning voor de ontzanding zonder dat hiervoor "in rechte aanvaardbare motieven worden aangereikt". De verzoekende partij merkt hierbij op dat "de gevraagde activiteiten kaderen in de opvulling van de zandgroeve hetgeen noodzakelijk komt na de ontzanding van de groeve" zodat het "volstrekt onlogisch" is om beide vergunningen aan elkaar te koppelen. Zij verwijst in dit verband naar het advies van de dienst Natuurlijke Rijkdommen van 29 juni 2009. Waar in het bestreden besluit voorts wordt verwezen naar de op 4 oktober 2007 door de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant verleende vergunning voor het opvullen van de zandgroeve met niet-verontreinigde grond, geldig tot 1 september 2011, acht de verzoekende partij zulks geen aanvaardbaar motief nu dit deputatiebesluit, inzake de vergunningsduur, net was afgestemd op het inmiddels vernietigde besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 31 maart 2006, hetgeen aldus een "kringredenering" uitmaakt. De verzoekende partij besluit "dat de einddatum van 1 september 2011 volstrekt arbitrair is", vermits op die datum de groeve geenszins volledig ontzand en opgevuld zal zijn en bijgevolg de nabestemming ook nog niet in werking zal zijn getreden.

5. De verwerende partij antwoordt hierop dat uit de motivering van het bestreden besluit blijkt "dat de verschillende vergunningen voor de inrichting -en dus ook de verschillende activiteiten- van verzoekende partij erg verweven zijn". Vermits de inrichting gelegen is ontginningsgebied met nabestemming

agrarisch gebied of groengebied, is het "enkel in het kader van de opvulling van de groeve dat installaties voor sortering en recuperatie van de aangevoerde materialen, dienstig voor de opvulling, toegelaten zijn". Los van het oogmerk van de opvulling van de groeve zouden de breek-, zeef- en sorteerinstallatie niet vergund kunnen worden. In die zin wordt, aldus de verwerende partij, "terecht de vergunningstermijn aan de termijn van de exploitatievergunning van de groeve gekoppeld".

6. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij nog dat de exploitatie van de zandgroeve betrekking heeft op de ontzanding en niet op de opvulling ervan. Zij herhaalt dat de opvulling logischerwijze na de zandwinning komt. Zij beklemtoont dat haar een realistische termijn zou moeten worden verleend om, na de ontginning, de zandgroeve op te vullen en af te werken in functie van de realisatie van de nabestemming. Ook gaat zij nog verder in op de door de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant op 4 oktober 2007 verleende vergunning voor het verder opvullen van de zandgroeve. Zij bestempelt deze beslissing andermaal als een kringredenering en voegt er nog aan toe dat de omstandigheid dat deze beslissing niet werd aangevochten en inmiddels definitief is geworden, geen afbreuk doet aan het feit dat de verwerende partij zulks niet als draagkrachtig motief kon gebruiken om thans de vergunningsduur te beperken tot 1 september 2011.

7. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij niet op goede gronden naar de vergunning van de deputatie van 4 oktober 2007 mocht verwijzen omdat deze verwijst naar voornoemd vernietigd besluit van 31 maart 2006 en dat de deputatie ten onrechte van oordeel was dat haar bevoegdheid gebonden was. Zij stelt voorts dat het bestreden besluit het voorwerp van onderhavige aanvraag koppelt aan de milieuvergunning voor ontzanding, terwijl dit volgens haar ingaat tegen meervermeld arrest nr. 193.270.

