

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 246.277 van 5 december 2019

in de zaak A. 217.010/VII-39.493

In zake : de VZW MILIEUFRONT OMER WATTEZ
gevestigd te 9700 Oudenaarde
Dijkstraat 75
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Anthony Roegiers
kantoor houdend te 9900 Eeklo
Koningin Astridplein 24

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD
VAN OOST-VLAANDEREN

Tussenkomen de partijen :

1. de NV FRANSON
2. de NV ALNATRA
3. de NV JULHENPHINE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Carlos De Wolf
kantoor houdend te 9680 Maarkedal
Etikhovestraat 6
bij wie woonplaats wordt gekozen
en bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Charlotte De Wolf
kantoor houdend te 9000 Gent
Fortlaan 95

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 21 september 2015, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 16 juli 2015 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Nazareth van 9 februari 2015, houdende het verlenen aan de nv Franson, de nv Alnatra en de

nv Julhenphine van de milieuvergunning voor het exploiteren van een veevoederbedrijf, gelegen aan de Sluis 3 te Nazareth, niet wordt ingewilligd.

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 tussenkomende partijen hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 1 december 2015. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de tussenkomende partijen 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 7 november 2019.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Anthony Roegiers, die verschijnt voor de verzoekende partij, juriste Fabienne Vanderstraeten, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Isabelle Verhelle, die loco advocaten Carlos De Wolf en Charlotte De Wolf verschijnt voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost 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. Op 7 april 1994 heeft de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen een milieuvergunning verleend voor het exploiteren van een veevoederbedrijf op percelen, gelegen aan de Sluis 3 te Nazareth.

Overeenkomstig het gewestplan Oudenaarde is de inrichting gelegen in een gebied voor ambachtelijke bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's). Het bedrijfsterrein bestaat uit een strook land tussen de Schelde en de Moerbeek.

3.2. De deputatie heeft op 10 november 2004 akte genomen van de overname van de inrichting door de nv Franson.

3.3. Op 9 oktober 2014 dienen de nv Franson, de nv Alnatra en de nv Julhenphine een milieuvergunningsaanvraag in voor het verder exploiteren en veranderen van de inrichting.

3.4. Bij besluit van 9 februari 2015 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Nazareth de gevraagde vergunning.

3.5. Tegen die beslissing stelt de verzoekende partij bestuurlijk beroep in bij de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen.

3.6. In het kader van de beroepsprocedure worden verscheidene gunstige adviezen verleend.

3.7. Op 16 juli 2015 neemt de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen het thans bestreden besluit: het beroep wordt niet ingewilligd en de in eerste aanleg verleende milieuvergunning wordt bevestigd, mits het toevoegen van een aantal bijzondere vergunningsvoorwaarden.

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In een eerste middel voert de verzoekende partij onder meer de schending aan van artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid (hierna: DIWB) en van de artikelen 2, 3, 4 en 7 van het besluit van de Vlaamse regering van 20 juli 2006 tot vaststelling van nadere regels voor de toepassing van de watertoets, tot aanwijzing van de adviesinstanties en tot vaststelling van nadere regels voor de adviesprocedure bij de watertoets, vermeld in artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid (hierna: watertoetsbesluit).

Zij wijst erop dat artikel 3, § 2, van het watertoetsbesluit bepaalt dat de vergunningverlenende overheid een wateradvies moet vragen met betrekking tot mogelijke schadelijke effecten op de toestand van het oppervlaktewater indien het project waarvoor een vergunning wordt aangevraagd geheel gelegen is binnen de bedding van een bevaarbare of onbevaarbare waterloop. In dit geval bestaat het voorwerp van de vergunningsaanvraag uit een nieuwe inrichting die gesitueerd is binnen de bedding van de Schelde(vallei) en tevens binnen de bedding van de Moerbeek(vallei). Volgens de verzoekende partij brengt het niet-inwinnen van dit advies mee dat nuttige en cruciale informatie omtrent de mogelijke schade aan het kwetsbare watersysteem ontbreekt.

5. De tussenkomenende partijen laten in hun laatste memorie gelden dat tijdens de procedure in eerste aanleg evenmin het advies werd ingewonnen van de nv Waterwegen en Zeekanaal, dat voorliggende aanvraag betrekking heeft op

“een hernieuwing van een milieuvergunning zonder de oprichting van nieuwe constructies” en dat het gelet op het voorwerp van de aanvraag “niet onredelijk [is] te oordelen dat er geen verplichting was tot de opmaak van een watertoets aangezien er geen effecten zouden ontstaan op de toestand van het oppervlaktewater”.

6. In haar laatste memorie herhaalt de verzoekende partij dat er wel degelijk schade kan optreden door het verlies aan ruimte voor overstromingswater en dat bepaalde stoffen in contact kunnen komen met het overstromende water. Zij benadrukt voorts dat het verlies aan overstromingsruimte niet enkel optreedt door “stedenbouwkundige projecten maar tevens door milieuvergunningsplichtige rubrieken” en dat “[m]ochten er destijds stedenbouwkundige vergunningen verleend zijn voor volledig waterdichte constructies, dan [...] het overstroombaar volume van die constructies gelijk[staat] met het verlies aan overstromingsruimte voor de betrokken waterlopen”.

Beoordeling

7. Artikel 8, § 1, eerste lid, DIWB, in de op het geding toepasselijke versie, bepaalt dat “[d]e overheid die moet beslissen over een vergunning [...] er zorg voor [draagt], door het weigeren van de vergunning [...] dan wel door het opleggen van gepaste voorwaarden [...], dat geen schadelijk effect ontstaat of zoveel mogelijk wordt beperkt en, indien dit niet mogelijk is, dat het schadelijk effect wordt hersteld of, in de gevallen van de vermindering van de infiltratie van hemelwater of de vermindering van ruimte voor het watersysteem, gecompenseerd”.

Bij het nemen van die beslissing houdt de overheid rekening, overeenkomstig paragraaf 2 van hetzelfde artikel, met de relevante door de Vlaamse regering vastgestelde waterbeheersplannen, en deze beslissing wordt gemotiveerd, waarbij in elk geval rekening wordt gehouden met de relevante doelstellingen en beginselen van het integraal waterbeleid.

8. Artikel 3, § 1, van het watertoetsbesluit, in de op het geding toepasselijke versie, bepaalt dat de vergunningverlenende overheid moet nagaan of er sprake kan zijn van een schadelijk effect zoals vermeld in artikel 3, § 2, 17°, DIWB, te weten “ieder betekenisvol nadelig effect op het milieu dat voortvloeit uit een verandering van de toestand van watersystemen of bestanddelen ervan die wordt teweeggebracht door een menselijke activiteit; [...]”. Een watersysteem is luidens artikel 3, § 2, 16°, van het decreet “een samenhangend en functioneel geheel van oppervlaktewater, grondwater, waterbodems en oevers, met inbegrip van de daarin voorkomende levensgemeenschappen en alle bijbehorende fysische, chemische en biologische processen, en de daarbij behorende technische infrastructuur”. Wanneer op basis van deze eerste paragraaf blijkt dat bedoeld schadelijk effect er niet zal zijn, is het resultaat van de watertoets positief.

Naar luid van artikel 4, § 1, van het watertoetsbesluit moet “de motivering van de beslissing over een vergunningsaanvraag voor de toepassing van de watertoets een [...] waterparagraaf” bevatten waarbij “een uitspraak wordt gedaan over: 1° de verenigbaarheid van de vergunningsplichtige activiteit met het watersysteem; 2° in voorkomend geval, de gepaste voorwaarden en maatregelen om het schadelijke effect dat kan ontstaan als gevolg van de vergunningsplichtige activiteit, te voorkomen, te beperken, te herstellen of, in de gevallen van de vermindering van de infiltratie van het hemelwater of de vermindering van de ruimte voor het watersysteem, te compenseren; 3° de inachtneming van de relevante doelstellingen en beginselen, vermeld in artikel 5, 6 en 7 van het decreet bij de beoordeling van de vergunningsplichtige activiteit en de opgelegde voorwaarden en maatregelen”.

9. Overeenkomstig artikel 3, § 2, eerste lid, van het watertoetsbesluit moet de vergunningverlenende overheid in uitvoering van artikel 8, § 3, derde lid, DIWB advies vragen aan de adviesinstantie met betrekking tot mogelijke schadelijke effecten op de toestand van het oppervlaktewater indien het project waarvoor een vergunning wordt aangevraagd: “1° geheel of gedeeltelijk gelegen is in mogelijk of effectief overstromingsgevoelig gebied

volgens de kaart, opgenomen in bijlage 1, die bij dit besluit is gevoegd” en/of “3° [...] geheel of gedeeltelijk gelegen is: a) binnen de bedding van een bevaarbare of onbevaarbare waterloop; b) op minder dan 50 meter afstand van de kruin van de talud van bestaande of geplande bevaarbare waterlopen; [...]”.

