RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 237.872 van 31 maart 2017
in de zaak A. 217.302/VII-39.517.

In zake : 1. Noël DESOT
2. Kurt DESOT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bram Vandromme
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Kapucijnenstraat 14
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bergé en Kristien Vanderheiden
kantoor houdend te 3000 Leuven
Naamsestraat 165
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 oktober 2015, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 18 augustus 2015 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 19 februari 2015, houdende weigering van de vergunning voor het verder exploiteren van een grondwaterwinning met een maximum debiet van 10 m³/dag en 2.880 m^3/jaar in het Landeniaan zand, horende bij een inrichting gelegen aan de Langemarkseweg 9 te Boezinge, ongegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

De verzoekers hebben 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 23 maart 2017.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sofie Rodts, die loco advocaat Bram Vandromme verschijnt voor de verzoekers, en advocaat Jan Bergé, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Rita Van Den Eeckhout 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 verzoekers baten aan de Langemarkseweg 9 in Boezinge een veeteeltbedrijf uit. Zij beschikken in dit verband over een milieuvergunning, geldig tot 21 augustus 2028. In het kader van deze agrarische activiteiten doen zij tevens

aan grondwaterwinning. Hiervoor beschikken zij over een milieuvergunning, geldig tot 21 augustus 2013.

3.2. Op 20 augustus 2013 dienen de verzoekers een aanvraag in tot hernieuwing van de vergunning voor grondwaterwinning. Op 6 maart 2014 verleent de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen een proefvergunning voor een termijn van één jaar.

3.3. De deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen weigert op 19 februari 2015 de vergunning voor het verder exploiteren van de grondwaterwinning met een maximum debiet van 10 m³/dag en 2.880 m³/jaar.

3.4. Op 25 maart 2015 dienen de verzoekers hiertegen een bestuurlijk beroep in.

3.5. Na ongunstige adviezen van zowel de Vlaamse Milieumaatschappij (hierna: VMM), de afdeling Milieuvergunningen en de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie (hierna: GMVC), verklaart de bevoegde Vlaamse minister op 18 augustus 2015 het bestuurlijk beroep ongegrond en bevestigt zij de beroepen beslissing. De vergunning voor het exploiteren van een grondwaterwinning wordt aldus geweigerd. Dit is het bestreden besluit.

Dit besluit bevat, onder meer, de volgende motivering:

> "Overwegende dat het Landeniaan Aquifersysteem in de regio van het bedrijf gekenmerkt wordt door sterk verlaagde peilen; dat er daarnaast ook een kwaliteitsverslechtering is als gevolg van peildalingen;
>
> Overwegende dat de top van de watervoerende laag gelegen is op 108 m-mv; dat de filter van de grondwaterwinning gelegen is tussen 106 m-mv en 141 m-mv;
>
> Overwegende dat in bijlage F5 'Winning van grondwater' van de oorspronkelijke aanvraag (2013) de resultaten van peilmetingen werden opgelijst en dit voor het jaar 2008 tot 2012; dat hieruit blijkt dat het grondwaterpeil in rust meestal gelegen is tussen 111 m-mv en 114 m-mv, met een uitschieter tot 121 m-mv (in 2008); dat de peilen in werking gelegen zijn tussen 117 en 129 m-mv; dat in het wateraanwendingsplan (oktober 2014) de

peilmetingen voor 2013 werden opgelijst; dat hieruit blijkt dat rustpeilen gelegen zijn tussen 100 m-mv en 103 m-mv en de peilen in werking tussen 103 en 105 m-mv; dat dit een groot verschil is ten opzichte van de peilmetingen in de initiële aanvraag; dat de VMM op 23 december 2014 zelf een peilmeting uitvoerde; dat hieruit blijkt dat het peil in rust gelegen was op 110 m-mv; dat het peil in rust zich dus onder de top van de laag en onder de top van de filter bevindt;

Overwegende dat er bijgevolg continu beluchting is van de watervoerende laag zodat oxidatie kan optreden omdat de peilen continu onder de top van de filter en onder het dak van de watervoerende laag gelegen zijn; dat in artikel 4 van bijlage 2.4.1 van titel II van het VLAREM de criteria worden weergegeven om te bepalen of grondwaterlichamen zich in een goede kwantitatieve toestand bevinden; dat in het derde lid van artikel 4 van bijlage 2.4.1 van titel II van VLAREM gesteld wordt dat de gespannen lagen hun spanningskarakter moeten behouden zodat ze niet geoxideerd worden; dat aangezien de laag geoxideerd wordt moet geconcludeerd worden dat de watervoerende laag zich niet in goede kwantitatieve en kwalitatieve toestand bevindt om een verdere exploitatie toe te laten".

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunten van de partijen

4. De verzoekers voeren in het enige middel de schending aan van artikel 17 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna: milieuvergunningsdecreet), de artikelen 30 en 52, 3°, van het besluit van 6 februari 1991 van de Vlaamse regering houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna: Vlarem I), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet), de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij uiten kritiek op het motief in het bestreden besluit dat, aangezien de top van de watervoerende laag op 108 meter onder het maaiveld (hierna: m-mv) ligt en het peil in rust op 110 m-mv, er sprake is van continue beluchting, zodat de aanvraag moet worden geweigerd. Zij achten dit motief determinerend.

Zij betwisten dat de top van de watervoerende laag gelegen zou zijn op 108 m-mv, nu in het advies van de VMM sprake is van 106 m-mv en de kwestieuze ligging ook in een door hen neergelegde studie wordt aangevochten. In het bijzonder wordt in deze studie gesteld dat de exacte diepte van de top van de laag door de VMM wordt bepaald op basis van een boorstaat van 1989, dat er ernstige twijfels rijzen over de correctheid daarvan en dat volgens gegevens afkomstig van de website van de Databank Ondergrond Vlaanderen (hierna: DOV) blijkt dat de top van de watervoerende laag zich op 114,96 m-mv bevindt. Op dit bezwaar van de verzoekers wordt volgens hen in het bestreden besluit niet ingegaan. Er zou enkel, zonder verdere uitleg, worden gesteld dat de top van de watervoerende laag gelegen is op 108 m-mv.

5. De verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat de aangevoerde schending van artikel 17 van het milieuvergunningsdecreet samengelezen met artikel 30 van Vlarem I faalt naar recht, nu deze bepalingen louter betrekking hebben op de motivering van een beslissing in eerste aanleg, terwijl het bestreden besluit in tweede bestuurlijke aanleg werd genomen.

Vervolgens repliceert zij dat de juridische en feitelijke overwegingen die tot de weigeringsbeslissing hebben geleid in het bestreden besluit omstandig worden uiteengezet, dat het voor de verzoekers mogelijk is om deze pertinente en dragende motieven te begrijpen en er argumenten tegen aan te voeren en dat het bestreden besluit bijgevolg formeel afdoende is gemotiveerd.

Wat de aangevoerde schending van de materiëlemotiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel betreft, wijst de verwerende partij er voorts op dat in het bestuurlijk beroepschrift van 21 maart 2015 niet wordt beweerd dat de top van de watervoerende laag op 114,96 m-mv zou liggen, maar dat dit argument pas naar voren werd gebracht op de hoorzitting van 26 mei 2015, en dan nog zonder sluitend bewijs. Volgens de verwerende partij verwarren de verzoekers de peilingen met de vaststelling van de ligging van de top van de watervoerende laag. Opdat deze laatste laag kan worden gedefinieerd, zijn

volgens haar verregaande geologische onderzoeken nodig, die hebben geleid tot de hydrogeologische kartering van Vlaanderen. Zo bestaat er volgens de verwerende partij geen redelijke twijfel dat de top van de watervoerende Landeniaan zandlaag gelegen is op 108 m-mv. Boven deze zandlaag bevindt zich immers een kleilaag die niet watervoerend is. Het gaat om wetenschappelijk vaststaande gegevens die doorheen de gehele procedure worden bevestigd, onder meer door de verzoekers zelf in hun vergunningsaanvraag, in het advies van de VMM, in de beroepen deputatiebeslissing en in de adviezen van de afdeling Milieuvergunningen en de GMVC. De bewering van de verzoekers als zou de top van de watervoerende laag op 114 m-mv liggen, zonder dat hiervoor wetenschappelijke stukken worden aangebracht, is volgens de verwerende partij ongeloofwaardig, zodat zij niet expliciet weerlegd moet worden.

6. In hun memorie van wederantwoord betogen de verzoekers dat, waar de Raad van State naar wijsheid zal oordelen over de ingeroepen schending van artikel 17 van het milieuvergunningsdecreet samengelezen met artikel 30 van Vlarem I, de andere ingeroepen bepalingen en beginselen in ieder geval wel dienstig zijn om tot de nietigverklaring van het bestreden besluit te komen. Voorts menen zij dat de verwerende partij zelf het motiveringsgebrek erkent, door thans aanvullend te motiveren waarom zij de top van de watervoerende laag op 108 m-mv situeert. Tevens betwisten zij dat zij de meting van het waterpeil verwarren met de top van de watervoerende laag. Zij ontkennen dat hun argumentatie laattijdig zou zijn, en zien niet in waarom deze zou moeten worden afgedaan als een ongeloofwaardige en niet-gefundeerde loutere bewering, nu zij “duidelijk (hebben) verwezen naar de gegevens van het DOV, d.i. net de ‘hydrogeologische kartering van Vlaanderen’ waarover (de) verwerende partij het (...) zelf heeft in de memorie van antwoord”. Het gegeven dat de verzoekers eerder zelf zouden hebben gesteld dat de top van de watervoerende laag op 108 m-mv moet worden gesitueerd, ontneemt hen het recht niet om naderhand één en ander, op grond van nieuwe gegevens zoals verstrekt door het Vlaamse Gewest zelf, gefundeerd in vraag te stellen. Nog volgens de verzoekers is het dossier overigens ook op dit punt niet zo “eensluidend” als de verwerende partij het laat voorkomen.

7. In hun laatste memorie voegen de verzoekers nog toe dat nergens uit blijkt dat het een “vaststaand wetenschappelijk gegeven is” dat de top van de watervoerende laag gelegen is op 108 m-mv en dat het feit dat het DOV op zijn webstek enig voorbehoud maakt bij de gegevens niet betekent dat de verwerende partij “één en ander gewoon kon stilzwijgen in de Bestreden Beslissing”. Het lijkt volgens de verzoekers minstens aan de verwerende partij “om te verduidelijken waarom de precieze gegevens van het Vlaamse Gewest zelf (DOV) in deze niet zouden kloppen, of minstens waarom deze gegevens dermate verschillen van de gegevens van de boorstaat…”. Zij merkt op dat de Raad van State zich op dat punt niet in de plaats kan stellen van de vergunningverlenende overheid.

8. In haar laatste memorie voegt de verwerende partij nog toe dat de argumentatie van de verzoekers hen geen voordeel kan opleveren. Het gaat volgens haar om “een overtollig of zelfs niet-pertinent argument”. De verzoekers zijn volgens haar niet eens gebaat bij hun argument aangezien, als de top van de watervoerende laag op 114 m-mv zou liggen, er nog steeds continue beluchting zou zijn, gezien de top van de filter op 106 m-mv zou liggen.

Beoordeling

9. De verzoekers betogen in essentie dat het bestreden besluit geen formele motivering bevat ten aanzien van hun grief dat de top van de watervoerende laag mogelijkerwijze niet is gelegen op 108 m-mv. Ongeacht de draagwijdte van het in het middel aangehaalde artikel 17 van het milieuvergunningsdecreet samengelezen met artikel 30 van Vlarem I, kan deze beweerde onwettigheid worden ingepast in de aangevoerde schending van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet. De in deze bepalingen vervatte uitdrukkelijke motiveringsplicht heeft tot doel de burger in kennis te stellen van de redenen waarom de bestuurlijke overheid een beslissing heeft genomen, zodat hij kan oordelen of het nuttig is zich hiertegen te verweren met de middelen die het recht hem verschaft. De voornoemde artikelen 2 en 3 verplichten de bestuurlijke

overheid ertoe om in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dit op een afdoende wijze. Het begrip afdoende impliceert enerzijds dat de opgelegde motivering in rechte en in feite evenredig moet zijn met het belang van de genomen beslissing en anderzijds dat zij draagkrachtig moet zijn. De motieven moeten met andere woorden de beslissing kunnen dragen en de bestreden beslissing dient duidelijk de redenen te vermelden waarop de beslissende overheid haar beslissing steunt.

In het kader van deze motiveringsplicht is het bestuur, in tegenstelling tot een rechtscollege, er niet toe gehouden een antwoord te geven op de diverse feitelijke en juridische argumenten welke een belanghebbende naar voren brengt, zodat niet systematisch moet worden geantwoord op de verschillende argumenten aangevoerd in de beroepsakte. Het volstaat dat uit de motivering impliciet of expliciet blijkt dat deze argumenten in de besluitvorming betrokken werden en dat hieruit minstens impliciet kan worden afgeleid waarom de argumenten in het algemeen niet werden aanvaard.

Het bestreden besluit gaat onder meer uit van de volgende gegevens:
- de top van de watervoerende laag is gelegen op 108 m-mv en de filter van de grondwaterwinning tussen 106 en 141 m-mv;
- uit het wateraanwendingsplan (oktober 2014) blijkt dat de rustpeilen gelegen zijn tussen 100 en 103 m-mv en de peilen in werking tussen 103 en 105 m-mv; uit een peilmeting van de VMM op 23 december 2014 blijkt dat het peil in rust gelegen is op 110 m-mv en zich dus onder de top van de laag en onder de top van de filter bevindt.

Hieruit leidt de verwerende partij af dat er bijgevolg continu beluchting is van de watervoerende laag zodat oxidatie kan optreden omdat de peilen continu onder de top van de filter en onder het dak van de watervoerende laag gelegen zijn en dat, aangezien de laag geoxideerd wordt, moet worden geconcludeerd dat de watervoerende laag zich niet in goede kwantitatieve en

kwalitatieve toestand bevindt in de zin van artikel 4 van bijlage 2.4.1 van Vlarem II om een verdere exploitatie toe te laten.

Pas in een aanvullende nota die dateert van na de adviezen van de gespecialiseerde adviesinstanties formuleren de verzoekers voor het eerst het bezwaar dat er onzekerheid bestaat over de effectieve hoogte van het dak van de laag, terwijl zulks voordien klaarblijkelijk niet ter betwisting stond en er zowel in de adviezen van de afdeling Milieuvergunningen en van de GMVC als in de milieuvergunningsaanvraag van de verzoekers zelf wordt van uitgegaan dat de top van de watervoerende laag is gelegen op 108 m-mv. Zo zulks op zich niet inhoudt dat de verzoekers het recht zouden hebben verbeurd om de hoogte van de top van de watervoerende laag naderhand te betwisten, voedt één en ander toch de stelling van de verwerende partij dat het gaat om wetenschappelijk vaststaande gegevens.

Mede rekening houdend met het feit dat de verzoekers in hun aanvullende nota van 13 juli 2015 op vrij algemene wijze stellen dat de exacte diepte van de top van de laag wordt bepaald op basis van een boorstaat van 1989, doch dat hierbij “mogelijk (...) een telfout gemaakt is of een grote onzekerheid van tel is”, diende de verwerende partij bijgevolg niet expliciet op deze grief in te gaan en kon zij er, in het licht van de formelemotiveringsplicht, mee volstaan zich impliciet akkoord te verklaren met de klaarblijkelijk algemeen aanvaarde stelling dat de top van de watervoerende laag zich bevindt op 108 m-mv.

De verzoekers tonen niet op overtuigende wijze aan waarom de in de bestreden beslissing gehanteerde gegevens onjuist zouden zijn.

Het argument dat uit de website van de DOV naar voren komt dat de top van de watervoerende laag zich op 114,96 m-mv bevindt, nu blijkt dat de bedoelde “waarden (...) het resultaat (zijn) van interpolaties en modellering”, dat dit “geen exacte cijfers” betreffen, dat “de DOV-website (...) een eerste indicatie (kan) geven” doch dat “de precieze toestand (...) echter steeds verder onderzoek (vraagt)” moet ook worden gerelativeerd, zodat ook deze stelling, in het licht van

de formelemotiveringsplicht, geen nadere motivering behoeft in het bestreden besluit.

Het enige middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekers worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 400 euro, en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, verschuldigd aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenendertig maart tweeduizend zeventien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Bart Tettelin,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Bart Tettelin	**Eric Brewaeys**