Beoordeling

8. Geen van beide partijen betwist dat het doorslaggevende motief ter verantwoording van de beperking van de vergunningstermijn erin bestaat dat de thans aangevraagde activiteiten met betrekking tot het zeven, het breken, het sorteren en de opslag door de verwerende partij uitdrukkelijk worden beschouwd "in functie van het opvullen van de zandgroeve". Anders gezegd beschouwt de verwerende partij het aangevraagde als "nevenactiviteiten" ten behoeve van de opvulling van de groeve. De logica die zij hierbij hanteert wordt in het bestreden besluit als volgt verwoord : "dat, indien het opvullen van de groeve met niet-verontreinigde bodem stopt, er geen langere exploitatie van de nevenactiviteiten mogelijk is; dat namelijk de exploitatie van een sorteerplaats, van een onderhoudsplaats voor het rollend materieel en van een breek- en zeefinstallatie in de weg zal staan van de realisatie van de nabestemming". In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij aanvoert, is bijgevolg thans niet dezelfde beslissing genomen als diegene die reeds door de Raad van State werd vernietigd, aangezien, als essentieel verschil, de thans bestreden vergunning niet langer is gedetermineerd door de vergunningstermijn voor de ontginning, doch wel voor de opvulling van de groeve. De verzoekende partij voert niet aan dat deze redenering van de verwerende partij kennelijk onredelijk zou zijn, doch gaat in haar verzoekschrift zelf mee in de logica ervan.

De verwerende partij vermag voorts in het bestreden besluit, met betrekking tot de opvulling, vaststellen dat deze activiteit slechts is vergund tot 1 september 2011. De verzoekende partij betwist immers niet dat deze termijn, die met de beslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 4 oktober 2007 was gegeven, niet werd aangevochten, zodat zij door de verwerende partij, op het ogenblik dat het bestreden besluit is genomen, enkel nog voor vaststaand en definitief kon worden gehouden. De beslissing van 4 oktober 2007 die gemotiveerd is door een verwijzing naar het inmiddels vernietigde besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 31 maart 2006 en die volgens de verzoekende partij een kringredenering uitmaakt,

doet daaraan geen afbreuk. Evenmin zorgt zulks ervoor dat het motief in rechte niet aanvaardbaar zou zijn, aangezien de tegenovergestelde visie strijdig zou zijn met het gegeven dat een individuele beslissing die niet binnen de voorgeschreven termijn wordt aangevochten, in beginsel definitief als rechtsgeldig moet worden beschouwd, en dat haar wettigheid niet meer ter discussie kan worden gesteld.

Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

9. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 36ter van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna : natuurbehouddecreet), de artikelen 17 en 20, vierde lid, van het milieuvergunningsdecreet, de artikelen 29, 1° en 5°, en 52, 3°, b), van Vlarem I, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, de motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en "de verworven rechten van verzoekende partij uit de verleende milieuvergunning(en) voor ontzanding". Zij voert ook machtsoverschrijding aan.

In dit middel uit de verzoekende partij kritiek op het gedeelte van het bestreden besluit waarin als bijzondere exploitatievoorwaarde wordt opgelegd dat er "geen opvul- of ontginningsactiviteiten binnen de perimeter van het kwestieuze deel van het habitatrichtlijngebied (mogen) gebeuren". In een eerste onderdeel voert zij aan dat het opleggen van deze voorwaarde niet afdoende wordt gemotiveerd, omdat alleen wordt verwezen naar het voorwaardelijk en achterhaald advies van het Agentschap voor Natuur en Bos, terwijl in de door haar neergelegde "passende beoordeling" wordt geconcludeerd dat de aanvraag niet kan worden beschouwd als een project met een significante invloed op de beschermde habitats en soorten van het kwestieuze habitatrichtlijngebied. In een tweede onderdeel stelt

zij dat, aangezien uit de passende beoordeling blijkt dat er geen significante negatieve invloed kan uitgaan van het project, er geen aanleiding toe bestaat om in een bijzondere voorwaarde de gevraagde activiteiten te verbieden binnen de perimeter van de speciale beschermingszone. In een derde onderdeel verwijt de verzoekende partij de verwerende partij nog "ultra petita" op te treden door de bestreden bijzondere voorwaarde toe te spitsen op de onginningsactiviteiten, terwijl deze niet het voorwerp uitmaken van de vergunningsaanvraag doch integendeel reeds in eerdere beslissingen werden vergund tot 1 september 2011.

10. De verwerende partij antwoordt dat zij, om te voldoen aan de vereisten van de formele motivering, kon volstaan met een overname van het advies van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie, dat rekening werd gehouden met de door de verzoekende partij neergelegde passende beoordeling, dat de verzoekende partij kennis heeft van de motieven waarop het bestreden besluit is gesteund aangezien zij er inhoudelijke kritiek op uit, dat niet tegelijkertijd de schending van de formele en de materiële motiveringsplicht kan worden aangevoerd, dat zij er, krachtens artikel 36ter, § 4, van het natuurbehouddecreet, als bevoegde overheid, door het opleggen van voorwaarden steeds zorg voor moet dragen dat er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan ontstaan, dat zij er bovendien op grond van artikel 16 van het natuurbehouddecreet voor moet zorgen dat er geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan, en dat het haar, overeenkomstig de toepasselijke reglementaire bepalingen, als milieuvergunningverlenende overheid vrij staat om bijzondere vergunningsvoorwaarden op te leggen om tegemoet te komen aan de bescherming van het milieu in zijn geheel.

11. De verzoekende partij repliceert dat niet aannemelijk wordt gemaakt waarom de bestreden bijzondere voorwaarde wordt opgelegd. Een motivering door verwijzing is volgens haar te dezen niet afdoende "aangezien het stuk waarnaar wordt verwezen (...) op zichzelf niet afdoende gemotiveerd is". Wat de band tussen de formele en de materiële motivering betreft, stelt zij dat het niet is omdat zij uit het bestreden besluit niet kan achterhalen waarom de kwestieuze

voorwaarde wordt opgelegd dat zij "de noodzaak van het opleggen van deze voorwaarde niet op de korrel mag nemen" aangezien zij op die manier wil aantonen dat er "gewoon geen rechtens aanvaardbare motieven voorhanden (zijn) die het opleggen van de voorwaarde kunnen rechtvaardigen". De verzoekende partij stipt ten slotte nog aan dat weliswaar bijkomende exploitatievoorwaarden kunnen worden opgelegd, maar dat hierbij niet het voorwerp van de aanvraag mag worden gewijzigd, en dat dus "de mogelijkheid om vergunningsvoorwaarden op te leggen logischerwijze gedetermineerd wordt door het voorwerp van de aanvraag", waarbij zij er op wijst dat een aanvulling of wijziging van de lopende vergunningsvoorwaarden enkel mogelijk is op grond van de procedure voorzien in artikel 21 van het milieuvergunningsdecreet.

12. De verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat zij er zich niet tegen verzet dat artikel 2, 5°, tweede streepje, van het bestreden besluit wordt vernietigd. Zij wijst er voorts op dat artikel 21 van het milieuvergunningsdecreet niet bepaalt dat de overheid in een gewone vergunningsprocedure geen vergunningsvoorwaarden meer mag opleggen.

13. De verzoekende partij stelt in haar laatste memorie dat zij belang heeft bij de vernietiging van het ganse bestreden besluit en dat dit belang erin bestaat dat zij in heroverweging een langlopende vergunning, zonder de kwestieuze beperkende exploitatievoorwaarde, kan verkrijgen.

Beoordeling

14. De door de verzoekende partij ingediende aanvraag die heeft geleid tot het thans bestreden besluit heeft geen betrekking op de ontginning van de groeve. Deze was immers nog vergund tot 1 september 2011. Hoewel de vergunningverlenende overheid bij het opleggen van bijzondere exploitatievoorwaarden over een grote beleidsruimte beschikt, betekent zulks niet dat deze volledig los staat van hetgeen wordt aangevraagd omdat het bepalen van het voorwerp van de vergunningsaanvraag in eerste instantie een zaak van de

aanvrager is en omdat hiermee te dezen afbreuk zou worden gedaan aan de rechten die voor de verzoekende partij besloten liggen in de diverse vergunningen houdende de toelating tot ontginning van de groeve tot 1 september 2011. De opvulling van de groeve maakt wel het voorwerp uit van de thans besproken aanvraag. Evenwel stelt de verwerende partij in het bestreden besluit zelf uitdrukkelijk vast dat "voor het opvullen van de zandgroeve (...) (inmiddels) vergunning werd verleend tot 1 september 2011 met het besluit van de deputatie van 4 oktober 2007". De verwerende partij vermag niet, naargelang het haar uitkomt, de ene keer uit te gaan van een vaststaande en definitieve vergunning voor het opvullen van de groeve tot 1 september 2011 teneinde zelf de vergunningstermijn voor het thans aangevraagde tot deze datum te beperken, om vervolgens de modaliteiten van deze definitieve opvulvergunning toch nog aan te passen. Met de verwerende partij wordt vastgesteld dat artikel 21 van het milieuvergunningsdecreet, wat de wijziging van de exploitatievoorwaarden betreft, voorziet in een specifieke procedure, die de bevoegdheid op dit vlak principieel in handen legt van de in eerste aanleg bevoegde overheid, te dezen de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant.

Bovendien is er voor de opgelegde bijzondere exploitatievoorwaarde geen afdoende motivering voorhanden. In het bestreden besluit wordt immers uitdrukkelijk erkend dat in de door een erkend milieueffectenrapport-deskundige opgestelde en door de verzoekende partij neergelegde passende beoordeling wordt geconcludeerd dat de aanvraag tot uitbreiding van de zandgroeve niet kan worden beschouwd als een project met een significant negatieve invloed op de beschermde habitats en soorten van het betreffende habitatrichtlijngebied en dat deze evenmin de instandhouding van de beschermde habitats en soorten van de speciale beschermingszone en van bijlage III bij het natuurbehouddecreet in gevaar zal brengen. Nochtans verbiedt de verwerende partij enige opvul- of ontginningsactiviteit binnen de perimeter van het kwestieuze deel van het habitatrichtlijngebied. Dit is louter gemotiveerd door een verwijzing naar het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos van 24 juli 2009. In dit advies wordt, onder voorbehoud dan nog van "ontoereikende

terreingegevens", louter geponeerd dat geen opvul- of ontginningsactiviteit binnen de perimeter van het kwestieuze deel van het habitatrichtlijngebied kan plaatsvinden. Zulks maakt geen afdoende motivering uit. De omstandigheid dat op de vergunningverlenende overheid de verplichting zou rusten om "betekenisvolle aantasting(en) van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone" alsmede "vermijdbare schade aan de natuur" te voorkomen en, meer in het algemeen, het milieu te beschermen, betekent op zich nog niet dat het opleggen van bijzondere exploitatievoorwaarden in die zin niet zou moeten worden gemotiveerd. Artikel 36ter, § 6, van het natuurbehouddecreet voorziet overigens in een specifieke motiveringsverplichting.

Het tweede middel is gegrond. De kwestieuze exploitatievoorwaarde is afsplitsbaar van de rest van het bestreden besluit. De verwerende partij stelt in het bestreden besluit immers zelf uitdrukkelijk dat het slechts gaat om "een klein stuk van de percelen" van de inrichting. Bovendien heeft zij in het verleden reeds de milieuvergunning verleend zonder hierbij de thans gewraakte voorwaarde op te leggen, met name in het vernietigde besluit van 31 maart 2006.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt artikel 2, 5°, tweede streepje, van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 19 november 2009 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 15 september 2005, houdende het verlenen van de vergunning aan de BVBA Zandgroeven Roelants voor het verder uitbaten en veranderen van haar inrichting, gelegen aan de Aardebrug 28 te Lubbeek, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing deels wordt gewijzigd en voor het overige wordt bevestigd, waarbij als bijzondere exploitatievoorwaarde wordt opgelegd dat er "geen opvul- of ontginningsactiviteiten binnen de perimeter van het kwestieuze deel van het habitatrichtlijngebied (mogen) gebeuren".

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

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

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Carlo Adams,	staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Elisabeth Impens	**Luc Hellin**