

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 239.291 van 5 oktober 2017
in de zaak A. 214.444/VII-39.272.**

In zake : de PROVINCIE NOORD-BRABANT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Marco Schoups en Kristof Hectors
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
De Burburestraat 6-8, bus 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIE ANTWERPEN

Verzoekende partij in tussenkomst :
de MAATSCHAP VAN GESTEL - VAN OORT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Guy Schiepers
kantoor houdend te 3700 Tongeren
Henisstraat 15
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 december 2014, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de deputatie van de provincie Antwerpen van 11 september 2014 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ravels van 12 februari 2013, houdende weigering van de milieuvergunning aan de maatschap Van Gestel - van Oort voor het exploiteren van een melkveehouderij, gelegen aan de Beekseweg 62 te Poppel, gegrond wordt verklaard, de beroepen beslissing wordt opgeheven en aan de maatschap Van Gestel - van Oort de gevraagde milieuvergunning 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 verzoekende partij in tussenkomst heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. Dit verzoek is toegestaan bij beschikking van 10 maart 2015. Deze partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 juni 2017.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Kristof Hectors en Rami Nasser, die verschijnen voor de verzoekende partij, adviseur Mark Michiels, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Valerie Libert, die loco advocaat Guy Schiepers verschijnt voor de verzoekende partij in tussenkomst, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen 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 maatschap Van Gestel - van Oort dient op 25 oktober 2012 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ravels een milieuvergunningsaanvraag in voor de exploitatie van een melkveehouderij, gelegen aan de Beekseweg 62 te Poppel.

3.2. Bij besluit van 12 februari 2013 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ravels de gevraagde milieuvergunning.

3.3. Tegen deze beslissing wordt op 12 maart 2013 bestuurlijk beroep ingesteld bij de deputatie van de provincie Antwerpen.

3.4. Met een besluit van 4 juli 2013 verwerpt de deputatie het beroep en bevestigt zij de beroepen beslissing.

3.5. Voornoemde beslissing wordt door de Raad van State vernietigd bij arrest nr. 227.226 van 29 april 2014 in toepassing van artikel 30, § 3, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

3.6. Vervolgens wordt de beroepsprocedure hernomen en in dit kader worden de volgende adviezen uitgebracht:

- a) de afdeling Milieuvergunningen verleent een gunstig advies;
- b) het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ravels brengt een ongunstig advies uit;
- c) de dienst Integraal Waterbeleid adviseert gunstig onder voorwaarden;
- d) de Provinciale Milieuvergunningscommissie stelt voor om het beroep gegrond te verklaren en de beoogde vergunning te verlenen.

3.7. Op 11 september 2014 neemt de deputatie van de provincie Antwerpen het thans bestreden besluit waarbij het bestuurlijk beroep gegrond

wordt verklaard, de beroepen beslissing wordt opgeheven en aan de maatschap Van Gestel - van Oort de gevraagde milieuvergunning wordt verleend.

IV. Ontvankelijkheid van de tussenkomst

Ambtshalve exceptie

4. In het verslag van de auditeur wordt ambtshalve opgeworpen dat een maatschap “[n]aar Nederlands recht” geen rechtspersoonlijkheid bezit en bijgevolg niet in rechte kan optreden.

5. De verzoekende partij in tussenkomst wijst er in haar laatste memorie op dat haar tussenkomst reeds ontvankelijk werd verklaard bij beschikking van 10 maart 2015 en, “volledigheidshalve”, dat in het verzoekschrift tot tussenkomst “eveneens uitdrukkelijk melding wordt gemaakt van de hoedanigheid van de maten, zijnde Cornelis Van Gestel en Cornelia van Oort, alwaar kan worden afgeleid dat ook de maten als tussenkomende partij opkomen”.

6. In haar laatste memorie valt de verzoekende partij de ambtshalve opgeworpen exceptie bij en stelt zij dat de Raad van State slechts in het eindarrest over het annulatieberoep definitief zal oordelen over de ontvankelijkheid van het verzoek tot tussenkomst en dat “geenszins ontegensprekelijk uit het verzoekschrift tot tussenkomst en de memories [blijkt] dat ook de maten elk als aparte tussenkomende partij zouden optreden”.

Beoordeling

7. De beschikking van 10 maart 2015 waarbij de maatschap Van Gestel - van Oort in het debat werd toegelaten, heeft slechts een voorlopig karakter en houdt geen definitieve beoordeling in van de ontvankelijkheid van het verzoek tot tussenkomst.

Het verzoekschrift tot tussenkomst werd ingediend voor de “Maatschap Van Gestel-van Oort, gevestigd en met zetel/kantoor houdende te 5081 NK Hilvarenbeek, Veldhoven 17, ingeschreven bij de Kamer van Koophandel Brabant onder Kvk - nummer 17255055 0000” en dus niet voor de natuurlijke personen die de maatschap vormen.

Het gebrek aan rechtspersoonlijkheid wordt niet betwist. Het verzoek tot tussenkomst van de maatschap Van Gestel - van Oort dient te worden afgewezen.

V. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van de partijen

8. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 6 van 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), artikel 36ter van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna: natuurbehouddecreet) en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij betoogt dat de aanvraag die tot de bestreden milieuvergunning heeft geleid geen passende beoordeling bevat en erin zelfs wordt gesteld dat zulks niet nodig is omdat er geen speciale beschermingszone gelegen is in de nabijheid van de geplande exploitatie, terwijl op een afstand van 120 meter de speciale beschermingszone habitatrichtlijngebied “Kempenland-West”, deelgebied “Roversche Heide” gelegen is, die een aanzienlijke negatieve impact zou kunnen ondervinden door de vergunde exploitatie ten gevolge van stikstofdepositie. In een dergelijk geval moet een passende beoordeling worden opgemaakt, ook indien de speciale beschermingszone op het grondgebied van een

andere Europese lidstaat gesitueerd is. Volgens de verzoekende partij is de vergunningaanvraag onvolledig en misleidend, en komt het aan de aanvrager toe om een passende beoordeling op te stellen, in een formeel document dat duidelijk identificeerbaar is, eventueel deel uitmakend van een milieueffectenrapport. Die beoordeling moet bij de aanvraag zijn gevoegd en mag na het openbaar onderzoek niet meer worden toegevoegd aan het dossier. Voorts wijst zij erop dat er sprake is van een betekenisvolle aantasting als er meetbare en aantoonbare gevolgen zouden kunnen zijn voor de instandhouding van een habitat. In voorliggend geval kunnen, gelet op de zeer beperkte afstand, dergelijke effecten op de habitat niet worden uitgesloten. In het Natura 2000-gebied “Kempenland-West” is bovendien nu reeds sprake van een overbelaste situatie inzake stikstofdepositie. Desondanks werd dit gegeven noch in de aanvraag, noch tijdens de vergunningsprocedure ernstig onderzocht. Tot slot stelt zij dat ook het overstromingsrisico slechts op algemene wijze werd bekeken en niet specifiek, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor de speciale beschermingszone.

9. De verwerende partij antwoordt als volgt:

“[...]

Zowel in Vlaanderen als in Nederland zijn de instrumenten om veehouderijen in nabijheid van Natura2000-gebieden te toetsen in kader van vergunningverlening in volle ontwikkeling.

Meer dan 12% van de oppervlakte van Vlaanderen behoort tot het Natura 2000-netwerk. Het is de som van de Habitat- en Vogelrichtlijngebieden.

Binnen dit netwerk moet Vlaanderen al het nodige doen om de waardevolle natuur die er voorkomt duurzaam in stand te houden.

Op vraag van Europa moet de regering doelstellingen vastleggen die bepalen hoe bepaalde gebieden en soorten beschermd kunnen worden.

Op vraag van Europa heeft de Vlaamse Regering op 23 april 2014 de ‘instandhoudingsdoelstellingen’ (IHD) (ook natuurdoelen genoemd) geformuleerd voor de Europees beschermde habitattypes en soorten in deze gebieden. [...]

Om een algemene vergunningstop en uiteenlopende toepassing van milderende maatregelen in de vergunningverlening te vermijden, is de Vlaamse overheid bezig met het uitwerken van een programmatorische aanpak stikstof (PAS).

De PAS is een programma dat in overleg met alle betrokkenen de stikstofneerslag in Vlaanderen aanpakt. Dat is nodig om de Europese natuurdoelen te halen. Als het leefmilieu er dankzij de PAS voldoende op

vooruitgaat, kan er ontwikkelingsruimte vrijkomen voor aangepaste economische activiteit.

Het klopt dat de passende beoordeling hierin een belangrijk instrument is bij de bepaling van de impact van een project op een speciale beschermingszone ('SBZ').

Door het vastleggen van de natuurdoelen (B. Vl. Reg. d.d. 23 april 2014) neemt het belang van de passende beoordeling in de vergunningverlening toe. Een deelaspect in de effectbeoordeling in een passende beoordeling bij veehouderijen gaat om de hoeveelheid ammoniak die neerslaat op een speciale beschermingszone.

In dit kader werkt Vlaanderen aan praktische wegwijzers en een Voortoets. Dit zijn instrumenten om eenduidig te kunnen bepalen wanneer een passende beoordeling (PB) vereist is en om uniformiteit te krijgen in deze PB. Op 27 februari 2015 verscheen in dat verband in het Belgisch Staatsblad de omzendbrief betreffende de toepassing van de op grond van artikel 36ter, §3 en §4 van het Natuurdecreet opgelegde beoordeling van vergunningsaanvragen betreffende projecten of activiteiten met mogelijk betekenisvolle effecten voor speciale beschermingszones. Met de publicatie van de omzendbrief en het beschikbaar stellen van de eerste praktische wegwijzers [...] ging de overgangsfase van de programmatorische aanpak stikstof (PAS) definitief van start. Eerder (november 2014) werd de depositiescan (voorloper van de Voortoets, waarin voorlopig enkel rekening wordt gehouden met deposities via de lucht en dat voor een beperkt aantal activiteiten) online geplaatst.

De depositiescan en de overige, hierboven genoemde PAS-instrumenten waren dus op het moment van de beoordeling van het dossier van Van Gestel - Van Oort nog niet beschikbaar. Het advies van het ANB was dan ook bepalend voor de beoordeling van de natuurtoets in dat dossier. Het ANB kwam daarin tot het besluit dat er geen sprake is van een betekenisvolle aantasting van een SBZ.

De Vlaamse instrumenten voor de beoordeling van aanvragen van veehouderijen in het grensgebied zijn ontoereikend. Ook in Nederland zijn deze instrumenten nog in ontwikkeling.^[...] Volgens het Vlaamse instrument van de depositiescan reikt de pluim van de emissies maximaal tot de grens met Nederland en ontbreekt de informatie m.b.t. deposities over de grens heen (de Natura2000-gebieden in Nederland zijn ook niet zichtbaar).

Pas sinds 17 juli 2014 is in het kader van artikel 6 van de Habitatrictlijn artikel 2.43° van het decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu van 21 oktober 1997 gewijzigd waardoor onder speciale beschermingszone niet enkel begrepen zijn de gebieden aangewezen door de Vlaamse Regering in toepassing van de Vogelrichtlijn of van de Habitatrictlijn, maar ook gebieden, aangewezen door het Waalse Gewest of het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest of door een andere lidstaat van de Europese Unie met toepassing van artikel 4, vierde lid, van de Habitatrictlijn of, in afwachting van die aanwijzing, een gebied dat voorgesteld is door één van beide gewesten of door een andere lidstaat, met toepassing van artikel 4, eerste lid, van de Habitatrictlijn, dat door de Europese Commissie van communautair belang is verklaard met toepassing van artikel 4, tweede lid, van de Habitatrictlijn.

De evaluatie of een aanvraag aanleiding geeft tot een betekenisvolle aantasting van de natuurwaarden van Natura2000-gebieden over de grens is complex. Nederland en Vlaanderen werken beide aan een PAS (programmatorische aanpak stikstof) maar er zijn grote verschillen:

- Normering: In mol/ha.jaar in Nederland in kg/ha.jaar in Vlaanderen en met andere grenswaarden.
- Focus/uitgangspunt: In Vlaanderen ligt de focus op het terugdringen van de emissies, met desgevallend stopzetting van bestaande veeteeltbedrijven, terwijl in Nederland de focus bij de vergunningverlening ligt op standstill/uitbreiding van emissies vermijden.
- Milderende maatregelen: De erkenning van technieken die bijdragen tot een emissiereductie verschilt. Vlaanderen en Nederland hanteren soms andere reductiepercentages voor eenzelfde systeem en in Vlaanderen zijn er tot nog toe geen erkende technieken voor rundvee, terwijl er in Nederland 25 technieken erkend zijn.^[...] In Nederland houdt men bij de bepaling van de impact op SBZ dus rekening met de toepassing van emissiereducerende technieken bij rundvee (afhankelijk van de aanvraag), terwijl dezelfde technieken in Vlaanderen niet in rekening kunnen worden gebracht.

Door deze verschillen tussen het Nederlandse en Vlaamse systeem is de beoordeling van vergunningsaanvragen rekening houdend met Natura2000 over de grens heen geenszins een eenvoudige oefening. Ook Nederland ervaart deze moeilijkheid naar Vlaanderen toe.^[...] De instrumenten en wetgeving i.k.v. de implementatie van artikel 6 van de Habitatrichtlijn zijn ontoereikend, zodat er geen afstemming is tussen verschillende normen- en beoordelingskaders. Ingediende en lopende dossiers kennen echter dwingende termijnen en beslissingen ter zake kunnen dan ook niet uitgesteld worden totdat de instrumenten klaar zijn.

De aanvraag van Van Gestel - Van Oort is behandeld overeenkomstig de toen geldende afspraken met de provincie Noord-Brabant (omgevingsdienst Midden- en West-Brabant) [...], de beschikbare Vlaamse instrumenten en de toen geldende Vlaamse wetgeving. Bij toepassing van de Vlaamse instrumenten en wetgeving kon de vergunning verleend worden. De Nederlandse PAS en het bijhorende normenstelsel kan vanuit het gelijkheidsbeginsel niet van toepassing worden gesteld op inrichtingen gelegen op Vlaams grondgebied.

[...]

Het beroep werd ingesteld door de Nederlandse provincie Noord-Brabant. De inrichting is gelegen nabij natuur die zich uitstrekt over de landsgrenzen heen.

Het argument dat onvoldoende rekening werd gehouden met de ligging nabij natuur en in overstromingsgebied en met het feit dat een passende beoordeling voor deze exploitatie noodzakelijk was klopt niet.

Er werd in de beoordeling terdege hiermee rekening gehouden.

Het advies van de AMV en de PMVC werd in aanmerking genomen.

Met betrekking tot de adviezen van de AMV en de PMVC stelt vaststaande rechtspraak van de Raad van State dat indien de bevoegde overheid vaststelt dat een advies op een grondige, objectieve en functiegerichte wijze werd opgesteld,

ze dit advies mag verheffen tot het hare (R.v.St. , 27 augustus 1992, nr. 40.149), wat in casu dan ook is gebeurd.

De PMVC wijst erop dat het ANB in haar advies enerzijds stelt dat op basis van de gegevens in het dossier er geen betekenisvolle negatieve impact wordt verwacht, maar anderzijds van mening is dat de inplanting van een nieuw melkveebedrijf vanuit natuuroogpunt op de voorgestelde locatie structureel en ecologisch gezien niet verantwoord is. Uit het advies van het ANB blijkt dat de bouwplaats gelegen is in de ecologisch waardevolle beekvallei van de Aa en dat de huiskavel van het nieuwe bedrijf grotendeels gelegen is in het overstromingsgebied van de Aa waardoor de bedrijfsgronden mogelijk af en toe onder water zullen komen te staan.

