

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.485 van 4 mei 2020
in de zaak A. 224.059/VII-40.153**

In zake : 1. de VZW LIMBURGSE MILIEUKOEPEL
 2. Guy COOLENS
 3. Martine BOES-COOLENS
 4. Jean-Luc COOLENS
 5. Anne-Françoise TIMMERMANS-COOLENS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Filip De Preter en Bert Van Herreweghe
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Keizerslaan 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jürgen Vanpraet en Bram Van den Berghe
kantoor houdend te 8820 Torhout
Oostendestraat 306
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij:

de NV REMO MILIEUBEHEER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Peter Flamey
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Jan Van Rijswijcklaan 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 december 2017, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en
Landbouw van 3 november 2017 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing

van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 4 mei 2017, houdende het verlenen van een milieuvergunning aan de NV Remo Milieubeheer voor een demo-installatie in het kader van het Closing-the-Circle-project, gelegen aan de Koerseldijk te Houthalen-Helchteren, ongegrond worden verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 22 februari 2018. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Rita Van Den Eeckhout heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 maart 2020.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bert Van Herreweghe, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Bram Van den Berghe, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Evi Mees, die *loco* advocaat Peter Flamey verschijnt voor de tussenkomende 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. Op 19 april 2016 dient de tussenkomende partij een milieuvergunningsaanvraag in voor het exploiteren van een demo-installatie in het kader van het Closing-the-Circle-project, gelegen te 3500 Houthalen-Helchteren, Koerseldijk zn, kadastraal gekend Afd. 4, Sie A, perceelnr 0147V2, sectie D, perceelsnrs 0009s, 009t, 009z, 0385c8, 0385d8, 0385s4 en 0385x7.

De aanvraag heeft betrekking op de realisatie van een demo-installatie voor plasmavergassing en daaraan gerelateerde activiteiten.

Volgens het gewestplan “Hasselt-Genk” is de inrichting gedeeltelijk gelegen in natuurgebied en gedeeltelijk in een uitbreidingsgebied van ontginningsgebieden met nabestemming natuurgebied.

De inrichting is tevens gelegen binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) “Closing the Circle”, vastgesteld bij besluit van de Vlaamse regering van 17 maart 2017, specifiek in:

- gebied voor hergebruik van materialen en energie met als overdruk gebied voor opslag van niet valoriseerbare materialen en als nabestemming natuurgebied;
- gebied voor hergebruik van materialen en energie met als overdruk zone voor installaties en als nabestemming natuurgebied.

De exploitatie ligt voorts in het vogelrichtlijngebied “Militair domein en de vallei van de Zwarte beek” en in het habitatrichtlijngebied “Vallei en

brongebieden van de Zwarte Beek, Bolisserbeek en Dommel met heide en vengebieden”. Ze is tevens gelegen in het VEN-gebied “De Terril Heusden-Zolder”.

3.2. Bij besluit van 4 mei 2017 verleent de deputatie van de provincieraad van Limburg de gevraagde milieuvergunning voor een termijn van 20 jaar, mits naleving van de algemene en sectoriële milieuvoorwaarden van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, en onder bijzondere voorwaarden.

3.3. Tegen deze beslissing stellen onder meer de eerste en de tweede verzoekende partij een bestuurlijk beroep in bij de Vlaamse regering.

3.4. Met een besluit van 3 november 2017 verklaart de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw de beroepen ongegrond. De minister verleent de vergunning mits naleving van de algemene en sectoriële milieuvoorwaarden van VLAREM II en onder bijzondere voorwaarden.

Dit is de bestreden beslissing.

3.5. Op het ogenblik waarop de bestreden beslissing wordt genomen, zijn de percelen gelegen binnen de omtrek van het GRUP “Closing the Circle”, goedgekeurd bij besluit van de Vlaamse regering van 17 maart 2017.

Het beschikkend gedeelte luidt als volgt:

“Artikel 1. Het besluit van de Vlaamse Regering van 6 maart 2015 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Closing the Circle’ in Houthalen-Helchteren wordt ingetrokken.

Art. 2. Het bij dit besluit gevoegd gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Closing the Circle’ in Houthalen-Helchteren wordt definitief vastgesteld. [...]”.

