

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 215.408 van 29 september 2011
in de zaak A. 189.959/VII-37.269.**

In zake : de VZW MILIEUFRONT OMER WATTEZ
gevestigd te 9700 Oudenaarde
Kattestraat 23
alwaar woonplaats wordt gekozen
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Thomas Bienstman

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dirk Abbeloos
kantoor houdend te 9200 Dendermonde
Noordlaan 82-84
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :
de NV COMPAGNIE DES CEMENTS BELGES
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Lindemans en Filip De Preter
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 september 2008, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 23 juli 2008 waarbij het beroep van de VZW Milieufront Omer Wattez tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 10 januari 2008, houdende het gedeeltelijk verlenen van de vergunning aan de NV Compagnie des Ciments Belges om een

betoncentrale, gelegen aan de Brakelsesteenweg 712 te Geraardsbergen, verder te exploiteren en te veranderen, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard, de beroepen beslissing gedeeltelijk 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.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 11 december 2008. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Marijke Sterck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De tussenkomende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 september 2011.

Kamervoorzitter Luc Hellin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sylvia D'hooge, die loco advocaat Thomas Bienstman verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Patrick Vandendael, die loco advocaat Dirk Abbeloos verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Filip De Preter, die tevens loco advocaat Dirk Lindemans verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Marijke Sterck 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. De NV Compagnie des Ciments Belges, de tussenkomende partij, exploiteert sinds 1973 een betoncentrale te Geraardsbergen.

3.2. Bij besluit van 18 oktober 2001 verleent de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen een vergunning tot 17 oktober 2021 voor het verder exploiteren en veranderen van de betoncentrale.

3.3. De deputatie hernieuwt op 22 december 2005 de milieuvergunning voor de grondwaterwinning in de Paleozoïsche sokkel voor een periode van twee jaar.

3.4. De tussenkomende partij dient op 2 augustus 2007 een vergunningsaanvraag in voor het verder exploiteren en veranderen van de betrokken inrichting.

3.5. Op 10 januari 2008 verleent de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen de gevraagde vergunning wat betreft de volledige vernieuwing van de vergunde betoncentrale met behoud van het vermogen, de uitbreiding "van de vergunde opslag van 11.000 kg schadelijke, irriterende en corrosieve producten met 420.000 kg cement en vliegashoud tot 431.000 kg" en de "grondwaterwinning uit 4 putten met een diepte van 35 m en een maximumdebiet van 300 m³/dag en 36.000 m³/jaar (Ieperiaan, HCOV 0900)".

De vergunning wordt geweigerd wat de hernieuwing betreft voor een termijn van een jaar van de "grondwaterwinning uit 1 put met een diepte van

101 m en een maximumdebiet van 150 m³/dag en 17.500 m³/jaar (Paleozoïsche Sokkel, HCOV 1340)".

3.6. De verzoekende partij stelt administratief beroep in tegen die beslissing van de deputatie.

3.7. In het kader van die beroepsprocedure worden de volgende adviezen ingewonnen :

- de afdeling Operationeel Waterbeheer van de Vlaamse Milieumaatschappij adviseert gunstig inzake de grondwaterwinning uit de vier putten in het Ieperiaan en ongunstig wat de diepe grondwaterwinning betreft;
- de afdeling Toezicht Volksgezondheid van het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid bevestigt de beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 10 januari 2008;
- de afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid van het departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed verleent een gunstig advies;
- de afdeling Milieuvergunningen van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie en de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie verlenen beide een gunstig advies, behalve wat de grondwaterwinning uit de put in de Paleozoïsche sokkel betreft.

3.8. De Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verklaart op 23 juli 2008 het beroep van de verzoekende partij gedeeltelijk gegrond. Hij wijzigt de beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 10 januari 2008 enkel wat het debiet van de grondwaterwinning in het Ieperiaan betreft.

Dit is het bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4. De tussenkomende partij werpt op dat de verzoekende partij geen persoonlijk en rechtstreeks belang heeft bij het onderhavige annulatieberoep. Het maatschappelijk doel van de verzoekende partij is volgens haar bijzonder ruim, zowel materieel als geografisch, terwijl de impact van de betrokken inrichting op de omgeving slechts lokaal is.

5. In haar memorie van wederantwoord voert de verzoekende partij vooreerst aan dat in hoofde van milieuverenigingen geen hoedanigheidsvereiste bestaat om in rechte te kunnen treden voor de Raad van State. Het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, ondertekend te Aarhus op 25 juni 1998, voorziet immers enkel in "wettelijke middelen" teneinde milieuverenigingen de toegang te weigeren tot administratieve beroepsinstanties.

Voorts stelt de verzoekende partij dat de bestreden vergunning rechtstreekse impact heeft op de vochtige biotopen waar specifieke planten en dieren leven. Zij zet uiteen dat die biotopen ontstaan ingevolge het aan de oppervlakte komen van grondwater uit de bovenste grondwaterlaag en dat het precies uit die grondwaterlaag is dat conform de bestreden vergunning een aanzienlijke hoeveelheid water kan worden geput. Zij merkt ook op dat de betrokken inrichting geluidshinder veroorzaakt, terwijl deze "als een puntlocatie is" in een ruimtelijke context van landschappelijk waardevol gebied met veel woongelegenheden waar stilte belangrijk is.

De verzoekende partij meent dat zij geen algemeen belang nastreeft, maar wel het natuurbelang van de kwetsbare biotopen, van een gezond klimaat en van de bijzondere akoestische kwaliteiten van de Vlaamse Ardennen. De overheid kan volgens haar wel een algemeen belang nastreven, wat impliceert

dat zij een belangenafweging moet maken tussen de economische en de natuur- en milieubelangen. De verzoekende partij stelt dat het feit dat de overheid laatstgenoemde belangen te weinig in acht heeft genomen en zelfs de wettelijke bepalingen daaromtrent heeft geschonden, haar ertoe noopt de bestreden vergunning te betwisten voor de Raad van State.

Beoordeling

6. De verenigingen zonder winstoogmerk kunnen krachtens de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen, in rechte optreden ter verdediging van het doel of de doeleinden waarvoor zij zijn opgericht. Voor de Raad van State kunnen die rechtspersonen in rechte optreden mits te voldoen aan de voorwaarden die gelden voor alle andere fysieke en rechtspersonen, te weten doen blijken van een persoonlijk, rechtstreeks, actueel en geoorloofd belang alsmede van de vereiste hoedanigheid. Een vereniging getuigt van de vereiste hoedanigheid wanneer de ingestelde vordering kan worden ingepast in het doel dat zij zich heeft gesteld, dit doel niet samenvalt met de behartiging van het algemeen belang zelf en evenmin samenvalt met het persoonlijk belang van de leden van de vereniging, en er een band van evenredigheid bestaat tussen het materieel en territoriaal actieterrein van de verzoekende partij enerzijds en de draagwijdte van de bestreden beslissing anderzijds.

Artikel 1, § 4, van de statuten van de verzoekende partij bepaalt het volgende over haar werkingsgebied :

"De werking van de vereniging richt zich vooral op de fusiegemeenten Anzegem, Avelgem, Brakel, Deinze, De Pinte, Gavere, Geraardsbergen, Horebeke, Kluisbergen, Kruishoutem, Lierde, Maarkedal, Nazareth, Oudenaarde, Ronse, Waregem, Wortegem-Petegem, Zingem, Zottegem, Zulte en Zwalm. Zij kan evenwel ook daarbuiten activiteiten ontplooiën indien dit wenselijk is voor de vervulling van het maatschappelijk doel".

In diezelfde statuten worden de doelstellingen van de verzoekende partij in artikel 2 als volgt omschreven :

"§1. De vereniging heeft tot doel het behoud, de bescherming en verbetering van het menselijk en natuurlijk leefmilieu kaderend in een duurzame ontwikkeling van de samenleving, waarbij voldaan wordt aan de behoeften van de huidige generatie, zonder dat daarbij de behoeften van de volgende generaties in het gedrang komen.

§2. Deze doelstelling omvat

- het behoud, het herstel, de ontwikkeling en het beheer van de biodiversiteit, natuur en natuurwaarden;

- het behoud, het herstel, de ontwikkeling en het beheer van open ruimte, landschappen, monumenten, cultureel erfgoed, stedenschoon en dorpsgezichten;

- een verantwoord en efficiënt gebruik van de natuurlijke rijkdommen, ruimte en energiebronnen. Dit impliceert productie- en consumptiepatronen die de beschikbare milieugebruiksruimte en de draagkracht van het ecosysteem respecteren;

- het bereiken van een algemene basismilieukwaliteit voor de milieucompartimenten water, bodem en lucht en het bereiken van een bijzondere milieukwaliteit in specifieke omstandigheden of gebieden;

- het behoud, het herstel, de ontwikkeling en het beheer van het stedelijk leefmilieu en van een leefbare woonomgeving. Dit impliceert het beperken van alle vormen van milieuhinder, waaronder geluidshinder, verkeersoverlast, geurhinder, lichthinder,...;

- het bereiken van een beleid gericht op de bescherming van de gezondheid van de mens;

- het bereiken van een beleid dat berust op o.a. het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt;

- het bereiken van een beleid dat gestoeld is op een volwaardige participatie van burgers en milieuverenigingen en dat de toegang tot het gerecht voor dezen garandeert;

- het optreden in rechte voor de administratieve gerechtelijke overheden, teneinde de toepassing van de doelstellingen sub par. 1 op het terrein te situeren binnen het werkgebied van de vereniging te verwezenlijken onverminderd haar recht tot verhaal tegen administratieve besluiten van zelfs reglementaire aard. Bij deze actie kan zij alle nuttige of noodzakelijke vorderingen stellen, zoals staking en voorkoming van milieuschade, herstel in natura, schadevergoeding, bewarende maatregelen, enz.

(...)"

7. Te dezen betreft de bestreden beslissing een milieuvergunning voor het verder exploiteren en veranderen van een bestaande betoncentrale,

gelegen in een gebied voor ambachtelijke bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen.

De verzoekende partij bestrijdt die vergunning, omdat deze een jaarlijkse grondwaterwinning toelaat van 33.900 m³, waardoor naburige vochtige biotopen zouden kunnen verdrogen. Volgens de verzoekende partij gaat het om kwelgebonden dotterbloemgraslanden, nitrofiel elzenbroekbos en moerasspirea-ruigten, die zeldzame tot zeer zeldzame biotopen zouden zijn in Vlaanderen. Ook zou door die verdroging het leefgebied kunnen verdwijnen van amfibieën, waterspitsmuizen en lieveheersbeestjes. Voorts wijst de verzoekende partij op de geluidshinder die de betrokken inrichting zou veroorzaken.

De vaststelling door de provinciale deskundige dat de theoretische invloedstraal van een jaarlijkse grondwaterwinning van 36.000 m³ ongeveer 240 meter bedraagt, wordt door de verzoekende partij niet betwist. Uit de laatste memorie van de verzoekende partij blijkt dat binnen die invloedstraal van de vergunde grondwaterwinning ongeveer twee hectare moerasbos is gelegen, dat volgens de biologische waarderingskaart biologisch zeer waardevol is en zeer gevoelig voor verdroging.

Uit het advies van de afdeling Operationeel Waterbeheer van de Vlaamse Milieumaatschappij van april 2008 blijkt dat het effect van de vergunde ondiepe grondwaterwinning op de watervoerende laag beperkt wordt geacht, gezien de rechtstreekse voeding van de watervoerende laag, het aan de putcapaciteit aangepast pompdebiet en de opgelegde maandelijkse peilmetingen. Volgens de afdeling Water Oost-Vlaanderen van de Vlaamse Milieumaatschappij komt, gezien het beperkte vergunde debiet, de capaciteit van de watervoerende laag niet in het gedrang.

De verzoekende partij maakt dan ook niet concreet aannemelijk dat de vergunde grondwaterwinning de beweerde impact zal hebben op de naburige vochtige biotopen.

Evenmin toont de verzoekende partij aan dat die biotopen dermate uniek zouden zijn dat nergens anders binnen het werkingsgebied van de verzoekende partij dergelijke locaties zouden voorkomen, waardoor die biotopen een waarde zouden hebben die het puur plaatselijke overstijgt.

Evenmin blijkt dat de omliggende percelen een bijzondere bescherming genieten, doordat zij deel zouden uitmaken van een habitatrichtlijngebied of van het Vlaams Ecologisch Netwerk.

De bestreden beslissing betreft welbepaalde activiteiten op een welbepaalde plaats. Ook al zou de bestreden vergunning een aantal gevolgen kunnen hebben voor omliggende percelen, toch bestaat er geen band van evenredigheid tussen het actieterrein van de verzoekende partij enerzijds, en de draagwijdte van de bestreden beslissing anderzijds.

8. De verzoekende partij beroept zich tevens op het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, ondertekend te Aarhus op 25 juni 1998 en bekrachtigd door België op 21 januari 2003.

Artikel 9.2 van het verdrag luidt als volgt :

"2. Elke Partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek

a) die een voldoende belang hebben
dan wel

b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een Partij dit als voorwaarde stelt,

toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende derde lid, andere relevante bepalingen van dit Verdrag.

Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt wordt vastgesteld in overeenstemming met de eisen van nationaal recht en strokend

met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit Verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen. Hiertoe wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de in artikel 2, vijfde lid, gestelde eisen voldoende geacht in de zin van het voorgaande onderdeel a). Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande onderdeel b).

De bepalingen van dit tweede lid sluiten niet de mogelijkheid uit van een herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie en laten onverlet de eis van het uitputten van de bestuursrechtelijke beroepsgang alvorens over te gaan tot rechterlijke herzieningsprocedures, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht".

Artikel 2.5 van het verdrag bepaalt :

"5. Wordt onder 'het betrokken publiek' verstaan het publiek dat gevolgen ondervindt, of waarschijnlijk ondervindt van, of belanghebbende is bij, milieubesluitvorming; voor de toepassing van deze omschrijving worden niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming en voldoen aan de eisen van nationaal recht geacht belanghebbende te zijn".

De vaststelling dat een niet-gouvernementele organisatie conform de bepalingen van het vermelde verdrag gebeurlijk geacht kan worden een voldoende belang te hebben, impliceert niet dat dergelijke organisatie niet meer dient te voldoen aan de hiervoor gestelde voorwaarden met betrekking tot de vereiste hoedanigheid om in rechte te treden.

9. De exceptie van de tussenkomende partij is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

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

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

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

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Luc Hellin