

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 245.957 van 29 oktober 2019
in de zaak A. 218.765/VII-39.639**

In zake : de VZW NATUURPUNT BEHEER, VERENIGING VOOR
NATUURBEHEER EN LANDSCHAPSZORG IN
VLAANDEREN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Peter De Smedt
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Matthias Strubbe
kantoor houdend te 8020 Oostkamp
Hertsbergstraat 4

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Michel van Dievoet
kantoor houdend te 1000 Brussel
Wolstraat 56
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

Petrus LAVRIJSEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Surmont
kantoor houdend te 2340 Beerse
Antwerpseweg 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 maart 2016, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 7 januari 2016, waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van

VII-39.639-1/20

de deputatie van de provincie Limburg van 9 juli 2015, houdende de weigering van de milieuvergunning aan Petrus Lavrijsen, voor het verder exploiteren en veranderen van een co-vergistingsinstallatie, gelegen aan de Peersedijk 3 te Helchteren, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en de vergunning onder voorwaarden wordt verleend.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomen de partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 11 mei 2016. De tussenkomen de 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 en de tussenkomen de partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 oktober 2019.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Peter De Smedt, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Michel van Dievoet, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Gregory Verhelst, die loco advocaat Jan Surmont verschijnt voor de tussenkomen de 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 4 april 2014 dient Petrus Lavrijsen een vergunningsaanvraag in voor de vroegtijdige hernieuwing en het veranderen van een co-vergistingsinstallatie, gelegen te 3530 Helchteren, Peersedijk 3, kadastraal gekend als “afd. 4, sie B, nrs 20c2, 20e2, 20f2, 20g2 en 55t3”.

Het perceel is volgens het gewestplan Hasselt-Genk gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Het is tevens gelegen binnen speciale beschermingszones van het habitatrictlijngebied “BE2200029 Vallei- en brongebieden van de Zwarte beek, Bolisserbeek en Dommel met heide en vengebieden” en het vogelrichtlijngebied “BE2218311 Militair domein en de vallei van de Zwarte beek”. De inrichting is gelegen op ongeveer 560 meter van het VEN-gebied nr 439 “De boven- en middenloop Zwarte beek” en op 680 meter van het VEN-gebied “De Bolisserbeek en Dommel”.

3.2. In de co-vergistingsinstallatie (bvba STORG) worden dierlijke mest en biologische afvalstromen omgezet in een organisch bodemverbeterend middel voor landbouwdoeleinden. Bij het vergistingsproces zelf wordt biogas geproduceerd. De stromen die op het bedrijf worden verwerkt zijn mest, energiegewassen, reststromen uit de landbouw, organisch biologische afvalstoffen en (secundaire) grondstoffen. Na vergisting blijft digestaat over waarvan de dikke fractie wordt afgevoerd voor verdere verwerking en de dunne fractie wordt uitgereden op de naastgelegen gronden als bemesting. Dit onderdeel van het

gemengd landbouwbedrijf bestaat uit drie loodsen, twee vergistingstanks, een sleufsilos en twee mestzakken.

Ruim 60 % van de inputstromen is afkomstig van het nabijgelegen landbouwbedrijf (op ongeveer 600 meter afstand), dat geëxploiteerd wordt door de tussenkomen partij en dat bestaat uit twee bedrijfswoningen, drie aardappelloodsen en drie varkensstallen. Het digestaat wordt uitgereden op de omliggende gronden die grotendeels haar eigendom zijn.

De exploitant beschikt sinds 31 juli 2006 over een milieuvergunning geldig tot 30 juli 2024.

3.3. In de nacht van 28 op 29 oktober 2013 doet zich een ongeval voor in de co-vergistingsinstallatie, waarbij een grote hoeveelheid digestaat terecht komt in een gracht die uitmondt in de Bolisserbeek, hetgeen leidt tot het opleggen, door de milieu-inspectie, van bestuurlijke maatregelen.

3.4. Bij de milieuaanvraag bevindt zich een “passende beoordeling”. In de beschrijving van het project wordt uiteengezet dat:

“het voorliggend project [...] een regularisatie [betreft] met verandering van de huidige toestand van een bestaande co-verwerkingsinstallatie. Dit betreft in hoofdzaak een regularisatie van het volume van de bestaande vergisters, de aanvraag van een extra navergistingstank, en een wijzigen van de invulling van de vergunde tonnages voor de co-verwerking en de mestbe- en verwerking. Voorts wordt er ook een regularisatie aangevraagd van een PPO-motor (dual fuel) die momenteel wel aanwezig is, maar nog niet in gebruik is. Op het bedrijf zelf gebeurt er enkel co-verwerking van mest, en wordt enkel de ruwe mest en het digestaat, bekomen na de vergisting gescheiden. Het geproduceerde biogas wordt op het bedrijf zelf aangewend in twee biogas-WKK's. Er wordt geen digestaat ingedroogd”.

3.5. Tijdens het openbaar onderzoek van 23 maart 2015 tot 21 april 2015 wordt een bezwaarschrift ingediend door de vzw Limburgse Milieukoepel.

3.6. Op 9 juli 2015 weigert de deputatie van de provincie Limburg de milieuvergunning.

Zij overweegt onder meer:

“Overwegende dat de milieuvergunningsaanvraag een passende beoordeling bevat; dat in deze passende beoordeling enkel de rechtstreekse impact van de vergunningsplichtige activiteit (vergistingsinstallatie) op de Speciale Beschermingszones wordt omschreven; dat hierin wordt geconcludeerd dat de vergistingsinstallatie geen significante bijdrage levert aan de verzuring, eutrofiëring, verdroging en rustverstoring van de habitats in de omgeving; dat mits het nemen van de voorgestelde milderende maatregelen de invloed van de vergistingsinstallatie tot een minimum beperkt wordt;

dat in het dossier wordt gesteld dat de calamiteit van oktober 2013 een zeer tijdelijk en lokaal effect heeft gehad maar dat de negatieve impact op de omliggende natuur niet wordt veroorzaakt door de vergistingsinstallatie maar door de landbouwactiviteiten van dhr. Lavrijsen; dat immers het uitrijden van te veel digestaat op de landbouwgronden het grondwater erg hoge gehalten aan eutrofiërende stoffen bevat waardoor dit een bedreiging kan zijn voor het habitatgebied; dat in de passende beoordeling wordt gesteld dat het essentieel is dat er verder onderzoek gebeurt en dat er milderende maatregelen genomen moeten worden; dat echter de aanvrager stelt dat deze niet in de bijgevoegde passende beoordeling geformuleerd worden omdat enkel de vergunningsplichtige activiteiten van de vergistingsinstallatie beoordeeld moeten worden en niet de overbesteding van de omliggende percelen;

Overwegende dat naar aanleiding van de calamiteit in oktober 2013 en in het kader van de handhaving van de mestwetgeving er meerdere onderzoeken plaatsvonden door verschillende Vlaamse administraties; dat deze onderzoeken werden gebundeld in een rapport van het INBO (Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek); dat hieruit onder andere blijkt:

- grondwaterkwaliteit: er is in en rond het brongebied systematisch een zeer grote overschrijding van de nitraatnorm voor zowel de maximale, gemiddelde als minimale waarde in het grondwater over een meetperiode van tien jaar;

- oppervlaktewaterkwaliteit: een traject van minstens 3,5 km van de Zwarte Beek en stroomafwaarts het brongebied haalt de basiskwaliteitsdoelstelling niet. Ook in de bovenloop van de Bolisserbeek wordt de goede ecologische toestand niet bereikt;

- bodem: metingen van 2014 van de fosfaatverzadigingsgraad in een selectie van de percelen in het brongebied vertonen zeer hoge waarden. Uit die percelen is er dus zonder twijfel een doorslag van fosforrijk bodemwater naar het grondwater. Daarnaast bevond het nitraatresidu eind 2013 zich in meerdere percelen (soms ver) boven de drempelwaarde (= nitraatbron voor oppervlakte- en grondwater);

- zware metalen: er zijn zware en recurrente overschrijdingen in verschillende oppervlaktewatermeetlocaties voor Be, Co, Ni, Zn; voor Ba, As, Se en V is er met zekerheid een beperkt aantal overschrijdingen;

Overwegende dat de nitraatwaarden in zowel grondwater onder de landbouwgronden rondom de vergistingsinstallatie als in het afwaterend oppervlaktewater de geldende normen aanzienlijk overschrijden en dat deze stijging qua timing te linken is aan de opstart van de vergistingsinstallatie; dat de stijging atypisch is in die zin dat voor de meeste andere MAP-meetpunten in Vlaanderen er een daling kan vastgesteld worden;