3.6. Bij de Raad van State wordt door de verzoekende partijen een

annulatieberoep ingediend met betrekking tot dit GRUP.

Bij arrest nr. 242.753 van 23 oktober 2018 vernietigt de Raad van State:

- artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 maart 2017 “houdende intrekking van het besluit van de Vlaamse regering van 6 maart 2015 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Closing the Circle’ in Houthalen-Helchteren en houdende definitieve vaststelling van dit GRUP”;
- de beslissing van de dienst Milieueffectrapportage van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Vlaamse Gewest van 25 mei 2011 houdende de goedkeuring van het plan-milieueffectrapport voor het GRUP “Closing the Circle”, en
- de beslissing van de dienst Milieueffectrapportage van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Vlaamse Gewest van 19 september 2014 om het initiële plan-milieueffectrapport “Closing the Circle” ongewijzigd goed te keuren.

IV. Ontvankelijkheid

Standpunt van de verwerende partij

4. De verwerende partij werpt een exceptie op wegens het ontbreken van een rechtstreekse aantasting van het collectief belang waarop de eerste verzoekende partij zich beroept. De middelen waarop de eerste verzoekende partij zich beroept, zijn volgens haar elk op zich gericht tegen het GRUP “Closing the Circle”. Aldus zou deze verzoekende partij niet aantonen hoe de bestreden beslissing op aanzienlijke wijze zou ingrijpen in de natuurwaarden die zij beoogt te beschermen.

De verwerende partij werpt voorts een exceptie op wegens het ontbreken van het rechtens vereiste belang in hoofde van de tweede, derde, vierde en vijfde verzoekende partij.

Alle nadelen waarop deze partijen wijzen, houden uitsluitend verband met het GRUP “Closing the Circle”. Net zoals de eerste verzoekende partij zouden de tweede tot de vijfde verzoekende partij in hun verzoekschrift geen enkel middel aanvoeren waaruit zou blijken dat de bestreden beslissing op zichzelf het belang waarop ze zich beroepen, rechtstreeks aantast.

Beoordeling

5. De verenigingen zonder winstoogmerk kunnen krachtens de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de stichtingen en de Europese politieke partijen en stichtingen (hierna: VZW-wet), zoals van toepassing ten tijde van het indienen van het verzoekschrift, in rechte optreden ter verdediging van het doel of de doeleinden waarvoor ze zijn opgericht. Wanneer een VZW, die niet haar persoonlijk belang aanvoert, voor de Raad van State optreedt, is vereist dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en derhalve onderscheiden van het algemeen belang, dat zij optreedt ter verdediging van een collectief belang, dat haar maatschappelijk doel door de bestreden handeling kan worden geraakt, en dat niet blijkt dat dit maatschappelijk doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd.

De verzoekende vereniging komt op voor haar maatschappelijk doel, dat in artikel 6 van haar statuten wordt omschreven als:

“het behoud, de bescherming en verbetering van het menselijk en natuurlijk leefmilieu kaderend in een duurzame ontwikkeling van de samenleving, waarbij voldaan wordt aan de behoeften van de huidige generatie, zonder dat daarbij de behoeften van de volgende generaties in het gedrang komen”.

De verwerende partij betwist niet dat er een voldoende band bestaat tussen het maatschappelijk doel van de eerste verzoekende partij en de bestreden beslissing.

Gelet op de activiteiten die de vergunning toelaat in een gebied

dat is aangeduid als speciale beschermingszone, Vlaams Ecologisch Netwerk en natuurgebied, is het inderdaad niet uitgesloten dat er waardevolle natuurtypes en de habitats van beschermde soorten kunnen verloren gaan.

De opwerping van de verwerende partij dat het belang niet blijkt uit de aangevoerde “middelen” nu deze “elk op zich” betrekking zouden hebben op de onwettigheid van het GRUP, doet daaraan geen afbreuk.

6. Om belang te hebben bij het bestrijden van de aan de tussenkomende partij verleende milieuvergunning moeten de tweede tot vijfde verzoekende partij aantonen of minstens aannemelijk maken dat zij hinder of nadeel kunnen ondervinden door de vergunde exploitatie. De afstand tussen hun woonplaats of de ligging van het perceel waarop zij een zakelijk recht hebben, en de plaats waar de hinder zijn oorsprong vindt, maakt daarbij een belangrijk objectief criterium uit.