De ongunstige elementen in het kader van de natuurtoets hebben betrekking op het belang van de watertoets waarbij het risico op verspreiding in de omgeving van silosappen en mestsappen dat bestaat bij overstroming door de aanwezigheid van mestkelders, mestvaalt en groenvoederopslag wordt aangehaald. Met deze negatieve elementen is terdege rekening gehouden in de beoordeling door de deputatie. Volgende overweging bewijst overduidelijk dat het belang van de watertoets wel degelijk helemaal werd ingezien: ‘Overwegende dat aangezien de watertoets in voorliggend dossier zeer belangrijk is, het aangewezen is om de voorwaarden zoals voorgesteld door DIW in het advies van 12 juni 2014 op te leggen als bijzondere voorwaarden; dat de wetgeving bepaalt dat de vergunning kan verleend worden als er door de exploitatie mogelijke schadelijke effecten zouden kunnen ontstaan op het watersysteem, mits er voorwaarden en maatregelen worden opgelegd om dit te voorkomen’.

Daarenboven wordt in het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos aangegeven dat de Vlaamse overheid in 2008 in een ruimtelijke visie de bestemming van het gebied als agrarisch gebied niet heeft herbevestigd; dat de herkwalificering van het gebied naar bijvoorbeeld natuur- of bosgebied tot op heden nog niet werd gerealiseerd en dat een niet-geëigende ligging in het landbouwgebied van het bedrijf op basis van stedenbouwkundige aspecten (bv. draagkracht van/inpasbaarheid in de omgeving) deel lijkt uit te maken van de beoordeling in het kader van een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag. De uitgebrachte adviezen en bezwaarschriften leiden ertoe dat de haalbaarheid van de gevraagde inplanting van de inrichting en de haalbaarheid van de door de dienst Waterbeleid opgelegde voorwaarden in vraag wordt gesteld. Gelet op de gevraagde ligging enerzijds en de aard van de inrichting anderzijds, kan er geen garantie worden gegeven dat te allen tijde aan de opgelegde voorwaarden kan worden voldaan; dit kan negatieve gevolgen hebben voor de waterkwaliteit van de Aa en de natuurwaarde van de bufferstroken (uitspoeling nutriënten). Op basis hiervan lijkt gesteld te kunnen worden dat de ecologisch waardevolle omgeving gevoelig is voor een verhoogde aanwezigheid van nutriënten en dat de inrichting mogelijk toch een negatieve impact kan betekenen op de omgeving. Door de aanwezigheid van mestkelders, mestvaalt en groenvoederopslag bestaat bij overstroming het risico dat extra nutriënten, meer bepaald silosappen en mestsappen, in de omgeving worden gebracht en verspreid;

[...]

Het argument dat geen rekening werd gehouden met het feit dat het om overstromingsgebied zou gaan is eveneens onjuist.

Integendeel, in het bestreden besluit wordt herhaaldelijk verwezen naar dit feit. De AMV beoordeelde het beroepsargument ‘Op 7 juni 2011 werd voor dit bedrijf een milieuvergunning geweigerd omwille van het feit dat de percelen volgens de watertoetskaart gedeeltelijk zijn gelegen in recent overstroomd gebied en dat schadelijke effecten niet kunnen worden voorkomen of beperkt. Om hieraan tegemoet te komen werd de inplanting gewijzigd en werd een nieuwe aanvraag ingediend, waardoor een gunstig advies werd verkregen van de dienst Waterbeleid.’

als volgt:

Er werd op 21 december 2012 een gunstig advies afgeleverd door de Dienst Waterbeleid met referentie DWAD-201-0829.

In het besluit wordt opgemerkt dat de provinciale dienst Integraal Waterbeleid (DIW) zich steeds baseert op de hydrologische en hydraulische studie van het stroomgebied van de Aa en dat aan deze studie een model als instrumentarium gekoppeld is. De studie dateert van 1 oktober 2007 en het instrumentarium wordt aangepast op basis van aanpassingen op het terrein en op basis van nieuwe beschikbare informatie. Door deze verdere actualisering kan de DIW steeds meer gedetailleerd de voorwaarden formuleren die nodig zijn om overstroming te voorkomen. De voorgestelde voorwaarden (eerst in het advies van de DIW van 18 juli 2012, in de stedenbouwkundige vergunning verleend door de deputatie op 20 december 2012 in beroep, daarna in het advies van 21 december 2012 aan het schepencollege in kader van voorliggende aanvraag in 1^{ste} aanleg en uiteindelijk in het advies van DIW van 12 juni 2014) werden hierdoor steeds meer en meer gedetailleerd”.

