RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 240.846 van 1 maart 2018
in de zaak A. 218.102/VII-39.577.

In zake : XXXX
XXXX
XXXX
alwaar woonplaats wordt gekozen
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart De Becker

tegen :

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

Tussenkomende partij :
de SAS CARGILL FRANCE,
vennootschap naar Frans recht
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Gauthier van Thuyne en Veerle Pissierssens
kantoor houdend te 1150 Brussel
Tervurenlaan 268A
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 januari 2016, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 16 november 2015 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 30 april 2015, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan Cargill France voor het verder exploiteren

en veranderen van een mouterij, gelegen aan de Zijpstraat 155 te Herent, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 19 mei 2016. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker 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 8 februari 2018.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bart De Becker, die verschijnt voor verzoeker, advocaat Clive Rommelaere, die loco advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Veerle Pissierssens, 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. Op 5 december 2014 dient de tussenkomende partij een milieuvergunningsaanvraag klasse 1 in tot het verkrijgen van een vergunning voor het verder exploiteren en veranderen van haar mouterij, gelegen aan de Zijpstraat 155 te Herent. Tot het voorwerp van de aanvraag behoort onder meer een grondwaterwinning met een maximumdebiet van 520.000 m^3/jaar.

3.2. Bij besluit van 30 april 2015 verleent de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant de gevraagde milieuvergunning voor een termijn van 20 jaar.

3.3. Tegen deze beslissing stelt verzoeker op 18 juni 2015 bestuurlijk beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister. In zijn beroepschrift stelt hij onder meer het volgende:

> "In bijlage F5 (p. 209) van de vergunningsaanvraag maakt de exploitant gewag van een in zijn opdracht uitgevoerde recente hydrologische studie, waaruit zou moeten blijken dat er geen significante impact voortvloeiend uit de CARGILL-grondwaterwinning te verwachten valt.
>
> De exploitant stelt expliciet dat hij deze hydrologische studie, met vermelding van de potentiële impact van de grondwaterwinning op de mens en het leefmilieu, als bijlage aan het vergunningsaanvraagdossier voegt.
>
> Er kan enkel worden vastgesteld dat van dergelijke hydrologische studie geen spoor te bekennen is, zodat het aanvraagdossier hierdoor ook op dit punt onvolledig is.
>
> Gelet dat dergelijke informatie reeds deel dient uit te maken van het aanvraagdossier vooraleer het openbaar onderzoek werd geopend, kan onmogelijk vergunning worden verleend. […]".

3.4. In het kader van de beroepsprocedure wordt advies verleend door de afdeling Gebieden en Projecten (gunstig), de afdeling Ecologisch Toezicht

(gunstig), de afdeling Operationeel Waterbeheer (gunstig), de afdeling Milieuvergunningen (voorwaardelijk gunstig) en de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie (voorwaardelijk gunstig).

3.5. Met een besluit van 16 november 2015 verklaart de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw het bestuurlijk beroep gedeeltelijk gegrond. De gegrondverklaring bestaat erin dat aan de vergunning een aantal bijzondere voorwaarden worden toegevoegd.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In een eerste middel voert verzoeker de schending aan van "de uit artikel 23.4° van de Grondwet voortvloeiende standstill-verplichting, […] de regels inzake het openbaar onderzoek zoals initieel opgelegd met artikel 11 van het Milieuvergunningdecreet van 28 juni 1985 (en verder uitgewerkt in VLAREM I) en artikel 5 (inzonderheid § 2 en § 3.6) van het VLAREM I in samenhang beschouwd met het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel".