Er wordt niet betwist dat de tweede tot de vijfde verzoekende partij respectievelijk naakte eigenaar dan wel (vrucht)gebruiker zijn van een perceel met landhuis, dat grenst aan het plangebied. Evenmin wordt betwist dat het landhuis op 340 meter ligt van het gedeelte van het plangebied waarin installaties kunnen worden opgericht, of op zijn minst, als men het situeringsplan dat bij het verzoekschrift is gevoegd vergelijkt met het situeringsplan bij de memorie van wederantwoord, dat het perceel met landhuis in de nabije omgeving ligt van de vergunde inrichting.

Gelet op de aard van de inrichting en de afstand tot het eigendom is het niet uitgesloten dat de verzoekende partijen hinder kunnen ondervinden van de exploitatie ervan.

Dit volstaat om van het rechtens vereiste belang te getuigen.

De excepties worden verworpen.

V. Onderzoek van het enige middel

Standpunten van de verzoekende en de verwerende partijen

7. Het middel is specifiek gericht tegen het GRUP “Closing the Circle” dat werd vastgesteld bij besluit van de Vlaamse regering van 17 maart 2017 “houdende intrekking van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 maart 2015 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Closing the Circle’ in Houthalen-Helchteren en houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Closing the Circle’ in Houthalen-Helchteren”. De bestreden beslissing gaat uit van de daarin vastgelegde planbestemming.

8. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij wat het enig middel betreft kennis te nemen van het standpunt van het auditorsverslag, waarin wordt voorgesteld om dit middel gegrond te bevinden. Zij gedraagt zich op dit punt naar de wijsheid van de Raad.

Beoordeling

9. De grief van de verzoekende partijen heeft betrekking op de onwettigheid van het GRUP “Closing the Circle”, waarop de bestreden beslissing steunt. De verzoekende partijen betogen dat wanneer het GRUP onwettig wordt bevonden, ook de geldingskracht van vergunningen die daarop zijn gebaseerd, is aangetast en die vergunningen eveneens onwettig zijn.

Artikel 2 van het voormelde besluit van de Vlaamse regering van 17 maart 2017 werd door de Raad van State bij arrest nr. 242.753 van 23 oktober 2018 vernietigd omdat de plannende overheid bij het vaststellen van het GRUP het materiële motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel had geschonden door natuurontwikkeling in aanmerking te nemen die pas zou worden voltooid na

de beoordeling van de significantie van de mogelijke aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken habitatrichtlijngebied. Artikel 2 heeft betrekking op de definitieve vaststelling van het GRUP “Closing the Circle” in Houthalen-Helchteren.

Uit wat voorafgaat volgt dat de bestreden beslissing zonder rechtsgrond is.

Het enige middel is in die mate gegrond.

VI. Substitutie

Standpunten van de verzoekende en de tussenkomende partijen

10. Met een brief van 28 november 2018 verzoeken de verzoekende partijen de Raad van State om niet enkel de vernietiging uit te spreken, maar eveneens een arrest te vellen dat, met toepassing van artikel 36, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, in de plaats komt van de nieuw te nemen beslissing.

Zij voeren aan:

“Door de intrekking van het oorspronkelijke GRUP van 6 maart 2015 en de vernietiging van het nieuwe GRUP van 17 maart 2017, komt voor het terrein de gewestplanbestemming ‘natuurgebied’ en (voor een beperkt deel) ‘uitbreidingen van ontginningsgebieden met nabestemming natuurgebieden’ in het Gewestplan Hasselt-Gen[k] (KB 3 april 1979) te herleven. In dit gebied kan geen vergunning voor de gevraagde inrichting worden verleend. Bijgevolg staat actueel vast dat de na dit vernietigingsarrest te nemen vergunningsbeslissing gedetermineerd wordt door een gebonden bevoegdheid van de verwerende partij”.