10. In haar memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat de verwerende partij geen standpunt inneemt over de vraag of een passende beoordeling moest worden opgemaakt, dat het feit dat actueel “instrumenten in ontwikkeling zijn of beschikbaar zijn, zoals een depositiescan of een voortoets” niet ter zake doet en dat dit eveneens het geval is in zoverre de verwerende partij argumenteert dat “de grensoverschrijdende toetsing van de impact van een inrichting op buitenlandse Natura-2000 gebieden een ‘complexe oefening’ is, of dat Vlaanderen en Nederland een eigen PAS uitwerken”. Zij herinnert eraan dat op grond van de habitatrichtlijn en het natuurbehouddecreet een passende beoordeling verplicht moet worden opgemaakt indien er sprake zou kunnen zijn van een mogelijke aanzienlijke negatieve impact op een Natura-2000 gebied en dat de vergunningverlenende overheid “het ontbreken van een rechtens verplicht aanvraagdocument niet [kan] billijken of regulariseren, door te steunen op adviezen”. Vervolgens brengt zij concrete gegevens bij die zouden aantonen dat

“zonder enige twijfel” een passende beoordeling bij het aanvraagdossier gevoegd had moeten worden en dat de mogelijke impact op het nabijgelegen Nederlandse Natura-2000 gebied door de aanvrager “niet eens [werd] onderzocht [...], laat staan dat deze kan verzekeren c.q. bewijzen dat er geen aantasting zou kunnen zijn van de natuurlijke kenmerken ervan”. De verzoekende partij benadrukt andermaal dat de passende beoordeling bij de vergunningsaanvraag moet worden gevoegd en dat “[e]en advies van een overheid [...] niet [kan] beschouwd worden als of gelijkgesteld worden met een passende beoordeling, zeker niet nu daarin geen toets aan de relevante instandhoudingsdoelstellingen heeft plaatsgevonden”. De tegenwerping dat “één en ander complex is, instrumenten van toetsing in ontwikkeling zijn en dat [de verwerende partij] niet zou beschikken over gegevens van Nederlandse Natura-2000 gebieden”, doen volgens de verzoekende partij niet ter zake gelet op het bestaan van een “Europeesrechtelijk verankerde verplichting”.

11. In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij de kleinschaligheid van het vergunde bedrijf, dat “op het moment van het nemen van de bestreden beslissing (september 2014) er nog geen sluitende instrumenten ter beschikking waren om te beoordelen of een passende beoordeling al dan niet noodzakelijk was”, dat het betrokken natuurgebied “gelegen is buiten de Belgische landsgrenzen, zodat zelfs thans de instrumenten die voorhanden zijn in dergelijk geval niet toereikend zijn en alleszins geen volledige zekerheid bieden” en dat “de strengere regels van Nederland bij uitbreiding en nieuwe inrichtingen niet zomaar van toepassing kunnen gesteld worden”. Om aan te tonen dat “dit allesbehalve een eenvoudige (en uitgemaakte) zaak is en voor veel discussie vatbaar”, verwijst de verzoekende partij ten slotte naar het “arrest van het Grondwettelijk Hof (GwH, 28 april 2016, nr. 57/2016) waarbij het Grondwettelijk Hof een aantal bepalingen van het decreet van 9 mei 2014 tot wijziging van de regelgeving inzake natuur en bos heeft vernietigd”.

12. De verzoekende partij voegt in haar laatste memorie nog toe dat de vermeende kleinschaligheid van de inrichting niets zegt over de vraag of “uitgesloten kan worden dat de inrichting een betekenisvolle negatieve impact zou

kunnen hebben op het habitatrictlijngebied ‘Kempenland-West’”, dat artikel 6.3 van de habitatrictlijn immers “zeer duidelijk [is] en [...] geen beperking inzake omvang of schaal [bevat]”, dat de verwerende partij “niet ernstig [kan] beargumenteren dat er geen sluitende instrumenten ter beschikking waren om te beoordelen of een passende beoordeling al dan niet noodzakelijk was”, dat immers, met verwijzing naar rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, op grond van objectieve gegevens, zoals onder meer de “kleine afstand”, niet kan worden uitgesloten dat er significante gevolgen kunnen optreden voor het betrokken habitatrictlijngebied, meer nog, dat te dezen sprake is van “wetenschappelijke vaststellingen dat er een onaanvaardbare schadelijke impact op het habitatrictlijngebied kan zijn” zodat allerminst zekerheid bestaat dat de natuurlijke kenmerken van dat gebied niet zullen worden aangetast en dat de verwijzing naar het arrest nr. 57/2016 van het Grondwettelijk Hof van 28 april 2016 niet relevant is omdat artikel 6 van de habitatrictlijn noch artikel 36ter van het natuurbehouddecreet voorwerp waren van het juridisch debat.

Beoordeling

13. Artikel 6, lid 3, van de habitatrictlijn luidt als volgt:

“Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden”.

In de preambule van deze richtlijn wordt onder meer overwogen dat “het noodzakelijk is op communautair niveau maatregelen te nemen voor de instandhouding van de bedreigde habitats en soorten, aangezien deze tot het

natuurlijk erfgoed van de Gemeenschap behoren en de bedreiging voor hun voortbestaan vaak van grensoverschrijdende aard is”.

Artikel 1, 1), van de habitatrichtlijn definieert een “speciale beschermingszone” als “een door de Lid-Staten bij een wettelijk, bestuursrechtelijk en/of op een overeenkomst berustend besluit aangewezen gebied van communautair belang waarin de instandhoudingsmaatregelen worden toegepast die nodig zijn om de natuurlijke habitats en/of de populaties van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen”.

14. Artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn is omgezet in het interne recht in artikel 36ter, §§ 3 en 4, van het natuurbehouddecreet.

Artikel 36ter, §§ 3 en 4, van het natuurbehouddecreet bepaalt:

“§ 3. Een vergunningsplichtige activiteit die, of een plan of programma dat, afzonderlijk of in combinatie met één of meerdere bestaande of voorgestelde activiteiten, plannen of programma’s, een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, dient onderworpen te worden aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone.

[...]

De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het opstellen van de passende beoordeling.

[...]

§ 4. De overheid die over een vergunningsaanvraag, een plan of programma moet beslissen, mag de vergunning slechts toestaan of het plan of programma slechts goedkeuren indien het plan of programma of de uitvoering van de activiteit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken. De bevoegde overheid draagt er steeds zorg voor dat door het opleggen van voorwaarden er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan ontstaan”.

Artikel 2, 30°, van het natuurbehouddecreet definieert een “betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone” als: “een aantasting die meetbare en aantoonbare gevolgen

heeft voor de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone, in de mate er meetbare en aantoonbare gevolgen zijn voor de staat van instandhouding van de soort(en) of de habitat(s) waarvoor de betreffende speciale beschermingszone is aangewezen of voor de staat van instandhouding van de soort(en) vermeld in bijlage III van dit decreet voor zover voorkomend in de betreffende speciale beschermingszone”. Aldus stelt het natuurbehouddecreet de instandhouding voorop van de “natuurlijke kenmerken” van de speciale beschermingszone.

Uit voormelde bepalingen volgt dat milieuvergunningsplichtige activiteiten die een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kunnen veroorzaken, onderworpen dienen te worden aan een “passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone”.

15. Artikel 6 van de habitatrichtlijn houdt in dat desgevallend rekening moet worden gehouden met gebieden die niet in het Vlaamse Gewest gelegen zijn. Sinds de wijziging van artikel 2, 43°, van het natuurbehouddecreet door het decreet van 9 mei 2014 tot wijziging van de regelgeving inzake natuur en bos, wordt in de definitie van “speciale beschermingszone” overigens uitdrukkelijk melding gemaakt van een gebied dat aangewezen is door “een andere lidstaat van de Europese Unie met toepassing van artikel 4, vierde lid, van de Habitatrichtlijn of, in afwachting van die aanwijzing, een gebied dat voorgesteld is [...] door een andere lidstaat, met toepassing van artikel 4, eerste lid, van de Habitatrichtlijn, dat door de Europese Commissie van communautair belang is verklaard met toepassing van artikel 4, tweede lid, van de Habitatrichtlijn”.