Overwegende dat de afwateringsgracht van de percelen rondom de vergistingsinstallatie op basis van de VMM-meetgegevens grote hoeveelheden giftige metalen [...] blijkt te bevatten met concentraties die zware overschrijdingen van de geldende milieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater inhouden; dat niet duidelijk is waar deze verontreiniging vandaan komt maar dat niet uitgesloten kan worden dat deze afkomstig zijn van de activiteiten van de vergistingsinstallatie;

Overwegende dat de inrichting op een bijzonder kwetsbare locatie gelegen is; dat uit het onderzoek van de milieuvergunningaanvraag blijkt dat de totale milieubelasting in het gebied niet meer aanvaardbaar is en dat er sprake is van een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied; dat ook blijkt dat deze aantasting zowel een gevolg is van de werking van de biogasinstallatie als van de landbouwactiviteiten (overbemesting) en dat deze activiteiten met elkaar te linken zijn; dat bijgevolg de aanvraag in strijd is met art. 36ter van het Natuurdecreet (instandhoudingsdoelstellingen en passende beoordeling) waardoor een verdere uitbreiding van de vergunning (in tijd en/of capaciteit) niet aangewezen is aangezien dit bijkomende risico's met zich meebrengt voor de Speciale Beschermingszones; dat bijgevolg de gevraagde milieuvergunning voor de vroegtijdige hernieuwing en uitbreiding van de vergistingsinstallatie geweigerd wordt;

[...]"

3.7. De tussenkomende partij dient hiertegen een bestuurlijk beroep in bij de Vlaamse regering.

Zij argumenteert dat in tegenstelling tot wat het Agentschap voor Natuur en Bos (hierna: ANB) beweert, de vastgestelde impact op de speciale beschermingszones (hierna: SBZ) onder meer wordt veroorzaakt door haar akkerbouwactiviteiten, maar niet door de exploitatie van de biogasinstallatie. Hierbij wordt ook dieper ingegaan op de passende beoordeling in het licht van artikel 36ter, §§ 3 en 4, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna: natuurbehouddecreet). De tussenkomende partij stelt onder meer:

“Art. 36ter, §3 Natuurdecreet kan niet op die wijze worden gelezen als zou een vergunning voor de aangevraagde inrichting, desondanks de door de exploitant voorgestelde milderende maatregelen, kunnen worden geweigerd indien enkel ‘de combinatie’ met andere bestaande activiteiten aanleiding zou kunnen geven tot een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone zonder dat de vergunningsplichtige (aangevraagde) activiteit op zichzelf beschouwd een additionele verstoring veroorzaakt op de speciale beschermingszone.

Het feit dat een gecumuleerde beoordeling moet worden gemaakt met de reeds bestaande activiteiten betekent enkel dat de effecten van deze laatste mee in de beoordeling (voortoets) moeten worden betrokken en dat zij in voorkomend geval, na de conclusie dat de combinatie van de effecten (milieudruk) die zou(den) kunnen voortvloeien uit het voorwerp van de aanvraag tezamen met de effecten die afkomstig zijn van de bestaande activiteiten een betekenisvolle aantasting op de habitat ressorteren, mee beschreven moeten worden in de passende beoordeling. [...]

Feit is dat in casu -in lijn met art. 36ter, §3 Natuurdecreet- de globale effecten van de aanvraag alsook de bestaande activiteiten werden beschreven. [...]”.

Samengevat besluit de exploitant in het beroepsschrift dat:

“• Het besluit van de bestendige Deputatie geen rekening houdt met het besluit van de passende beoordeling dat er geen significante effecten te verwachten zijn van de exploitatie.

• De bemesting van de omliggende akkers door o.a. Piet Lavrijsen maar ook de andere landbouwers ervoor gezorgd hebben dat het gebied belangrijke overschotten aan nutriënten bevat. Dat voor wat de bemestingsactiviteiten van Piet Lavrijsen betreft deze bemestingsactiviteiten onder zware curatele staan door de intensieve controle en opvolging door de VLM. Dat deze zware controle ook zijn vruchten afwerpt.

• Het al of niet uitbaten van de biogasinstallatie geen enkele invloed heeft op de problemen van de omliggende akkers.

• De hoge concentratie van sommige zware metalen of contaminanten niet aanduidig aan de bemestingsactiviteiten kan worden toegewezen. Dat er daarvoor geen enkel afdoend bewijs voorhanden is. Dat er daarvoor wel, voor wat betreft de inputstromen van de biogasinstallatie, intensief wordt bemonsterd en gemonitord”.