Hij betoogt dat bij de vergunningsaanvraag die tot de bestreden beslissing heeft geleid geen hydrogeologische studie was gevoegd zoals bedoeld in artikel 5, § 3, 6°, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna: Vlarem I) en dat hij daardoor niet met voldoende kennis van zaken zijn bezwaren kenbaar kon maken. In de bestreden beslissing, zo merkt verzoeker op, wordt expliciet toegegeven dat die studie niet bij het aanvraagdossier was gevoegd, zodat impliciet niet wordt betwist dat artikel 5, §§ 2 en 3, 6°, van Vlarem I en het

op basis van het standstillbeginsel geldende beschermingsniveau, effectief werden geschonden. De omstandigheid dat de deskundigen in het milieueffectrapport (hierna: MER) zouden verwijzen naar een oude hydrogeologische studie die bij een vroegere milieuvergunningsaanvraag was gevoegd, doet daar geen afbreuk aan, te meer omdat die studie geen onderdeel was van het MER.

5. De verwerende partij werpt op dat het middel onontvankelijk is in zoverre de schending van artikel 23 van de Grondwet wordt aangevoerd. Deze grondwetsbepaling zou namelijk geen rechtstreekse werking hebben.

Voorts zet zij uiteen dat de hydrogeologische studie die werd uitgevoerd in het kader van de milieuvergunning voor de grondwaterwinning van 20 juni 2013, waarnaar in de bijlage F5 wordt verwezen, inderdaad niet apart in het aanvraagdossier zat, maar wel in het MER is meegenomen en dat het MER integraal deel uitmaakte van de aanvraag die tijdens het openbaar onderzoek ter inzage werd gelegd. Het doel van de in het middel aangehaalde bepalingen werd aldus bereikt. De vergunningverlenende overheid en het belanghebbend publiek (tijdens het openbaar onderzoek) werden voldoende ingelicht om met kennis van zaken te kunnen oordelen over de vergunningsaanvraag dan wel al dan niet bezwaar in te dienen. Er kan hierbij niet worden ingezien op welke wijze dit in het nadeel van de aanvrager zou moeten worden uitgelegd, terwijl verzoeker dit ook niet uiteenzet. Waarom hierdoor het standstillbeginsel zou zijn miskend, wordt ook niet nader verklaard door verzoeker, terwijl dit beginsel niet inhoudt dat aan een bestaande vergunde inrichting geen nieuwe milieuvergunning zou mogen worden toegekend.

6. In haar memorie stelt de tussenkomende partij vooreerst dat de wettigheid van een individueel milieuvergunningsbesluit niet rechtstreeks aan artikel 23, 4°, van de Grondwet kan worden getoetst.

Voorts stelt zij dat in de bestreden beslissing niet wordt toegegeven dat het aanvraagdossier geen hydrogeologische studie bevatte, maar

wel wordt aangegeven dat de hydrogeologische studie die in 2013 werd uitgevoerd niet apart in het aanvraagdossier was opgenomen. Bij lezing van het project-MER, dat deel uitmaakt van het vergunningsaanvraagdossier en van het openbaar onderzoek, wordt duidelijk dat erin wel degelijk de door artikel 5, § 3, 6°, van Vlarem I vereiste hydrogeologische studie is opgenomen. Meer bepaald bevatten pagina's 120 tot 139 van het project-MER een uitgebreide technische bespreking van bodem en grondwater, waarbij onder meer aandacht wordt besteed aan de geologische situatie, de hydrogeologische situatie en de vergunde grondwaterwinningen in een straal van 5 km. Daarnaast worden de verwachte effecten van de aangevraagde grondwaterwinning in het project-MER onderzocht. Aldus voldoet het project-MER volgens de tussenkomende partij aan de inhoudelijke vereisten van artikel 5, § 3, 6°, van Vlarem I. Aangezien niet wordt betwist dat het project-MER bij de vergunningsaanvraag was gevoegd, heeft verzoeker wel degelijk kennis kunnen nemen van de hydrogeologische studie zoals opgenomen in het project-MER.