11. De tussenkomende partij maakt voorbehoud bij het formuleren van een dergelijk verzoek tot substitutie via een stuk dat niet in de procedure is voorzien, zodat het verzoek ontoelaatbaar dan wel niet ontvankelijk is, minstens in

het licht van de vereisten van een fair proces en van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, volgens hetwelk een procespartij de gelegenheid moet hebben er schriftelijk op te reageren.

12. Volgens de laatste memorie van de verzoekende partijen impliceren de “redenen van efficiëntie” die ten grondslag liggen aan de substitutiebevoegdheid van de Raad net dat de Raad zijn beslissing te dezen in de plaats stelt van die van het vergunningverlenende bestuur.

Voorts merken de verzoekende partijen op dat het inrichten van een plasma-oven en de activiteiten die verband houden met de gevraagde demo-installatie die het voorwerp uitmaakt van de milieuvergunning, niet verenigbaar zijn met de bestemmingsvoorschriften die gelden binnen een zone die door het gewestplan bestemd is als natuurgebied. Hieruit leiden de verzoekende partijen af dat de milieuvergunning niet op wettige wijze kan worden verleend en dat de appreciatiebevoegdheid van de verwerende partij volledig gebonden is.

Beoordeling

13. Artikel 36, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State luidt als volgt:

“Wanneer de nieuw te nemen beslissing het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, treedt het arrest in de plaats van die beslissing”.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de substitutiebevoegdheid om “redenen van efficiëntie” aan de Raad van State werd toegekend, met name wanneer “de nieuw te nemen beslissing het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van de bestuurlijke overheid”, waarbij onder meer gedacht wordt aan “de gevallen van feitelijke of a posteriori gebonden bevoegdheden, waaronder de hypothesen volgens dewelke de werking van de wet en bepaalde omstandigheden

samen tot gevolg hebben dat het bestuur een welbepaalde beslissing dient te nemen terwijl de wet hem in het begin een zekere appreciatiemarge liet” (memorie van toelichting, Parl.St. Senaat, 2012-13, nr. 5-2277/1, 26-27).

De toepassing van de substitutiebevoegdheid van de Raad van State impliceert onder meer dat uit het onderzoek van de zaak en het te wijzen arrest moet blijken dat de gevraagde milieuvergunning onverenigbaar is met de gewestplanbestemming “natuurgebied” en “uitbreidingen van ontginningsgebieden met nabestemming natuurgebieden” in het gewestplan Hasselt-Genk, zodat de beslissingnemende overheid wanneer zij opnieuw uitspraak moet doen over de milieuvergunningsaanvraag geen andere mogelijkheid heeft dan de vergunning te weigeren, met andere woorden dat zij geen appreciatiemarge (meer) heeft en haar bevoegdheid terzake gebonden is.

De vraag naar de verenigbaarheid van de exploitatie met de gewestplanbestemming -welke eerst moet worden onderzocht om na te gaan of er sprake is van een gebonden bevoegdheid- is in de voorliggende zaak echter niet aan de orde.

Het vernietigingsmotief volgens hetwelk door de verdwijning van het GRUP uit de rechtsorde, met terugwerkende kracht, het bestreden besluit niet (meer) over een rechtsgrond beschikt, heeft geen betrekking op de verenigbaarheid van de milieuvergunningsaanvraag met de gewestplanbestemming, en laat niet toe de vraag te beantwoorden of de bevoegdheid van de overheid discretionair dan wel gebonden is.

Een onderzoek naar de overeenstemming met de gewestplanbestemming valt buiten het onderzoek naar de wettigheid van de bestreden beslissing.

De opmerkingen in de laatste memorie van de verzoekende

partijen doen niet besluiten tot het bestaan van een gebonden bevoegdheid van de verwerende partij in de zin van artikel 36, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Aan de voorwaarden voor de toepassing van die bepaling is niet voldaan.

Het verzoek tot substitutie wordt niet ingewilligd.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 3 november 2017 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 4 mei 2017, houdende het verlenen van een milieuvergunning aan de NV Remo Milieubeheer voor een demo-installatie in het kader van het Closing-the-Circle-project, gelegen aan de Koerseldijk te Houthalen-Helchteren, ongegrond worden verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

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 1.000 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vier mei tweeduizend twintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeyts,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeyts