

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 236.192 van 20 oktober 2016
in de zaak A. 213.775/VII-39.228.**

In zake : de STAD LANDEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dany Socquet
 kantoor houdend te 3080 Tervuren
 Merenstraat 28
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

Tussenkomende partijen :

 1. de BVBA VOLLON
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jan Surmont
 kantoor houdend te 2300 Turnhout
 de Merodelei 112
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 2. de GEMEENTE HÉLÉCINE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dany Socquet
 kantoor houdend te 3080 Tervuren
 Merenstraat 28
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 september 2014, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur

en Cultuur van 17 juli 2014 waarbij het bestuurlijk beroep tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 10 juli 2008, houdende de weigering aan de BVBA Vollon van de milieuvergunning voor het exploiteren van een inrichting voor grond- en afbraakwerken, gelegen aan de Kraanbeekstraat te Landen, gegrond wordt verklaard, de beroepen beslissing wordt opgeheven en de gevraagde vergunning onder voorwaarden wordt verleend.

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 eerste tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 26 november 2014. De eerste tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

De tweede tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 18 december 2014. De tweede tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij 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 26 mei 2016.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Karlien Tossyn, die loco advocaat Dany Socquet verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Tine Strubbe, die loco advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, advocaat Jan Surmont, die verschijnt voor de eerste tussenkomende partij, en advocaat Karlien Tossyn, die loco advocaat Dany Socquet, die verschijnt voor de tweede tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een andersluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Op 29 januari 2008 dient de eerste tussenkomende partij bij de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant een aanvraag in voor het exploiteren van een inrichting voor grond- en afbraakwerken, gelegen aan de Kraanbeekstraat te Landen.

De betrokken site is volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Tienen-Landen gelegen in industriegebied.

De aanvraag strekt tot de herlokalisatie van een gelijkaardige inrichting die de eerste tussenkomende partij exploiteert te Willebringen.

3.2. Bij besluit van 10 juli 2008 weigert de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant de gevraagde milieuvergunning. De deputatie is van oordeel dat de geplande exploitatie milieutechnisch niet aanvaard kan worden wegens de ligging ervan in een overwegend open landbouwgebied en wegens de intensiteit van de breekactiviteiten.

3.3. Tegen deze beslissing stelt de eerste tussenkomende partij beroep in bij de Vlaamse minister van Leefmilieu.

3.4. Met een besluit van 23 februari 2009 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur wordt het beroep van de eerste tussenkomende partij gegrond verklaard, wordt de beroepen beslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant opgeheven en wordt aan haar de gevraagde milieuvergunning verleend met oplegging van een aantal bijzondere vergunningsvoorwaarden.

3.5. Bij arrest nr. 223.045 van 28 maart 2013 vernietigt de Raad van State de vergunningsbeslissing van 23 februari 2009.

3.6. Ingevolge dit vernietigingsarrest wint de bevoegde Vlaamse minister opnieuw een aantal adviezen in, waarna zij op 29 november 2013 het beroep gegrond verklaart en de gevraagde milieuvergunning verleent met oplegging van een aantal bijzondere vergunningsvoorwaarden. Tegen deze beslissing wordt ook een annulatieberoep ingesteld bij de Raad van State (zaak A. 211.530/VII-39.026 - beroep bij arrest nr. 228.957 van 30 oktober 2014 verworpen).

3.7. Met de thans bestreden beslissing van 17 juli 2014 trekt de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur het besluit van 29 november 2013 in. Tegelijk doet zij opnieuw uitspraak over het beroep ingesteld tegen het deputatiebesluit van 10 juli 2008: het beroep van de eerste tussenkomende partij wordt andermaal gegrond verklaard en de gevraagde milieuvergunning wordt verleend mits naleving van een aantal bijzondere voorwaarden.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. Ambtshalve wordt vastgesteld dat de verzoekende partij geen belang heeft bij de vernietiging van artikel 1 van het bestreden besluit waarbij het vroegere ministerieel besluit van 29 november 2013 wordt ingetrokken. Die bepaling is volledig afsplitsbaar van de overige onderdelen van het bestreden besluit.

Het beroep is in die mate niet ontvankelijk.

V. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van de partijen

5. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 2.1 en 4.2 van richtlijn 2011/92/EU van 13 december 2011 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (hierna: richtlijn 2011/92/EU) en van bijlage II bij die richtlijn, van de artikelen 2.1 en 4.2 van richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985 van de Raad betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (hierna: richtlijn 85/337/EEG) en van bijlage II bij die richtlijn, van de artikelen 4.3.1, 4.3.2, § 2bis, en 4.3.3, § 2, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: milieubeleidsdecreet), van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage (hierna: project-MER-besluit) en bijlage III bij dit besluit, van artikel 9, § 5bis, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna: milieuvergunningsdecreet), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van het motiverings- en het

zorgvuldigheidsbeginsel.

In de toelichting bij het middel stelt de verzoekende partij onder meer dat de bestreden beslissing, wat betreft de MER-screening, zich beperkt tot de stijlformule dat “in het licht van de concrete kenmerken van het project, de concrete plaatselijke omstandigheden en de concrete kenmerken van zijn potentiële effecten er geen aanzienlijke milieueffecten verwacht moeten worden”, dat met deze stijlformule evenwel geen concreet en afdoend overzicht wordt gegeven van onder meer “de gebieden waarop het project van invloed kan zijn en de kenmerken van de mogelijke milieueffecten” en dat deze elementen niet op een afdoende wijze werden beoordeeld.

6. De verwerende partij antwoordt dat de bestreden beslissing voldoende concreet en afdoende is gemotiveerd doordat na de beoordeling van verscheidene milieutechnische aspecten wordt geconcludeerd dat er geen aanzienlijke milieueffecten te verwachten zijn.

7. In haar memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat uit de stukken van het administratief dossier niet blijkt dat de aanvrager van de vergunning een MER-screeningsnota heeft opgemaakt en dat in de documenten waar de verwerende partij naar verwijst in elk geval niet de noodzakelijke gegevens zijn opgenomen over “de kenmerken van het voorgenomen project, de locatie van het project, de gebieden waarop het project van invloed kan zijn en de kenmerken van de mogelijke milieueffecten, die nodig zijn om te besluiten of er aanzienlijke milieueffecten te verwachten zijn van een voorgenomen project”. Waar de verwerende partij argumenteert dat de motivering van de bestreden beslissing in overeenstemming is met de bepalingen van omzendbrief LNE 2011/1, gaat zij volgens de verzoekende partij voorbij aan het feit dat deze omzendbrief slechts richtsnoeren bevat en de overheid zich ten aanzien van de rechtsonderhorigen niet kan beroepen op een niet-reglementaire omzendbrief. Voorts herhaalt de verzoekende partij dat de MER-screeningsparagraaf niet afdoende gemotiveerd is en dat bepaalde aspecten,

zoals de impact van het vrachtwagenverkeer op de omliggende deelgemeente en de weerslag van de exploitatie op het nabijgelegen biologisch waardevol gebied, op geen enkele wijze werden beoordeeld.

8. De eerste tussenkomenende partij laat gelden dat, hoewel de verzoekende partij stelt dat de motivering niet afdoende zou zijn, zij niet in concreto aangeeft op grond van welke bevindingen tot een ander besluit zou moeten worden gekomen en dat op basis van de in het bestreden besluit uitdrukkelijk opgegeven motieven niet kan worden besloten dat de verwerende partij een kennelijk onredelijke of onzorgvuldige beoordeling heeft gemaakt van de te verwachten milieueffecten.

9. In haar laatste memorie verwijst de verzoekende partij naar arrest nr. 233.268 van 17 december 2015 waarbij de Raad van State uitspraak heeft gedaan over een in identieke bewoordingen gestelde MER-screeningsparagraaf. Uit voormeld arrest leidt zij af dat de MER-screening een eigen beoordeling vereist en een uitdrukkelijke motivering in het licht van de MER-regelgeving.

10. De verwerende partij laat in een laatste memorie nog gelden dat omzendbrief LNE 2011/1 de verplichting oplegt om in de vergunningsbeslissing te motiveren dat het project gescreend werd conform de criteria van bijlage II bij het milieubeleidsdecreet, dat de thans bestreden beslissing een identificeerbare passage bevat waarin geconcludeerd wordt dat de kenmerken en de plaats van het project en de kenmerken van de potentiële effecten afdoende werden afgetoetst, dat voormelde omzendbrief aan de vergunningverlenende overheid niet de verplichting oplegt om opnieuw een MER-screeningsnota op te stellen en dat de “aanzienlijkheid” van de milieueffecten in het kader van de MER-screening vanuit een milieutechnische invalshoek moet worden beoordeeld.

Beoordeling

11. In het bestreden besluit wordt gesteld dat “de aanvraag

betrekking heeft op een activiteit, die voorkomt op de lijst van bijlage II bij de Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieu-effectenbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (zgn. MER-richtlijn), meer bepaald in de categorie 11b installaties voor de verwijdering van afval” en dat “de aanvraag valt onder het toepassingsgebied van de Omzendbrief LNE 2011/1-milieueffectbeoordeling en vergunningverlening voor bepaalde projecten ten gevolge van het arrest van het Hof van Justitie van 24 maart 2011 (C-435/09, Europese Commissie tegen België) van 22 juli 2011 (BS 31 augustus 2011)”. Te dezen staat dus vast dat de activiteiten waarvoor de vergunning wordt gevraagd, vallen onder de activiteiten van bijlage II van richtlijn 2011/92/EU.

12. Op 24 maart 2011 oordeelde het Hof van Justitie in zijn arrest in de zaak C-435/09 dat “voor zover de regelgeving van het Vlaamse Gewest drempelwaarden en selectiecriteria vaststelt die enkel met de omvang van het betrokken project rekening houden”, deze niet voldoet “aan de eisen van artikel 4, leden 2 en 3” van richtlijn 85/337/EEG, doordat bij het vaststellen van drempelwaarden en criteria de relevante selectiecriteria van bijlage III onvoldoende in acht werden genomen. De Vlaamse ministers bevoegd voor Leefmilieu en voor Ruimtelijke Ordening hebben op 22 juli 2011 een omzendbrief uitgevaardigd met instructies om in afwachting van een wijziging van de Vlaamse regelgeving reeds zo goed als mogelijk te voldoen aan de bepalingen van richtlijn 85/337/EEG (gecodificeerd in richtlijn 2011/92/EU).

Projecten van de categorieën die zijn opgenomen in bijlage II bij het project-MER-besluit, en die de daar vastgestelde drempelwaarden niet overschrijden, vallen onder de toepassing van de omzendbrief als ze zijn opgenomen in de lijst die als bijlage bij de omzendbrief is gevoegd. In die lijst staat onder punt 11. b) Installaties voor de verwijdering van afval (niet onder bijlage I vallende projecten). De omzendbrief stelt onder punt C.2 Richtsnoeren:

“[...] Als een project onder het toepassingsgebied valt, moet de vergunningverlenende overheid ervoor zorgen dat voorafgaandelijk aan de beslissing over de vergunningsaanvraag een screening wordt uitgevoerd. De

vergunningverlenende overheid moet in de motivering van haar beslissing over de vergunningsaanvraag een duidelijk identificeerbare passage opnemen waaruit op afdoende wijze blijkt dat het project gescreend is. Dit dient te gebeuren voor zowel nieuwe als voor hangende vergunningsaanvragen.

[...]

Een screening als vermeld in deze omzendbrief houdt in dat voor het concrete project nagegaan wordt of het, in het licht van zijn concrete kenmerken, de concrete plaatselijke omstandigheden en de concrete kenmerken van zijn potentiële milieueffecten, aanzienlijke milieueffecten kan hebben (de zogenaamde beoordeling geval per geval). Als uit de screening voor het concrete project blijkt dat er aanzienlijke milieueffecten kunnen zijn, moet de vergunningsaanvrager een milieueffectrapport opmaken.

[...] Daarbij moet rekening worden gehouden met de criteria van bijlage II bij het DABM, onder andere:

- de kenmerken van de projecten, waarbij in het bijzonder de omvang van het project, de cumulatie met andere projecten, het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, de productie van afvalstoffen, de verontreiniging en hinder, alsook het risico van ongevallen in overweging moeten worden genomen;
- de plaats van de projecten, waarbij rekening wordt gehouden met de mate van kwetsbaarheid van het milieu in de geografische gebieden waarop de projecten een invloed kunnen hebben, door in het bijzonder het bestaande grondgebruik en het opnamevermogen van het natuurlijke milieu in overweging te nemen;
- de kenmerken van het potentiële effect, in het bijzonder met betrekking tot het bereik van het effect (geografische gebied en de grootte van de getroffen bevolking).

[...]

De vergunningverlenende overheid moet ten slotte in de motivering van haar beslissing over de vergunningsaanvraag een duidelijk identificeerbare passage opnemen waaruit op afdoende wijze blijkt dat het project gescreend is door middel van een toetsing aan de relevante criteria van bijlage II bij het DABM, en waaruit blijkt waarom die screening in voorkomend geval heeft geleid tot de conclusie dat voor het project geen milieueffectrapport moest worden opgemaakt.

De vergunningverlenende overheid kan de vergunning voor projecten die onder het toepassingsgebied van deze omzendbrief vallen niet verlenen voor ze over voldoende informatie beschikt die een toetsing van het project aan alle relevante screeningscriteria mogelijk maakt én als uit de screening blijkt dat het project geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. [...]”.

13. Bij decreet van 23 maart 2012 houdende wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: decreet van 23 maart 2012) worden

diverse bepalingen gewijzigd om ze in overeenstemming te brengen met voornoemd arrest van het Europees Hof van Justitie. Artikel 4.3.2 van het milieubeleidsdecreet wordt bij artikel 5 van het decreet van 23 maart 2012 vervangen, waardoor onder meer een artikel 4.3.2, § 2bis wordt ingevoegd, luidens hetwelk de Vlaamse regering, aan de hand van de criteria die worden omschreven in de bij dit decreet gevoegde bijlage II, de andere dan in paragrafen 1 en 2 vermelde categorieën van projecten aanwijst waarvoor overeenkomstig dit hoofdstuk een project-MER of een project-MER-screeningsnota moet worden opgesteld. Dit artikel 5 is op 29 april 2013 in werking getreden, dit is vóór het nemen van de bestreden beslissing.

Niettemin valt de vergunningsaanvraag in kwestie onder het toepassingsgebied van de omzendbrief van 22 juli 2011, gelet op de overgangsbepaling vervat in artikel 13, § 1, van het decreet van 23 maart 2012, die inhoudt dat een milieuvergunningsaanvraag die aan de bevoegde overheid werd verzonden voor de datum van inwerkingtreding van (onder meer) artikel 5 van dit decreet, moet worden behandeld “overeenkomstig de procedure die van toepassing was op dat ogenblik”.

14. De passage in de bestreden beslissing waaruit zou moeten blijken dat het project gescreend is, luidt als volgt:

“Overwegende dat de aanvraag werd getoetst aan de selectiecriteria zoals opgenomen in bijlage III bij voormelde MER-richtlijn (overgenomen in bijlage II bij het DABM); dat werd vastgesteld dat in het licht van de concrete kenmerken van het project, de concrete plaatselijke omstandigheden en de concrete kenmerken van zijn potentiële effecten er geen aanzienlijke milieueffecten verwacht moeten worden, zoals blijkt uit voorgaande overwegingen; dat bijgevolg voor onderhavige aanvraag geen milieueffectenrapport moet worden opgemaakt”.

Ondanks het herhaald gebruik van het woord “concreet”, wordt met de aangehaalde overweging niet aangetoond dat de verwerende partij rekening heeft gehouden met de eigenheid van de voorafgaande screening, die inhoudt dat in een eerste beoordeling wordt nagegaan of het project aanzienlijke milieueffecten

kan hebben.

De “voorgaande overwegingen” waarvan sprake kaderen binnen het onderzoek dat de bevoegde overheid overeenkomstig het milieuvergunningsdecreet en haar uitvoeringsbesluiten dient te voeren om na te gaan of de aan de vergunningsplicht onderworpen activiteiten, die in principe verboden zijn, kunnen plaatsvinden in omstandigheden die vanuit oogpunt van de bescherming van de mens en het leefmilieu aanvaardbaar of toelaatbaar zijn. De voorafgaande screening om te beoordelen of het project al dan niet aanzienlijke milieueffecten kan hebben, kadert binnen de Vlaamse MER-regelgeving die het gevolg is van de omzetting van richtlijn 2011/92/EU, en gebiedt dienvolgens een eigen beoordeling en uitdrukkelijke motivering.

Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de artikelen 2 tot en met 8 van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 17 juli 2014 waarbij het bestuurlijk beroep tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 10 juli 2008, houdende de weigering aan de BVBA Vollon van de milieuvergunning voor het exploiteren van een inrichting voor grond- en afbraakwerken, gelegen aan de Kraanbeekstraat te Landen, gegrond wordt verklaard, de beroepen beslissing wordt opgeheven en de gevraagde vergunning onder voorwaarden wordt verleend.

2. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

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

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partij.

De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomsten, begroot op 300 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig oktober tweeduizend zestien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

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

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys