

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 240.040 van 30 november 2017
in de zaak A. 216.795/VII-39.460.**

In zake : Gabriella WOUTERS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ria Hens
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Amerikalei 191
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Archimdesstraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomen de partij :
Stijn VERHEYEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philippe Van Wesemael
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 235
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 augustus 2015, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 24 juni 2015 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 27 november 2014, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan Stijn Verheyen voor het veranderen door

uitbreiding van een rundveebedrijf, gelegen aan de Sint Lenaartseweg 60A te Hoogstraten, gedeeltelijk zonder voorwerp en ongegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 27 oktober 2015. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 september 2017.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Charlotte Philipsen, die loco advocaat Ria Hens verschijnt voor verzoekster, advocaat Peter De Roover, die loco advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Philippe Van Wesemael, die verschijnt voor de 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. De tussenkomende partij exploiteert aan de Sint Lenaartseweg 60A te Hoogstraten een rundveebedrijf. Voor de exploitatie van de inrichting is op 28 mei 2014 een basismilieuvergunning verleend.

3.2. Op 31 juli 2014 dient de exploitant een aanvraag in voor de uitbreiding van de rundveehouderij, met:

- een transformator met een individueel nominaal vermogen van 100 kVA;
- de opslag van 100 m³ vaste mest tot een totale opslag van 9.000 m³ mest waarvan 8.900m³ mengmest en 100 m³ vaste mest;
- de opslag van 4.150 m³ groenvoeders tot een totale opslag van 5.350 m³.

3.3. Bij besluit van 27 november 2014 verleent de deputatie van de provincie Antwerpen de gevraagde milieuvergunning onder voorwaarden.

3.4. Tegen deze beslissing stelt verzoekster bestuurlijk beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister.

3.5. Na het inwinnen van de vereiste adviezen, verklaart de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw bij besluit van 24 juni 2015 het beroep zonder voorwerp wat betreft de sleufsilos en voor de overige onderdelen van de aanvraag ongegrond.

Dit is het bestreden besluit.

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 36ter, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna: natuurbehouddecreet), artikel 11, § 1, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, de artikelen 5, 17 tot 19 en 35 van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 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, het motiverings-, het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Verzoekster stelt dat het aanvraagdossier geen passende beoordeling bevat en de naderhand ingediende passende beoordeling geen deel heeft uitgemaakt van het openbaar onderzoek. Zij merkt op dat de betrokken inrichting in de nabijheid van het habitatrichtlijngebied “Heesbossen, Vallei van Marke en Merkske en Ringven met valleigronden langs de Heerlese Loop” is gesitueerd waardoor minstens een voortoets, dan wel een passende beoordeling moest worden gemaakt. De geplande uitbreiding is, zo stelt verzoekster, niet inpasbaar in de Programmatische Aanpak van Stikstofdeposities (PAS). Op 18 juli 2013 heeft het Agentschap voor Natuur en Bos (hierna: ANB) geoordeeld dat een passende beoordeling noodzakelijk was. Die beoordeling werd pas op 31 juli 2013, in het kader van een vorige vergunningsaanvraag, door de exploitant geleverd. In de bestreden beslissing wordt verwezen naar het advies van het ANB waaruit blijkt dat geen betekenisvolle impact voor de beschermde habitats wordt verwacht en geen nieuwe passende beoordeling moet worden opgesteld. De passende beoordeling waarnaar wordt verwezen, is echter niet meer actueel aangezien zij dateert van vóór de omzendbrief van 20 februari 2015 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 (hierna: omzendbrief van 20 februari 2015). Bijgevolg wordt geen rekening gehouden met het nieuwe significantiekader zoals vastgelegd in de praktische wegwijzers verzuring en vermeting via lucht. Aan de verplichting om een actuele passende beoordeling bij de aanvraag te voegen en die deel te laten uitmaken van het openbaar onderzoek, is dan ook niet voldaan.

5. De verwerende partij antwoordt dat reeds in het kader van de vorige vergunningsaanvraag voor de uitbreiding van een rundveebedrijf een passende beoordeling werd opgesteld waarin de effecten van de verzurende en vermetende depositie ter hoogte van de habitattypes in het habitatrichtlijngebied werden onderzocht, dat het ANB in haar positief subadvies van 30 maart 2015 heeft gesteld dat uit de passende beoordeling van 31 juli 2013 afdoende blijkt dat er geen betekenisvolle impact zal zijn op de beschermde habitats en dat ook het bestreden besluit onder verwijzing naar het advies van het ANB besluit dat er geen nieuwe passende beoordeling vereist is. Volgens de verwerende partij doet het niet ter zake dat de passende beoordeling niet zou voldoen aan de omzendbrief van 20 februari 2015. De milieuvergunningsaanvraag werd immers ingediend op 31 juli 2014 en er kan niet worden geëist dat deze aanvraag moet voldoen aan een in de toekomst nog uit te vaardigen omzendbrief.

6. De tussenkomende partij stelt dat zij in alle redelijkheid van oordeel was dat geen passende beoordeling bij het aanvraagdossier moest worden gevoegd. Immers is haar inrichting gelegen op ongeveer 500 meter van het betrokken habitatrichtlijngebied, wordt de geplande uitbreiding verder van dat gebied voorzien, is er sprake van een gunstige windrichting ten opzichte van het habitatrichtlijngebied, en behelst de inrichting enkel het houden van runderen. Ofschoon er geen betekenisvolle effecten te verwachten zijn, heeft zij op 31 juli 2013, in het kader van de aanvraag die heeft geleid tot de milieuvergunning van 28 mei 2014, een passende beoordeling laten opmaken. Hieruit blijkt duidelijk dat

de effecten op de omgeving verwaarloosbaar zijn, wat ook werd bevestigd door de bevoegde Vlaamse minister in haar besluit van 28 mei 2014. Daarnaast wordt in het bestreden besluit geoordeeld dat er geen nieuwe passende beoordeling moet worden opgesteld aangezien het ANB in haar gunstig subadvies van 30 maart 2015 stelt dat de vorige passende beoordeling kan volstaan. Voorts merkt de tussenkomende partij op dat de vergunningsaanvraag die heeft geleid tot de bestreden beslissing is ingediend ruim vóór de inwerkingtreding van de omzendbrief van 20 februari 2015, zodat het voor haar een raadsel is hoe zij daaraan had moeten voldoen. Zij benadrukt dat verzoekster niet aannemelijk maakt dat er zich betekenisvolle effecten kunnen voordoen, dat er voldoende objectieve gegevens voorhanden zijn die aantonen dat geen passende beoordeling noodzakelijk was, dat het niet is omdat de inrichting in de nabijheid van een speciale beschermingszone is gelegen dat hoe dan ook een passende beoordeling moet worden opgemaakt en dat enkel in het geval er kans op een betekenisvolle aantasting bestaat, tot het opstellen van een passende beoordeling moeten worden overgegaan.

7. In haar memorie van wederantwoord dupliceert verzoekster dat de passende beoordeling in het kader van de vorige vergunningsaanvraag niet meer actueel is omdat ze dateert van 31 juli 2013 en dat deze beoordeling geen deel uitmaakt van het aanvraagdossier. Volgens verzoekster vallen alle vergunningsplichtige activiteiten die een betekenisvolle aantasting kunnen veroorzaken van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone, onder het toepassingsbied van een passende beoordeling. Doordat enkele jaren geleden een passende beoordeling moest worden bijgevoegd, kan enkel worden geoordeeld dat ook voorliggende vergunningsplichtige activiteiten een betekenisvolle aantasting kunnen veroorzaken van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone. Tot slot beklemtoont zij dat evenmin een voortoets (screening) werd uitgevoerd en dat een passende beoordeling geen loutere vormvereiste is maar een specifiek onderzoek dat moet worden gevoerd vooraleer sommige vergunningen kunnen worden verleend.

8. In haar laatste memorie onderstreept verzoekster vooreerst dat geen passende beoordeling voorlag ten tijde van het openbaar onderzoek, wat wordt bevestigd in het advies van het ANB, aangezien enkel wordt verwezen naar een passende beoordeling die werd opgemaakt naar aanleiding van een vorige milieuvergunningsaanvraag in 2013. Uit het arrest van de Raad van State van 20 oktober 2016 waarin de aan de tussenkomende partij toegekende milieuvergunning van 28 mei 2014 wordt vernietigd, blijkt trouwens dat die passende beoordeling van 31 juli 2013 bij de vorige milieuvergunningsaanvraag ook niet ter inzage lag tijdens het openbaar onderzoek. Die passende beoordeling van 31 juli 2013 houdt geen rekening met de nadelen en risico's die aan de exploitatie van de met de bestreden beslissing vergunde inrichting, waaronder de extra opslag van 100 m³ vaste mest, verbonden zijn. Het is niet aan verzoekster om aan te tonen dat de bestreden beslissing een (aanzienlijke) verhoging van de bedoelde deposities tot gevolg zou hebben. Het is immers de initiatiefnemer die verantwoordelijk is voor het opstellen van de passende beoordeling. Tevens merkt verzoekster op dat zij er belang bij heeft om vastgesteld te zien dat de milieuvergunning werd verleend met miskennen van voorschriften die door de wet zijn ingesteld om het bezwaarrecht van derden-belanghebbenden te waarborgen. Dit bezwaarrecht omvat ook de instandhouding van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone die in haar leefomgeving is gelegen. Er is sprake van een uitholling van het openbaar onderzoek wanneer derden-belanghebbenden bij de uitoefening van hun inzage- en bezwaarrecht geen kennis kunnen krijgen van gegevens of documenten zonder dewelke de vergunning niet kan worden verleend.

9. De verwerende partij laat in haar laatste memorie nog gelden dat een passende beoordeling werd opgesteld naar aanleiding van de vorige vergunningsaanvraag zonder dat er een nieuwe passende beoordeling vereist was.

10. In haar laatste memorie merkt de tussenkomende partij vooreerst op dat de bestreden beslissing een milieuvergunning betreft voor de exploitatie van sleufsilo's en een vaste mestopslag, dat in de voortoets van het ANB geen cijfers

zijn meegenomen voor een mestopslag en sleufsilos en dat hieruit kan worden afgeleid dat er nooit een passende beoordeling moet worden gevoegd bij dergelijke aanvragen. Voorts benadrukt zij dat de aanvraag die tot de bestreden beslissing heeft geleid, werd ingediend op 31 juli 2014 - dus nadat de verwerende partij een milieuvergunning had verleend voor de verdere exploitatie en de verandering van het rundveebedrijf - en dat zij in het kader van voornoemde procedure een passende beoordeling heeft laten opstellen, die weliswaar niet ter gelegenheid van het openbaar onderzoek ter inzage heeft gelegen, maar waaruit alleszins bleek dat er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan worden veroorzaakt. Er valt dan ook niet in te zien welke betekenisvolle effecten sleufsilos en de opslag van vaste mest zouden kunnen genereren op de speciale beschermingszone.

Beoordeling

11. Artikel 36ter 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 verplichting tot het uitvoeren van een passende beoordeling geldt ook indien wegens het verstrijken van de lopende vergunning van de vergunningsplichtige activiteit een nieuwe vergunning moet worden aangevraagd.

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.

[...]”.

12. In de bestreden beslissing wordt overwogen dat “op 31 juli 2013, in kader van de vorige vergunningsaanvraag voor de uitbreiding tot 543 runderen, een passende beoordeling werd opgesteld door een erkend MER-deskundige fauna en flora waarin de effecten van de verzurende en vermestende depositie van de beoogde inrichting ter hoogte van de habitattypes in het habitatrictlijngebied werden onderzocht”, dat “het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) in haar gunstig subadvies van 30 maart 2015 stelt dat uit de opgestelde passende beoordeling blijkt dat er geen betekenisvolle impact zou zijn op de beschermde habitats”, dat “het ANB verder stelt dat de passende beoordeling van 2013 gunstig werd beoordeeld door ANB en kan volstaan voor onderhavige vergunningsaanvraag” en dat “er dus geen nieuwe passende beoordeling moet worden opgesteld”.

Aldus steunt de bestreden beslissing wat betreft de verplichting tot het uitvoeren van een passende beoordeling op het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 28 mei 2014 waarbij aan de tussenkomen partij een milieuvergunning is verleend voor het verder exploiteren en veranderen van het rundveebedrijf. Voornoemde vergunning werd evenwel vernietigd bij arrest nr. 236.191 van 20 oktober 2016 omdat de passende beoordeling van 31 juli 2013 niet ter inzage heeft gelegen tijdens het openbaar onderzoek, in deze passende beoordeling “wordt gesteld dat onder meer de depositie van verzurende en vermestende stoffen door de ammoniakemissie, een relevant te onderzoeken effect is van het geplande project” en “[a]ldus blijkt dat de passende beoordeling klaarblijkelijk vereist was om voldoende inzicht te krijgen in de nadelen en risico’s die aan de exploitatie van de met het bestreden besluit vergunde inrichting verbonden zijn”. Het vernietigingsarrest van 20 oktober 2016 brengt mee dat de verwerende partij niet kon volstaan met een verwijzing naar de passende beoordeling van 31 juli 2013 die, omdat ze niet ter inzage heeft gelegen tijdens het openbaar onderzoek, volledig aan de kritiek van derden-belanghebbenden werd onttrokken.

Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 24 juni 2015 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 27 november 2014, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan Stijn Verheyen voor het veranderen door uitbreiding van een rundveebedrijf, gelegen aan de Sint Lenaartseweg 60A te Hoogstraten, gedeeltelijk zonder voorwerp en ongegrond wordt verklaard.

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

3. 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 verzoekster.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertig november 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