3.8. De volgende adviezen worden ingewonnen:

- Ruimte Vlaanderen verleent een gunstig advies (31 augustus 2015);
- de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) blijft bij haar gunstig advies uit eerste aanleg (7 september 2015);

- de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM), afdeling ecologisch toezicht, verleent een ongunstig advies (14 september 2015);
- VMM, afdeling operationeel Waterbeheer, verleent een deels voorwaardelijk gunstig advies (18 september 2015);
- het departement LNE verleent een deels voorwaardelijk gunstig advies (8 oktober 2015);
- het ANB verleent een ongunstig advies (9 oktober 2015);
- de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie (GMVC) verleent een gedeeltelijk gunstig advies onder voorwaarden.

3.9. Op 7 januari 2016 verklaart de minister het beroep gedeeltelijk gegrond en wordt het besluit van de deputatie opgeheven. Aan de tussenkomen partij wordt onder algemene en bijzondere voorwaarden de gevraagde vergunning verleend voor de vroegtijdige hernieuwing van de vergunning en het veranderen van een co-vergistinginstallatie.

De minister overweegt onder meer:

“Overwegende dat uit diverse gegevens (adviezen, telefonische contacten en analyses) blijkt dat er op de percelen rond de biogasinstallatie die eigendom zijn van de exploitant, een probleem is van overbemesting met (zware) overschrijdingen van de nitraatresidu’s in de bodem tot gevolg; dat volgens de grondwaterkwetsbaarheidskaarten de zandige bodem in de omgeving van het bedrijf aangeduid is als zeer kwetsbaar en gekenmerkt wordt door een deklaag van minder dan 5 m en/of zandig; dat bijgevolg de nitraatresidu’s die na de oogst aanwezig blijven in de bodem, zeer makkelijk uitgespoeld worden naar bodem- en grondwater met nitraatverontreiniging en vermesting van het habitatrichtlijngebied tot gevolg; dat dit probleem vooral gekoppeld is aan het uitrijden van digestaat; dat blijkt dat vooral de aard en de hoeveelheid digestaat mogelijk aanleiding geeft tot te hoge nitraatwaarden in de bodemstalen; dat er momenteel een onvoldoende duidelijk beeld is over de samenstelling en de hoeveelheid digestaat dat wordt geproduceerd; dat een meer gedetailleerde opvolging van de hoeveelheid digestaat en de samenstelling van het digestaat in dit kader dan ook noodzakelijk is; [...] dat de analyseresultaten en de standen van de debietmeter maandelijks moeten worden overgemaakt aan de Mestbank van de Vlaamse Landmaatschappij en de afdeling Milieu-inspectie; dat dit moet worden opgelegd in de bijzondere voorwaarden;

[...]

Overwegende dat het Agentschap voor Natuur en Bos een ongunstig subadvies heeft gegeven op 9 oktober 2015; dat in het subadvies de link wordt

gelegd tussen de biogasinstallatie en de overbemesting van de akkers met digestaat en het remediëren van de gevolgen van de overbemesting (uit het verleden);

Overwegende dat de aantasting van de waterkwaliteit door nitraat en fosfaat uit meststoffen (waaronder digestaat) moet worden beperkt; dat de verplichtingen waaraan landbouwers moeten voldoen bij onder andere het bemesten van landbouwgrond bepaald is in het Mestdecreet; dat conform artikel 2 van het Mestdecreet, dit decreet onder andere de bescherming van het leefmilieu tot doel heeft door de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten en fosfaten uit agrarische bronnen te verminderen, verdere verontreiniging van die aard te voorkomen en bij te dragen tot de realisatie van een goede toestand van de watersystemen; dat de exploitant bij het uitrijden van digestaat op de eigen akkers steeds moet voldoen aan de bepalingen van het Mestdecreet; dat de problematiek van het overbemesten van akkers met digestaat en de verdere opvolging ervan geregeld wordt in het Mestdecreet en opgevolgd wordt door de Vlaamse Landmaatschappij; dat het bemesten van akkers geen milieuvergunningplichtige activiteit is, zodat dit buiten het beoordelingskader van de milieuvergunning valt; dat de milderende maatregelen die opgenomen worden in de passende beoordeling, maatregelen zijn in het kader van de huidige overbemestingsproblematiek, het vermijden van verdere overbemesting en het remediëren van de gevolgen van overbemesting uit het verleden; dat bijgevolg deze milderende maatregelen niet kunnen worden opgelegd in het kader van een milieuvergunningaanvraag;”.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid

Belang

Standpunten van de verwerende en de tussenkomende partij

4. De verwerende partij werpt op dat het territoriale werkingsgebied van de verzoekende partij -dat het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest omvat- zeer ruim is en onvoldoende is afgebakend, zodat de verzoekende partij geen voldoende gespecialiseerd belang zou nastreven.

Bovendien is de natuurbescherming in de provincie Limburg, waarin het betrokken project gelegen is, toevertrouwd aan de vzw Natuurpunt Limburg, en komt het aan deze vereniging toe om in rechte op te treden. Volgens

de verwerende partij ontbreekt de band van evenredigheid tussen het territoriaal werkerrein dat de verzoekende partij zich eigen maakt en de bestreden beslissing volledig.

De tussenkomenende partij werpt een gelijkaardige exceptie op.

Beoordeling

5. 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 een collectief belang verdedigt, dat haar maatschappelijk doel door de bestreden handeling kan worden geraakt, en dat ten slotte niet blijkt dat dit maatschappelijk doel niet meer of niet meer werkelijk wordt nagestreefd.

Luidens artikel 4 van haar statuten heeft de verzoekende partij onder meer tot doel “de duurzame instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuur” en beoogt zij in het bijzonder “natuurgebieden veilig te stellen, in beheer te nemen en verder te ontwikkelen en op te komen voor de ruimtelijke en milieucondities voor de duurzame instandhouding en optimale ontwikkeling van natuurwaarden”. Met betrekking tot het werkingsgebied van de verzoekende partij stelt artikel 6 van de statuten dat het zich zowel uitstrekt tot “het Vlaamse Gewest als het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, waarbij de vereniging haar werking uitbouwt op lokaal, streek, gemeentelijk, regionaal, provinciaal en gewestelijk niveau”.

Het maatschappelijk doel van de verzoekende partij is, alleen al in zoverre het gericht is op de bescherming en het beheer van natuurgebieden, voldoende duidelijk en specifiek. Het valt niet samen met de behartiging van het algemeen belang, noch met het persoonlijk belang van bepaalde leden van de vereniging.

Het beroep is gericht tegen een milieuvergunning voor een co-vergistingsinstallatie die de natuurwaarden van de in de vergunning genoemde gebieden nadelig beïnvloedt, en kadert in de statutaire doelstellingen van de verzoekende partij.

Het gegeven dat het territoriaal werkingsgebied van de verzoekende partij het ganse Vlaamse Gewest bestrijkt en dat zij als het ware als een “koepelvereniging” fungeert, doet hieraan geen afbreuk.

Een band van evenredigheid tussen het materieel en territoriaal actieterrein van de verzoekende partij enerzijds en de ruimtelijke draagwijdte van de aan de bestreden beslissing verbonden milieueffecten anderzijds is niet vereist.

Het belang van de verzoekende partij is niet uitsluitend beperkt tot de gronden waarvan zij eigenaar is.

De verzoekende partij getuigt van het rechtens vereiste belang.

Beslissing om in rechte te treden

Standpunten van de verwerende en de tussenkomende partij

6. De verwerende partij en de tussenkomende partij werpen voorts op dat de beslissing tot in rechte treden niet werd genomen door het bevoegde orgaan. De beslissingsbevoegdheid om in rechte op te treden ligt immers bij de raad van bestuur of bij twee bestuurders die gezamenlijk optreden. Het optreden in rechte voor de Raad van State zou in elk geval niet opgedragen zijn aan de bijzondere gevolmachtigde die terzake is opgetreden, aangezien het annulatieberoep geen “rechtshandeling inzake een juridische betwisting betreft” zoals “het indienen en ondertekenen van beroepsschriften en bezwaarschriften tegen vergunningen”. Ten slotte kan de voorzitter blijkens de statuten volgens hen enkel beslissen om in rechte op te treden in plaats van de raad van bestuur indien de

bestuurscontinuïteit dit vereist én bij hoogdringendheid. Bovendien moet de raad van bestuur die rechtshandeling bij zijn eerstvolgende vergadering bekrachtigen, en zou hieraan niet zijn voldaan.

Beoordeling

7. Artikel 32 van de statuten van de verzoekende partij bepaalt onder meer dat de raad van bestuur als college of twee bestuurders die gezamenlijk handelen, de vereniging vertegenwoordigen in alle handelingen in en buiten rechte. Voorts kan de raad van bestuur of kunnen de bestuurders die de vereniging vertegenwoordigen gevolmachtigden van de vereniging aanstellen, aan wie alleen “bijzondere en beperkte volmachten voor bepaalde of een reeks bepaalde rechtshandelingen” kunnen worden verleend.

Bij beslissing van 12 mei 2015 geeft de raad van bestuur van de vzw Natuurpunt Beheer een volmacht aan de algemeen directeur, en bij diens afwezigheid aan de voorzitter, die elk afzonderlijk kunnen handelen, onder meer wat betreft:

- “- rechtshandelingen inzake juridische betwistingen, nl.:
- het indienen en ondertekenen van beroepsschriften en bezwaarschriften tegen vergunningen
- het afleggen van verklaringen inzake burgerlijke en strafrechterlijke aansprakelijkheid van de vzw (de volmachthouder kan deze bevoegdheid delegeren aan een derde)
- het optreden in rechte voor de vrederechter (de volmachthouder kan deze bevoegdheid delegeren aan een derde)”.

De meer algemene reikwijdte van de term “beroepschrift” ten opzichte van de term “bezwaarschrift” beperkt zich niet tot een geschrift waarmee een beroep bij een bestuurlijke overheid wordt ingesteld. Uit de statuten kan niet worden afgeleid dat enkel dergelijke beroepen zouden worden beoogd door de volmacht.

Uit de door de verzoekende partij voorgelegde stukken blijkt dat de beslissing van de voorzitter tijdig door de raad van bestuur werd bekrachtigd. Noch de verwerende noch de tussenkomenende partij toont het tegendeel hiervan aan.

De voorzitter van de vzw Natuurpunt Beheer beschikt wel degelijk over de vereiste hoedanigheid om een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State in te dienen op grond van de hem bij beslissing van 12 mei 2015 verleende volmacht tot het stellen van rechtshandelingen inzake juridische betwistingen, meer bepaald “het indienen en ondertekenen van beroepsschriften en bezwaarschriften tegen vergunningen”.

De exceptie betreffende het in rechte treden wordt verworpen.

V. Onderzoek van het eerste middel, eerste en tweede onderdeel

Standpunten van de partijen

8. De verzoekende partij voert in het eerste middel de schending aan van artikel 36ter, §§ 2, 3, 4 en 6, van het natuurbehouddecreet in samenhang met artikel 6, lid 2 en 3, van de richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna: habitatrichtlijn), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, de omzendbrief LNE/2015/1 van 20 februari 2015, de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel, dit alles in samenhang met artikel 1.1.2, § 1, 8°, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Het eerste onderdeel van het middel houdt in essentie in dat de bestreden beslissing geen rekening houdt met de “cumulatieve effecten” (artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn en artikel 36ter, § 3, van het natuurbehouddecreet), dat de verwerende partij ten tijde van het verlenen van de vergunning geen zekerheid

had omtrent de mogelijke schadelijke gevolgen van de voorgenomen activiteit (schending van artikel 36ter, § 4, van het natuurbehouddecreet en zorgvuldigheidsbeginsel), en dat zij een tegenstrijdige motivering bevat door enerzijds te overwegen dat er “een duidelijke link bestaat tussen het landbouwbedrijf en de biogasinstallatie”, maar anderzijds geen rekening te houden met de cumulatieve effecten of de totale hinder van beide bedrijven.

De bestreden beslissing besluit volgens de verzoekende partij dat het verder exploiteren en wijzigen van de co-vergistingsinstallatie geen significatieve effecten op de nabijgelegen speciale beschermingszones teweegbrengt, en baseert zich hierbij op een passende beoordeling die enkel de gevolgen van de co-vergistingsinstallatie onderzoekt, zonder rekening te houden met de cumulatieve effecten uit de activiteiten van het nabijgelegen landbouwbedrijf -in het bijzonder de bemesting- dat met de biogasinstallatie een milieutechnische eenheid vormt. Volgens haar worden enkel de gevolgen van de aangevraagde uitbreiding van de biogasinstallatie onderzocht.

Er bestaat volgens de verzoekende partij nochtans een duidelijke verwevenheid tussen de co-vergistingsinstallatie en de akkerbouwactiviteiten van het nabijgelegen landbouwbedrijf, doordat het geproduceerde digestaat wordt verspreid over de percelen in eigendom van de exploitant.

Voorts kon de verwerende partij, die enerzijds uitdrukkelijk erkent dat de aantasting van de waterkwaliteit door nitraat en fosfaat uit meststoffen (waaronder digestaat) moet worden beperkt, niet voorhouden dat zij bij het verlenen van de vergunning zekerheid had dat de voorgenomen activiteit geen schadelijke gevolgen kan hebben voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszones.

9. Volgens de verwerende partij werden de cumulatieve effecten van het nabijgelegen landbouwbedrijf, in het bijzonder de problematiek van de overbemesting, wel onderzocht in de passende beoordeling en is deze beoordeling

uitvoerig besproken in de bestreden beslissing, die ook rekening houdt met de cumulatieve effecten van het nabijgelegen landbouwbedrijf. Zo legt de bestreden beslissing in het kader van de problematiek van de overbemesting een aantal bijzondere voorwaarden op. Zij beschouwt het bedrijf als een milieutechnische eenheid. Aangezien het overbemesten van akkers met digestaat en de verdere opvolging daarvan geregeld worden in het meststoffendecreet, is het volgens haar niet onzorgvuldig en allerminst onwettig om de opvolging van de overbemesting over te laten aan de Vlaamse Landmaatschappij.

Door de opgelegde algemene, sectoriale en bijzondere voorwaarden biedt de bestreden beslissing volgens haar voldoende zekerheid dat er geen betekenisvolle aantasting te verwachten is van de natuurlijke kenmerken van de SBZ.

10. Het standpunt van de tussenkomende partij sluit in essentie aan bij dat van de verwerende partij. Zij voegt eraan toe dat de verzoekende partij een verkeerde lezing geeft aan het advies van het ANB en dat dit Agentschap zich enkel niet aansluit bij de in de passende beoordeling voorgestelde maatregelen om de betekenisvolle effecten op de speciale beschermingszones te herstellen.

In de laatste memorie stelt zij voor om een prejudiciële vraag te stellen aan het Europees Hof van Justitie over de toepassing van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn.

Beoordeling

11. Artikel 6, lid 3 van de habitatrichtlijn 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 het 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”.

Artikel 36ter, § 3, van het natuurbehouddecreet luidt als volgt:

“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, zonder dat die vergunningsplichtige activiteit of dat plan of programma direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied in de speciale beschermingszone in kwestie dient onderworpen te worden aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone.
[...].”

Artikel 36ter, § 4, van het natuurbehouddecreet luidt als volgt:

“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”.

Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat de passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor het betrokken gebied, die ingevolge artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn moet worden verricht, inhoudt dat, op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het betrokken plan of project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd of geïdentificeerd.

Deze beoordeling mag geen leemten vertonen en moet volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies bevatten die elke redelijke

wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de geplande werkzaamheden voor het betrokken beschermde gebied kunnen wegnemen.

In de passende beoordeling moet dus melding worden gemaakt van alle mogelijke gevolgen van het plan of project die significant kunnen zijn voor het gebied, met inbegrip van cumulatieve en andere gevolgen die kunnen ontstaan door het plan of project dat wordt beoordeeld, met andere plannen of projecten.

De verwerende en de tussenkommende partij betwisten niet dat in de passende beoordeling en bijgevolg in de bestreden beslissing de cumulatieve effecten voortvloeiende uit de activiteiten van de co-vergistingsinstallatie en de bemestingsactiviteiten aan bod moesten komen in het licht van artikel 36ter, § 3, van het natuurbehouddecreet. Zij repliceren echter dat in de passende beoordeling wel degelijk rekening werd gehouden met de cumulatieve effecten tussen co-vergistingsinstallatie en landbouwbedrijf.

In de passende beoordeling van februari 2015 en mei 2015 worden telkens de effecten uit luchtmissies, de berekening en toetsing van de depositie, verdroging en afvalwater van de exploiterende firma, oppervlaktewater, grondwater, calamiteiten, en rustverstoring beoordeeld die het “project” teweegbrengt. Dit “project” betreft de huidige milieuvergunningaanvraag voor de co-vergistingsinstallatie. Hierbij wordt telkens geconcludeerd of het al dan niet effecten betreft die significant van aard zijn.

