

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 26 mei 2020 met nummer RvVb-A-1920-0875
in de zaak met rolnummer 1819-RvVb-0622-A

Verzoekende partij de vzw **LIMBURGSE MILIEUKOEP**, met zetel te 3500 Hasselt,
Geraetsstraat 25

Verwerende partij de provincie **LIMBURG**
vertegenwoordigd door de deputatie van de provincieraad

I. **BESTREDEN BESLISSING**

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 21 maart 2019 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 7 februari 2019.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kinrooi van 13 augustus 2018 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de heer André Schelfhout (hierna: de aanvrager) een omgevingsvergunning verleend voor de verandering van een bestaande vergunde inrichting (productie van graszoden en losse granen) door uitbreiding met 2 bijkomende rubrieken (28.2.c.1°: opslag mest en 45.14.3°: losse granen) op de percelen gelegen te 3640 Kinrooi, Grootbroekstraat 44, met als kadastrale omschrijving afdeling 2 (Molenbeersel), sectie D, nummers 954A26, 954X32 en 954Y32.

II. **VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

De procespartijen werden opgeroepen voor de zitting van 28 april 2020. De procespartijen hebben ingestemd met het schriftelijk behandelen en in beraad nemen van de vordering met toepassing van artikel 85, §3 Procedurebesluit.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

De aanvrager dient op 5 april 2019 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kinrooi een aanvraag in voor een omgevingsvergunning voor *'verandering van een bestaande vergunde inrichting (productie van graszoden) door wijziging en uitbreiding (2 bijkomende rubrieken: 28.2.c.1°: opslag mest en 45.14.3°: losse granen) met een opslagplaats voor dierlijke mest (3200 m³) en de opslag van losse granen en groenvoeders (2550 m³)'* gelegen te Kinrooi, Grootbroekstraat 44.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Limburgs Maasland', vastgesteld met koninklijk besluit van 1 september 1980, in agrarisch gebied met ecologische waarde.

De percelen liggen ook binnen het Habitatrichtlijngebied BE2200033 'Abeek met aangrenzende moerasgebieden' en in het Vogelrichtlijngebied BE2221314 'Hamonterheide, Hageven, Buitenheide, Stamprooierbroek en Mariahof'.

De percelen liggen ook deels in effectief overstromingsgevoelig gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 3 juli 2018 tot en met 2 augustus 2018, worden er drie bezwaarschriften ingediend, onder andere door de verzoekende partij.

De gemeentelijke omgevingsambtenaar adviseert om de omgevingsvergunning te verlenen. In navolging van dit advies, verleent het college van burgemeester en schepenen op 13 augustus 2018 een omgevingsvergunning aan de aanvrager.

Tegen die beslissing tekent de verzoekende partij op 11 september 2018 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

In het kader van het administratief beroep worden volgende adviezen verleend:

- Het Departement Omgeving GOP milieu adviseert op 18 december 2018 ongunstig.
- Het Agentschap voor Natuur en Bos adviseert op 11 januari 2019 gunstig.

De provinciale omgevingsvergunningscommissie adviseert op 14 januari 2019 om de omgevingsvergunning te verlenen en zodoende om het beroep niet in te willigen.

De verwerende partij verklaart het beroep op 7 februari 2019 ongegrond en verleent een omgevingsvergunning.

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 4.2.1 en 4.3.3 VCRO en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Ze merkt vooreerst op dat de verwerende partij een omgevingsvergunning verleent voor de opslag van dierlijke mest in een gesloten bassin van 3200 m³ (rubriek 28.2.c.1° VLAREM II – klasse 3) in agrarisch gebied met ecologische waarde. Daarop voert ze aan dat de vergunningsaanvraag betrekking heeft op een mestopslag die reeds werd gebouwd tussen mei 2016 en mei 2017 en dus vóór enige vergunning werd bekomen, terwijl die reeds bestaande inrichting geen sleufsilo betreft en deze dus niet van vergunning kon worden vrijgesteld op basis van artikel 5.2, 6° van het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 2010 tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is (hierna: Vrijstellingenbesluit). Ze stelt daarover verder nog dat er voor de mestopslagplaats geen omgevingsvergunning werd aangevraagd, noch werd de impact op het nabijgelegen VEN-gebied en het Habitat- en Vogelrichtlijngebied waarin de inrichting zich bevindt, in rekening gebracht.

Daarnaast citeert de verzoekende partij artikel 4.3.3 VCRO en besluit daarop dat de hierboven aangehaalde beginselen en bepalingen zijn geschonden, op basis waarvan de bestreden beslissing moet worden vernietigd.

Tot slot geeft ze nog aan dat de overweging in de bestreden beslissing over de afstand tussen de inrichting en het dichtstbijzijnde bosgebied niet correct is omdat het bosreservaat direct aan de inrichting grenst. Over de afstand tot het VEN-gebied wordt zelfs niets gezegd in de bestreden beslissing.

2.1

De verwerende partij werpt vooreerst twee excepties van onontvankelijkheid van (een deel van) het middel op. Enerzijds stelt ze dat in zoverre de verzoekende partij de schending aanvoert van artikel 4.3.3 VCRO, ze geenszins uiteenzet hoe deze bepaling zou zijn geschonden door de bestreden beslissing zodat dit deel van het middel niet op voldoende wijze is uiteengezet. Anderzijds stelt ze dat de verzoekende partij zich voor het overige beperkt tot de blote bewering dat de mestopslagplaats geen sleufsilo is, zonder dat ze dit aantoot, noch toont ze aan dat aan de andere voorwaarden van artikel 5.2, 6° van het Vrijstellingenbesluit niet zou zijn voldaan. De verwerende partij besluit dat dit geen voldoende uiteenzetting van het middel vormt waardoor het bijgevolg manifest onontvankelijk is.

2.2

Ten gronde antwoordt de verwerende partij dat uit de bestreden beslissing blijkt dat ze daarin duidelijk heeft gesteld dat het aangevraagde een sleufsilo betreft en er overeenkomstig artikel 5.2 van het Vrijstellingenbesluit geen omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen nodig is voor sleufsilo's op voorwaarde dat ze worden opgericht binnen een straal van vijftig meter van het gebouwencomplex van het landbouwbedrijf en er geen afvoer wordt voorzien naar de openbare riolering.

Daarop aansluitend voert ze aan dat in het Vrijstellingenbesluit geen definitie van het begrip sleufsilo is opgenomen en dat het begrip dus in zijn spraakwoordelijke betekenis moet worden begrepen. Daarbij verwijst ze naar het Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal dat

een sleufsilo omschrijft als *"een smalle, langwerpige opslagplaats voor de opslag van mest of landbouwproducten"*. Ze besluit daarover dat de verzoekende partij niet aantoont dat de aanvraag hieraan niet beantwoordt en dat het voorwerp integendeel ontegensprekelijk een opslagplaats voor mest betreft.

Aangaande de overwegingen over de afstanden verwijst de verwerende partij naar de bestreden beslissing en stelt dat daaruit blijkt dat ze zich wel degelijk rekenschap heeft gegeven van het feit dat de aanvraag gelegen is in het VEN-gebied, dat overlapt met het natuureservaat en het vogelrichtlijngebied 'Hamonterheide, Hageven, Buitenheide, Stramprooierbroek en Mariahof' en het habitatrictlijngebied 'Abeek met aangrenzende moerasgebieden'. Ze geeft daarbij aan dat die gegevens er immers toe hebben geleid dat ze het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos heeft ingewonnen. Tot slot geeft ze aan dat ook de afstand tot het bosgebied correct is aangegeven in de bestreden beslissing en wijst er daarbij op de planologische bestemming 'bosgebied' (donkergroen) immers niet mag worden verward met de bestemming 'natuurgebied' (lichtgroen) op het gewestplan.

3.

De verzoekende partij stelt in haar wederantwoordnota dat uit de overwegingen in de bestreden beslissing waarnaar de verwerende partij verwijst, onder meer blijkt dat daarin wordt gesteld dat *"de inrichting met de bijhorende terreinen reeds aanwezig waren en operationeel waren voor de inwerkingtreding van het gewestplan Limburgs Maasland"*. Ze voert daarop aan dat die redenering kan gevolgd worden voor de hoofdgebouwen, maar niet voor de mestopslagplaats en de sleufsilo waarvan ze via de luchtfoto's in het verzoekschrift heeft aangetoond dat deze werden uitgegraven/gebouwd tussen mei 2016 en mei 2017.

Vervolgens wijst ze erop dat het dus zowel om een mestopslagplaats als een sleufsilo gaat die zonder enige vergunning werden ingericht. Onder verwijzing naar het verslag aan de Vlaamse regering bij het besluit van 15 juli 2016 houdende wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 2010 tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is, van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 2010 betreffende de meldingsplichtige handelingen ter uitvoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en van artikel 10 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juli 2013 houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater (hierna: Wijzigingsbesluit 2016), voert de verzoekende partij aan dat de vrijstelling voor sleufsilo's in artikel 5.2, 6° van het Vrijstellingenbesluit bovendien slechts geldt voor zover deze volledig wordt opgericht binnen een straal van 50 meter van het gebouwencomplex van het landbouwbedrijf. Uit het verslag blijkt ook dat met het gebouwencomplex wordt bedoeld *"het geheel van stallen, loodsen, schuren en de bedrijfswoning"*. Daarop besluit ze dat uit de luchtfoto's blijkt dat de sleufsilo niet volledig binnen die vereiste perimeter ligt, nu een aanzienlijk deel van de sleufsilo zich meer dan 10 meter voorbij de 50 meter grens bevindt, waardoor de sleufsilo in zijn geheel niet is vrijgesteld van de vergunningsplicht.

Verder wijst ze op de onzorgvuldigheid van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kinrooi en de verwerende partij door een illegale toestand als vergund te beschouwen en daarbij geen, minstens onvoldoende, rekening te houden met de negatieve impact die het gebruik van die mest op het betrokken Natura-2000 gebied zal hebben of het risico dat hiermee voor de natuurlijke omgeving en het leefmilieu wordt gecreëerd. Onder verwijzing naar de Omzendbrief/LNE/2015/1 betreffende de toepassing van de op grond van artikel 36ter, § 3 en § 4, van het Natuurdecreet opgelegde beoordeling van vergunningsaanvragen betreffende projecten of activiteiten met mogelijk betekenisvolle effecten voor speciale beschermingszones, stelt de verzoekende partij dat van de vergunningverlenende overheid verwacht mag worden dat ze een

aanvraag die vergezeld moet gaan van een passende beoordeling, onvolledig zou verklaren of zou weigeren wanneer deze passende beoordeling (opgemaakt door de initiatiefnemer) ontbreekt.

Voorts voert ze nog aan dat uit de gemeentebesluiten kan worden afgeleid dat zelfs de vergunningverlenende overheid beseftte dat voorliggende aanvraag niet strookt met een goede ruimtelijke ordening, omdat de gemeente Kinrooi in haar weerlegging van de bezwaren zelf toegeeft dat er in het verleden al pogingen zijn ondernomen om het bedrijf naar een meer geschikte locatie te verplaatsen. Tot slot wijst ze er nog op dat ook Nederlandse natuurverenigingen (Natuurmonumenten & de Ark) willen bijdragen om dit stuk moerasgebied terug te integreren in het grensoverschrijdend natuurgebied Kempenbroek, wat eveneens de natuurlijke waarde van het gebied aantoont.

Beoordeling door de Raad

1.

De verwerende partij betwist vooreerst de ontvankelijkheid van (een deel van) het middel, bij gebrek aan een voldoende uiteenzetting.

Een ontvankelijk middel bestaat uit een voldoende en duidelijke omschrijving van de geschonden geachte regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften of beginselen van behoorlijk bestuur en van de wijze waarop deze rechtsregels naar het oordeel van de verzoekende partij worden geschonden door de verwerende partij in de bestreden beslissing.

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij in haar verzoekschrift nergens uiteenzet op welke wijze ze artikel 4.3.3 VCRO geschonden acht door de bestreden beslissing. Het louter citeren van deze bepaling, zonder enige toelichting waarom de schending daarvan wordt aangevoerd, kan niet worden beschouwd als een voldoende uiteengezet en ontvankelijk middel.

In de mate dat de verzoekende partij daarnaast aanvoert dat de mestopslag geen sleufsilos is en dat deze daardoor niet onder de vrijstelling valt van artikel 5.2, 6° van het Vrijstellingenbesluit, dient dit als een voldoende uiteengezet middel te worden beschouwd. De vraag of de verzoekende partij op voldoende wijze aantoont dat de mestopslag geen sleufsilos is houdt geen verband met de ontvankelijkheid van het middel, maar raakt de grond ervan.

De exceptie is deels gegrond.

Daarnaast moet de Raad opmerken dat de verzoekende partij haar betoog in het kader van dit middel in haar wederantwoordnota op aanzienlijke wijze uitbreidt ten aanzien van hetgeen ze in haar verzoekschrift heeft uiteengezet.

Een middel moet evenwel principieel in het inleidend verzoekschrift worden uiteengezet. De verzoekende partij kan in haar wederantwoordnota aan een middel bijgevolg geen draagwijdte geven die het oorspronkelijk niet geacht kan worden te hebben gehad, tenzij het een middel van openbare orde betreft of wanneer het een middel betreft waarvan de grondslag pas later aan het licht is gekomen.

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij nergens aangeeft dat ze haar bijkomend betoog in het kader van dit middel van openbare orde acht, noch dat dit gesteund is op een grondslag waarvan ze bij het indienen van haar verzoekschrift geen kennis kon hebben.

De Raad onderzoekt het middel verder voor zover het ontvankelijk is.

2.

De verzoekende partij voert in essentie aan dat er voor de mestopslag niet enkel een omgevingsvergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit nodig is, maar tevens een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen overeenkomstig artikel 4.2.1 VCRO. Ze voert daartoe aan dat de mestopslag geen sleufsilo is en zodoende niet onder de vrijstelling van de vergunningsplicht valt zoals voorzien in artikel 5.2, 6° van het Vrijstellingsbesluit.

In de bestreden beslissing oordeelt de verwerende partij daarover als volgt:

“ ...

Overwegende dat voor wat betreft de sleufsilo geen stedenbouwkundige vergunning dient te worden aangevraagd conform het art. 5.2.6° van het Besluit d.d. 2010-07-16 van de Vlaamse Regering tot bepaling van (stedenbouwkundige) handelingen waarvoor geen (omgevingsvergunning) nodig is;

...”

3.

Bij het nemen van haar beslissing moet de verwerende partij, als orgaan van actief bestuur, rekening houden met de verplichtingen die voor haar voortvloeien uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder de door de verzoekende partij aangevoerde zorgvuldigheidsplicht. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat de verwerende partij haar beslissing op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden en ervoor moet zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht worden, zodat ze met kennis van zaken kan beslissen.

4.

Artikel 4.2.1 VCRO omschrijft de vergunningsplichtige handelingen. Het optrekken of plaatsen van een constructie (1°, a) en het functioneel samenbrengen van materialen waardoor een constructie ontstaat (1°, b) valt onder de vergunningsplicht voor stedenbouwkundige handelingen. De partijen betwisten niet dat de bouw van de constructie voor mestopslag onder deze omschrijving valt en dus in beginsel vergunningsplichtig is (zie ook randnummer 5).

De afwijkingen op de vergunningsplicht zijn de meldingsplichtige en vrijgestelde handelingen (artikelen 4.2.2 – 4.2.3 VCRO).

De meldingsplicht is nooit van toepassing op handelingen in een ruimtelijk kwetsbaar gebied (artikel 4.2.2, derde lid VCRO). De aanvraag heeft betrekking op percelen gelegen in een ruimtelijk kwetsbaar gebied, meer bepaald agrarisch gebied met ecologisch belang (artikel 1.1.2, 10° VCRO), zodat geen loutere meldingsplicht van toepassing kan zijn.

De rechtsgrond voor de vrijgestelde handelingen is te vinden in artikel 4.2.3 VCRO dat luidt:

“De Vlaamse Regering bepaalt de lijst van de handelingen met waarvoor in afwijking van artikel 4.2.1 geen omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen vereist is. Ze houdt hierbij rekening met:

1° het tijdelijk of occasioneel karakter van de handelingen, of;

2° de ruimtelijke impact van de handelingen omwille van hun omvang, aard of ligging.

Handelingen waarvoor een milieueffectenrapport, een passende beoordeling of een mobiliteitsstudie moet worden opgemaakt, worden uitgesloten van de lijst van handelingen

waarvoor in afwijking van artikel 4.2.1 geen omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen vereist is.”

Artikel 5.2, 6° van het Vrijstellingenbesluit luidt:

“ ...

Een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen is niet nodig voor de plaatsing van de volgende zaken, als ze in agrarisch gebied in de ruime zin liggen :

...
...

6° sleufsilos op voorwaarde dat ze worden opgericht binnen een straal van vijftig meter van het gebouwencomplex van het landbouwbedrijf en er geen afvoer wordt voorzien naar de openbare riolering;

...”

De vrijstelling in artikel 5.2, 6° van het Vrijstellingenbesluit geldt als een afwijking op de algemene vergunningsplicht voor stedenbouwkundige handelingen in artikel 4.2.1 VCRO en moet als zodanig restrictief worden geïnterpreteerd.

5.

Zoals de verwerende partij terecht opmerkt bevat het Vrijstellingenbesluit geen definitie van het begrip ‘sleufsilos’. De verwerende partij wijst daarbij op de spraakgebruikelijke betekenis zoals omschreven in het Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal, zijnde ‘*een smalle langwerpige opslagplaats voor de opslag van mest of landbouwproducten*’. De Raad moet daarbij opmerken dat hoewel een mestopslag weliswaar in de vorm van een sleufsilos kan worden voorzien, dit niet automatisch betekent dat elke opslagplaats voor mest een sleufsilos is.

Uit de gegevens van het dossier waarop de Raad acht mag slaan blijkt dat de mestopslag in voorliggend geval gebeurt in een foliebassin. In tegenstelling tot een sleufsilos, die wordt gekenmerkt door drie wanden en één open zijde waarlangs de op te slagen landbouwproducten worden aangevoerd, bestaat een foliebassin uit een (uitgegraven) kuil, bekleed met folie en met dijken die gemaakt zijn van (de vrijgekomen) grond.

Gelet op het voorgaande is de Raad van oordeel dat de oprichting van het foliebassin, waarin de mest van de thans gevraagde rubriek 28.2.c.1° van de indelingslijst in bijlage I bij Vlarem II in voorliggend geval wordt opgeslagen, niet onder de omschrijving van de vrijstelling in artikel 5.2, 6° van het Vrijstellingenbesluit kan worden begrepen in de restrictieve interpretatie die aan die bepaling toekomt.

6.

In haar wederantwoordnota voert de verzoekende partij bijkomend nog aan dat ook de sleufsilos waarin de losse granen en groenvoeders worden opgeslagen niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 5.2, 6° van het Vrijstellingenbesluit en dus ook vergunningsplichtig is.

Hoewel hiervoor reeds door de Raad is opgemerkt dat een middel principieel in het inleidend verzoekschrift dient te worden uiteengezet en de verzoekende partij in haar wederantwoordnota er bijgevolg geen draagwijdte aan mag geven die het oorspronkelijk niet geacht kan worden te hebben gehad, raakt de wettigheidskritiek die het vergunningsplichtig karakter van een constructie aanvoert de openbare orde. De Raad is er bijgevolg toe gehouden om dit middel(onderdeel) te beoordelen.

De verzoekende partij voert aan dat de sleufsilos niet volledig binnen een straal van 50 meter van de gebouwen van het landbouwcomplex is opgericht, zoals artikel 5.2, 6° van het Vrijstellingenbesluit vereist.

In het verslag aan de Vlaamse regering bij het Wijzigingsbesluit 2016, wordt over die bepaling het volgende toegelicht:

*“Vrijstelling voor sleufsilos en seizoensgebonden opslag van groenvoer (art.5.2, 6° en 7°)
Een vrijstelling voor de plaatsing van sleufsilos wordt voorgesteld op voorwaarde dat ze in agrarisch gebied in de ruime zin liggen en ze volledig binnen een straal van 50 meter van het gebouwencomplex van het landbouwbedrijf zijn gelegen. Met gebouwencomplex wordt hier bedoeld het geheel van stallen, loodsen, schuren en bedrijfswoning.
Een vrijstelling voor de tijdelijke opslag van met folie afgedekt groenvoer wordt eveneens ingeschreven. Dit om duidelijk te maken dat dit geen vergunningsplichtige reliëfwijziging is.”*

Uit voorgaande toelichting blijkt dat de Vlaamse regelgever sleufsilos in agrarisch gebied in de ruime zin maar heeft willen vrijstellen van de stedenbouwkundige vergunningsplicht voor zover ze volledig worden opgericht binnen een straal van 50 meter rond het gebouwencomplex van het landbouwbedrijf.

Rekening houdend met de restrictieve interpretatie die aan deze bepaling toekomt, is de Raad van oordeel dat het oprichten van de sleufsilos in voorliggende aanvraag niet vrijgesteld is van de vergunningsplicht in artikel 4.2.1 VCRO. Hoewel de sleufsilos wordt opgericht in agrarisch gebied in de ruime zin en er geen afvoer voorzien is naar een openbare riolering, blijkt deze op basis van de gegevens van het dossier namelijk niet volledig binnen een straal van 50 meter van het gebouwencomplex van het landbouwbedrijf te zijn gelegen.

7.

Uit het voorgaande volgt dat er voor de oprichting van het foliebassin voor de mestopslag en de sleufsilos voor de losse granen en groenvoerders in voorliggend geval een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen vereist is overeenkomstig artikel 4.2.1 VCRO. Daaruit blijkt ook dat de verwerende partij dit aspect niet met de gepaste zorgvuldigheid heeft onderzocht.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 6, derde lid van richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 van de Raad inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna: Habitatrichtlijn) *juncto* artikel 36ter, §§ 3 en 4 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna: Natuurdecreet) en artikel 26bis §1 van het Natuurdecreet, alsook van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet), de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij stelt dat uit artikel 36ter, §§ 3 en 4 van het Natuurdecreet voortvloeit dat elke vergunningsplichtige activiteit die 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, aan een passende beoordeling

met betrekking tot de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone dient te worden onderworpen. Daarnaast stelt ze dat artikel 26bis, §1 van het Natuurdecreet stipuleert dat de overheid geen toestemming of vergunning mag verlenen voor een activiteit die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken.

Daarop aansluitend voert ze aan dat de exploitatie, waarvan thans de uitbreiding wordt gevraagd, zich bevindt te midden van een VEN-gebied en dat in verschillende bezwaarschriften werd benadrukt dat de uitbreiding van het bedrijf een gevaar vormt voor de omliggende habitats en de milieukwaliteit in het gebied. Ze stelt dat de exploitatie met bijhorende landerijen tot vlak aan de Abeek ligt en dat de huidige activiteit van graszodenproductie momenteel al de ecologische waarde van het gebied schaadt en ook een impact heeft op het specifiek milieu voor planten en dieren, gelet op het gebruik van de meststoffen en sproeistoffen. Een eventuele uitbreiding van het bedrijf kan met andere woorden nog meer negatieve gevolgen hebben voor de omliggende habitattypes, de natuurwaarden en de waterkwaliteit.

De verzoekende partij geeft aan dat uit de vergunningsbeslissing echter niet kan worden afgeleid dat verwerende partij rekening heeft gehouden met de situering van deze exploitatie in en naast een VEN-gebied, waarbij ze verwijst naar rechtspraak van de Raad waaruit blijkt dat de ligging van een project buiten het VEN-gebied niet uitsluit dat er onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan worden veroorzaakt. Ze besluit dat de verwerende partij niet heeft voldaan aan haar verplichtingen ingevolge artikel 26bis §1 van het Natuurdecreet en daarmee tevens het zorgvuldigheidsbeginsel heeft geschonden.

Voorts stelt ze dat waar de verwerende partij in de bestreden beslissing de weerlegging van de bezwaarschriften door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kinrooi overneemt, dit geen afdoende motivering is in de zin van artikel 3 van de Motiveringswet en dat daardoor bovendien moeilijk kan worden aangenomen dat ze op objectieve en onafhankelijke wijze een nieuwe beslissing heeft genomen. De verzoekende partij stelt dat de vraag waarom een graszodenbedrijf, na een activiteit van verschillende decennia, plots een opslagcapaciteit van 3200 m³ dierlijke meststoffen en 2550 m³ groenvoederopslag nodig heeft, tot nog toe onbeantwoord blijft. Ze geeft daarbij aan dat die capaciteit overeenkomt met de exploitatie van een rundveebedrijf tot 300 eenheden en dat een dergelijk bedrijf op deze locatie zou bijdragen aan de stikstofdepositie in de omgeving, terwijl uit een rapport van het INBO blijkt dat in deze regio maar liefst een reductie van 38% van de stikstofdepositie nodig is om tot een gunstige staat van instandhouding te komen. Ze geeft voorts aan dat het wetenschappelijk is aangetoond dat de landbouw verantwoordelijk is voor het grootste deel (33%) van de deposities in dit gebied en dat stikstofdeposities bijdragen aan de verzuring en vermisting van habitats en op die manier de instandhouding en het herstel van deze habitats hypothekeren.

De verzoekende partij voert verder aan dat door de ligging van het bedrijf in een agrarisch gebied met ecologisch belang en in habitatrictlijngebied, en gelet op de locatie van de gewenste uitbreidingen, er gevaar is voor directe habitatvernietiging en er een verslechtering van de bestaande habitats dreigt en de doelen die gesteld zijn in het natuurbeleid (IHD beleid) in gevaar worden gebracht. Ze wijst daarbij naar de richtlijnen uit de 'omzendbrief passende beoordeling van 23 januari 2015' die van toepassing zijn op bedrijven die stikstof uitstoten.

Verder stelt ze dat uit de raadpleging van de kaarten voor infiltratiegevoelige bodems blijkt dat de silo daar midden in ligt en dat eventuele calamiteiten, door een technisch of menselijk falen, door deze foutieve ligging een catastrofe voor het milieu kunnen worden.

Ze voert ook aan dat de bestreden beslissing tegenstrijdig is met het ecologisch belang dat vooropgesteld wordt in de gewestplanbestemming van dit gebied en is dus tegenstrijdig is met een goede ruimtelijke ordening.

Tot slot voert ze aan dat de vergunning op grond van artikel 36ter van het Natuurdecreet diende te worden geweigerd wanneer de exploitatie een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken. Ze wijst daarbij tevens nog op artikel 6.2 van de Habitatrictlijn dat stelt dat elke verslechtering moet vermeden worden en op de artikelen 14 en 16 van het Natuurdecreet waarin een zorgplicht voor de natuur wordt opgelegd aan iedereen, zowel burgers, bedrijven als overheden.

De verzoekende partij besluit dat het voorgaande inhoudt dat de gevraagde uitbreiding een onomkeerbare aantasting zal hebben voor de Europees beschermde natuur in dit gebied en de gestelde natuurdoelen in gevaar zal brengen.

2.1

De verwerende partij werpt in haar antwoord een exceptie van onontvankelijkheid van een deel van het middel op, bij gebrek aan een voldoende uiteenzetting. Ze stelt dat in zoverre de verzoekende partij daarin op zeer algemene wijze verwijst naar de artikelen 14 en 16 van het Natuurdecreet, zonder echter aan te geven op welke wijze deze bepalingen geschonden zijn, dit geenszins als een ontvankelijk middel kan worden beschouwd.

2.2

De verwerende partij antwoordt verder vooreerst dat ze zich wel degelijk rekenschap heeft gegeven van het feit dat de aanvraag gelegen is in het VEN-gebied, dat overlapt met het natuurreservaat en het vogelrichtlijngebied, en dat dit er toe heeft geleid dat het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos is ingewonnen. Ze stelt dat uit het positief advies van het Agentschap voor Natuur en Bos op eenduidige wijze bleek dat er geen significante negatieve effecten mogelijk zijn ten aanzien van het VEN en de speciale beschermingszones en dat ze bijgevolg op terechte wijze mocht vaststellen dat er geen passende beoordeling bij de aanvraag moest worden gevoegd.

Daarop aansluitend antwoordt ze dat de verzoekende partij tegenover dit ter zake deskundige advies van het Agentschap voor Natuur en Bos enkel de zeer vage en algemene bewering stelt dat de impact in geval van calamiteiten op het milieu zeer groot is. De verwerende partij besluit dat dergelijke algemene niet-gestaafde bewering de onjuistheid, de onzorgvuldigheid of de kennelijke onredelijkheid van de beoordeling door het Agentschap voor Natuur en Bos, en van haar beoordeling, niet aantoont.

3.

De verzoekende partij stelt in haar wederantwoordnota dat waar de verwerende partij in de bestreden beslissing overweegt dat 'globaal kan gesteld worden dat de risico's voor de externe veiligheid, de hinder, de effecten op het leefmilieu, op de wateren, op de natuur en op de mens buiten de inrichting veroorzaakt door de gevraagde exploitatie bij naleving van de opgelegde exploitatievoorwaarden tot een aanvaardbaar niveau kunnen beperkt worden', ze hierbij vergeet te vermelden wat ze als een aanvaardbaar niveau beschouwt. Ze wijst er daarbij op dat uit de luchtfoto's blijkt dat de bestaande inrichting geen afgesloten ruimte betreft en dat de ligging op 6 à 7 m van een waterloop, in recent overstroomd gebied en van nature overstroombaar en effectief overstromingsgevoelig gebied het risico op calamiteiten ernstig verhoogt. Ze geeft daarbij ook aan dat uit een raadpleging op geopunt van de kaart van recent overstroomde gebieden blijkt dat daarbij als opmerking wordt gegeven dat *"grachten op terrein Schelfhout konden het water niet slikken, pompgemaal om water uit grachten naar Lossing te pompen ook niet."*

Aansluitend stelt ze dat dit aantoont dat bij de opslag en het gebruik van mest in overstromingsgebied voorzichtigheid geboden is, te meer door de toenemende kans op plotse hevige regenval ten gevolge van veranderende klimatologische omstandigheden en dat het dan ook minstens verontrustend is dat hier zo licht wordt over gegaan. Verder herhaalt ze dat de opslagplaatsen zijn opgericht op infiltratiegevoelige bodems (kaart geopunt).

Vervolgens stelt de verzoekende partij dat ze aangaande het positief advies van Agentschap voor Natuur en Bos alleen maar kan vaststellen dat het enkel de significante negatieve effecten van de uitbreiding op de speciale beschermingszones beoordeelt en daarbij geen rekening houdt met het gebruik van die mest op aanpalende percelen of met de impact van calamiteiten op de directe omgeving. Ze besluit daarover dat gelet op de ligging van de exploitatie midden in twee speciale beschermingszones, grenzend aan en omgeven door VEN-gebied en in recent overstroomd gebied, de vraag of dit project een betekenisvolle aantasting kan inhouden alleen maar bevestigend kan worden beantwoord. Ze stelt daarbij dat de conclusie van het Agentschap voor Natuur en Bos, dat er geen passende beoordeling noodzakelijk is, onvoldoende wordt gemotiveerd. Daarnaast beoordeelt het advies niet of er onherstelbare en onvermijdbare schade aan het VEN-gebied zou kunnen worden veroorzaakt, zodat het de verwerende partij bijgevolg ook niet toelaat te concluderen dat dergelijke schade uitgesloten is.

Tot slot geeft ze aan dat uit de aangiften van de landbouwgebruikspercelen (kaarten geopunt) kan worden afgeleid dat het bedrijf van de heer Schelfhout een teeltwisseling heeft ondergaan van graszoden naar voedergewassen (maïs). Ze stelt dat waar de graszoden reeds een milieubelastende activiteit uitmaakten, door gebruikt van mest- en sproeistoffen, de teelt van maïs nog veel erger is door meer bemesting en pesticiden, zodat er nog meer negatieve gevolgen voor de omliggende habitattypes, de natuurwaarden en de waterkwaliteit te verwachten zijn.

Beoordeling door de Raad

1.

De verwerende partij betwist vooreerst de ontvankelijkheid van een deel van het middel door een gebrek aan een voldoende uiteenzetting. Zoals hiervoor is toegelicht, bestaat een ontvankelijk middel uit een voldoende en duidelijke omschrijving van de geschonden geachte regelgeving en van de wijze waarop deze rechtsregels naar het oordeel van de verzoekende partij worden geschonden door de verwerende partij in de bestreden beslissing

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij in haar verzoekschrift nergens uiteenzet op welke wijze ze de artikelen 14 en 16 van het Natuurdecreet geschonden acht door de bestreden beslissing. Het louter aanhalen van deze bepalingen, zonder enige toelichting waarom de schending daarvan wordt aangevoerd, kan niet worden beschouwd als een voldoende uiteengezet en ontvankelijk middel.

2.1

Artikel 36ter van het Natuurdecreet luidt in diens thans relevante delen als volgt:

“... ”

§ 3. Een vergunningsplichtige activiteit die, of een plan of programma dat, afzonderlijk of in combinatie met één of meerdere bestaande of voorgestelde activiteiten, plannen of programma's, een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, 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.

...

De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het opstellen van de passende beoordeling.

...

Indien een vergunningsplichtige activiteit of een plan of programma niet onderworpen is aan de verplichting tot milieueffectrapportage overeenkomstig de wetgeving in uitvoering van de project-MERrichtlijn of de plan-MERrichtlijn, vraagt de administratieve overheid steeds het advies van de administratie bevoegd voor het natuurbehoud.

De Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen in verband met de inhoud en de vorm van de passende beoordeling.

§ 4. De overheid die over een vergunningsaanvraag, een plan of programma moet beslissen, mag de vergunning slechts toestaan of het plan of programma slechts goedkeuren indien het plan of programma of de uitvoering van de activiteit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken. De bevoegde overheid draagt er steeds zorg voor dat door het opleggen van voorwaarden er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan ontstaan.

...”

Daaruit volgt dat een vergunningsplichtige activiteit die, afzonderlijk of in combinatie met één of meerdere bestaande of voorgestelde activiteiten, een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, zonder dat die vergunningsplichtige activiteit direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied in de speciale beschermingszone in kwestie, dient te worden onderworpen aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone. Het behoort in dat geval tot de taak van de aanvrager om een passende beoordeling bij de vergunningsaanvraag te voegen.

2.2

Artikel 26bis, §1 en §2 van het Natuurdecreet luidt:

“...

§ 1. De overheid mag geen toestemming of vergunning verlenen voor een activiteit die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken.

Als voor een activiteit een kennisgeving of melding aan de overheid vereist is, dient door de kennisgever worden aangetoond dat de activiteit geen onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken. Wanneer de kennisgever dit niet gedaan heeft, dient de betrokken overheid zelf te onderzoeken of de activiteit onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken. Wanneer dit het geval is, wordt dit door de overheid aan de kennisgever medegedeeld bij ter post aangetekende brief binnen de eventuele wachtermijn voor het uitvoeren van de activiteit voorzien in de wetgeving in het kader waarvan de kennisgeving of de melding gebeurt of bij gebreke daaraan binnen dertig dagen na de kennisgeving of melding. De kennisgever mag pas starten met de uitvoering van de betrokken activiteit wanneer voormelde termijn verstreken is zonder dat hij een voormeld bericht van de overheid heeft ontvangen.

De Vlaamse regering kan bepalen hoe moet aangetoond worden dat een activiteit geen

onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken.

§ 2. De in § 1 bedoelde overheid vraagt in de gevallen bedoeld in § 1 advies aan de dienst bevoegd voor het natuurbehoud over de vraag of de betrokken activiteit onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken.

De Vlaamse regering kan de nadere regels vastleggen met betrekking tot de procedure die moet nageleefd worden voor het vragen van het advies.

...

Daaruit volgt dat de aanvrager, of bij diens nalaten de betrokken overheid, dient te onderzoeken en aan te tonen dat de vergunningsplichtige activiteit geen onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken. De vergunningverlenende overheid dient in dat geval steeds advies te vragen aan de dienst bevoegd voor het natuurbehoud, zijnde het Agentschap voor Natuur en Bos (hierna: het ANB). Enkel indien wordt aangetoond dat er zich geen onvermijdbare en onherstelbare schade zal voordoen, mag de vergunningverlenende overheid de gevraagde vergunning of aktenaam van melding verlenen.

2.3

Bij het nemen van haar beslissing moet de verwerende partij, als orgaan van actief bestuur, rekening houden met de verplichtingen die voor haar voortvloeien uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder de materiële motiveringsplicht en de zorgvuldigheidsplicht. Het beginsel van de materiële motiveringsplicht houdt in dat er voor elke administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan, wat onder meer betekent dat die motieven moeten steunen op in rechte en in feite werkelijk bestaande, voldoende concrete en voor het dossier relevante feiten. Het zorgvuldigheidsbeginsel impliceert dat de verwerende partij haar beslissing op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden en ervoor moet zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht worden, zodat ze met kennis van zaken kan beslissen.

3.

Het wordt niet betwist dat het aanvraagdossier geen passende beoordeling bevat. Het wordt ook niet betwist dat de percelen waarop de aanvraag betrekking heeft gelegen zijn in speciale beschermingszones in het kader van de Habitatrictlijn en de Vogelrichtlijn en grenzen aan een VEN-gebied. Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij, in navolging van het beroepsargument van de verzoekende partij en het ongunstig advies van het Departement Omgeving GOP Milieu van 18 december 2018 daarover, heeft geoordeeld dat het advies van het ANB moet worden ingewonnen.

In het advies van het ANB van 11 januari 2019 is als volgt gunstig geadviseerd:

“ ...

Rechtsgrond

Dit advies wordt verstrekt door het Agentschap voor Natuur en Bos op basis van de volgende wetgeving:

- Artikel 35. §4 Besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning;*
- Artikel 36ter natuurdecreet van 21 oktober 1997 (in het kader van passende beoordeling);*
- Artikel 26 bis §2 van het natuurdecreet (in kader van de verscherpte natuurtoets).*

...

Bespreking

De omgevingsvergunningsaanvraag van André Schelfhout betreft een uitbreiding van een vergunde inrichting met opslag van dierlijke mest (3200 m³) en de opslag van losse granen en groenvoeders (2550m³).

Volgens voorliggende aanvraag zal de opslag van dierlijke mest gebeuren binnen in een afgesloten bassin. De groenvoeders en energieteelten zullen opgeslagen worden op een verharde oppervlakte en afgedekt worden met folie. In de periode dat er effectief opslag is, zullen de sapverliezen en het potentieel verontreinigd hemelwater opgevangen worden in een citerne met het oog op afvoer voor externe verwerking. De bodem en de wanden zijn vloeistofdicht.

Daarnaast wordt bij de bespreking van de effecten op bodem aangehaald dat het niet de bedoeling is dat de opgeslagen dierlijke mest/plantaardig digestaat en sapverliezen/potentieel verontreinigd hemelwater van de opslag in de bodem terecht komen.

Op basis van bovenstaande overwegingen verwacht het Agentschap voor Natuur en Bos geen significant negatieve effecten op de speciale beschermingszones.

...”

De verwerende partij oordeelt daarop in de bestreden beslissing dat “onderzoek door het Agentschap Natuur en Bos heeft uitgewezen dat voor huidige uitbreiding geen passende beoordeling of verscherpte natuurtoets diende te worden opgesteld” en dat “het Agentschap Natuur en Bos vaststelt dat er geen betekenisvolle aantasting van de natuurwaarden (geen significant negatieve effecten) binnen de Speciale Beschermingszones (SBZ-gebied) wordt verwacht”.

4.1

Het advies van het ANB kan niet anders dan beschouwd worden als een advies van een deskundig orgaan, dat moet geacht worden afdoende deskundigheid te bezitten om te oordelen over het al dan niet strijdig zijn van een project met de artikelen 26bis, §§ 1-2 en 36ter, §§ 3-4 van het Natuurdecreet. Dit betekent niet dat het advies geen inhoudelijke of formele gebreken kan vertonen. Het is aan de partij die het advies, rechtstreeks of onrechtstreeks, inhoudelijk bekritiseert om de inhoudelijke gebreken ervan aan te tonen of aannemelijk te maken.

In dat verband stelt de Raad vast dat uit het voorgaande blijkt dat de verzoekende partij niet ten onrechte opmerkt dat het ANB in zijn advies enkel blijkt te hebben onderzocht of de opslag van de mest en van de groenvoeders en energieteelten op zich bekeken significant negatieve effecten op de speciale beschermingszones kan hebben en daarbij tot de conclusie komt dat dit niet het geval is. Uit de gegevens van het dossier blijkt echter duidelijk dat de vergunning van de gevraagde rubrieken 28.2.c.1° en 45.I4.3° betreffende die opslag kadert binnen de uitbreiding van een reeds bestaand landbouwbedrijf voor de productie van graszoden.

Daarbij kan worden opgemerkt dat de Raad vaststelt dat het ANB in zijn advies artikel 35, §4 van het Omgevingsvergunningsbesluit aanduidt als rechtsgrond voor het advies. Dit artikel betreft nochtans enkel de advisering in het kader van vergunningsaanvragen voor stedenbouwkundige handelingen, daar waar artikel 38, §11 Omgevingsvergunningsbesluit van toepassing is op aanvragen voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit zoals in voorliggend geval. Deze vaststelling kan mogelijkerwijze verklaren waarom het ANB louter de opslag van de landbouwproducten in de constructies op zich heeft beoordeeld. Hier betreft het niet enkel een opslag maar ook een exploitatie, zodat niet louter de opslag in aanmerking moet worden genomen, maar tevens het (cumulatieve) effect van het gebruik van deze producten in de reeds bestaande en vergunde landbouwactiviteit waarvan ze onderdeel zijn.

4.2

In voorliggend geval kadert de aanvraag dus in de uitbreiding van een reeds bestaand landbouwbedrijf voor de productie van graszoden. In dat opzicht is de Raad van oordeel dat bij de beoordeling van de vraag of de vergunningsplichtige activiteit in voorliggende geval een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszones kan veroorzaken of onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN-gebied kan veroorzaken, rekening moet worden gehouden met het gebruik van de opgeslagen landbouwproducten, inzonderheid voor wat de mest betreft, in het bestaande landbouwbedrijf waarvan ze duidelijk een onderdeel uitmaken.

Het gebruik van de mest op de omliggende landbouwgronden is immers inherent verbonden aan de opslag daarvan in functie van de uitbating van het landbouwbedrijf. Waar het gebruik van de mest op zich niet onder het begrip 'vergunningsplichtige activiteit' kan worden begrepen zoals gedefinieerd in artikel 2, 46° van het Natuurdecreet, dient die activiteit wel te worden beschouwd als een 'project' in de zin van artikel 6, derde lid van richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 van de Raad inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna: Habitatrictlijn) (HvJ 7 november 2018, nrs. C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, §59-73). Aldus dient bij de beoordeling van de vraag of een activiteit een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszones kan veroorzaken in de zin van artikel 36ter, §§ 3-4 van het Natuurdecreet rekening te worden gehouden met alle effecten die onlosmakelijk met het project of de activiteit verbonden zijn, in overeenstemming met de bepalingen en doelstellingen van de Habitatrictlijn (HvJ 29 juli 2019, nr. C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622, §§ 116-132).

Daarnaast dient ook bij de beoordeling van de vraag of de activiteit onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN-gebied kan veroorzaken in de zin van artikel 26bis, §§ 1-2 van het Natuurdecreet rekening te worden gehouden met alle effecten die onlosmakelijk met het project of de activiteit verbonden zijn.

Er anders over oordelen zou de effectiviteit van de beschermingsmechanismen in de artikelen 36ter en 26bis van het Natuurdecreet aanzienlijk verminderen, hetgeen gelet op de doelstellingen die daarmee worden nagestreefd niet de bedoeling kan zijn.

4.3

Gelet op het voorgaande is de Raad van oordeel dat het standpunt van de verzoekende partij, dat het gebruik van de dierlijke mest waarvoor voorliggende aanvraag in de opslag voorziet in het bestaande landbouwbedrijf van de aanvrager een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszones kan veroorzaken of onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN-gebied kan veroorzaken, in redelijkheid niet geheel onaannemelijk voorkomt.

De Raad stelt vast dat uit de biologische waarderingskaart (BWK 2) kan worden afgeleid dat het natuurgebied aanpalend aan de aanvraagpercelen onder andere bestaat uit biologisch zeer waardevol eiken- en berkenbos (habitattypen 9190 en 91E0_vm). Gelet op het gegeven dat de aanvraagpercelen deels in overstromings- en infiltratiegevoelig gebied liggen, voert de verzoekende partij niet ten onrechte aan dat het gebruik van de mest op die percelen mogelijkerwijze een impact kan hebben op de plaatselijke waterkwaliteit en zodoende op de natuurlijke kenmerken van de aanwezige habitattypen en natuurelementen. Ook in de mate dat de verzoekende partij aanvoert dat het gebruik van de mest een invloed kan hebben op de stikstofdepositie in de omgeving en zodoende op de natuurlijke kenmerken van de aanwezige habitattypen en natuurelementen, komt dit niet onaannemelijk voor.

Ten overvloede merkt de Raad op dat voorgaande des te meer geldt nu de Raad vaststelt, zoals de verzoekende partij opmerkt, dat uit onderzoek van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) blijkt dat er sprake is van een problematische stikstofdepositie. Voor het betreffende gebied werd een 'programmatische aanpak stikstof' (PAS) gebiedsanalyse uitgevoerd waaruit kan worden afgeleid dat zich voor dit gebied een overschrijding van de kritische depositiewaarde van de actueel aanwezige habitats voordoet en dat de landbouwactiviteiten een belangrijk knelpunt zijn voor de plaatselijke waterkwaliteit. (Leyssen A., Denys L., De Becker P., Wouters J., *PAS-gebiedsanalyse in het kader van herstelmaatregelen voor BE2200033 Abeek met aangrenzende moerasgebieden*, Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, 2018, Brussel, nr. 39, 62-66.)

4.4

Los van de vraag of er in voorliggend geval al dan niet een passende beoordeling moet worden uitgevoerd, volstaan voorgaande vaststellingen alleszins opdat de Raad moet oordelen dat het advies van het ANB niet met de gepaste zorgvuldigheid is opgesteld.

De verwerende partij blijkt zich in de bestreden beslissing uitsluitend te steunen op het gunstig advies van het ANB om te besluiten dat er geen betekenisvolle aantasting van de natuurwaarden binnen de speciale beschermingszones wordt verwacht en er voor de aanvraag dus geen passende beoordeling moet worden opgemaakt. Het loutere gegeven dat een beslissing steunt op een advies van een daarvoor bevoegde en gespecialiseerde instantie, hier het Agentschap voor Natuur en Bos, doet geen afbreuk aan het feit dat de verwerende partij er toe gehouden is dit advies met de nodige zorgvuldigheid te controleren op haar deugdelijkheid.

Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat de bestreden beslissing steunt op een motivering die niet getuigt van de nodige zorgvuldigheid en die de beslissing niet op afdoende wijze kan schragen.

5.

Naast het voorgaande merkt de verzoekende partij in het kader van dit middel tevens op dat de gewenste vergunning tegenstrijdig is met het ecologisch belang dat vooropgesteld wordt in de gewestplanbestemming van het gebied waarin de aanvraag gelegen is.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de percelen waarop de aanvraag betrekking heeft volgens het gewestplan 'Limburgs Maasland' gelegen zijn in agrarisch gebied met ecologische waarde. Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij bij haar beoordeling van de bestemmingsconformiteit oordeelt dat "*het gebruik van deze gebieden geregeld wordt in artikel 11 van het inrichtingsbesluit van 28/12/1972*" en dat "*de voorliggende aanvraag niet in strijd is met de planologische bestemmingsvoorschriften van het agrarisch gebied*".

De verwerende partij blijkt er dan ook aan voorbij te gaan dat het gebruik van deze gebieden niet enkel geregeld wordt door artikel 11 van het Inrichtingsbesluit, waarvan niet wordt betwist dat de aanvraag daarmee in overeenstemming is, maar tevens door artikel 2 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften die behoren tot het koninklijk besluit van 1 september 1980 houdende vaststelling van het gewestplan Limburgs Maasland. Dit artikel bepaalt:

"...

Artikel 2. – Agrarische gebieden met ecologisch belang.

Agrarische gebieden met ecologisch belang zijn die gebieden die omwille van de belangrijkheid van de fauna en flora, die zij herbergen of omwille van hun invloed op de aanpalende groengebieden een uitgesproken ecologische waarde hebben.

Alleen die werken en handelingen mogen er worden uitgevoerd die het specifiek milieu van planten en dieren en de landschappelijke waarde niet schaden.

...

Omdat uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij geenszins rekening heeft gehouden met de voorschriften in voormeld artikel, kan de Raad niet anders dan vaststellen dat deze bepaling, in samenhang met het motiverings- en het zorgvuldigheidsbeginsel, is geschonden.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

VI. BEVEL MET TOEPASSING VAN ARTIKEL 37 DBRC-DECREET

1.

De Raad beschikt in functie van een efficiënte geschillenbeslechting en mits het respecteren van de scheiding der machten over een beperkte substitutiebevoegdheid. Hij kan zijn arrest in de plaats stellen van de bestreden beslissing, en desgevallend zelf de gevraagde vergunning weigeren, in zoverre de verwerende partij in dit kader als vergunningverlenende overheid slechts beschikt over een gebonden bevoegdheid. Artikel 37 DBRC-decreet luidt als volgt:

“§1. Na gehele of gedeeltelijke vernietiging kan een Vlaams bestuursrechtcollege ... de verwerende partij bevelen om met inachtneming van de overwegingen die opgenomen zijn in zijn uitspraak een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen. ...

§2. Het Vlaams bestuursrechtcollege ... kan, als de nieuw te nemen beslissing, bevelen conform paragraaf 1, eerste lid, het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, het arrest in de plaats stellen van die beslissing.”

De parlementaire voorbereiding hierover bepaalt het volgende (*Parl.St.* VI.Parl. 2015-2016, nr. 777/1, 11):

“...

Substitutiebevoegdheid

Naast de hierboven aangehaalde aanpassingen, wordt in artikel 37, §2, voorzien in een (beperkte) bevoegdheid tot indeplaatsstelling van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, dit naar analogie met artikel 36, §1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De Raad voor Vergunningsbetwistingen kan, wanneer de nieuw te nemen beslissing, bevelen overeenkomstig paragraaf 1, eerste lid, het gevolg is van een zuiver gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, het arrest in de plaats stellen van die beslissing.

Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het geval waarbij de bestreden beslissing een vergunning verleend heeft voor stedenbouwkundige handelingen, die naar het oordeel van de Raad voor Vergunningsbetwistingen geenszins kunnen worden vergund wegens een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering. Omwille van de louter gebonden bevoegdheid, kan het vergunningverlenende bestuursorgaan in dat geval de vergunning enkel weigeren, zodat het overbodig is de zaak terug te verwijzen naar dit bestuursorgaan. Omwille van de efficiëntie is het in dat geval beter dat de Raad zich in de plaats stelt van het betrokken vergunningverlenende bestuursorgaan en op die manier een definitief einde stelt aan het betrokken rechtsgeschil. Deze substitutiebevoegdheid van de Raad moet aldus bijdragen tot een (meer) definitieve geschilbeslechting binnen het vergunningscontentieux.

Het dient evenwel opgemerkt dat deze bevoegdheid enkel kan worden aangewend ingeval er sprake is van een zuiver gebonden bevoegdheid, in die zin dat het vergunningverlenende bestuursorgaan over geen enkele beleidsvrijheid of appreciatiemarge (meer) beschikt bij het nemen van de beslissing. Anders oordelen, zou afbreuk doen aan het beginsel van de scheiding der machten.

...”

2.

Artikel 18, tweede lid Omgevingsvergunningsdecreet, dat zich in zijn toepasselijke versie bevindt onder 'HOOFDSTUK 2 De vergunningsprocedure in eerste administratieve aanleg - Afdeling 2 De gewone vergunningsprocedure - Onderafdeling 1 Ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek', luidt:

“ ...

Als het project elementen bevat die onderworpen zijn aan meerdere vergunningsplichten, bij of krachtens de decreten, vermeld in artikel 5, en die aspecten onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, wordt de vergunningsaanvraag ingediend voor de betrokken aspecten gezamenlijk.

...”

Daaruit volgt dat wanneer een project onderworpen is aan meerdere vergunningsplichten voor aspecten die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, deze op straffe van onontvankelijkheid in één gezamenlijke vergunningsaanvraag moeten worden ingediend. Uit de beoordeling van het eerste middel blijkt dat de stedenbouwkundige handelingen inzake het oprichten van het foliebassin en de sleufsilos vergunningsplichtig zijn. Het kan niet worden betwist dat die zaken onlosmakelijk verbonden zijn met de thans gevraagde vergunning voor een ingedeelde inrichting of activiteit die de opslag van landbouwproducten in voormelde constructies beoogt. Onderhavige aanvraag moet bijgevolg van in het begin van rechtswege onontvankelijk worden beschouwd. Er bestaat in hoofdzaak van de verwerende partij dan ook een gebonden bevoegdheid om de aanvraag onontvankelijk te verklaren. Het arrest wordt in de plaats gesteld van de bestreden beslissing.

VII. KOSTEN

1.

Met toepassing van artikel 33 DBRC-decreet legt de Raad de kosten van het beroep ten laste van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt.

Nu de bestreden beslissing wordt vernietigd, moet de verwerende partij als de in het ongelijk gestelde partij worden beschouwd. Bijgevolg worden de kosten van het beroep aan haar ten laste gelegd.

2.

De verzoekende partij vraagt de Raad om haar een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro toe te kennen.

Artikel 21, §7 DBRC-decreet bepaalt dat de Raad op verzoek een rechtsplegingsvergoeding kan toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en erelonen van de advocaat van de partij die ten gronde in het gelijk gesteld wordt. De verzoekende partij is in deze procedure niet vertegenwoordigd door een advocaat, zodat ze geen rechtsplegingsvergoeding kan genieten.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 7 februari 2019, waarbij aan de aanvrager de omgevingsvergunning wordt verleend onder voorwaarden voor de verandering van een bestaande vergunde inrichting (productie van graszoden en losse granen) door uitbreiding met 2 bijkomende rubrieken (28.2.c.1°: opslag mest en 45.14.3°: losse granen) op de percelen gelegen te 3640 Kinrooi, Grootbroekstraat 44, met als kadastrale omschrijving afdeling 2 (Molenbeersel), sectie D, nummers 954A26, 954X32 en 954Y32.
2. De aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de verandering van een bestaande vergunde inrichting (productie van graszoden en losse granen) door uitbreiding met 2 bijkomende rubrieken (28.2.c.1°: opslag mest en 45.14.3°: losse granen) op de percelen gelegen te 3640 Kinrooi, Grootbroekstraat 44, met als kadastrale omschrijving afdeling 2 (Molenbeersel), sectie D, nummers 954A26, 954X32 en 954Y32, wordt onontvankelijk verklaard.
3. De Raad legt de kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partij, bepaald op 200 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken in zitting van 26 mei 2020 door de zesde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zesde kamer,

Elien GELDERS

Karin DE ROO