7. In zijn memorie van wederantwoord dupliceert verzoeker dat het verweer als zou de schending van artikel 11 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en artikel 5 van Vlarem I "op rechtmatige wijze geneutraliseerd kunnen worden door de bewering dat de ontbrekende hydrogeologische studie deel zou hebben uitgemaakt van een MER-studie, […] niet alleen elke juridische, maar ook elke feitelijke grondslag [mist]", dat in het MER op enkele plaatsen wordt verwezen naar een oude hydrogeologische studie en blijkt dat de deskundigen die studie hebben geraadpleegd, dat deze oude hydrogeologische studie echter niet bij het MER werd gevoegd, dat, zelfs indien aangenomen zou worden dat hij zelf op zoek had moeten gaan naar die vroegere studie die opgesteld werd in het kader van een andere vergunningsaanvraag, er op gewezen moet worden dat hij destijds bestuurlijk beroep heeft ingesteld tegen de op 20 juni 2013 verleende milieuvergunning waarbij werd aangevoerd dat de hydrogeologische studie "uitermate summier en onvolledig [is] en […] onmogelijk dienstig [kan] zijn om met voldoende kennis van zaken over de aanvraag te kunnen oordelen", zodat het "net zoals nu met betrekking tot onderhavig dossier, ook toen

reeds door vrijwillig tussenkomende partij onmogelijk werd gemaakt om met voldoende kennis van zaken de destijds voorliggende milieuvergunningsaanvraag te kunnen beoordelen".

8. In zijn laatste memorie benadrukt verzoeker nog dat niet wordt betwist dat de hydrogeologische studie niet als afzonderlijke bijlage bij de milieuvergunningsaanvraag werd gevoegd waardoor de milieuvergunning niet op rechtsgeldige wijze kon worden verleend en dat evenmin wordt betwist dat "de door tussenkomende partij geëxploiteerde grondwaterwinning met een maximumdebiet van maar liefst 1.800m³/dag en 520.000 m³/jaar een zeer significante impact (i.c. aanzienlijke daling grondwatertafel) heeft op de hydrogeologie van het gebied waarin zowel de mouterij […] als [zijn] onroerend goed […] is gelegen". Hij vervolgt dat zijn bezwaar omtrent het ontbreken van de hydrogeologische studie in eerste aanleg door de vergunningverlenende overheid werd verworpen omdat die studie werd opgemaakt naar aanleiding van de vergunning van de grondwaterwinning van 20 juni 2013, dat de plotse verwijzing in de bestreden beslissing naar het MER "een motief [lijkt] dat te elfder ure […] werd ingeroepen", dat de bewering dat de "in het kader van een vroegere milieuvergunningsprocedure geschiedde openbaarheid [zou] volstaan om het huidig ontbreken van een actuele bij de tijdse hydrogeologische studie in de huidige milieuvergunningsprocedure te neutraliseren, […] niet alleen elke juridische grondslag [mist], maar […] daarnaast gewoonweg grotesk [is]" en dat de verwijzingen naar de hydrogeologische gegevens in het MER niet beantwoorden aan een volwaardige hydrogeologische studie zoals voorgeschreven door artikel 5, §§ 2 en 3, 6°, van Vlarem I.

9. De tussenkomende partij beklemtoont in haar laatste memorie nog dat in de in eerste aanleg genomen beslissing ook wordt overwogen dat in het MER wordt getoetst of de milderende maatregelen uit eerdere vergunningsbesluiten nog steeds relevant zijn met betrekking tot de effecten voor bodem en grondwater, dat het project-MER, dat tijdens het openbaar onderzoek ter inzage heeft gelegen, wel degelijk een hydrogeologische studie bevat die voldoet

aan de bepalingen van artikel 5, §§ 2 en 3, 6°, van Vlarem I en waarin rekening wordt gehouden met de vaststellingen en resultaten van de hydrogeologische studie van 2013. Volgens de tussenkomende partij is daarmee het voor derden-belanghebbenden beoogde hoog beschermingsniveau bereikt.

Beoordeling

10. Artikel 5 van Vlarem I, in de op het geding toepasselijke versie, bepaalt:

> "§ 1. Niemand mag zonder voorafgaande schriftelijke vergunning van de bevoegde overheid een als hinderlijk ingedeelde inrichting die behoort tot de eerste of de tweede klasse, exploiteren.
>
> § 2. De vergunningsaanvraag moet alle gegevens bevatten die als verplicht zijn aangeduid in het in bijlage 4 bij dit besluit gevoegde model van vergunningsaanvraagformulier alsook alle toepasselijke bijlagen die zijn voorgeschreven door dit artikel.
>
> § 3. Bij de vergunningsaanvraag voor een inrichting van de klasse 1 of 2 dienen gevoegd:
>
> […]
>
> 6° wanneer de aanvraag betrekking heeft op de winning van grondwater die behoort tot een grondwaterwinningseenheid met een totale capaciteit, inclusief de geplande grondwaterwinning, van meer dan 2.500 m³/dag of meer dan 500.000 m³/jaar:
>
> a) een hydrogeologische studie van het terrein en omgeving uitgevoerd door een of meer deskundigen die ten minste voldoende inzicht moet verschaffen inzake:
>
> i) algemene geologische situatie:
> - de geologische opbouw;
> - de lithologische kenmerken van de verschillende formaties;
>
> ii) algemene hydrogeologische situatie:
> - een algemene beschrijving van de waterhuishouding;
> - een uitvoerige beschrijving van de hydrogeologische kenmerken van de watervoerende laag waaruit water zal worden gewonnen (o.a. hydraulische geleidbaarheid, transmissiviteit, bergingscapaciteit, enz.);
> - bepalen van stromingsrichtingen en stromingssnelheden van het grondwater;
>
> iii) de fysico-chemische kenmerken van het grondwater van de watervoerende laag waaruit water zal worden gewonnen;
>
> iv) een berekening van de afpompingskegel in de watervoerende laag waaruit water zal worden gewonnen en de effecten op het bodemwater;

v) een overzicht van de grondwaterwinningen gelegen in een straal van 5 km met hun debiet;

b) een technisch rapport waarin het effect, met inbegrip van de gevolgen op de natuur en het natuurlijk milieu, van de geplande grondwaterwinning op de openbare en private bovengrondse eigendommen is bestudeerd en omschreven;

[…]".

Er wordt niet betwist dat de vergunningsaanvraag die tot het bestreden besluit heeft geleid, beantwoordt aan de in paragraaf 3, punt 6, bedoelde aanvragen waarvoor de verplichting geldt om een hydrogeologische studie uit te voeren. De aangehaalde bepaling van Vlarem I schrijft voor dat die hydrogeologische studie bij de vergunningsaanvraag moet worden gevoegd.

11. Het door verzoeker aangevoerde bezwaar dat "er […] in bijlage F5 [wordt] verwezen naar de hydrogeologische studie, maar van dergelijke studie […] geen spoor [is] te bekennen, zodat het aanvraagdossier hierdoor ook op dit punt onvolledig is", is door de verwerende partij verworpen op grond van volgende motieven:

"Overwegende dat in bijlage F5 inderdaad naar de geohydrologische studie, die werd uitgevoerd in kader van de milieuvergunning voor de grondwaterwinning van 20 juni 2013, wordt verwezen; dat de studie inderdaad niet apart in het aanvraagdossier zit, maar wel in het MER is meegenomen; dat het MER integraal deel uitmaakt van de aanvraag en bijgevolg tijdens het openbaar onderzoek ter inzage heeft gelegen; dat bovendien de geohydrologische studie tijdens het openbaar onderzoek van de milieuvergunningsaanvraag van juni 2013 ook ter inzage van de bevolking heeft gelegen; dat bijgevolg geconcludeerd kan worden dat er voldoende informatie aan de bevolking werd voorzien en het openbaar onderzoek niet geschonden is".

12. Uit de stukken van het administratief dossier blijkt dat op het vergunningsaanvraagformulier (pagina 24) het vak van punt F5 werd aangekruist. Punt F van het formulier handelt over de "Technische gegevens die bij specifieke aanvragen vereist zijn". Punt F5 stelt het volgende: "Als deze aanvraag betrekking heeft op de winning van grondwater, voeg dan bij dit formulier als bijlage F5 de

gegevens en documenten die vermeld worden in de toelichtingsbijlage bij dit formulier in punt F5 (van toepassing bij rubriek 53)".

In bijlage F5 (vergunningsaanvraag pagina 213) wordt het volgende gesteld:

"12. Bijkomende gegevens (indien debiet > 2.500 m^3/dag of 500.000 m^3/jaar)
12.1. Hydrogeologische studie
De hydrogeologische studie werd uitgevoerd i.h.k.v. de vergunning voor de grondwaterwinning D/PMVC/13B19/19891 (juni 2013). Ze wordt hierna toegevoegd.
12.2. Technisch rapport
Zie hydrogeologische studie hierna toegevoegd.
Zie ook MER hoofdstuk 7.1 (bijlage D10b)".

13. In tegenstelling tot wat in voornoemde bijlage F5 wordt aangekondigd, blijkt de hydrogeologische studie niet aan de vergunningsaanvraag te zijn toegevoegd. Dit wordt al dusdanig ook niet betwist.

14. Artikel 5, §§ 2 en 3, van Vlarem I strekt er toe, enerzijds, de bevoegde overheid in staat te stellen de aan de exploitatie van de inrichting verbonden risico's met kennis van zaken te beoordelen, anderzijds, om de omwonenden de nodige informatie te verschaffen opdat zij met kennis van zaken hun bezwaren tegen de geplande inrichting zouden kunnen doen kennen.

Krachtens de regelgeving is de hydrogeologische studie een verplicht bij de aanvraag te voegen document. In geval van onvolledigheid van het aanvraagdossier moet worden aangenomen dat derden-belanghebbenden in hun belangen zijn geschaad, zonder dat zij zulks concreet moeten aantonen.

Het MER is een ander document dat op straffe van onvolledigheid bij de vergunningsaanvraag moet worden gevoegd (artikel 5, § 5, van Vlarem I). Teneinde de vaststelling te ontlopen dat de bestreden milieuvergunning verleend werd op grond van een aanvraagdossier dat onvolledig

was wegens het ontbreken van een hydrogeologische studie, kan niet nuttig worden verwezen naar de beschrijving en beoordeling van de milieueffecten in de discipline ‘Bodem en grondwater’ van het MER waarbij gebruik is gemaakt van het significantiekader dat wordt omschreven in de richtlijnenboeken voor milieueffectrapportage. Artikel 5, § 5, van Vlarem I bepaalt overigens niet dat geen hydrogeologische studie moet worden bijgevoegd wanneer voor het verlenen van de vergunning een MER wordt vereist. Evenmin doet het ter zake dat de “Hydrogeologische studie naar aanleiding van een aanvraag van Cargill Herent voor de hervergunning van de grondwaterwinning uit het Landeniaan en het verhogen van de winning uit het Brusseliaan. Arcadis Belgium, 2013” vermeld wordt in de lijst van geraadpleegde bronnen van het MER (pagina 301).

Het middel is gegrond.

V. Verzoek tot anonimisering

15. In zijn verzoekschrift vraagt verzoeker de anonimisering van het arrest, bij de publicatie ervan.

16. Luidens artikel 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 7 juli 1997 betreffende de publicatie van de arresten en de beschikkingen van niet-toelaatbaarheid van de Raad van State, kan een natuurlijke persoon die partij is bij een geschil dat bij de Raad van State aanhangig is, vragen dat zijn identiteit wordt weggelaten bij de publicatie van de beschikking van niet-toelaatbaarheid of van het arrest. Dergelijk verzoek kan in het verzoekschrift of in voorkomend geval tot aan de sluiting van de debatten, worden ingediend.

Te dezen verzet niets zich tegen het inwilligen van verzoekers vraag.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 16 november 2015 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 30 april 2015, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan Cargill France voor het verder exploiteren en veranderen van een mouterij, gelegen aan de Zijpstraat 155 te Herent, gedeeltelijk gegrond 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 363 euro verschuldigd aan verzoeker.

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

4. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van verzoeker niet bekendgemaakt.

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

Pierre Lefranc,	waarnemend kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Elisabeth Impens	**Pierre Lefranc**