Uit de passende beoordeling blijkt dat de overheid de effecten van de co-vergistingsinstallatie afzonderlijk heeft onderzocht, en hieruit heeft geconcludeerd dat die activiteiten niet tot een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken beschermingszones zullen leiden. De verwerende en de tussenkommende partij beweren wel dat zowel de gevolgen van de vergunningsplichtige activiteiten als die van de bemestingsactiviteiten in aanmerking werden genomen, maar uit de passende beoordeling blijkt niet dat de

cumulatieve effecten werden geïnventariseerd, dit betekent dat de gevolgen van het aangevraagde project in combinatie met de gevolgen uit het andere project werden onderzocht met het oog op hun invloed op de natuurlijke kenmerken van de SBZ. In de passende beoordeling moest melding worden gemaakt van alle mogelijke gevolgen van het plan of project die significant kunnen zijn voor het gebied, met inbegrip van cumulatieve en andere gevolgen die kunnen ontstaan door het plan of project dat wordt beoordeeld, met andere (relevante) plannen of projecten.

De leemte in de passende beoordeling komt eveneens tot uiting in de bestreden beslissing, die de significante effecten uitgaande van de co-vergistinginstallatie beoordeelt, en die tot slot, wat de “bemestingsactiviteiten” betreft, oordeelt dat “dit buiten het beoordelingskader van de milieuvergunning valt”. De overweging dat het opleggen van milderende maatregelen (of minstens bepaalde milderende maatregelen) met betrekking tot “bemesting” niet tot de bevoegdheid van de milieuminister behoort en dat de regelgever de opvolging ervan toevertrouwd heeft aan andere instanties, betekent niet dat deze activiteit of dit “project” in het licht van artikel 36ter van het natuurbehouddecreet respectievelijk artikel 6, lid 3, van de habitatrictlijn dan ook maar uit de (passende) beoordeling moet worden gesloten. De aangehaalde regelgeving vereist immers net dat de cumulatieve en andere gevolgen die kunnen ontstaan door het plan of project met andere (relevante) plannen of projecten worden geïnventariseerd, waarbij volgens de aangehaalde regelgeving geen beperkingen gelden naargelang de bevoegde instantie die toestemming moet verlenen of het vergunningsplichtige karakter.

Ook al onthoudt de bestreden beslissing zich ervan bijzondere voorwaarden met betrekking tot de bemestingsactiviteiten op te leggen, toch mogen de potentiële cumulatieve gevolgen van dit “project” in samenhang met het aangevraagde project, niet buiten de beoordeling worden gehouden om de al dan niet significante invloed van het aangevraagde project op de natuurlijke kenmerken van de betrokken zones te beoordelen.

Door de bemestingsproblematiek van het aangevraagde “project” af te splitsen, terwijl in elk geval het verspreiden van het geproduceerde digestaat op de omliggende gronden van het landbouwbedrijf onlosmakelijk verbonden is met de exploitatie van de co-vergistingsinstallatie, kon de milieuvergunnende overheid er niet van uitgaan dat er geen redelijke twijfel bestond dat het project geen schadelijke gevolgen zou hebben voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied.

De prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie, die in de laatste memorie van de tussenkomende partij wordt voorgesteld, is niet relevant ter oplossing van het geschil.

Met de door haar voorgestelde vraag wenst de tussenkomende partij te vernemen of deze bepaling van toepassing is op projecten die volgens de wetgeving van een lidstaat niet als hinderlijk ingedeeld zijn. Te dezen gaat het evenwel om de beoordeling van de wettigheid van een beslissing, genomen over een project dat milieuvergunningsplichtig is.

Het eerste middel, eerste onderdeel, is in die mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 7 januari 2016, waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Limburg van 9 juli 2015, houdende de weigering van de milieuvergunning aan Petrus Lavrijsen, voor het verder exploiteren en veranderen van een co-vergistingsinstallatie, gelegen aan de Peersedijk 3 te Helchteren, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en de vergunning onder voorwaarden wordt verleend.

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 de verzoekende partij.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negenentwintig oktober tweeduizend negentien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,
Pierre Lefranc,
Peter Sourbron,

bijgestaan door

Bart Tettelin,

De griffier

Bart Tettelin

kamervoorzitter,
staatsraad,
staatsraad,

griffier.

De voorzitter

Eric Brewaeys