16. Het wordt niet betwist dat in de nabije omgeving van het vergunde rundveebedrijf een gebied bekend onder de naam “Kempenland-West” gelegen is, horende bij de provincie Noord-Brabant, dat bij besluit van de Nederlandse Staatssecretaris van Economische Zaken van 25 april 2013 is aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, lid 4, van de

habitatrichtlijn (Natura 2000-gebied). Hetzelfde gebied was in mei 2003 reeds bij de Europese Commissie aangemeld als een habitatrichtlijngebied.

17. Ook staat het buiten betwisting dat bij de milieuvergunningsaanvraag in kwestie geen passende beoordeling was gevoegd. In bijlage G5 van de aanvraag wordt immers uitdrukkelijk gesteld: “Het bedrijf is niet gelegen in de nabijheid van een vogel- of habitatrichtlijngebied, een passende beoordeling is dus niet nodig”.

18. Opdat een passende beoordeling dient te worden opgemaakt, volstaat het, volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie, dat de “waarschijnlijkheid of het risico bestaat dat dit plan (...) significante gevolgen heeft voor het gebied”. In het bijzonder “bestaat dit risico wanneer op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het plan of project significante gevolgen heeft voor het gebied” (H.v.J, 7 september 2004, C-127/02).

19. Te dezen blijkt niet uit het dossier dat de noodzaak tot het opstellen van een passende beoordeling werd onderzocht rekening houdend met de aanwezigheid van de speciale beschermingszone “Kempenland-West”. In het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos van 7 december 2012 wordt de beoordeling van de betekenisvolle negatieve impact beperkt tot “de plaatselijke natuurwaarden (Vlaams grondgebied)”. Tegelijk wijst het Agentschap evenwel op het ecologisch waardevolle karakter van de omgeving en stelt zij dat de beoogde inrichting “ecologisch gezien niet verantwoord is”, onder meer wegens de ligging op “een smalle strook agrarisch gebied die grenst aan natuurgebied en geprangd ligt tussen een aantal grote boscomplexen” met “langs de noord- en oostzijde op Nederlands grondgebied de uitgestrekte boscomplexen van Gorp en Rovert en De Utrecht die omwille van hun hoge natuurwaarde werden aangeduid als habitatrichtlijngebied”. Ook in het advies van de Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen (IOK) van 14 januari 2013 wordt gewezen op “de mogelijkheid van eventuele grensoverschrijdende effecten”.

De verwerende partij kan zich niet beroepen op de beweerde complexiteit van de beoordeling van grensoverschrijdende projecten noch op het bestaan van praktische moeilijkheden bij de ontwikkeling van het daartoe vereiste instrumentarium, om de verplichting tot het opstellen van een passende beoordeling te negeren.

Het middel is gegrond.

BESLISSING

- 1. Het verzoek tot tussenkomst van de maatschap Van Gestel - van Oort wordt afgewezen.**
- 2. De Raad van State vernietigt het besluit van de deputatie van de provincie Antwerpen van 11 september 2014 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ravels van 12 februari 2013, houdende weigering van de milieuvergunning aan de maatschap Van Gestel - van Oort voor het exploiteren van een melkveehouderij, gelegen aan de Beekseweg 62 te Poppel, gegrond wordt verklaard, de beroepen beslissing wordt opgeheven en aan de maatschap Van Gestel - van Oort de gevraagde milieuvergunning wordt verleend.**
- 3. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.**

4. Het Vlaamse Gewest 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 verzoekende partij in tussenkomst wordt verwezen in de kosten van het verzoek tot tussenkomst, begroot op 300 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijf oktober tweeduizend zeventien, 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