10. Aangezien niet wordt betwist dat het project zich bevindt op een afstand van minder dan 50 meter van de kruin van de talud van de Schelde, zijnde een bevaarbare waterloop, was de verwerende partij verplicht om voorafgaand aan het nemen van de bestreden beslissing een wateradvies in te winnen bij de nv Waterwegen en Zeekanaal (thans: nv De Vlaamse Waterweg) (artikel 3, § 2, eerste lid, 3°, b), *juncto* artikel 5, § 1, 4°, van het watertoetsbesluit). Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de verwerende partij dit heeft nagelaten.

11. Het middel is gegrond.

V. Handhaving van de gevolgen - toepassing van artikel 14ter

Verzoek van de tussenkomende partijen

12. De tussenkomende partijen vragen dat bij een gebeurlijke nietigverklaring toepassing wordt gemaakt van artikel 14ter van de gecoördineerde wetten op de Raad van State teneinde de gevolgen van het bestreden besluit te handhaven “gedurende een redelijke termijn”. In de toelichting bij dit verzoek wijzen zij erop dat de vernietiging “de stillegging van de exploitatie [meebrengt] met daarbij aansluitende onvermijdelijke gevolgen, zoals o.m. het wegvallen van de tewerkstelling van een aanzienlijk aantal werknemers, en dit niettegenstaande het feit dat, op de betreffende site, reeds sinds jaren deze bedrijfsactiviteiten werden verricht overeenkomstig de destijds geldende milieuvergunning”.

13. In hun laatste memorie benadrukken zij dat de bedrijfsactiviteiten sinds 1979 geleidelijk zijn gegroeid, in het verleden nooit klachten werden geuit, sedertdien meerdere stedenbouwkundige en

milieuvergunningen werden verleend en intussen op aanpalende percelen een volledige KMO-zone werd ontwikkeld, zodat “de ingrijpende nadelige gevolgen van een nietigverklaring weldegelijk op een kennelijk onredelijke wijze zwaarder wegen dan het rechtsherstel dat het geval is van een nietigverklaring van een onwettige vergunning”.

Beoordeling

14. Artikel 14, derde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State biedt aan een procespartij de mogelijkheid om de vordering tot behoud van de gevolgen van de bestreden akte uiterlijk in de laatste memorie te formuleren.

Artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt:

“Op verzoek van een verwerende of tussenkomende partij, en als de afdeling bestuursrechtspraak het nodig oordeelt, wijst ze die gevolgen van de vernietigde individuele akten of, bij wege van algemene beschikking, die gevolgen van de vernietigde reglementen aan, die als definitief moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die ze vaststelt.

De in het eerste lid bedoelde maatregel kan enkel worden bevolen om uitzonderlijke redenen die een aantasting van het legaliteitsbeginsel rechtvaardigen, bij een met bijzondere redenen omklede beslissing en na een tegensprekelijk debat. Deze beslissing kan rekening houden met de belangen van derden”.

15. De partij die de toepassing vraagt van deze bepaling moet omstandigheden aanvoeren en aannemelijk maken dat de nadelige gevolgen van de nietigverklaring op een kennelijk onredelijke wijze zwaarder wegen dan het rechtsherstel dat het gevolg is van de nietigverklaring van een onwettige vergunning.

Er moet worden bewezen dat de vernietiging, specifiek vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid, onaanvaardbare gevolgen zal hebben en dat, om uitzonderlijke redenen, weliswaar een tempering kan worden gerechtvaardigd van een onvoorwaardelijke nietigverklaring door de uitwerking ervan in de tijd te moduleren. Het kan niet worden aanvaard dat, via het voormelde artikel 14*ter*, de gevolgen van de nietigverklaring volledig teniet worden gedaan en het arrest dat de nietigverklaring uitspreekt, wordt uitgehold.

16. In dit geval voeren de tussenkomende partijen omstandigheden aan die generiek verbonden zijn aan de vernietiging van een milieuvergunning en die derhalve het uitzonderlijke karakter, zoals vereist door artikel 14*ter*, ontberen.

17. Het verzoek om toepassing van artikel 14*ter* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt afgewezen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 16 juli 2015 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Nazareth van 9 februari 2015, houdende het verlenen aan de nv Franson, de nv Alnatra en de nv Julhenphine van de milieuvergunning voor het exploiteren van een veevoederbedrijf, gelegen aan de Sluis 3 te Nazareth, niet wordt ingewilligd.

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

3. 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 tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 450 euro, elk voor een derde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijf december tweeduizend negentien, 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